



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS –
MPPPP

TAKESHI CARDOSO KOSHIMA

8 ANOS DE POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
(2007-2014)

FORTALEZA – CEARÁ
2017

TAKESHI CARDOSO KOSHIMA

8 ANOS DE POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
(2007-2014)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA – CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Koshima, Takeshi Cardoso.

8 anos de Política Fiscal do Governo do Estado do Ceará (2007-2014) [recurso eletrônico] / Takeshi Cardoso Koshima. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 176 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

1. Política Fiscal. 2. Federalismo Fiscal. 3. Indicadores Fiscais. 4. Indicadores Sociais. 5. Ciclos Político-Orçamentários. I. Título.

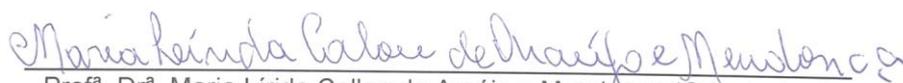
TAKESHI CARDOSO KOSHIMA

8 ANOS DE POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
(2007-2014)

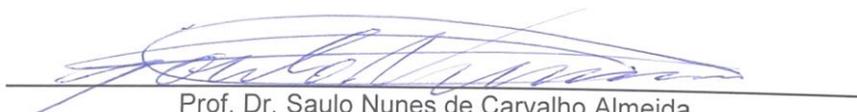
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/05/2017

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a. Dr.^a. Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (Orientadora)
Universidade de Fortaleza - UNIFOR



Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida
Centro Universitário Católica de Quixadá – Unicatólica



Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues
Faculdade Nordeste - FANOR

RESUMO

O objeto desta dissertação é a Política Fiscal conduzida pelo Governo do Estado do Ceará durante o período de oito anos, entre 2007 e 2014. O estudo analisa três aspectos centrais. Primeiramente, no âmbito do Federalismo Fiscal, são esclarecidos os conceitos envolvidos e o contexto político, econômico e social, destacando os principais marcos de influência da União no Estado do Ceará, como a Constituição Federal de 1988, o Plano Real, o PAF (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados), a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e questões relevantes da Política Fiscal dos Governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Em seguida, foram retratados aspectos centrais das relações entre o Estado do Ceará e a União, em especial a Repartição Constitucional de Receita, as Transferências Voluntárias e uma avaliação da Autonomia Financeira deste Ente. Posteriormente, foi realizada uma apreciação das Finanças Públicas do Estado do Ceará, utilizando indicadores fiscais de fluxo e estoque no âmbito da LRF, do PAF e do BACEN, além de uma análise das Despesas Orçamentárias por Função e por Natureza, com o objetivo de identificar as áreas priorizadas nos gastos públicos. Esses indicadores foram comparados, sempre que possível, com outras unidades federativas (Estados e DF). Também foram demonstrados indicadores sociais selecionados no nível estadual, a fim de analisar o desempenho do Estado do Ceará em comparação com outras unidades subnacionais do Nordeste e do Brasil. Por fim, este trabalho constatou evidências da ocorrência de possíveis Ciclos Político-Orçamentários. Para tanto, foram comparados o calendário político-eleitoral de 2007 a 2014 com dados de Resultado Primário e da proporção dos Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida executados pelo Governo do Estado do Ceará.

Palavras-chave: Política Fiscal. Federalismo Fiscal. Indicadores Fiscais. Indicadores Sociais. Ciclos Político-Orçamentários.

ABSTRACT

The object of this dissertation is the Fiscal Policy conducted by the Government of the State of Ceará during the period of 8 years between 2007 and 2014. The study analyzes three central aspects. Firstly, in the context of Fiscal Federalism, the concepts involved and the political, economic and social context are clarified, highlighting the main landmarks of the Federal Government influence in the State of Ceará, such as the Federal Constitution of 1988, the Real Plan, the PAF (Program to Support Restructuring and Fiscal Adjustment of States), the LRF (Fiscal Responsibility Law) and relevant issues of the Fiscal Policy of the Federal Governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014). Then, central aspects of the relations between the State of Ceará and the Federal Government, in particular the division of tax revenues under the Federal Constitution, the Intergovernmental Transfers by Agreement and an evaluation of the Financial Autonomy of this State were presented. Subsequently, an assessment of the Public Finance of the State of Ceará was made, using flow and stock fiscal indicators within the scope of the LRF, PAF and BACEN, as well as an analysis of the Budget Expenses by Function and Nature, identifying the main areas prioritized in public spending. These indicators were compared, whenever possible, with other federative units (States and DF). Social indicators selected at the State level were also demonstrated in order to analyze the performance of the State of Ceará in comparison with other subnational units in the Northeast and all over Brazil. Finally, this work verified evidence of the occurrence of possible Political Budget Cycles. For that, the political-electoral calendar from 2007 to 2014 was compared with the Primary Fiscal Result and the proportion of Investments in relation to Net Current Revenue executed by the Government of the State of Ceará.

Keywords: Fiscal Policy. Fiscal Federalism. Fiscal Indicators. Social Indicators. Political Budget Cycles.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Transferências Constitucionais e Legais da União para o Estado do Ceará em R\$ milhares correntes	68
Tabela 2 - Transferências Constitucionais e Legais da União para o Estado do Ceará em % do Total.....	69
Tabela 3 - Convênios firmados pela União com os Estados de 1995 a 2016, distribuídos por Governo em % do total	73
Tabela 4 - Convênios firmados pela União com Estados/Municípios de 1995 a 2016, distribuídos por Governo em % do total	74
Tabela 5 - Percentual de Contrapartidas dos Convênios firmados pela União com Estados de 1995 a 2016	75
Tabela 6 - Percentual de Contrapartidas dos Convênios firmados pela União com Estados/Municípios de 1995 a 2016	76
Tabela 7 - Entes Federativos na Arrecadação Total - 2006 a 2015.....	78
Tabela 8 - Distribuição das Receitas do Estado do Ceará - 2007 a 2014 - em R\$ 1.000.....	80
Tabela 9 - Distribuição das Receitas do Estado do Ceará - 2007 a 2014 - em % do total do ano.....	81
Tabela 10 - Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Ceará em % da Receita Corrente Líquida (RCL)	95
Tabela 11 - Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Ceará em R\$ milhares correntes	96
Tabela 12 - Metas fiscais e resultados do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF).....	102
Tabela 13 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público por Esfera de Governo – 2001 a 2016.....	106
Tabela 14 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados Totalizada por Regiões em Reais - 2007 a 2015.....	107

Tabela 15 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados Totalizado por Regiões em % do Total - 2007 a 2015	107
Tabela 16 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados em Reais - 2007 a 2015	108
Tabela 17 - Comparativo da Evolução da Dívida Líquida do Estado do Ceará em Relação à Região Nordeste e ao Brasil - 2007 a 2015	109
Tabela 18 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Função - 2007-2014 - em R\$ milhares correntes	113
Tabela 19 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Função - 2007-2014 - em % do total apurado no ano	114
Tabela 20 - Distribuição das Despesas por Função - Consolidado dos Estados e DF - 2004-2012 - em R\$ milhões correntes.....	115
Tabela 21 - Distribuição das Despesas por Função - Consolidado dos Estados e DF - 2004-2012 - em % do total por ano.....	116
Tabela 22 - Distribuição das Despesas por Natureza - Consolidado dos Estados e DF - 2004 a 2012 - Em R\$ 1.000.000 correntes	119
Tabela 23 - Distribuição das Despesas por Natureza - Consolidado dos Estados e DF - 2004 a 2012 - Em % do total do ano	120
Tabela 24 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Natureza - 2007-2014 - em R\$ milhares correntes	121
Tabela 25 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Natureza - 2007-2014 - em % do total do ano	122
Tabela 26 - Índice de Gini (1) por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010.....	127
Tabela 27 - Percentual da renda total apropriada pelos 80% da população com menor renda domiciliar per capita (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010.....	128
Tabela 28 - Percentual da renda total apropriada pelos 10% da população com maior renda domiciliar per capita (1), por Unidades da	

Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010.....	129
Tabela 29 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	130
Tabela 30 - Esperança de vida ao nascer (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	131
Tabela 31 - Renda per capita média (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010 ..	132
Tabela 32 - Proporção de pobres (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010 ..	133
Tabela 33 - Mortalidade até um ano de idade (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	134
Tabela 34 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	135
Tabela 35 - Percentual da população de 25 anos ou mais com superior completo, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	136
Tabela 36 - Percentual de pessoas em domicílios sem energia elétrica (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	137
Tabela 37 - Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010.....	138
Tabela 38 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 26 Estados do Brasil e o Distrito Federal - 1991, 2000, 2010.....	139

Tabela 39 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 9 Estados do Nordeste - 1991, 2000, 2010.....	140
Tabela 40 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem abastecimento de água de rede geral, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	144
Tabela 41 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	145
Tabela 42 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem coleta de lixo direta ou indireta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	146
Tabela 43 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem nenhum serviço de saneamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	147
Tabela 44 - Rendimento mensal domiciliar per capita médio, dos arranjos residentes em domicílios particulares, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	148
Tabela 45 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 26 Estados do Brasil e o Distrito Federal - 2004-2015.....	149
Tabela 46 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 9 Estados do Nordeste - 2004-2015	150
Tabela 47 - Resultado Primário (R\$ milhões) e Proporção dos Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014.....	157
Tabela 48 - Comparativo entre o Calendário Eleitoral e os Indicadores Fiscais de Resultado Primário e Investimentos do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014.....	157

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Resultado Primário do Estado do Ceará, no âmbito do PAF, acumulado de acordo com o ano de governo (1º, 2º, 3º e 4º) - 2007 a 2014, em R\$ milhões 158**
- Gráfico 2 - Resultado Primário do Estado do Ceará no âmbito do PAF - 2007 a 2014, em R\$ milhões 159**
- Gráfico 3 - Proporção média do Investimento em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do Estado do Ceará, no âmbito do PAF, de acordo com o ano de governo (1º, 2º, 3º e 4º) - 2007 a 2014, em % 160**
- Gráfico 4 - Proporção do Investimento em relação à Receita Corrente Líquida - RCL (Investimento / RCL) do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014, em %..... 161**

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das Transferências Fiscais da União.....	58
Quadro 2 - Repartição das Receitas Constitucionais da União	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
CGU	Controladoria-Geral da União
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EUA	Estados Unidos da América
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

INSS.	Instituto Nacional da Seguridade Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITR	Imposto Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPOG	Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
PNATE	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
PPA	Plano Plurianual
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida

RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro do Governo Federal
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TET	Termo de Entendimento Técnico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	24
2.1	A IMPLEMENTAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL	24
2.2	CONTEXTOS ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIAL DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	29
3	AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO DO CEARÁ E A UNIÃO DIANTE DO FEDERALISMO FISCAL (2007 E 2014)	49
3.1	REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECEITA ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO CEARÁ (2007-2014).....	60
3.2	TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECEITA ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO CEARÁ (2007-2014).....	70
3.3	AVALIAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO ESTADO DO CEARÁ DIANTE DO FEDERALISMO FISCAL (2007-2014).....	77
4	A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DO CEARÁ E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2007-2014)	82
4.1	INDICADORES FISCAIS DE FLUXO E DE ESTOQUE	87
4.1.1	Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	89
4.1.2	Indicadores do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF	97
4.1.3	Indicadores do Banco Central do Brasil - BACEN	103
4.2	DESPESA ORÇAMENTÁRIA.....	110
4.2.1	Despesas por Função	110
4.2.2	Despesas por Natureza	117
4.3	INDICADORES SOCIAIS	123
4.3.1	Comparativo de Indicadores Sociais dos anos de 1991, 2000 e 2010 .	124
4.3.2	Comparativo de Indicadores Sociais do período de 2004 a 2015	141
5	INDÍCIOS DE EXISTÊNCIA DE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NA POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DO CEARÁ (2007-2014)	151
5.1	TEORIA DO CICLO POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIO	152
5.2	COMPARATIVO ENTRE O FLUXO ECONÔMICO E O CALENDÁRIO POLÍTICO DO ESTADO DO CEARÁ (2007-2014).....	155
6	CONCLUSÃO	162

REFERÊNCIAS.....	164
-------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

Existem diversas formas de intervenção do Estado na economia observadas pelos cidadãos todos os dias. A Tributação, presente nos impostos pagos sobre cada produto comprado, os investimentos em infraestrutura, como obras de saneamento básico e estradas, as construções de hospitais e diversas outras manifestações do poder público mostram que cada participação governamental influencia diretamente as vidas das pessoas.

Todas essas ações são um reflexo da Política Fiscal executada por um determinado governo. Elas fazem parte das decisões dos *policymakers* sobre a origem e destinação dos recursos públicos. Essa política pública determina a situação financeira do Estado e sua capacidade de investir e transformar realidades. Compreender esse processo, dentro do âmbito do Ceará, um Estado com grandes necessidades de desenvolvimento econômico e social, contribui para aperfeiçoar a gestão pública local e garantir o desenvolvimento sustentável desta unidade federativa. É através da Política Fiscal que o Estado organiza as suas finanças e disponibiliza os recursos que sustentam as outras Políticas Públicas.

No Estado do Ceará, a Secretaria da Fazenda cumpre um papel central no ciclo de Formulação, Execução, Monitoramento e Avaliação da Política Fiscal. Essa função está refletida nas suas competências e na sua missão de captar e gerir os recursos financeiros para o desenvolvimento sustentável e promoção da cidadania fiscal. Desta forma, conhecer aspectos centrais da Política Fiscal é de grande importância para a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, contribuindo para esse órgão estadual alcançar a sua missão e cumprir com excelência os seus objetivos institucionais. Adicionalmente, a Política Fiscal também é relevante para outras instâncias governamentais porque a fiscalização da Gestão Fiscal é realizada pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. O conhecimento produzido por este estudo também pode ajudar a aprimorar a Gestão Fiscal do Estado do Ceará através da atuação de todos esses órgãos públicos.

Uma Política Fiscal pode ser avaliada de acordo com vários aspectos, desde o contexto econômico, político e social que influenciou a sua formulação, até as consequências de sua execução ilustradas em indicadores diversos. Esta pesquisa preenche essa lacuna de conhecimento, no âmbito do Estado do Ceará,

dentro de um período de tempo pré-determinado, contribuindo para o cenário acadêmico e possibilitando aos gestores públicos um melhor embasamento teórico para o seu processo decisório.

Assim, o objeto deste estudo é a Política Fiscal conduzida pelo Governo do Estado do Ceará durante o período de oito anos, entre 2007 e 2014, sendo o Objetivo Geral pesquisar vários aspectos neste âmbito. Os objetivos específicos são os seguintes:

1. Pesquisar de que forma se desenvolveu o Federalismo Fiscal do ponto de vista do Estado do Ceará e suas relações com o Governo Federal, durante o período de 2007 a 2014.

2. Avaliar o nível de autonomia do Governo do Estado do Ceará, em relação ao Governo Federal, na condução de sua política fiscal durante o período de 2007 a 2014.

3. Apurar como foi a evolução dos indicadores fiscais de fluxo/estoque e indicadores sociais do Estado do Ceará durante o período de 2007 a 2014, comparativamente com outras unidades da Federação.

4. Averiguar possíveis evidências da existência de Ciclos Político-Orçamentários na execução da Política Fiscal durante o período de 2007 a 2014.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta Introdução. O primeiro capítulo foca no Federalismo Fiscal, incluindo o referencial teórico-conceitual e o contexto político, econômico e social de sua implantação no Brasil. Assim são demonstradas as origens do Federalismo Fiscal brasileiro, desde o seu início no século XIX, até alguns dos principais marcos de influência no âmbito nacional dos séculos XX e XXI, como o Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do governo de cunho neoliberal de Fernando Henrique Cardoso e a proposta novo-desenvolvimentista de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, moldando o cenário de atuação da Política Fiscal do Governo do Estado do Ceará para os anos avaliados.

O capítulo seguinte avalia as relações entre a União e o Estado do Ceará diante do Federalismo Fiscal dos anos de 2007 a 2014, a partir de dados concretos da repartição constitucional de receita e das transferências voluntárias, formando um arcabouço para a avaliação da autonomia financeira do Estado do Ceará em relação ao Governo Federal nesse intervalo de tempo. Assim, são abordados os conceitos

relacionados e a legislação envolvida, tendo como produto um quadro geral das repartições constitucionais de receitas existentes em nosso ordenamento jurídico. Em relação aos números obtidos, é verificado que o FPE constitui a principal fonte de receita entre as transferências constitucionais, com ampla maioria em relação às demais. No que se refere às transferências voluntárias, foi construída uma tabela com os convênios firmados entre a União e os Estados/DF, distribuídos por governo para os anos de 1995 a 2016. Desta maneira, durante os governos de Lula e Dilma o Estado do Ceará e o Nordeste como um todo foram proporcionalmente mais contemplados com a assinatura de convênios, comparativamente com o que foi verificado nos governos FHC. No consolidado de todos os anos, o Ceará foi o terceiro Estado do Nordeste no total dos valores, atrás de Pernambuco e da Bahia. Enfim, também é avaliada a autonomia financeira do Estado do Ceará para o período de 2007 a 2014, utilizando-se os dados da origem dos recursos orçamentários estaduais. Foram verificados três principais movimentos em sua composição relativa: as transferências correntes perderam representatividade de forma significativa (de 45,4%, em 2007, para 30,4%, em 2014), as operações de crédito aumentaram a sua participação (de 2,1%, em 2007, para 7,8%, em 2014), assim como as receitas tributárias (de 40,1%, em 2007, para 45,9%, em 2014). Assim, como o Estado melhorou as suas fontes de receitas próprias, aparentemente ocorreu uma melhoria na Autonomia Financeira deste Ente durante esse período.

O próximo capítulo versa, inicialmente, sobre o referencial teórico da Política Fiscal, trazendo conceitos e correntes de pensamento diversas. Posteriormente, é apresentado um conjunto extenso de indicadores fiscais de fluxo e de estoque, incluindo as metodologias de apuração da LRF, do PAF e do BACEN. No âmbito da LRF são trazidos dados de Despesa de Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Total das Garantias, Receita de Operação de Crédito e Serviço da Dívida, para o período de 2005 a 2016, incluindo os respectivos limites legais. Apesar dos indicadores se manterem dentro do limite legal em praticamente todos os registros, é percebida uma significativa variação em alguns deles. A Despesa com Pessoal atingiu o seu nível máximo em relação à RCL em 2015 (55,97%) e o percentual mínimo em 2008 (47,11%). A Dívida Consolidada Líquida saiu de 73,09% em 2005 para apenas 17,22% em 2009 para depois voltar a subir, alcançando 62,83% em 2015. As Operações de Crédito tiveram picos em 2006 (9,56%), 2010 (11%) e 2014 (11,33%), valores bem mais altos do que a menor proporção encontrada em 2008

(1,72%), em relação à RCL. O percentual do Total de Garantias em relação à RCL vem sendo reduzido de forma consistente nesse período, atingindo 4,57% em 2016.

De acordo com a metodologia do PAF, são apurados Indicadores Fiscais de Dívida Financeira, Resultado Primário, Despesa de Pessoal, Receita de Arrecadação Própria e Investimento, comparativamente com as metas do programa para o período de 2003 a 2015. Cabe destacar a grande variação ocorrida no Resultado Primário, que apresentou resultados positivos de 2003 a 2008 e negativos de 2009 a 2015, com os piores déficits nos anos de 2010 (1,176 bilhão) e 2014 (1,584 bilhão). Também é importante ressaltar o crescimento de forma nominal da Receita de Arrecadação Própria durante todos os anos, com aumento de 368% de 2003 a 2015.

Em seguida, é apresentado o Indicador Fiscal da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, levantado pelo Banco Central do Brasil - BACEN, para o período de 2001 a 2016, por esfera de Governo (Federal, Estadual e Municipal), e também para os anos de 2007 a 2015, por Grandes Regiões do Brasil e pelas unidades federativas estaduais. Ao analisar os dados de endividamento por nível de governo percebe-se que os Estados e DF aumentaram a sua representatividade no período de 2009 a 2015, saindo de 27,8% para 33,3% do total da DLSP consolidada. Em relação ao PIB, o nível estadual reduziu a sua participação até 2013, quando atingiu o menor valor da série histórica (9,7%). Nos anos de 2014 e 2015, por sua vez, ocorreu um aumento significativo para 10,2% e 11,9%, respectivamente. Ao avaliar os números por Grandes Regiões, de 2007 a 2014, nota-se que o Nordeste atingiu o maior valor da série histórica em 2015 (7,9%). Por fim, os números do Ceará em relação às outras unidades subnacionais estaduais mostra que ele vem aumentando a sua participação no total da dívida desde 2009. Em relação aos outros Estados do Nordeste, passou de 3,2% (2009) para 13,8% (2015) do total do endividamento desta região. Esse aumento de representatividade também foi verificado em relação aos outros Estados do Brasil como um todo, pois o seu saldo em 2015 representava 1,1% do total da dívida, enquanto em 2009 era de apenas 0,2%.

As Despesas Orçamentárias também são analisadas, a fim de identificar as áreas priorizadas nos gastos públicos do Governo do Estado do Ceará. Desta forma, são levantados os dados da Despesa Pública por Função e também por Natureza. Na perspectiva por Função, são apresentados os dados do Ceará para o período de 2007 a 2014 e também os valores de todos os Estados e DF

consolidados para os anos de 2004 a 2012. No âmbito do Ceará, foi verificado que as áreas de Transporte (655%), Segurança Pública (266%), Agricultura (265%), Saúde (231%) e Judiciária (209%) foram priorizadas nos gastos públicos e tiveram os maiores aumentos percentuais de 2007 a 2014. Por outro lado, as duas funções que tiveram os menores crescimentos foram Educação (43%) e Previdência Social (61%). De fato, diferentemente das outras unidades subnacionais, o Ceará vem reduzindo a participação dos gastos Educação no total das despesas (era 22,1% em 2007 e foi de 13% em 2014). No consolidado dos Estados e DF, o valor tem se mantido próximo a 16% ao longo dos anos avaliados. Em relação às despesas por Natureza do Estado do Ceará durante os anos de 2007 a 2014, foi verificada uma oscilação nos percentuais de representatividade dos grupos de despesa em relação ao total. Pessoal e Encargos reduziu a sua participação entre 2007 (46,4%) e 2010 (40,9%) e aumentou entre 2010 e 2013 (45%). Já os Investimentos apresentaram um movimento inverso, com aumento entre 2007 (7,2%) e 2010 (20,4%) e redução entre 2010 e 2013 (12,2%).

Nesse mesmo capítulo também são apresentados Indicadores Sociais a partir de duas séries de dados. A primeira, com os anos de 1991, 2000 e 2010 trouxe Indicadores Sociais de distribuição de renda, desenvolvimento humano, expectativa de vida, renda per capita, proporção de pobres, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, educação superior e condições de moradia (energia elétrica, água e esgotamento sanitário) para o Estado do Ceará e os outros Estados e DF. Assim, o conjunto de dados do Ceará é comparado com os outros Estados do Nordeste e do Brasil como um todo. É notável que todos os indicadores do Ceará melhoraram no decorrer desses anos, mas também se percebe que há uma grande disparidade dos resultados apresentados por este Estado em relação aos melhores indicadores encontrados. Adicionalmente, a fim de avaliar o desempenho do Governo do Estado do Ceará, é comparada a posição relativa desta unidade federativa em relação às outras unidades do Nordeste e do Brasil. Em relação aos Estados do Nordeste a média das classificações passou de 6,2 (1991) para 5,2 (2000) e 4,3 (2010). No tocante aos outros Estados e DF, a posição média também evoluiu de 23,1 (1991) para 20,8 (2000) e 19 (2010). Torna-se relevante salientar que a evolução não foi uniforme, pois em alguns índices a posição relativa do Estado foi inclusive piorada, como no IDH (de 16 em 2000 para 17 em 2010). A segunda série de dados retratou os anos de 2004 a 2015, com exceção do ano de 2010, para

todos os Estados e DF. Os Indicadores Sociais destacados são relativos à qualidade de moradia (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e serviços de saneamento em geral) e rendimento mensal domiciliar per capita médio. O resultado consolidado demonstra que entre 2011 e 2015 o Estado vem piorando a sua colocação relativa em relação a esses indicadores. Entre 2004 e 2009 ele sempre manteve uma colocação média abaixo de 20 e neste período mais recente a sua classificação piorou para valores entre 20,4 e 21. O comparativo com as outras unidades subnacionais do Nordeste também retratam um movimento parecido, com a piora da colocação do Ceará em relação às outras unidades durante o período de 2011 a 2015.

Por fim, o último capítulo avalia a possível existência de Ciclos Político-Orçamentários na Política Fiscal do Ceará durante os anos de 2007 a 2014. Para tanto, inicialmente, são esclarecidos os conceitos envolvidos e é ilustrada uma perspectiva histórica abrangendo os principais teóricos desta temática. Em seguida, é realizada uma comparação do fluxo econômico, representado nos Indicadores Fiscais de Resultado Primário e Investimentos/RCL do PAF, com o calendário político do Estado do Ceará do período de 2007 a 2014. Os quatro anos do ciclo eleitoral são classificados em: Anos iniciais de Governo (1º ano e 2º ano) e Anos mais próximos da eleição (Ano Pré-Eleitoral - 3º ano e Ano Eleitoral - 4º ano). É identificada, para os dois Indicadores Fiscais utilizados, uma possível presença de Ciclos Político-Orçamentários durante o período avaliado. Ou seja, a execução orçamentária do Governo do Estado do Ceará apresentou características distintas a depender da fase do ciclo político em que se encontra. Na prática, os Anos iniciais de Governo apresentaram no consolidado um superávit primário (656 milhões - 1º ano e 553 milhões - 2º ano) e níveis menores de investimento (15% - 1º ano e 13,6% - 2º ano), enquanto nos Anos mais próximos da eleição ocorreu um grande déficit primário (438 milhões de déficit - 3º ano e 2,760 bilhões de déficit - 4º ano) e maiores percentuais de investimento (18% - 3º ano e 25,3% - 4º ano).

2 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

A fundamentação teórica do Federalismo surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), nos textos de "O Federalista", de Madison, Hamilton e Jay, publicados em 1788. Assim, o modelo proposto trazia a ideia de conciliação entre a autonomia dos estados (antigas colônias) e a formação de um poder político federal, o qual caberia o estabelecimento de um arcabouço legal de regras válidas para todo o território. Nessa organização política, o princípio de interdependência deveria conviver com o de independência entre as esferas de poder (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 20).

Na última metade do século passado, percebeu-se no mundo um movimento em direção à descentralização e federalização das nações. Como exemplo, Oates (1999) cita as experiências ocorridas nos Estados Unidos, Reino Unido, Itália e nos países em desenvolvimento. Nos Estados Unidos o governo central transferiu significativas parcelas de poder para as unidades subnacionais executarem políticas públicas em diversas áreas como assistência social, saúde, serviços legais e habitação. Neste caso, o argumento é que a proximidade com os interessados proporcionaria uma melhor prestação de serviços. No Reino Unido o que aconteceu foi a criação de parlamentos regionais na Escócia e País de Gales. Na Itália, por sua vez, o movimento em direção à descentralização seguiu uma tendência extrema ao sugerir a separação do país em duas nações. Por fim, nos países em desenvolvimento a descentralização fiscal teria origem na insatisfação da população em relação ao fracasso dos poderes centrais em proporcionar um desenvolvimento sustentável.

2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

O contexto histórico de surgimento do Federalismo no Brasil passa, inicialmente, pela independência do Brasil em 1822 e a formação do Estado Unitário, consolidado pela Constituição de 1824. Posteriormente, grandes transformações do século XIX, como o fim da escravidão, possibilitaram a conjunção de interesses das principais oligarquias brasileiras com o movimento republicano, vitorioso em 1889 (CARVALHO, 2010).

Assim, o ano de 1891 marcou o início do Federalismo no Brasil através da Carta Republicana, onde o governo nacional concedeu competências aos Entes subnacionais (MORA, 2002). Apesar de ter sido inspirado no modelo americano, o Federalismo brasileiro nasceu de forma distinta. Ao invés de ser realizado um pacto formal, dentro de um processo de unificação para a formação do Poder Central, no Brasil essa transformação aconteceu pela insatisfação política e financeira com o centralismo imperial, proporcionando a descentralização do poder político. Desta forma, as unidades subnacionais buscavam a ampliação de sua autonomia política e financeira (ABRUCIO, 1998).

Por outro lado, o grande marco da história recente do nosso país para o Federalismo foi a Constituição de 1988, aprofundando o processo de descentralização, transformando a distribuição de receitas e competências. Estados e Municípios ampliaram a sua autonomia em termos de endividamento e administração de gastos e, como reflexo do retorno da democracia e da demonstração de força das lideranças políticas regionais, importantes bases tributárias foram redistribuídas através de uma reforma tributária (AFONSO; MELLO, 2000).

Souza (2005) destaca que o Federalismo no Brasil foi fortalecido com a Constituição Federal de 1988, mas também ressalta grandes dificuldades. De acordo com a autora, existem especialmente dois tipos de tensões que incidem sobre as regras constitucionais. A primeira surge pelo dilema formado pelo controle fiscal e produção de superávits primários em contraponto à necessidade de recursos orçamentários para as políticas de correção das desigualdades regionais. Outro ponto de tensão é o elevado tempo de resposta para importantes mudanças constitucionais relacionados à agenda macroeconômica. Adicionalmente, ainda segundo a autora, existem três principais problemas que afetam o Federalismo e o Constitucionalismo no Brasil. O primeiro é o histórico de elevado nível de desigualdade regional. O segundo é relacionado com a tendência de tratamento uniforme das esferas subnacionais, em especial os Estados, combinado com a redução das receitas disponíveis, relacionadas também com os altos valores pagos para a União em decorrência do seu endividamento, limitando a capacidade fiscal de investir e transformar realidades. Por fim, a autora completa indicando a escassez de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais (vertical e

horizontal), dificultando as negociações para a redução das disputas entre as unidades federativas.

Para compreender melhor o conceito de Federalismo é importante conhecer como os Estados se organizam e se estruturam. A Forma de Estado descreve como o poder público é organizado dentro do seu território. Então, de acordo com a sua Forma, um Estado pode ser classificado em Unitário ou em Sociedade de Estados. No Estado Unitário não há divisão territorial do poder e todas as competências políticas e administrativas são exercidas pelo poder central. Por outro lado, nas Sociedades de Estados, ao mesmo tempo em que há um Estado soberano, existe a coexistência dos estados-membros. Estes podem possuir soberania, com a união de Estados independentes, sendo essa organização classificada como uma Confederação. A Confederação possui diversas características como: tratado como fundamento constitutivo; laços confederativos de Direito Internacional e relações entre os Estados de caráter diplomático; poder da Confederação não atinge diretamente os indivíduos; direito de secessão (direito de retirada) reconhecido e mínima transferência de poder para o Ente Central (BONAVIDES, 1999).

De outro modo, a Federação é composta de entes autônomos unificados por um pacto federativo, compartilhando uma mesma soberania através de um único Ente Central. Nenhum estado-membro possui a capacidade de se retirar por meios legais, podendo a proibição estar explícita ou não (DALLARI, 1998). Desta forma, o Federalismo pode ser definido como:

[...] um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (self rule plus shared rule). A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial do poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas de ação. Na verdade, o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração de poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social (ALMEIDA, 2001, p. 14).

Bonavides (1999) descreve diversos aspectos do Estado Federal. Nessa forma de organização política há uma associação de vários Estados com o objetivo de uma integração harmônica, onde cada um deles não possui soberania externa, sendo todos submetidos a um único poder federal, conservando parte de sua

independência em alguns temas previstos na ordem constitucional. Um deles é a capacidade de auto-organização, moldando uma ordem constitucional própria. Adicionalmente, dentro das relações federativas, cada Estado pode exigir do poder central o cumprimento de obrigações. Assim, completa Bonavides, os Estados-membros são convertidos em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal.

O Federalismo no mundo contemporâneo se tornou uma alternativa para os Estados de grandes extensões territoriais, com composição plurinacional, pluralidade linguística e grandes concentrações populacionais, conciliando o exercício do poder político nas unidades subnacionais. Desta forma, o Federalismo trouxe o arranjo que proporcionou a coexistência da unidade na diversidade. (HORTA, 2001). Horta (2001) ainda destaca que a organização do Estado, da Sociedade e das Comunidades é fundamentada pelo princípio federativo através da manifestação de três formas de federalismo: estatal, social e supranacional. O federalismo estatal está representado na própria Constituição, com a regulação da organização política e distribuição de competências nos diversos níveis da federação. O federalismo supranacional é percebido no Tratado entre Estados soberanos, com a reunião de seus membros por um pacto formador de uma Comunidade. Por fim, o federalismo social está ilustrado na sociedade, pelos grupos e associações com vida própria e independente da estrutura estatal.

Do ponto de vista da ciência política brasileira, a temática do Federalismo é considerada ainda um campo em formação, pois os estudos acerca das terminologias, teorias e hipóteses dentro dessa área ainda são incipientes, apesar dos avanços de ensaios influenciados, predominantemente, pelo neo-institucionalismo e a emergência da dimensão institucional na vida política (ALMEIDA, 2001). De fato, a autora ainda reforça esta questão ao afirmar que "o estudo do federalismo só tem sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações" (ALMEIDA, 2001, p. 13).

Assim, nessa organização política as esferas de poder convivem ao mesmo tempo com a independência e a interdependência. Ou seja, os entes federativos devem buscar construir mecanismos de parceria e cooperação para a consecução de suas políticas públicas. Trata-se de um arranjo difícil pela natureza eminentemente conflitante dessa relação. Os principais eixos de disputa transitam

pela distribuição de recursos, poder e competências para executar as diversas políticas públicas. De acordo com Ulbrich (2013), as transferências de recursos podem assumir diversos propósitos, entre eles a equidade vertical e horizontal, além do redirecionamento de prioridades. Blöchliger (2007) aborda essa questão dentro da perspectiva da equalização fiscal, com objetivo de corrigir distorções regionais, uma das temáticas principais da descentralização de recursos.

A autora Souza (2005) traz uma visão geral das diversas perspectivas de estudo em que o Federalismo é objeto. De forma consensual, o Federalismo pode ser analisado a partir de duas principais dimensões: desenho constitucional e pela divisão territorial de poder governamental. Dentro dessa concepção, de acordo com a autora, os estudos focam a "divisão de competências entre os entes constitutivos e no poder Legislativo, ao papel do poder Judiciário, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais." (SOUZA, 2005, p. 105). Por outro lado, muitos outros fatores e instituições constituem foco de análise dessa temática no âmbito das dinâmicas da economia política e da cultura política. A autora ainda identifica aspectos pouco analisados, como a sua ligação com a teoria constitucional, as instituições que regem o federalismo e até o sistema fiscal, sendo pouco estudado pela Ciência Política. (SOUZA, 2005).

De acordo com Melo e Cavalcante (2013), no Brasil ainda há uma prevalência do Governo Federal sobre as unidades subnacionais do ponto de vista econômico. Esta se dá pela grande quantidade de recursos da União e pela possibilidade dela ainda reter transferências obrigatórias em situações específicas, fato considerado uma agressão ao princípio federativo. Desta forma, em geral, o autor qualifica a autonomia financeira dos entes da federação como frágil, pois uma parte representativa das receitas dos entes subnacionais vem das transferências constitucionais. Uma situação prática desse desequilíbrio citada pelos autores é a isenção de impostos que possuem repartição tributária, concedida pela União, afetando diretamente as receitas dos Estados e Municípios. E é justamente nessa questão financeira, juntamente com a distribuição das competências entre as unidades da federação, que surge um dos principais temas relacionados à Política Fiscal: o Federalismo Fiscal.

2.2 CONTEXTOS ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIAL DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

As origens do Federalismo Fiscal remontam ao surgimento do próprio Federalismo, com a Revolução Americana e sua independência. Assim, como em outras Teorias, a literatura sobre o Federalismo Fiscal sofreu influência do contexto geopolítico do local em que foi criada, dificultando a sua replicação para outras realidades, como as nações da Europa e da Ásia. Essa dificuldade pode ser percebida em relação ao "Problema da Designação" que trata da questão da distribuição de competências entre os entes federativos. De acordo com os fundamentos teóricos do Federalismo Fiscal, as responsabilidades devem ser atribuídas com base no "Princípio da Equivalência", ou seja, a jurisdição responsável por uma determinada política pública deve coincidir com a cobertura geográfica do impacto dessas políticas nas famílias e nos respectivos eleitores. Vale ressaltar que nessa construção teórica há, normalmente, o pressuposto de que jurisdições subnacionais podem ser criadas, fundidas ou modificadas a um custo praticamente zero. Essa situação pode ser facilmente aplicada nos Estados Unidos, onde a criação de novas unidades governamentais tem sido uma prática comum e ainda há a possibilidade de extensão da cobertura de serviços públicos através da incorporação de novos territórios para a criação de novas jurisdições. Por outro lado, em geral, isso não seria possível na maior parte dos governos locais europeus ou asiáticos (AHMAD, 2006).

Esse processo aumentou a importância dos estudos sobre o federalismo fiscal, dentro contexto da construção de políticas públicas. Paralelamente, tem havido um desenvolvimento de métodos econômicos e análises em conjunto com as mudanças institucionais que têm surgido. Um exemplo desse movimento é a criação de regiões através da inserção de um novo nível de administração entre o governo central e os governos locais. Os sistemas regionais não se encaixam bem dentro da teoria do Federalismo Fiscal, que se concentrou em grande parte nas escolhas entre sistemas federal e unitário. Eles têm desenvolvido instituições peculiares, difíceis de serem retratadas de forma universal (AHMAD, 2006).

Federalismo e descentralização eram tradicionalmente encontrados em países ricos com sistemas democráticos consolidados. A América Latina foi uma exceção a esse padrão. As federações dessa região passam por constantes

desvios, saindo muitas vezes da democracia para governos autocráticos. A Grã-Bretanha atuou promovendo o Federalismo a fim de fornecer um arcabouço institucional pós-colonial para, em especial, países grandes e diversificados, como a Índia e Nigéria, e também para alguns menores, como os Emirados Árabes Unidos. Por outro lado, em alguns casos as Federações não sobreviveram, como nas Antilhas Britânicas, ou então passaram por tensões extremas, como na Nigéria. Apesar das dificuldades, o Federalismo sobreviveu e prosperou em muitas partes do mundo. As duas últimas décadas têm testemunhado a propagação dos governos descentralizados nos países em desenvolvimento. Novas federações estão sendo criadas das diversas formas. A China, por exemplo, foi evoluindo de um Estado Unitário para, gradualmente, ser transformada em um efetivo sistema de vários níveis, com as unidades subnacionais possuindo um grau razoável de autonomia. No caso de Hong Kong e Macau foram criados arranjos legais especiais para o retorno dessas antigas colônias. Na Indonésia, por sua vez, a forma unitária continuou em vigor, apesar do acréscimo de descentralização em leis promulgadas em 2000, e, mais recentemente, em arranjos assimétricos para a região de Aceh (AHMAD, 2006).

Vale ressaltar que condições políticas e econômicas distintas exigem uma adaptação nas instituições e na sua perspectiva de análise. Assim, nos países em desenvolvimento, a descentralização busca objetivos distintos como a redução da pobreza e uma melhor prestação de serviços, apesar das evidências não serem conclusivas. Certamente, as características especiais dos países em desenvolvimento representam um desafio para a descentralização e para os teóricos. Há o argumento de que unidades subnacionais nesse contexto pode gerar um benefício limitado, pois o avanço do federalismo poderia gerar altos custos da máquina pública, juntamente com a dificuldade de monitoramento eficiente dos agentes públicos e políticos. Este conjunto de fatores pode aumentar as possibilidades de captura por parte das elites, com a despesa pública sendo primordialmente direcionada para o seu enriquecimento, especialmente nas sociedades mais desiguais. A literatura sobre o tema também destaca a questão da equidade no âmbito do federalismo, existindo um *trade-off* entre eficiência e equidade, sendo o poder central o principal responsável pela redistribuição de renda e redução das desigualdades. Adicionalmente, cabe destacar que a melhoria da escolaridade, em conjunto com a equalização social pode proporcionar uma melhora

na responsabilização política, proporcionando um maior controle social, gerando benefícios multiplicadores para a sociedade como um todo (AHMAD, 2006).

Conforme Ahmad (2006), Musgrave trouxe em 1959 uma definição de Federalismo Fiscal como um sistema que o propósito é permitir que diferentes grupos, vivendo em diferentes estados, possam expressar diferentes preferências por serviços públicos, levando a diferentes níveis de tributação e serviços públicos. Em linhas gerais, de acordo com Oates (1999), essa teoria atesta que o governo central deve ser responsável pela função econômica estabilizadora, pela redistribuição de renda e pela defesa nacional. Já os Entes subnacionais deveriam ficar responsáveis pelos serviços públicos prestados dentro da sua jurisdição. Essa argumentação não reflete a alta complexidade existente, onde, por exemplo, existem esforços regionais nas questões macroeconômicas e na equalização da renda, além da polêmica em relação à prestação de outros serviços públicos, como educação e saúde.

Hillman (2003), por sua vez, traz a sua definição de Federalismo Fiscal: “O Federalismo Fiscal descreve uma estrutura de múltiplos governos com uma determinada tributação e responsabilidades de gastos”. Outros autores também trataram do tema, como Tiebout, Mancur Olson e Wallace Oates, entre as décadas de 1950 e 1970, focaram em questões normativas, abordagem dominante na época. Oates (1999) ressalta que o Federalismo Fiscal é uma questão abordada pelas Finanças Públicas, tendo como foco a estrutura vertical do setor público. Ele explora, tanto em termos positivos, como normativos, os papéis de diferentes níveis de governo e de que forma eles se relacionam entre si através de instrumentos como as transferências governamentais. A questão central desta temática passaria pela definição da distribuição das competências, funções e instrumentos de governo entre os mais diferentes níveis.

Oates (2008) ainda destaca o surgimento de diversos estudos sobre Federalismo Fiscal com abordagens inovadoras, apontando para o surgimento de uma segunda geração da Teoria do Federalismo Fiscal. Essas pesquisas tomaram por base países como o Brasil e a Argentina onde unidades subnacionais, com gestões fiscais irresponsáveis exercidas por políticos locais poderosos, produziram dívidas, assumidas pelo ente Federal, gerando uma grande crise financeira nacional e, eventualmente, uma situação de dificuldades para quitar as dívidas. Esse comportamento tem origem na própria forma em que o Estado é estruturado, ou

seja, nas suas instituições políticas e fiscais. Há, desta forma, incentivos para que os políticos possuam uma gestão fiscal irresponsável que compromete o funcionamento do Estado como um todo. A lógica é que, mesmo com gestões temerárias, haveria a perspectiva e possibilidade do Governo Federal assumir a dívida e evitar uma falência da unidade subnacional. A fim de entender melhor como esses países chegaram nessa difícil situação, economistas como Wildasin, Qian e Roland e Goodspeed desenvolveram uma técnica de análise baseada na Teoria dos Jogos. Com isso, a partir dessa teoria, há uma nova perspectiva sobre o Federalismo Fiscal, revelando intrigantes interações entre as disfunções de comportamento nos sistemas de fiscais federais de diversos países através de abordagens modernas para entender as estratégias envolvidas no comportamento dos agentes econômicos.

Oates (2008) complementa destacando, também, o surgimento de teorias mais conservadoras, caracterizadas como uma abordagem da Economia Política no âmbito da descentralização fiscal e da literatura da Escolha Pública. Introduzindo alguns pressupostos básicos em relação ao comportamento dos agentes públicos e especificando com mais cuidado o conjunto de instituições políticas, essa corrente oferece uma visão enriquecida do dilema existente em um governo de multiníveis entre a coordenação das decisões públicas das autoridades regionais e a aderência dos resultados em relação às preferências da população local. Esses trabalhos foram motivados por uma insatisfação com as abordagens tradicionais sobre o Federalismo Fiscal. Assim, na abordagem da Economia Política há a utilização de duas principais premissas da Teoria da Descentralização. Na primeira, há o descarte da consideração de que os agentes públicos buscam maximizar o bem-estar da população de sua jurisdição. Na segunda, é desconsiderada a hipótese de serviços públicos prestados de forma centralizada produzem resultados uniformes localmente. Em vez disso, os modelos de estudo dessa estrutura incorporam uma estrutura explícita de tomada de decisão por parte do poder legislativo e um processo eleitoral onde um indivíduo pode identificar qual o padrão de produção local produzido por um sistema centralizado. Na prática, essa corrente de análise considera diversos desvios e distorções que podem ocorrer na formulação e execução das políticas públicas que repercutem diretamente no seu desempenho, inclusive a busca de benefícios próprios por parte dos agentes públicos e, também, a definição das escolhas em função do processo eleitoral. Todos esses fatores são

levados em conta na hora de comparar os resultados das políticas públicas prestadas de forma centralizada ou descentralizada. A visão tradicional de análise do Federalismo Fiscal há uma noção clara de que a descentralização produz benefícios e é a forma mais eficiente de prestar serviços públicos locais, mas, conforme descrito anteriormente, existem pressupostos questionáveis utilizados para essa conclusão.

Todas essas teorias nos ajudam a entender melhor o Federalismo Fiscal, fenômeno político-social presente em diversas sociedades modernas, e é nesse contexto que ele ganha importância e se destaca dentre os principais temas da Política Fiscal de um determinado Ente da federação.

Do ponto de vista econômico, o contexto do Federalismo Fiscal brasileiro foi marcado por ciclos de expansão e retração econômica, combinados com medidas políticas e legais que moldaram as relações interfederativas entre o Governo Federal, Estados e Municípios. Após um período de acelerado crescimento econômico, coincidente com um regime de ditadura militar, as crises mundiais marcadas pelos choques no preço do petróleo em 1973 e 1979 afetaram decisivamente o Estado brasileiro. Juntamente com um cenário recessivo e de explosão inflacionária, a década de 1980 trouxe também o processo político de redemocratização, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Souza (2002) destaca ainda que no período de 1980 a 2000 houve um grande crescimento da quantidade de municípios existentes no Brasil, sendo criados 1.586, saindo de 3.974 (1980) para 5.560 (2.000). Trata-se de um crescimento de 40% nacionalmente, com destaque para as regiões Norte (+ 193%) e Sul (+ 65%). Em geral, essa proliferação desenfreada de novos Entes federativos teve como principais atores as elites locais, que aproveitaram o enfraquecimento do governo central para obter um novo nicho de poder localizado. Em 1996 foi promulgada uma Emenda Constitucional dificultando a criação de novos municípios. De qualquer forma, o grande efeito colateral desse movimento foi um agravamento da crise fiscal nacional, pois para cada município criado, um conjunto de novos gastos obrigatórios de manutenção do aparato burocrático era gerado.

O crescimento experimentado pelo Brasil nas décadas de 1950, 1960 e 1970 veio acompanhado de desequilíbrio fiscal e desajuste macroeconômico refletido em altas taxas inflacionárias e ambiente recessivo nas décadas de 1980 e 1990. Assim, o Plano Real lançado em 1994, como forma de combater esse cenário,

exerceu grande influência sobre a política fiscal executada pelo Governo Federal e pelas unidades subnacionais. Suas origens são destacadas por Bresser (1994), ao citar a existência de 13 planos de estabilização após a crise desencadeada em 1979 pelo 2º choque do petróleo. Os 12 planos anteriores teriam fracassado por dois principais motivos: falta de apoio político para o ajuste fiscal e incompetência para executar o plano. Para o Plano Real, existia uma condição econômica muito melhor, indicando que ele poderia obter êxito: reservas internacionais em nível suficiente para garantir a nova moeda, preços relativos equilibrados, empresas sólidas e reestruturadas, abertura comercial para coibir os abusos de práticas monopolistas no mercado e avanços significativos da política fiscal nos anos anteriores ao plano. Adicionalmente, também havia apoio político e um acordo social para realizar as ações do plano que incluíam o combate à inflação inercial.

Giambiagi (2005), por sua vez, destaca que o Plano Real sucedeu cinco planos frustrados de estabilização econômica: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). O início do Governo Fernando Henrique Cardoso trouxe um cenário complexo para a sustentação do plano. A inflação ainda estava alta (de julho de 1994 a junho de 1995 foi de 33% - medida pelo INPC), o mercado estava sobreaquecido, com crescimento acima de 10% no segundo semestre de 1994 (gerando pressões inflacionárias), havia a crise internacional do México (iniciada no final de 1994), levantando dúvidas sobre a sustentação do câmbio brasileiro valorizado, e, por fim, as reservas internacionais caíram de US\$ 43 bilhões em junho de 1994 para US\$ 32 bilhões em abril de 1995. Apesar desse contexto de dificuldades, de forma geral, o Plano Real foi bem sucedido no combate à inflação, mas trouxe dois grandes problemas: desequilíbrio externo crescente (aumento excessivo das importações e fraco desempenho das exportações) e uma séria crise fiscal (déficit público e dívida crescente). O desequilíbrio das contas externas foi um reflexo da sobrevalorização do Real diante do Dólar, mantida pelo Governo Federal durante os primeiros anos do Plano Real. O cenário externo também foi desafiador, com sucessivas crises que afetaram decisivamente as exportações brasileiras e reduziram a liquidez internacional, como a da Ásia (1997) e da Rússia (1998). Desta forma, o Plano Real foi sustentado por medidas monetárias ortodoxas, como uma política monetária de juros altos (de 1995 a 1998 a taxa selic oferecia um rendimento real, descontada a inflação, de 22% ao ano, em média), cujos efeitos principais foram a manutenção da sobrevalorização do

câmbio (em dezembro de 1998, o Real estava mais de 20% valorizado em relação ao dólar, comparado com junho de 1994) e uma elevação do endividamento brasileiro. Do ponto de vista fiscal, a situação brasileira estava severamente agravada. Durante o primeiro governo FHC, havia um déficit primário do setor público consolidado, um déficit nominal acima de 6%, em média, durante os anos de 1995 a 1998, além de uma dívida pública crescente, tanto externa como interna. De fato, na prática o governo gastava bem mais do que arrecadava, executando uma política fiscal expansionista. Adicionalmente, nesse período ocorreu a deterioração da âncora cambial como instrumento básico da política econômica. Inicialmente, como fator controlador da inflação o câmbio sobrevalorizado funcionou bem, mas os custos decorrentes da sua manutenção foram desgastando ainda mais a situação fiscal do país. Desta forma, o Governo Federal também buscou um auxílio do FMI (Fundo Monetário Internacional), culminando em um pacote de US\$ 42 bilhões, tendo como contrapartida um forte ajuste fiscal, com o resultado primário saindo de 0,0% em 1998 para 3,0% em 2000 e 2001.

Em janeiro de 1999, início do segundo governo FHC, após o agravamento da crise de credibilidade (incapacidade da base aliada em aprovar as medidas de ajuste fiscal) e intensa fuga de capitais, ocorreu a desvalorização do Real frente ao Dólar. Saindo de uma taxa de R\$ 1,20, em menos de 45 dias ele já estava acima dos R\$ 2,0. No âmbito da política econômica, as ações do governo federal foram de aumentar a taxa básica de juros, adotar um novo sistema de metas de inflação e renegociar o pacote com o FMI, aumentando ainda mais as metas de superávit primário para 3,1%, 3,25% e 3,35% do PIP entre os anos de 1999 a 2002.

Como resposta às dificuldades encontradas, foram realizadas diversas reformas destacadas por Giambiagi (2005): privatização; fim dos monopólios estatais no Petróleo e Telecomunicações; mudança no tratamento do capital estrangeiro; saneamento do sistema financeiro; reforma (parcial) da Previdência Social; renegociação das dívidas estaduais; aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); ajuste fiscal, a partir de 1999; criação de Agências Reguladoras e sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

As privatizações da gestão FHC foram marcadas pelas vendas das empresas concessionárias de serviços públicos, em especial na área de telecomunicações e energia. Na prática, apesar de serem alinhadas com uma corrente ideológica de redução da participação do Estado na Economia, os grandes

montantes arrecadados eram usados para cobrir os elevados déficits públicos verificados e também para cobrir o desequilíbrio da conta-corrente externa brasileira. O total acumulado foi de US\$ 100 bilhões, com os maiores valores sendo alcançados em 1997 (US\$ 28 bilhões) e em 1998 (US\$ 38 bilhões). Do ponto de vista negativo, cabe ressaltar que a propaganda inicial do governo de que sobriariam recursos para serem investidos na área social não se concretizou e também, especialmente no setor elétrico, a privatização não gerou estímulo para os grandes investimentos necessários para esta área, ocasionando, posteriormente, graves problemas no abastecimento de energia elétrica em 2001. Na avaliação do autor, houve tanto aspectos positivos como negativos desse processo de privatização, estando o Brasil em um posto intermediário entre o grande êxito verificado na Inglaterra de Margaret Thatcher e o fracasso evidenciado na década de 1990 na Argentina (GIAMBIAGI, 2005).

O fim dos monopólios nas áreas de petróleo e comunicações abriu o caminho para a competição no setor de petróleo e para a privatização da Telebrás. Já a mudança do tratamento do capital estrangeiro abriu espaço para a participação de investidores estrangeiros na exploração de mineração e energia. Em ambos os casos foi necessária a edição de emendas constitucionais e contribuíram para atrair investimentos estrangeiros para o Brasil (GIAMBIAGI, 2005).

A criação das agências reguladoras, entre elas a Agência Nacional do Petróleo - ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL fez parte do projeto de transformação do papel principal do Estado, saindo de um Estado produtor de bens e serviços para um Estado regulador da atividade econômica, seguindo, em parte, o modelo existente em alguns países desenvolvidos. Desta forma, o governo anunciava como principais objetivos a defesa dos interesses do consumidor, o controle do cumprimento dos contratos, nível de investimento e a qualidade do serviço (GIAMBIAGI, 2005).

O sistema de metas de inflação, apesar de ser ainda precário do ponto de vista institucional devido à ausência de autonomia do Banco Central, demonstrou um compromisso do Governo Federal em manter a estabilidade de preços. Assim, as metas ajustam as expectativas de mercado para o ambiente macroeconômico de variação de preços, sendo a sua implementação caracterizada pela gestão profissional do Banco Central, pelo aumento da transparência nas comunicações com o setor privado, pela elaboração periódica das atas das reuniões e "Relatórios

de Inflação" e pela manutenção de taxas inflacionárias muito mais baixas que em governos anteriores (GIAMBIAGI, 2005).

Em relação ao sistema financeiro, houve uma exposição das ineficiências de algumas empresas do setor que perderam receitas advindas do ciclo de alta inflação. Desta forma, entre 1997 e 1999 vários bancos entraram em crise: Econômico, Nacional, Bamerindus, Banespa e BANERJ. A atuação do governo federal seguiu diversas frentes. Uma delas foi a instituição do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), com a criação de uma linha especial que custou entre 1% e 2% do PIB. O poder central também articulou a privatização da maioria dos bancos estaduais junto aos governadores, além de facilitar a entrada de novos competidores internacionais no mercado. Outras ações no setor envolveram o estímulo à concentração do setor, ampliação dos requisitos de capital para a constituição de bancos e a melhoria do acompanhamento e monitoramento de risco por parte do Banco Central (GIAMBIAGI, 2005).

A reforma da Previdência ocorreu em duas fases. Na primeira, através da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, foi estabelecida uma idade mínima de aposentadoria para novos servidores da administração pública, ampliado o tempo de contribuição para quem já estava na ativa e foi remetido à legislação ordinária o processo de cálculo das aposentadorias dos trabalhadores do setor privado - INSS. Em seguida, através da Lei nº 9.876/99, foi aprovado o Fator Previdenciário, cujo principal objetivo era retardar as aposentadorias precoces, pois haveria perdas financeiras para quem se aposentasse cedo (GIAMBIAGI, 2005).

É importante destacar as duas principais heranças da era FHC dentro da perspectiva do Federalismo Fiscal, influenciando decisivamente a condução da Política Fiscal das unidades subnacionais: a renegociação das dívidas estaduais (Lei 9.496/97, com o PAF - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados), e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001).

Sobre a renegociação das dívidas estaduais, o que aconteceu foi uma troca de titularidade da dívida pública estadual, com a sua efetiva federalização, tornando esses Entes devedores da União. Era um contrato de 30 anos, com juros reais implícitos de 6% ao ano, a serem pagos pela tabela price, com as parcelas limitadas a um teto de 13% da receita das unidades devedoras. Adicionalmente, foi criado um mecanismo legal pela União para evitar que novos calotes fossem dados

pelos Estados. Aproveitando do fato de que boa parte das receitas dos Estados é arrecadada pelo Governo Federal e, posteriormente, repassada através das transferências constitucionais obrigatórias, foi criado um eficiente sistema de garantia de pagamento, onde a União era autorizada a reter os valores necessários para o pagamento do saldo devedor. Ela também, caso necessário, era autorizada a se apropriar das receitas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no circuito bancário, praticamente inviabilizando um default dos devedores. As vezes que ocorreram atrasos o governo federal exerceu o seu poder sobre as unidades subnacionais e conseguiu a efetiva quitação da dívida (GIAMBIAGI, 2007).

Por outro lado, também foi criado um efetivo sistema de acompanhamento do desempenho fiscal dos Entes que aderiram ao processo de renegociação de dívidas chamado de Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estado (PAF). Através dele são fixadas metas de diversos indicadores fiscais, como Resultado Primário, Endividamento e Receitas, que são acompanhadas regularmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Qualquer novo empréstimo ou financiamento com aval da União também só pode ser contratado se for previsto no PAF e autorizado pela STN, entre as diversas exigências que devem ser cumpridas para concretizar essa operação financeira. Segue abaixo a descrição desse programa feita pela própria STN:

O Programa de Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos 25 Estados que refinanciaram suas dívidas (Amapá e Tocantins não o fizeram), apresenta metas anuais para um triênio, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior. Também anualmente poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Estes procedimentos deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento. As propostas de metas fiscais apresentadas pelos Estados e Distrito Federal são avaliadas pelo Ministério da Fazenda, que manifesta sua concordância de acordo com metodologias de análise técnica, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, as quais buscam preservar a solvência do ente federado, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos contratualmente. Ao longo da existência dos Programas de Ajuste Fiscal, por conta da adoção de uma postura consistente com a manutenção do equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica, os resultados alcançados pelos Estados foram significativos, em especial na redução do endividamento estadual. Ademais, as revisões dos programas se coadunam com o entendimento do Governo Federal de que deve haver um compartilhamento dos benefícios da estabilidade econômica entre os entes que se esforçaram e mantêm uma situação fiscal equilibrada. (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL – STN, [201-?]a)

A legislação que rege o processo de endividamento dos Estados e Municípios com a União é composta pelos seguintes atos normativos: Lei nº 9.496/97: rolagem da dívida dos Estados e Municípios; Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20/12/2001: Limites da Dívida Consolidada e a Resolução nº 43 do Senado Federal, de 20/12/2001: Operações de crédito interno e externo (BACEN, 2008).

Gobetti (2009) e (2010) aborda o ajuste fiscal ocorrido no Brasil no período de 1998 a 2006, influenciado pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PAF e pela Lei de responsabilidade Fiscal - LRF, tanto do ponto de vista dos Estados quanto da União, analisando desde a qualidade do ajuste quanto à sua sustentabilidade no longo prazo, além de questões macroeconômicas. O autor identificou que, em geral, nesse período (1998-2006) a maioria dos Estados melhorou a sua situação fiscal, medida através de diversos indicadores. Adicionalmente, foi percebida a implantação de um novo padrão de financiamento das despesas, sem endividamento e com mais controle dos restos a pagar.

Por outro lado, devido a uma discrepância entre o resultado primário encontrado a partir dos dados contábeis apurados pelos Estados (através do balanceamento entre receitas e despesas) e o resultado primário calculado pelo Banco Central (medido partir da variação do endividamento líquido), foram encontrados indícios de que os dados retratados por essas unidades subnacionais não são confiáveis. Inclusive, o autor descreve que os Estados podem estar adotando uma "contabilidade criativa" nos demonstrativos, em especial na Despesa com Pessoal. Outro fator relevante encontrado no estudo é o comportamento dos gastos correntes. Foi verificado um aumento constante dessa rubrica nesse período, inclusive em uma velocidade maior que os investimentos. Assim, o investimento, importante fator de alavancagem econômica, estaria sendo preterido nas escolhas governamentais de alocação de recursos. Conseqüentemente, mesmo com um ajuste fiscal sendo realizado, não haveria sustentabilidade do mesmo no longo prazo. A principal razão para esse fato seria a incapacidade dos governos estaduais em realizar um nível mínimo de qualidade na alocação de recursos e na prestação de serviços públicos. Reduzir o déficit público dessa forma simplesmente enfraqueceria as economias regionais. Portanto, a forma de ajuste deveria ser

repensada para viabilizar o aumento do investimento, inclusive para as unidades mais endividadas da federação (GOBETTI, 2010).

Gobbetti (2009) destacou ainda que a política de ajuste fiscal realizada a partir de 1999 apresentou custos expressivos por estar associada a fatores como: política monetária restritiva, aumento de carga tributária, redução do investimento público ao menor nível em 30 anos, inibir os investimentos privados e gerar um alto custo fiscal sobre o endividamento pelas taxas de juros elevadas. Desta forma, seria necessário repensar o modelo macroeconômico atual, partindo do pressuposto que as taxas de juros reais elevadas são a causa primária do déficit e não sua consequência. O autor propõe uma saída heterodoxa, conciliando o pensamento de Keynes com o princípio do equilíbrio fiscal, mantendo um orçamento equilibrado, mas separando o orçamento corrente (onde deve ser mantido o equilíbrio) do orçamento de capital (passível de déficits). Assim, "o equilíbrio fiscal na perspectiva keynesiana deveria se pautar pelo controle das despesas correntes e por um tratamento e financiamento dos projetos de infraestrutura e outros fundamentais para a elevação da capacidade produtiva do país" (GOBETTI, 2009, p. 24). Os investimentos governamentais não funcionariam apenas como complementos das ineficiências apresentadas pela área privada, e sim seriam fundamentais dentro de um contexto macroeconômico de sustentabilidade do desempenho da economia no longo prazo. Os investimentos, se bem planejados, podem criar um círculo virtuoso econômico, ampliando a poupança pública (pelo aumento da arrecadação ou pela redução da relação dívida/PIB), melhorando as expectativas dos agentes econômicos, a liquidez da economia e reduzindo as taxas de juros e, conseqüentemente, o custo fiscal. Atualmente, os investimentos públicos e semi-públicos (incluindo estatais) se encontram em um nível muito baixo, representando apenas 3% do PIB e menos de 20% do total da formação bruta de capital fixo do país.

A crise veio acompanhada de dificuldades das nações em manter equilíbrio orçamentário. Assim, o período entre meados dos anos 1970 e 1990 presenciou o desajuste fiscal em diversos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), com grandes déficits. A resposta encontrada seguiu, em geral, o caminho da ortodoxia econômica, com o surgimento nos anos 1990 de arcabouços legais e institucionais para promover a responsabilidade fiscal. Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido priorizaram a

transparência fiscal e muitos outros países adotaram regras que estabeleciam limites de déficit e endividamento. O Reino Unido, particularmente, adotou também a "Regra do Investimento Sustentável", onde havia o indicativo de que a proporção entre a dívida líquida e o PIB deve se manter estável e em um nível prudente, e a "Regra de Ouro", mecanismo que indica que as Receitas de Capitas, como empréstimos e financiamentos, não podem ser utilizadas para bancar despesas correntes, como gastos com a manutenção da máquina pública. Foi verificada em outros países a utilização de outras regras, como as metas plurianuais de déficit e endividamento (ex: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e os Estados Unidos) e um mecanismo de limitação do gasto (ex: Suécia, Holanda, Finlândia e os Estados Unidos). Houve ainda o surgimento de propostas de mudanças institucionais radicais, como a criação de uma Autoridade Fiscal Independente - Banco Central com independência para determinar políticas fiscais. Todas essas medidas tinham como objetivo promover a disciplina fiscal. De forma geral, a literatura sugere que as principais diretrizes para administrar os déficits são: melhorar a transparência fiscal, intensificando a responsabilização dos gestores públicos; adotar regras fiscais ou metas fiscais; implantar uma reforma institucional para aumentar o poder do Ministro da Fazenda em relação aos outros Ministros que gerenciam os gastos públicos e promover uma reforma radical nas instituições, criando uma Autoridade Fiscal Independente. (HEMMING E KELL, 2001).

No Brasil, essa corrente de pensamento que busca adotar regras e instituições para promover uma "Gestão Fiscal Responsável" foi materializada na Lei Complementar nº 101/2001, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Esta lei foi claramente inspirada nos outros normativos que foram criados em outros países, sendo amplamente estudada e discutida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada um produto da visão liberal de Estado, pois indica que a despesa pública e o crédito público são variáveis dependentes da Receita Pública, tendo como prioridade o equilíbrio orçamentário do Estado. As principais medidas para a obtenção desse equilíbrio são: aumento da arrecadação das receitas públicas, controle efetivo do gasto público e do endividamento público, definições de metas fiscais anuais para três exercícios financeiros e a obrigação de divulgar amplamente os principais atos decorrentes da gestão dos recursos públicos. Desta forma, exige aos gestores

públicos, nos níveis federal, estadual e municipal, sob pena de responsabilização, ações planejadas, restritivas e transparentes (PASCOAL, 2005).

Luque e Silva (2004) defendem que o comportamento dos políticos é muitas vezes contraditório e que o desequilíbrio orçamentário tende a ser crônico, gerando a necessidade de um arcabouço institucional para minimizar condutas indesejáveis de governantes e ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado, representado no Brasil pela LRF e a Lei nº 10.028/2000 que estabelece penas relacionadas aos desvios na conduta da gestão fiscal. Assim, esse conjunto de Leis teria como principais objetivos:

1) o planejamento fiscal; 2) o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato; 3) a definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público; 4) a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes; 5) a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal. (LUQUE E SILVA, 2004, p. 405).

O planejamento fiscal, sendo realista e responsável, seria o principal instrumento de uma gestão fiscal equilibrada. Dentre as peças orçamentárias que compõem o planejamento fiscal no Brasil (Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Plano Plurianual - PPA), apenas o PPA não foi contemplado com regulamentação pela LRF, pois foi vetado o artigo correspondente. Assim, do ponto de vista do planejamento fiscal, a LRF procurou regular as outras Leis. Coube à LDO o papel de fornecer parâmetros para a construção da LOA, entre eles a criação do Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Vale ressaltar que na LRF não são estabelecidas explicitamente a necessidade de metas orçamentárias superavitárias, deixando essa decisão em aberto para o gestor público. Sobre o último ano de mandato, a LRF buscou evitar que ocorresse o comprometimento de orçamentos futuros através de restrições na execução de despesas diversas que não são pagas de um exercício para o outro (restos a pagar), no aumento da despesa de pessoal (proibido nos últimos 180 dias do mandato) e na antecipação de receitas orçamentárias - ARO (proibidas no último ano). Em relação ao endividamento, a LRF não fixou valores, mas instituiu um arcabouço institucional geral e remeteu a outros normativos legais a especificação dos limites relacionados ao endividamento. Adicionalmente, ela também proibiu as operações de créditos entre Entes da federação, fato importante para evitar que futuras dívidas dos Entes subnacionais sejam repassadas para a União no futuro. A

LRF trouxe também um controle rígido sobre os gastos com pessoal, partindo do pressuposto que eles tendem a crescer de forma exorbitante. Foram fixados limites quantitativos máximos para os Entes e os Poderes, baseados na relação entre a despesa com ativos, inativos e pensionistas e a Receita Corrente Líquida - RCL. Esse controle foi incluído no texto da Lei por solicitação dos governos estaduais. Sobre a transparência e a participação popular, a LRF avançou ao obrigar a ampla divulgação dos relatórios padronizados de execução fiscal e a apresentação regular dos resultados através de audiências públicas. (LUQUE E SILVA, 2004).

De acordo com Cruz (2006), outras Leis no Brasil regularam como os gestores públicos deveriam se comportar ao longo do seu mandato popular ou cargo público assumido através de concurso público, como a Lei da Improbidade Administrativa. Assim, a principal inovação da LRF seria na responsabilização direcionada para a gestão financeira, realizada através do acompanhamento sistemático dos resultados da execução orçamentária de forma mensal, trimestral, anual e plurianual. Aguiar (2006, p. 28) complementa, descrevendo a Responsabilidade na Gestão Fiscal como a "submissão do agente público às consequências legais que derivam do respeito do exercício legal e de fato do Dever de Fidelidade Funcional". Figueiredo (2005), por sua vez, descreve a Responsabilidade na Gestão Fiscal como atuação responsável na arrecadação das receitas realização das despesas públicas. Assim, a LRF, criada durante o governo FHC, tem influenciado decisivamente as decisões governamentais de Política Fiscal em todos os níveis (federal, estadual e municipal), afetando diretamente o Federalismo Fiscal brasileiro.

Giambiagi (2009) resume os cinco principais fatos que compuseram o processo de ajuste das contas públicas nas décadas de 1980 e 1990. O primeiro foi o ordenamento institucional, com a criação da STN e o fim da "conta movimento" do Banco do Brasil, em meados da década de 1980. O segundo foi uma melhoria contínua das estatísticas fiscais oficiais, durante todo o período. Em terceiro, foram as privatizações, especialmente das estatais estaduais, que dificultaram a expansão de impropriedades na gestão fiscal. Em quarto, a mudança estrutural na situação financeira das unidades subnacionais (Estados e Municípios). Por fim, um severo ajuste fiscal, iniciado em 1999, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC e aprofundado durante o primeiro mandato do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva - Lula.

Dentro da literatura especializada existe um grande debate sobre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com Giambiagi (2009), o primeiro governo Lula possuiu um balanço ambíguo. De um lado, ocorreram resultados primários consistentes, com superávit médio de 4% a 5% do PIB durante todos os anos, além da queda da relação dívida pública / PIB, muito significativa porque o endividamento brasileiro havia crescido de forma ininterrupta por 20 anos seguidos até 2002. Esses resultados demonstram um amadurecimento econômico e político da gestão fiscal brasileira. Entretanto, ao mesmo tempo, o gasto público continuou crescendo, seguindo a tendência dos governos do FHC. Outro ponto a ser destacado é a ausência de reforma mais ambiciosa da Previdência Social, a fim de inibir a trajetória de crescimento da relação entre os gastos previdenciários / PIB, em ascensão nos 18 anos anteriores ao início do governo Lula. Aparentemente, como forma de financiar a elevação sistemática do gasto público corrente, ocorreu um aumento da carga tributária, combinada com a manutenção dos baixos níveis de investimento verificados nos governos anteriores. Assim, seria importante a implementação de um limite, preferencialmente declinante com o tempo, para a relação entre as despesas correntes / PIB. Diante desse quadro, os principais desafios para o setor público são: melhorar a qualidade do gasto; reduzir a pressão das despesas previdenciárias; viabilizar a redução da carga tributária e aumentar o investimento público.

Barbosa e Souza (2010) qualificaram os três primeiros anos do governo Lula (2003-2005) dentro de uma visão neoliberal nas ações de política econômica. A partir de 2005, a corrente desenvolvimentista dentro do governo começou a ganhar mais espaço, através de três grandes linhas de atuação: medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário, visando aumentar o crescimento e estimular o potencial produtivo da economia; desenvolvimento social através do incremento nas transferências de renda e do salário mínimo; e, por fim, o aumento dos investimentos públicos e o reposicionamento do papel do Estado para atuar diretamente no planejamento de longo prazo do país. A ideia seria criar um círculo virtuoso na economia, estimulando o desenvolvimento da potencialidade de crescimento através dessas medidas. Vale a pena destacar o trecho a seguir onde é detalhado como seria esse processo:

Os ganhos potenciais de produtividade da economia brasileira decorrem de várias fontes, mas podem ser agrupados em cinco categorias, segundo a visão desenvolvimentista. Em primeiro lugar, a aceleração do crescimento gera ganhos de escala na produção e, com isso, possibilita um aumento não-inflacionário tanto dos lucros como dos salários por unidade produzida. Em segundo, a aceleração do crescimento faz crescer o emprego nos setores formais, gerando desenvolvimento na produtividade média da economia pelo simples deslocamento de trabalhadores de atividades de menor produtividade para outras de maior produtividade. Em terceiro lugar, a aceleração do crescimento induz as empresas a aumentar seus investimentos, o que por sua vez promove expansão e modernização da capacidade produtiva da economia. Em quarto, a aceleração do crescimento possibilita o desenvolvimento de novos mercados, abrindo novas fronteiras de expansão para a economia. Por fim, em quinto lugar, a aceleração do crescimento provoca uma revisão para cima das estimativas sobre o potencial produtivo da economia. Assim, ela induz a uma mudança no estado de confiança dos agentes econômicos. (BARBOSA E SOUZA, 2010, p. 11).

De forma resumida, Barbosa e Souza (2010) ressaltaram o surgimento de uma nova fase de desenvolvimento econômico e social com o governo Lula, pois foi unido o crescimento com a redução das desigualdades sociais históricas do Brasil, transformando o papel do Estado para protagonista no estímulo ao desenvolvimento e planejamento no longo prazo.

Morais e Saad-Filho (2010) seguem uma linha de argumentação semelhante, destacando que o governo Lula, a partir de 2006, seguiu uma proposta econômica novo-desenvolvimentista, com inspirações no Keynesianismo e no Neoestruturalismo Cepalino, dando coerência às políticas macroeconômicas adotadas, atribuindo um papel central ao Estado. Trata-se de um projeto político para implantar uma estratégia nacional de desenvolvimento que superasse a grande distância econômica e social que o Brasil possui das nações mais desenvolvidas. Adicionalmente, todo esse processo de construção de um Estado forte tem como condição básica a equidade social. Os autores salientaram que o segundo governo Lula possuía uma característica híbrida, unindo as premissas macroeconômicas do governo FHC com as propostas desenvolvimentistas, produzindo resultados significativos em termos de crescimento econômico, distribuição de renda e redução da pobreza. Por outro lado, há a preocupação com a sustentabilidade desse modelo devido aos crescentes problemas com a conta de transações correntes e o ônus fiscal das intervenções governamentais.

Bastos (2012) identifica duas correntes desenvolvimentistas na literatura econômica brasileira: o "desenvolvimentismo exportador do setor privado" (novo-desenvolvimentismo) e o "desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado". A

primeira corrente defende que a função fundamental do Estado seria de garantir preços macroeconômicos corretos, em especial os juros e câmbio, com a valorização do setor privado e das exportações como pilares do crescimento, relegando ao Estado um papel menor, com o descrédito da intervenção direta do Estado e do estímulo ao mercado interno como estratégia para alavancar a economia. A segunda corrente, também denominada de “desenvolvimentismo distributivo do setor público”, ou ainda "social-desenvolvimentismo", influenciou os governos do Partido dos Trabalhadores - PT, com ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos, mais próxima à tradição desenvolvimentista clássica. Essa linha de pensamento é defendida por economistas como Guido Mantega, Luciano Coutinho e por Dilma Rousseff.

Teixeira e Pinto (2012), partindo da perspectiva da economia política, avaliaram a relação da política macroeconômica e o desenvolvimento econômico e seus condicionantes políticos, nos governos FHC, Lula e Dilma. Diferentemente de outras análises, os autores argumentam que a escolha de uma determinada política econômica decorre de condicionantes externos (dependência da economia mundial) e de condicionantes internos (associados à interação e conflitos das frações de classe no poder e em seus desenlaces no Estado). Desta forma, eles chegam à conclusão que o governo Lula teve um caráter dual, pois ele manteve as linhas gerais a política econômica ortodoxa do governo FHC, com a predominância do setor bancário-financeiro, mas também implementou políticas de redistribuição de renda e inclusão social, com uma combinação entre política social e conservadorismo. São também destacados os efeitos da crise de 2008 que afetou decisivamente a conjuntura econômica, evidenciando limites para o modelo de crescimento baseado na distribuição de renda e consumo de massa unido à ortodoxia da política econômica. Assim, seria necessária uma reorganização para proporcionar um novo ciclo de desenvolvimento, com inclusão social e autonomia, mesmo diante de uma conjuntura internacional desafiante.

Por sua vez, Levy (2013) ressalta a importância da qualidade e monitoramento do gasto público como parte integrante da Política Fiscal. Assim, para o gasto público ser sustentável, é necessária a melhoria na formulação, implementação, monitoramento, e avaliação dos resultados desse gasto. Dentre as ações destacadas temos: qualidade do gasto nas ações finalísticas da União; melhor

planejamento e priorização do investimento público; informação e monitoramento do PAC pela sociedade; apresentação dos gastos públicos, destacando a relação entre os custos e benefícios dos projetos e programas; necessidade de novos mecanismos e sistemas de TI para monitorar e avaliar o gasto público para melhorar a alocação de recursos e salvaguardar a integridade na administração pública e adoção pelo governo federal de exemplos em estados. Bresser-Pereira (2014) analisa o período de 1995 até 2013:

Desde 1995 tivemos oito anos de governo liberal e onze anos de governo desenvolvimentista – de liberalismo econômico e de desenvolvimentismo realmente existentes. Os resultados, em termos de distribuição, foram claramente favoráveis no período de desenvolvimentismo social, mas os resultados em termos de crescimento e estabilidade foram equivalentes se descontarmos o crescimento acelerado do segundo governo Lula, o que é razoável já que esse crescimento foi fortemente associado ao enorme aumento do preço internacionais das commodities. Nesses 19 anos, liberais e desenvolvimentistas comportaram-se de maneira razoável no plano fiscal, mas perderam-se no plano cambial, primeiro, porque acreditaram na política de poupança e endividamento externo; segundo, porque usaram perversamente a taxa de câmbio como âncora para controlar a inflação; e, terceiro, porque deixaram que os salários e o consumo crescessem de forma artificial. Revelaram, assim, uma elevada preferência pelo consumo imediato. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 46-47)

Assim, a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), através do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003, continuando no poder em 2007 e conseguindo eleger uma sucessora (Dilma Rousseff), do mesmo partido, promoveu reações diversas dentro da literatura, com diferentes perspectivas de análise dentro da mesma situação fática. É nesse contexto econômico, político e social de alta complexidade que o Federalismo Fiscal brasileiro vem sendo moldado e as políticas fiscais, tanto do governo federal como das unidades subnacionais dos Estados e Municípios, vêm sendo executadas.

Souza (2002), por sua vez, destaca que há também uma grande desigualdade regional no Federalismo Fiscal brasileiro, do ponto de vista das fontes de recursos, com o sistema atual incapaz de eliminar as distorções históricas. Desde o início do período republicano, o Brasil foi marcado por uma profunda e enraizada desigualdade regional e social, entre regiões, dentro das regiões e entre as classes sociais. Os mecanismos utilizados para tentar reduzir esse quadro, como as transferências de recursos, não foram eficazes. A autora acrescenta que a literatura defende que medidas e programas de equalização e redução de desigualdades são de difícil implementação em federações muito descentralizadas, agravando as

perspectivas de reversão desta situação. Soluções definitivas, de acordo com a autora, não estão sendo abordadas na agenda política brasileira. Por outro lado, nações com federalismo maduro como Alemanha, Austrália, Canadá e Suíça possuem mecanismos eficientes de equalização fiscal entre Estados e Regiões, modelos que poderiam ser melhor estudados e adaptados ao caso do Brasil.

Tanzi (2008a) faz previsões sobre o futuro do Federalismo Fiscal, traçando tendências. Entre elas, do ponto de vista internacional, o autor ressalta o provável aumento no número de países (através do processo de independência de regiões ricas que desaprovam a condução realizada pelo governo central ou, por questões culturais a população não se identifique com o resto do país), o crescimento das estruturas supranacionais (com a criação de uma "governança global" para tornar mais fácil a integração dos pequenos países na comunidade internacional) e o acréscimo do poder local dos municípios (devido à sua importância direta na vida das pessoas e pela busca da qualidade de vida, aumentando a participação desses Entes).

Tendo como base o contexto geral apresentado do Federalismo Fiscal no Brasil, incluindo aspectos econômicos, políticos e sociais, passaremos agora a analisar dados concretos do caso específico da relação interfederativa entre o Estado do Ceará e a União dentro do período de 2007 a 2014, assim como os conceitos correspondentes.

3 AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO DO CEARÁ E A UNIÃO DIANTE DO FEDERALISMO FISCAL (2007 E 2014)

Dentro do contexto do Federalismo Fiscal mundial, a maioria absoluta das unidades subnacionais não possui independência financeira. As suas fontes de receitas próprias não conseguem sustentar as suas responsabilidades e competências constitucionais, forçando esses Entes a recorrerem às esferas superiores para conseguirem fechar as suas contas (BOADWAY & SHAH, 2007). De fato, o mundo tem verificado nos últimos trinta anos o aumento da descentralização das competências e receitas para as unidades subnacionais, incluindo os Estados e Municípios (BIRD, 2003).

Desta forma, as Transferências Interfederativas (ou intergovernamentais) assumem um papel relevante na alocação dos recursos entre os diversos Entes no âmbito do Federalismo Fiscal de uma nação. Elas participam do processo de harmonização e Equalização Fiscal entre os diversos níveis de governo, com os recursos passando geralmente do nível mais alto para as unidades subnacionais. Ulbrich (2013), em contraponto, destaca a existência em várias localidades da África e Ásia onde os tributos são muitas vezes recolhidos localmente e distribuídos para o governo central que fica com a maior parte da arrecadação e redistribui para as unidades subnacionais, adicionando condicionantes de gasto.

Na passagem a seguir, Fiorentino (2010) ilustra o conceito e alguns aspectos relevantes das transferências intergovernamentais:

As transferências intergovernamentais representam repasses de recursos financeiros entre os entes de um Estado, com base em determinações constitucionais, legais (são as transferências obrigatórias) ou mesmo em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente (são as transferências voluntárias). O seu objetivo pode ser genérico (por exemplo, a manutenção do equilíbrio entre encargos e renda ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (por exemplo, a realização de determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado). (FIORENTINO, 2010, p. 92).

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2016), por sua vez, também procura conceituar as Transferências de Recursos Intergovernamentais, conforme descrito a seguir:

As Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recebedor”). Podem ser voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal. Ainda sobre o conceito de transferência intergovernamental, é importante destacar que, como seu próprio nome indica, essas transferências ocorrem entre esferas distintas de governo, não guardando relação, portanto, com as operações intraorçamentárias ocorridas no âmbito do orçamento de cada ente. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016a, p. 65).

O contexto em que as transferências intergovernamentais são realizadas nas diversas nações varia bastante, desde as estruturas dos Estados Federados, responsabilidades exercidas por cada Ente, até o nível de participação dessa fonte de recursos nos orçamentos. Adicionalmente, percebe-se que a maneira na qual essas transferências são utilizadas para atingir os objetivos das políticas públicas também é muito diversificada, assim como o seu uso para mera correção das disparidades verticais de recursos. De qualquer forma, apesar dessa grande heterogeneidade existente, alguns princípios e objetivos em comum são identificados, assim como determinadas práticas (BOADWAY & SHAH, 2007).

Em geral, a distribuição de competências entre os níveis de governo é semelhante entre as nações. Alguns princípios são utilizados na sua definição como a eficiência na prestação de bens e serviços públicos, bem como a possibilidade dos governos subnacionais de escolher os programas e políticas públicas mais adequadas às suas comunidades. Os governos federais normalmente assumem a responsabilidade pelos bens públicos nacionais (defesa, relações exteriores, política monetária e infraestrutura nacional), bem como alguns aspectos de Seguridade Social (aposentadorias, pensões e seguro-desemprego). Os governos regionais / Estados muitas vezes possuem a atribuição de prestar serviços públicos como saúde e educação, além de bens públicos estaduais, como estradas e proteção policial. Os governos locais fornecem bens e serviços públicos locais, incluindo água e saneamento, vias locais e instalações recreativas. Esses padrões de descentralização são encontrados na maior parte das nações, independentemente da forma de organização de seu Estado, federal ou não. (BOADWAY & SHAH, 2007).

Uma característica importante desta distribuição de responsabilidades é que os níveis mais elevados de governo possuem interesse na forma como os programas de governo são concebidos e executados, por razões de eficiência ou de

equidade. Por razões de eficiência, três tipos de argumentos se aplicam. Primeiro, os benefícios do programa podem se espalhar para outras comunidades. Em segundo lugar, a tomada descentralizada de decisões pode levar a ineficiências, porque ela distorce concepções originalmente planejadas, de forma intencional ou não. Terceiro, a competição fiscal entre os governos subnacionais pode levar a escolhas ineficientes na execução das políticas públicas. Por sua vez, as questões de equidade aplicam-se particularmente aos governos responsáveis pela prestação de serviços públicos como saúde, educação e assistência social, que cumprem papéis redistributivos e podem ser de interesse nacional. Com isso, a maioria dos sistemas de transferências intergovernamentais inclui características de design destinadas a influenciar como os governos subnacionais fornecem esses programas. Em geral, os critérios utilizados na concepção desses importantes programas sociais variam de federação para federação. (BOADWAY & SHAH, 2007).

As Transferências Interfederativas podem ser classificadas de diversas formas. Uma delas é de acordo com a sua obrigatoriedade. Assim, temos as Transferências Obrigatórias (ou Constitucionais e Legais) e as Transferências Discricionárias (ou Voluntárias). Boadway e Shah (2007) e também Bird (2003) dividem as Transferências Intergovernamentais em dois grandes grupos: Propósito-Genérico (Incondicionais) e Propósito-Específico (Condicionais). As de Propósito-Genérico são aquelas que buscam prover um auxílio genérico ao orçamento, sem nenhuma contrapartida. Em geral, essas transferências são exigidas por Lei, mas, eventualmente, podem ter natureza discricionária. Elas contribuem para preservar a autonomia das unidades subnacionais e aprimorar a equidade entre as jurisdições. Por outro lado, as transferências de Propósito-Específico objetivam promover incentivos para os governos executarem determinados programas ou atividades. Esses repasses de recursos assumem as mais diversas formas, podendo ser regulares, eventuais, obrigatórios, discricionários ou até para atender uma situação específica. Entre as condições para o uso da verba, temos a especificação do tipo de gasto que ela pode ser aplicada ou ainda a especificação de metas de desempenho na implantação de políticas públicas. As transferências de Propósito-Específico (Condicionais) podem ser consideradas invasivas e improdutivas, enquanto as incondicionais (Propósito-Genérico) seriam mais positivas, ao proporcionar avanços nos objetivos locais e regionais ao mesmo tempo em que preserva a autonomia dos Entes federados.

Bird (2003) destaca os quatro principais objetivos das Transferências Intergovernamentais. O primeiro seria corrigir o desequilíbrio fiscal vertical. As transferências são usadas para preencher a lacuna entre a capacidade de aumentar as receitas e as necessidades. O segundo seria implementar a política pública federal através dos governos locais. Assim, as transferências permitem alcançar o mesmo resultado, como, por exemplo, um padrão mínimo imposto pela regulamentação, deixando aos governos locais maior liberdade na escolha dos instrumentos. O terceiro seria a compensação de desvios jurisdicionais. Existem unidades de governo local que prestam serviços a pessoas que vivem em outras jurisdições, não contribuindo com a carga fiscal da localidade. Desta forma, essas unidades deveriam receber uma compensação sobre esse serviço prestado. Por fim, as transferências teriam como objetivo reduzir o desequilíbrio fiscal horizontal e harmonizar os encargos fiscais. As transferências significam a introdução de recursos adicionais para as unidades governamentais com uma capacidade fiscal inferior ou com dificuldades de arrecadação. Ulbrich (2013), por sua vez, além dos objetivos já citados como a equalização vertical e horizontal e a correção dos desvios jurisdicionais (correção das externalidades espaciais), defende que as transferências intergovernamentais podem ser utilizadas como uma espécie de "laboratório" para testar em algumas unidades da federação novos programas, políticas públicas e abordagens inovadoras antes de implantá-los nacionalmente.

As Transferências Intergovernamentais podem ser analisadas a partir das suas características desejáveis. Assim, alinhados com determinados objetivos, alguns aspectos podem ser considerados importantes no desenho do sistema de transferências de um país. Muitas vezes, entretanto, as características são conflitantes e difíceis de harmonizar, gerando *trade-offs* que devem ser avaliados criteriosamente para se obter o melhor resultado. As principais características são: Autonomia subnacional, *Accountability*, Redistribuição Regional, Redução do Hiato Fiscal, Flexibilidade para Absorção de Choques, Internalização das Externalidades, Independência de Fatores Políticos e Responsabilidade Fiscal. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A Autonomia subnacional é importante para garantir que as ações governamentais sejam alinhadas com as necessidades e realidades locais. A literatura defende que os governos locais seriam mais aptos a realizarem uma melhor prestação de serviços, conceito aderente ao Princípio da Subsidiariedade

(*subsidiarity principle*). A *Accountability* está relacionada à capacidade de monitoramento da população em relação às ações dos governantes, sendo definida como um problema do tipo agente-principal, onde o governo é o agente e a população o principal, com as partes envolvidas com interesses muitas vezes divergentes. Assim, um elevado nível de *Accountability* em relação aos recursos transferidos é desejável para garantir um melhor uso dos recursos públicos, com a população exercendo controle sobre a Administração Pública. A Redistribuição Regional visa a reduzir as desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões de um determinado país. Desta forma, o caráter redistributivo das transferências intergovernamentais é valorizado, atuando no direcionamento de recursos das localidades mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Um problema dessa abordagem é que muitas vezes os recursos que deveriam ir para as pessoas mais carentes das regiões mais pobres são absorvidos pelas elites locais, ocasionando uma distorção do sistema. O Hiato Fiscal é a diferença entre o custo proveniente dos bens e dos serviços públicos demandados em uma determinada localidade e a capacidade do governo de obter recursos para financiá-los. Isto posto, percebe-se a necessidade de atuação dos mecanismos de transferências para complementar as verbas locais e equilibrar os orçamentos dessas regiões e reduzir o Hiato Fiscal. Muitas vezes o maior desequilíbrio está nas regiões com maior potencial de arrecadação, mas que são muito demandadas. A Flexibilidade para Absorção de Choques é importante para evitar que situações imprevistas possam ser contornadas através da adaptação do sistema de transferências para cobrir essa eventualidade. Um sistema muito rígido dificulta as realocações e variações necessárias. Vale ressaltar que um sistema flexível mal estruturado pode gerar outras características indesejadas como a interferência política para a distribuição dos recursos. As Externalidades existentes em algumas áreas da ação governamental podem ocasionar distorções federativas, porque há uma desvinculação geográfica do pagamento dos custos envolvidos em relação aos benefícios gerados. Ou seja, há uma socialização dos benefícios combinados com uma particularização dos custos, levando a uma subprovisão do bem-público em questão. A Internalização das Externalidades pode ser alcançada através das transferências do tipo *matching grants* (transferências com contrapartidas) que reduzem o custo médio do fornecimento de um determinado bem ou serviço público do governo promotor e possibilitam um melhor equilíbrio entre as prioridades

nacionais com as preferências locais. A Independência de Fatores Políticos em conjunto com a Responsabilidade Fiscal são características desejáveis nas Transferências Intergovernamentais. Um sistema que facilita a ingerência política acaba dificultando uma gestão fiscal eficaz além de criar mecanismos de resgate (*bailout*) para as unidades subnacionais. Nessa situação, o Ente subnacional pode escolher realizar uma política fiscal responsável ou irresponsável, restando ao governo federal decidir se irá socorrer ou não o Ente, criando um "jogo do déficit". Outra distorção acontece quando recursos incondicionais são transferidos por acordos políticos e não por escolha entre os projetos prioritários. Nessa situação, caso não exista um grau de *Accountability* alto, existe a tendência que seja induzido um baixo controle da qualidade do gasto, pois o custo marginal de financiamento do governo local se torna baixo, abrindo espaço para a execução de projetos pouco eficientes. De outra forma, o uso critérios de premiação para calcular o valor a ser transferido a depender do desempenho de cada Ente pode ajudar a melhorar a eficiência e a eficácia da gestão pública. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Arretche e Rodden (2004), ao analisar a distribuição de recursos no federalismo brasileiro, partiram da perspectiva política, buscando caracterizar e avaliar as consequências das estratégias eleitorais e legislativas sobre a divisão dos repasses de recursos da União para as unidades subnacionais. As premissas utilizadas incluem o papel preponderante do presidente, a sobre-representação parlamentar nas duas Câmaras e os grandes incentivos que os parlamentares possuem para buscar verbas para as suas bases eleitorais geográficas. Assim, dentro de uma estratégia de acordos de longo prazo, os presidentes utilizam o seu poder de interferir na alocação dos recursos do orçamento para preservar sua coalizão parlamentar. Os parlamentares, por seu lado, integram a coalizão como uma forma de resposta ao seu eleitorado na busca de uma maior participação nos montantes alocados no processo orçamentário. Esse jogo de interesses aconteceria de uma forma mais estável, dentro de um prazo mais duradouro, em contraponto à ideia de que as negociações são efetivadas a cada votação. Adicionalmente, com base em dados quantitativos e focando, em especial, as transferências discricionárias, os autores defendem que não há evidências de que o presidente beneficia os governadores que pertencem ao seu partido ou coalizão. Finalmente, o trecho a seguir reforça aspectos fundamentais desse processo político dentro do federalismo brasileiro:

[...] o interesse por conquistar cargos, permanecer no poder, controlar o executivo ou integrar coalizões legislativas majoritárias é um objetivo central dos atores políticos. De acordo com esta visão, a distribuição de transferências intergovernamentais pode ser uma ferramenta extremamente valiosa não apenas para atingir objetivos de política, mas também para premiar antigos e persuadir novos colaboradores, bem como construir e manter coalizões majoritárias no parlamento. (ARRETCHE; RODDEN, 2004, p. 552)

No Brasil, os Entes mais ricos conseguem depender menos das Transferências Intergovernamentais. Esse fato acontece devido à grande representatividade arrecadatória do imposto sobre valor agregado nacional (ICMS), sendo o tributo que isoladamente possui a maior arrecadação do país. Entretanto, vale ressaltar a grande desigualdade existente na federação brasileira em relação à dependência das Transferências Intergovernamentais. Estudos indicam uma grande disparidade entre as regiões, com o governo federal sendo responsável por 75% das receitas do Acre, enquanto em São Paulo ele representa apenas 7% (dados dos anos 1990). A Constituição Federal de 1988 discriminou com muitos detalhes o sistema de repartição das receitas tributárias, provendo os critérios para a sua distribuição, mas detalhou pouco o destino final do uso dessa verba (RODDEN, 2003).

Em relação às Transferências Intergovernamentais brasileiras, Mendes, Miranda e Cosio (2008) propõem duas vertentes de classificação. A primeira é em relação à Condicionalidade, podendo ser classificadas em "Transferências Incondicionais Redistributivas", "Transferências Incondicionais Devolutivas", "Transferências Condicionais Voluntárias", "Transferências Condicionais Obrigatórias", "Transferências ao Setor Produtivo Privado" e "Transferências Diretas a Indivíduos". A segunda é em relação às Contrapartidas, podendo ser classificadas em "Sem contrapartida (*Block Grants*)", "Com contrapartida (*Matching Grants*)" e "Transferências Equalizadoras".

A classificação em relação à Condicionalidade indica se a aplicação do recurso está vinculada a algum fim específico. As "Transferências Incondicionais Redistributivas" são Incondicionais porque não possuem nenhuma vinculação e são redistributivas porque os seus critérios de cálculo envolvem aspectos sociodemográficos que contribuem para a redistribuição dos recursos entre as unidades da federação. Os exemplos clássicos desse tipo de transferência são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios

(FPM). As "Transferências Incondicionais Devolutivas" possuem essa denominação porque os recursos que são arrecadados de forma centralizada são distribuídos para as unidades subnacionais onde ocorreram os fatos geradores dos tributos correspondentes. Como exemplo, existe a parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos Estados e o repasse do Imposto Territorial Rural (ITR) da União distribuídos para os municípios. As "Transferências Condicionais Voluntárias" são representadas pelos acordos e convênios. Elas possuem grande flexibilidade, mas podem conter um grande viés político. As "Transferências Condicionais Obrigatórias" podem possuir um caráter redistributivo, a depender do seu desenho. Os principais exemplos são as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). As "Transferências ao Setor Produtivo Privado" não são intergovernamentais, mas possuem um importante papel para o equilíbrio federativo. Elas possuem como principal objetivo a redistribuição regional de renda através da concessão de incentivos ao setor produtivo privado em áreas com um nível menor de desenvolvimento. Como exemplo, temos os seguintes fundos constitucionais: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO. Por fim, temos as "Transferências Diretas a Indivíduos". Elas também não são repasses de recursos entre unidades da federação, mas possuem um importante papel na redistribuição regional de recursos. Ao estabelecer um canal direto entre o governo e os indivíduos beneficiados, esse tipo de transferência evita o processo de captura dos benefícios pelas elites locais, possuindo um forte caráter distributivo. Como exemplo, temos o programa Bolsa Família do Governo Federal. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A classificação em relação à Contrapartida indica se há a exigência de uma contrapartida financeira por parte dos governos receptores. As transferências "Sem contrapartida (*Block Grants*)", como o próprio nome indica, não exigem uma participação financeira do Ente que recebe o recurso. Elas tendem a possuir um baixo grau de *Accountability* e, por não exigirem contrapartida, podem levar a uma falta de compromisso por parte dos governos receptores. As transferências "Com contrapartida (*Matching Grants*)" são aquelas em que o governo receptor deve realizar aportes para cada recurso recebido em percentuais pré-estabelecidos. Esse

tipo não é comum no Brasil. Enfim, temos as "Transferências Equalizadoras". Nesse tipo de transferência são estabelecidos percentuais mínimos de aplicação da receita em uma determinada área, programa ou ação por parte dos governos subnacionais receptores. Caso a parcela não seja suficiente para atingir um determinado piso de recursos o Governo Federal fornece a complementação. Como exemplo tem o SUS e o FUNDEB. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

O Governo Federal, com o objetivo de promover a transparência das ações executadas através das transferências de recursos da União para as unidades subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal) e Organizações da Sociedade Civil, criou em 2014 o Grupo de Trabalho Transferências da União, dentro o âmbito da Casa Civil. A partir dele foi criado um subgrupo, formado por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU). O foco desse subgrupo era formalizar uma classificação sistematizada das Transferências Fiscais da União, com base na legislação vigente. Como resultado, foi emitido em 2015 um relatório com uma tabela com uma classificação das Transferências Fiscais da União quanto aos requisitos legais. Dentro do conceito de Transferências Fiscais estão incluídas todas as transferências intergovernamentais, além das transferências para Organizações da Sociedade Civil (OSC), instituições privadas sem fins lucrativos. Por outro lado, as transferências para pessoas físicas, como aquelas do programa Bolsa Família, não estão inclusas nesse conceito. Também não se enquadram nesse conceito os Fundos Constitucionais – do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), pois nesse caso os recursos são transferidos para o Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, com a aplicação dos recursos realizada por meio de empréstimos subsidiados. Adicionalmente ao trabalho realizado pelo grupo foram acrescentadas outras classificações defendidas pela literatura. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016). O quadro a seguir traz um resumo desta classificação:

Quadro 1 - Classificação das Transferências Fiscais da União.

Classe	Categoria	Tipo	Características	Exemplos
Quanto aos requisitos legais*	Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.	FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB
		Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.	PNATE - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica; PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
	Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse
		Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria (contratos antigos), termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014)
		Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada; instrumento legal aplicável: termo de compromisso Outras - instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse
		Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.	SUS - Sistema Único de Saúde; não requer instrumento legal PAC - Programa de Aceleração de Crescimento; instrumento legal aplicável: termo de compromisso
Quanto à finalidade	Devolutivas		São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.	IOF-Ouro
	Redistributivas		São entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles.	FPE, FPM
	Compensatórias		Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.	IPI-Exportação
	Indenizatórias		Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.	Royalties - Petróleo e Gás Natural (ANP)
	Mantenedoras		Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.	FUNDEB, SUS
Quanto à aplicação de recursos	Vinculadas		São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas, como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho, etc.	Discricionárias, Mantenedoras, FUNDEB
	Desvinculadas		São aquelas que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária.	FPE, FPM

*Transcrição do Relatório de Atividades do Subgrupo de Trabalho Classificação da Transferências da União, de 18 de maio de 2015.

Fonte: (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN , 2016c, p. 21-22)

Bird (2003) traz uma visão crítica sobre as Transferências Intergovernamentais nos países em desenvolvimento e nas economias em transição. Nessas nações, a criação de um sistema de transferência levanta problemas específicos. Os governos subnacionais, que muitas vezes não têm capacidade para mobilizar receitas, dependem de transferências para grande parte das suas necessidades financeiras. As consequências negativas das transferências (redução da responsabilidade e da eficiência) se tornam mais evidentes. Na ausência de uma fórmula, a atribuição dos valores resulta muitas vezes em um processo de negociação política. Sem um sistema de transferência bem concebido que siga objetivos econômicos, percebe-se uma baixa eficiência do processo de descentralização. Mendes (2002) destaca alguns problemas inerentes ao modelo brasileiro de Transferências Intergovernamentais:

O grande volume e o desenho inadequado das transferências cria um ambiente propício à captura de recursos públicos por políticos locais, seja por sobre-financiamento, seja por ilusão fiscal ou, ainda, por maior poder de barganha do governante na decisão de alocação das transferências. (MENDES, 2002, p. 31).

Muitas vezes as Transferências Intergovernamentais podem causar distorções e incentivar ineficiências quando ela ocorre para cobrir desequilíbrios fiscais de algumas unidades subnacionais que exerceram ao longo do tempo gestões fiscais temerárias. Boadway e Sha (2007) ressaltaram que esse tipo de transferência deve ser evitado pelos governos. A participação do Governo Federal como financiador dessa ajuda gera a socialização do ônus do desajuste com todas as outras unidades federativas e suas respectivas populações, evidenciando um processo que pode parecer injusto para os cidadãos que moram fora da unidade afetada.

Desta forma, percebe-se que as Transferências Intergovernamentais são muito mais do que simples movimentações financeiras entre Entes de uma determinada Federação. Elas refletem claramente a distribuição territorial do poder político de um país, repercutindo decisivamente nas possibilidades de desenvolvimento regional e nas perspectivas de vida dos habitantes das mais diversas localidades. Adicionalmente, vale ressaltar que as Transferências Interfederativas compõem um fator preponderante na avaliação da autonomia financeira das unidades subnacionais, pois, a depender da sua concepção, elas

podem favorecer ou não a independência do Ente receptor em relação ao Ente concedente da transferência. No Brasil, elas assumem diversas formas, com variadas proposições conceituais de classificação. Neste trabalho, dentro do processo de análise de dados, iremos adotar a terminologia que subdivide as transferências em Transferências Obrigatórias (Constitucionais e Legais) e as Voluntárias (Discricionárias), demonstrando os valores concedidos pela União para o Ceará, dentro do período da pesquisa (2007 a 2014). Eventualmente, também serão acrescentados outros períodos a fim de enriquecer as análises.

3.1 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECEITA ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO CEARÁ (2007-2014)

As repartições constitucionais de receita, onde há uma participação de uma pessoa política no produto da arrecadação de outra, podem ser de forma Direta ou Indireta (COÊLHO, 2008; CONTI, 2001). As Participações Diretas são denominadas assim porque o produto da arrecadação é transferido diretamente para o Ente correspondente, dentro de uma relação simples. Por outro lado, as Participações Indiretas possuem um nível maior de complexidade, pois os valores de determinados impostos são repassados para um fundo e, posteriormente, são transferidos para as unidades subnacionais de acordo com critérios pré-estabelecidos. Como exemplo de repartições Diretas tem a transferência de 50% da arrecadação do tributo estadual IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores) para os municípios. Em relação às repartições indiretas, um dos tipos existentes na Constituição Federal de 1988 é o Fundo de Participação dos Estados - FPE, formado por uma parcela da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Vale destacar o trecho abaixo de Conti (2001) sobre a "repartição do produto da arrecadação", dentro da técnica de distribuição de receitas entre os Entes federativos:

Neste caso, a autonomia financeira de uma unidade da federação é assegurada não pela atribuição de fontes próprias de arrecadação, como no sistema anteriormente mencionado, mas sim pela garantia de distribuição de parte do produto arrecadado por uma determinada unidade para outra unidade. Em um sistema de discriminação rígida, a Constituição já estabelece previamente estas regras e os mecanismos que asseguram a sua fiel execução, como ocorre na Constituição brasileira vigente. (CONTI, 2001, p. 37).

Harada (2013), por sua vez, descreve três modalidades diferentes de participação dos entes subnacionais (Estados, DF e Municípios) na receita da União: participação direta dos Estados, DF e Municípios no produto da arrecadação do imposto de competência privativa da União (arts. 157, I e 158, I da CF); participação no produto de impostos de receita partilhada (arts. 157, II, 158, II, III, IV e 159, III) e, por fim, participação em fundos.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, temos a previsão de repartição de diversas receitas de competência da União para o Ceará e demais Estados. Todas elas estão dispostas em artigos enquadrados no Capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional) do Título IV (Da Tributação e do Orçamento), nos artigos 153 a 162 (BRASIL, 1988).

A primeira repartição constitucional descrita na Carta Magna é referente ao IOF-Ouro, citada no 5º parágrafo do Art. 153:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

[...]

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Esse parágrafo foi regulamentado pela Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989 (BRASIL, 1989). Desta forma, trinta por cento dessa receita tributária deverá ser destinada aos Estados / Distrito Federal e o restante para o Município. A Seção VI - Da Repartição das Receitas Tributárias concentra todas as outras situações de repartição constitucional das receitas.

No Inciso I do artigo 157 (BRASIL, 1988) há a previsão de que pertencem aos Estados e ao Distrito Federal a totalidade do Imposto de Renda da União retido na fonte incidente sobre rendimentos pagos a qualquer título por eles, suas autarquias e pelas fundações instituídas e mantidas por esses Entes. Na prática,

esses valores nem são arrecadados pela União e também não há transferência de recursos para os Estados e para o Distrito Federal. O montante referente a esse imposto fica retido no próprio caixa dessas unidades subnacionais, sendo classificado como Receitas Tributárias dentro dos parâmetros estipulados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2016a). Assim, este caso não se trata de uma Transferência Intergovernamental, mas de qualquer forma é uma partilha da receita, pois a unidade subnacional fica com parte da arrecadação de um tributo de competência da União. O Inciso II desse mesmo artigo, por sua vez, traz uma previsão de repartição para os Estados de 20% da arrecadação de impostos que podem ser criados pela União. Segue a seguir a transcrição dos artigos correspondentes:

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

[...]

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O Art. 158 (BRASIL, 1988) descreve algumas receitas provenientes de repartições constitucionais as quais os Municípios têm direito, como 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF sobre os rendimentos pagos a qualquer título e 50% ou 100% do Imposto Territorial Rural - ITR, de competência da União, e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e 25% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, de competência dos Estados. Todos estes casos são citados por Coêlho (2008) como exemplos da Participação Direta dos Municípios na arrecadação de outro Ente. A seguir, segue a transcrição dos artigos correspondentes:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A Transferência Intergovernamental proveniente da União para os Estados e Distrito Federal que possui o maior volume de recursos é o Fundo de Participação dos Estados - FPE, conforme será demonstrado mais a frente neste estudo. Esse fundo é composto atualmente por 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, sendo previsto no Art. 159, Inciso I, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A sua distribuição obedece a critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 62 (BRASIL, 1989), alterada recentemente pela Lei Complementar nº 143 (BRASIL, 2013). Nesse mesmo Inciso também está prevista a distribuição de recursos para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no total de 24,5%, e também dos Fundos Constitucionais – do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), somando 3% das mesmas receitas tributárias do IR e do IPI. O Art. 159 ainda descreve a distribuição de 10% dos recursos do IPI, proporcionalmente ao montante exportado pelo Estado ou Distrito Federal, regulamentada pela Lei Complementar nº 61 (BRASIL, 1989) e pela Lei Complementar nº 65 (BRASIL, 1991), e também a transferência de 29% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE da União para os Estados e Distrito Federal, regulamentada pela Lei nº 10.866 (BRASIL, 2004). A seguir estão descritos os artigos da Constituição Federal citados:

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Os artigos nº 160, 161 e 162 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não citam nenhum outro tipo de repartição constitucional de receitas, mas especificam diversas condições relacionadas aos artigos anteriores. O artigo nº 160 trata da obrigação da União em repassar os recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Entretanto, essa obrigação não é absoluta, pois os Incisos I e II trazem exceções a essa regra, reduzindo a autonomia financeira desses Entes subnacionais. O Art. 161, por seu lado, remete a uma Lei Complementar a

regulamentação da distribuição de recursos do ICMS (Inciso I), dos fundos formados por 49% do IR e IPI (Inciso II) e da forma de acompanhamento por parte dos Entes recebedores dos recursos (Inciso III). Por fim, o Art. 162 estabelece a necessidade da União, Estados e Municípios darem publicidade sobre os valores arrecadados, distribuídos e os critérios de rateio. A seguir estão os artigos da Constituição Federal de 1988 citados:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

A seguir, temos um quadro com um resumo das principais repartições de receitas constitucionais de receitas da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios:

Quadro 2 - Repartição das Receitas Constitucionais da União

ARTIGO DA CONSTITUIÇÃO	TRIBUTO	FORMA DE DISTRIBUIÇÃO	% ESTADOS E DF	% MUNICÍPIOS E DF
153, § 5º	IOF-Ouro	Direta	30% do total	70% do total
157, I	IRRF	Direta / Retenção	100% do valor retido	-
158, I	IRRF	Direta / Retenção	-	100% do valor retido
158, II e art. 153, § 4º, III	ITR	Direta	-	50 % ou 100% do total
Art. 159, I, a	IR e IPI	Indireta (FPE)	21,5% do total (excluindo o IRRF – Art. 157 I)	-
Art. 159, I, b, d, e	IR e IPI	Indireta (FPM)	-	24,5% do total (excluindo o IRRF – Art. 158 I)
Art. 159, II	IPI	Direta	10% do total	-
Art. 159, § 3º	IPI	Direta	-	25% do valor destinado aos Estados
Art. 159, III, e art. 177, § 4º	CIDE-Combustíveis	Direta	29% do total	-
Art. 159, § 4º	CIDE-Combustíveis	Direta	-	25% do valor destinado aos Estados
154, I e 157, II	Imposto da competência residual da União	Direta	20% do total	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisar os dados das principais Transferências Constitucionais e Legais da União para o Estado do Ceará, dentro do período de 2007 a 2014, conforme descrito nas tabelas a seguir, percebe-se que o Fundo de Participação dos Estados - FPE possui ampla maioria entre as outras fontes de receita. No período como um todo, ele representou 97,75% das receitas de transferência discriminadas.

Cabe destacar que entre 2010 e 2014 essa participação aumentou em todos os anos, saindo de 96,95% em 2010 para 98,91% em 2014.

Tabela 1 - Transferências Constitucionais e Legais da União para o Estado do Ceará em R\$ milhares correntes

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico - CIDE	48.814.637	41.473.199	25.259.016	46.531.216	55.526.956	29.695.806	1.564.204	3.169.948	252.034.980
Fundo de Participação dos Estados – FPE (1)	2.348.519.358	2.813.737.276	2.656.428.197	2.863.158.943	3.526.861.953	3.636.496.759	3.910.873.527	4.261.723.319	26.017.799.332
IOF - Ouro	8.297	19.533	26.142	9.019	32	184	1.172	294	64.674
IPI - Exportação	24.649.211	25.771.936	20.075.104	24.371.915	28.106.569	22.228.294	23.605.893	24.586.643	193.395.565
Lei Complementar 87/96 - Desoneração ICMS	19.852.710	19.454.894	19.057.077	19.057.077	19.057.077	19.057.077	19.057.077	19.057.077	153.650.066
TOTAL	2.441.844.213	2.900.456.838	2.720.845.535	2.953.128.169	3.629.552.587	3.707.478.120	3.955.101.873	4.308.537.281	26.616.944.617

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2016d).

Notas: (1) – Valores líquidos do FUNDEF / FUNDEB

Tabela 2 - Transferências Constitucionais e Legais da União para o Estado do Ceará em % do Total

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico - CIDE	2,00%	1,43%	0,93%	1,58%	1,53%	0,80%	0,04%	0,07%	0,95%
Fundo de Participação dos Estados – FPE (1)	96,18%	97,01%	97,63%	96,95%	97,17%	98,09%	98,88%	98,91%	97,75%
IOF - Ouro	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
IPI - Exportação	1,01%	0,89%	0,74%	0,83%	0,77%	0,60%	0,60%	0,57%	0,73%
Lei Complementar 87/96 - Desoneração ICMS	0,81%	0,67%	0,70%	0,65%	0,53%	0,51%	0,48%	0,44%	0,58%
TOTAL	100,00%								

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2016d).

Notas: (1) – Valores líquidos do FUNDEF / FUNDEB

3.2 TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECEITA ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO CEARÁ (2007-2014)

Inicialmente, é importante definir o que seriam as Transferências Voluntárias no âmbito nacional. Dentro do nosso arcabouço legal, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF possui o Capítulo V dedicado a esse tipo de transferência, incluindo aspectos conceituais e normativos, em especial as exigências para a sua realização (CRUZ, 2006). Assim, temos a seguir a definição dessa Lei:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000).

O Tribunal de Contas da União - TCU (2016), por sua vez, também buscou elaborar um conceito de Transferência Voluntária dentro da perspectiva da União. Assim, no rol de beneficiados desses recursos estão os Entes subnacionais (Estados e Municípios) e as entidades privadas sem fins lucrativos. Adicionalmente, também descreveu os instrumentos legitimados a estabelecer a relação necessária para a obtenção dos repasses: convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de convênio. Por fim, determina que o recurso pode ser aplicado em obras e/ou serviços de interesse comum, mantendo as restrições já estabelecidas pela LRF de que a transferência não pode decorrer de determinação constitucional ou legal, além de também não poder ser destinada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Aguiar (2006) acrescenta outro aspecto importante ao indicar que as Transferências Voluntárias, ao contrário das Transferências Constitucionais e Legais, não são receitas apropriadas pelo Ente receptor. Desta forma, os recursos devem ser fiscalizados pelos órgãos de controle externo dos Entes que concederam os valores. O Tribunal de Contas da União - TCU (2016) também indica o Convênio como o instrumento formal genérico que operacionaliza as Transferências Voluntárias da União para os Entes subnacionais, conforme pode ser verificado a seguir:

Convênio

É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016, p. 12).

Desta forma, os dados que serão apresentados nas tabelas a seguir tratam dos Convênios firmados pela União com os Entes subnacionais, distribuídos pelos Estados / DF e pelas Grandes Regiões. Eles foram obtidos de forma bruta através do Portal da Transparência do Governo Federal e compilados para retratar as regiões priorizadas pelos Governos Federais na celebração dos Convênios, desde 1995 até 2016, consolidadas por Governo. Vale ressaltar que esses dados não representam os valores efetivamente transferidos, e sim os valores totais que constavam nos instrumentos de celebração do Convênio.

Na primeira tabela, os valores retratam apenas a esfera dos Estados e DF, não incluindo os municípios pertencentes a cada Estado. No Brasil, dentro de todo o período avaliado, a região que teve os maiores valores de Convênios foi o Nordeste, com 36,54% do total. Dentro do Nordeste, o Ceará ficou na terceira colocação, com 6,36%, ficando atrás de Pernambuco (7,33%) e da Bahia (6,57%). Adicionalmente, percebe-se que tanto o Ceará, quanto o Nordeste, obtiveram maiores percentuais durante os governos de Lula e Dilma em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC. No governo FHC o percentual do Nordeste variou de 15,90% a 23,55%, enquanto nos governos de Lula e Dilma essa região ficou com uma participação entre 34,05% a 48,91%. O mesmo aconteceu com o Ceará que nos governos FHC ficou com percentuais de 2,44% a 4,77% e nos governos de Lula e Dilma com valores entre 5,33% a 9,01%.

A segunda tabela considera, além da esfera dos Estados e DF, os municípios localizados em cada UF e Região. Nessa perspectiva, os valores obtidos nos governos FHC estão mais próximos aos governos de Lula e Dilma, mais ainda menores, com exceção do primeiro governo Lula. Comparando o segundo governo FHC com o primeiro governo Lula, por exemplo, percebe-se que o governo FHC possui percentuais maiores, tanto para o Nordeste (21,75% e 15,06%), quanto para o Ceará (3,76% e 3,19%). No entanto, vale ressaltar que o pico de valor ficou

mesmo no primeiro governo Dilma, onde o percentual do Nordeste ficou em 33,42%, enquanto no Ceará ficou em 5,74%.

As duas tabelas seguintes demonstram uma análise das contrapartidas exigidas pelos convênios. Para esse parâmetro, também foram construídas duas perspectivas semelhantes à análise anterior, com a primeira demonstrando apenas os Convênios com os Entes regionais (Estados e DF) e com a segunda refletindo o valor consolidado, incluindo os Municípios pertencentes a estas unidades federativas. Nesse aspecto, percebe-se que as contrapartidas exigidas tanto para o Nordeste quanto para o Ceará seguem uma proximidade grande com a média nacional. Na primeira perspectiva os valores ficaram em 19,69% (Nacional), 17,09% (Nordeste) e 16,38% (Ceará). Já na segunda, os percentuais foram: 12,65% (Nacional), 12,87% (Nordeste) e 13,77% (Ceará). Vale ressaltar que nacionalmente os percentuais variaram bastante, na primeira perspectiva, desde 7,14% (DF) até 47,97% (SP), e na segunda perspectiva, de 2,94% (DF) até 28,9% (SP).

Tabela 3 - Convênios firmados pela União com os Estados de 1995 a 2016, distribuídos por Governo em % do total

REGIÕES / ESTADOS	1995-98 (FHC 1)	1999-02 (FHC 2)	2003-06 (LULA 1)	2007-10 (LULA 2)	2011-14 (DILMA 1)	2015 (DILMA 2)	2016 (DILMA 2 / TEMER)	TOTAL
CENTRO-OESTE	48,40%	34,20%	9,93%	9,12%	9,17%	6,80%	7,98%	18,70%
DISTRITO FEDERAL	43,19%	31,09%	1,13%	1,14%	1,20%	2,36%	2,30%	11,96%
GOIAS	2,71%	1,50%	1,74%	2,41%	1,26%	1,41%	1,71%	1,85%
MATO GROSSO	1,54%	0,89%	5,10%	2,61%	4,76%	1,17%	1,06%	3,00%
MATO GROSSO DO SUL	0,96%	0,72%	1,96%	2,96%	1,96%	1,86%	2,90%	1,89%
NORDESTE	15,90%	23,55%	34,05%	41,19%	48,91%	42,38%	53,07%	36,54%
ALAGOAS	1,83%	2,88%	3,01%	4,03%	5,72%	2,53%	7,06%	3,97%
BAHIA	2,62%	3,15%	4,74%	7,51%	9,58%	15,63%	9,92%	6,57%
CEARA	2,44%	4,77%	5,33%	6,64%	9,01%	6,85%	7,63%	6,36%
MARANHAO	1,49%	1,43%	3,41%	2,54%	1,58%	1,40%	5,11%	2,02%
PARAIBA	2,20%	1,74%	3,29%	2,16%	5,13%	3,77%	5,61%	3,14%
PERNAMBUCO	1,91%	5,21%	4,04%	8,34%	11,05%	2,86%	11,78%	7,33%
PIAUI	1,18%	1,62%	4,64%	4,76%	2,90%	5,55%	4,12%	3,17%
RIO GRANDE DO NORTE	1,40%	1,25%	3,77%	2,77%	2,31%	2,23%	0,84%	2,25%
SERGIPE	0,85%	1,47%	1,81%	2,44%	1,64%	1,55%	1,01%	1,74%
NORTE	10,25%	10,34%	19,82%	18,01%	9,81%	14,08%	14,02%	13,28%
ACRE	0,48%	1,98%	5,41%	5,55%	1,21%	1,39%	3,38%	2,88%
AMAPA	3,52%	0,40%	1,48%	0,87%	1,00%	0,56%	1,48%	1,22%
AMAZONAS	1,26%	0,81%	3,21%	2,74%	3,47%	0,80%	1,81%	2,43%
PARA	1,95%	1,99%	1,84%	2,71%	1,51%	3,01%	0,95%	2,03%
RONDONIA	0,77%	0,58%	0,73%	1,20%	0,65%	1,40%	1,91%	0,83%
RORAIMA	0,78%	0,61%	1,93%	2,67%	1,10%	0,57%	4,14%	1,51%
TOCANTINS	1,49%	3,98%	5,22%	2,28%	0,88%	6,35%	0,36%	2,38%
SUDESTE	19,43%	27,22%	25,66%	23,91%	24,01%	28,88%	15,11%	24,10%
ESPIRITO SANTO	0,60%	0,73%	1,08%	0,65%	1,72%	0,99%	2,48%	1,04%
MINAS GERAIS	5,19%	2,63%	6,81%	5,05%	10,20%	3,22%	4,64%	6,29%
RIO DE JANEIRO	6,31%	3,89%	6,16%	12,63%	4,71%	2,03%	2,89%	7,03%
SAO PAULO	7,34%	19,98%	11,61%	5,58%	7,38%	22,64%	5,09%	9,74%
SUL	6,02%	4,69%	10,53%	7,77%	8,10%	7,86%	9,82%	7,37%
PARANA	2,23%	1,29%	4,09%	2,48%	2,37%	5,04%	1,51%	2,37%
RIO GRANDE DO SUL	2,49%	1,78%	4,96%	2,64%	3,38%	1,20%	5,92%	2,93%
SANTA CATARINA	1,30%	1,63%	1,49%	2,66%	2,35%	1,62%	2,39%	2,08%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Portal da Transparência do Governo Federal - (BRASIL, 2017).

Tabela 4 - Convênios firmados pela União com Estados/Municípios de 1995 a 2016, distribuídos por Governo em % do total

REGIÕES / ESTADOS	1995-98 (FHC 1)	1999-02 (FHC 2)	2003-06 (LULA 1)	2007-10 (LULA 2)	2011-14 (DILMA 1)	2015 (DILMA 2)	2016 (DILMA 2 / TEMER)	TOTAL
CENTRO-OESTE	45,98%	31,17%	54,04%	23,29%	16,47%	23,28%	9,33%	30,49%
DISTRITO FEDERAL	40,70%	26,72%	50,37%	16,68%	8,04%	19,22%	3,55%	24,45%
GOIAS	2,47%	1,96%	1,24%	2,34%	2,34%	1,75%	2,72%	2,07%
MATO GROSSO	1,79%	1,40%	1,60%	2,26%	2,75%	1,25%	1,76%	2,08%
MATO GROSSO DO SUL	1,02%	1,09%	0,84%	2,02%	3,35%	1,06%	1,30%	1,90%
NORDESTE	16,77%	21,75%	15,06%	28,73%	33,42%	23,99%	32,87%	25,26%
ALAGOAS	1,51%	2,25%	1,02%	2,33%	2,94%	1,12%	2,77%	2,13%
BAHIA	3,07%	3,35%	2,34%	5,74%	6,62%	6,53%	6,85%	4,78%
CEARA	2,50%	3,76%	3,17%	4,70%	5,74%	3,41%	5,02%	4,35%
MARANHAO	1,59%	1,41%	1,62%	2,54%	1,89%	1,21%	3,89%	1,95%
PARAIBA	1,95%	1,85%	1,21%	2,01%	3,06%	2,56%	3,05%	2,12%
PERNAMBUCO	3,02%	4,69%	2,55%	5,64%	8,17%	4,07%	5,84%	5,31%
PIAUI	1,11%	1,64%	1,20%	2,35%	2,02%	2,90%	2,30%	1,84%
RIO GRANDE DO NORTE	1,30%	1,71%	1,27%	2,06%	1,82%	1,46%	1,62%	1,71%
SERGIPE	0,72%	1,08%	0,67%	1,37%	1,14%	0,72%	1,53%	1,07%
NORTE	8,59%	9,42%	6,45%	10,58%	7,48%	10,72%	13,75%	8,64%
ACRE	0,48%	1,36%	1,05%	2,14%	0,77%	1,11%	2,04%	1,30%
AMAPA	2,14%	0,47%	0,41%	0,52%	0,62%	0,52%	1,11%	0,65%
AMAZONAS	1,15%	1,27%	1,20%	1,75%	1,84%	1,31%	1,39%	1,54%
PARA	2,17%	2,11%	1,33%	2,15%	1,62%	1,91%	1,78%	1,82%
RONDONIA	0,77%	0,88%	0,57%	1,17%	0,87%	1,26%	1,70%	0,91%
RORAIMA	0,79%	0,97%	0,78%	1,46%	0,96%	1,92%	4,15%	1,12%
TOCANTINS	1,08%	2,36%	1,10%	1,39%	0,80%	2,70%	1,57%	1,30%
SUDESTE	20,17%	29,55%	18,91%	27,22%	31,73%	27,97%	27,32%	26,44%
ESPIRITO SANTO	0,76%	0,96%	0,61%	0,86%	1,35%	1,23%	2,51%	0,98%
MINAS GERAIS	4,99%	4,46%	3,68%	6,05%	8,55%	6,77%	8,17%	5,97%
RIO DE JANEIRO	6,94%	8,32%	7,22%	9,38%	8,12%	6,33%	6,79%	8,17%
SAO PAULO	7,48%	15,80%	7,41%	10,93%	13,70%	13,65%	9,85%	11,32%
SUL	8,48%	8,12%	5,54%	10,17%	10,89%	14,03%	16,73%	9,17%
PARANA	2,33%	2,12%	2,19%	3,17%	3,49%	6,48%	6,17%	2,95%
RIO GRANDE DO SUL	4,58%	3,86%	2,30%	4,29%	4,54%	4,84%	7,78%	3,97%
SANTA CATARINA	1,57%	2,14%	1,05%	2,72%	2,87%	2,70%	2,77%	2,24%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Portal da Transparência do Governo Federal - (BRASIL, 2017).

Tabela 5 - Percentual de Contrapartidas dos Convênios firmados pela União com Estados de 1995 a 2016

REGIÕES / ESTADOS	1995-98 (FHC 1)	1999-02 (FHC 2)	2003-06 (LULA 1)	2007-10 (LULA 2)	2011-14 (DILMA 1)	2015 (DILMA 2)	2016 (DILMA 2 / TEMER)	TOTAL
CENTRO-OESTE	8,54%	2,32%	15,96%	14,79%	14,25%	8,91%	5,96%	8,78%
DISTRITO FEDERAL	8,51%	0,92%	19,98%	19,76%	41,54%	10,30%	2,40%	7,14%
GOIAS	8,61%	13,83%	18,23%	18,39%	10,66%	5,18%	5,50%	14,29%
MATO GROSSO	9,01%	12,25%	15,44%	11,53%	5,74%	7,76%	9,11%	9,45%
MATO GROSSO DO SUL	9,35%	18,01%	12,68%	12,40%	10,56%	10,52%	7,71%	12,00%
NORDESTE	20,09%	15,93%	15,58%	14,48%	19,59%	13,07%	11,91%	17,09%
ALAGOAS	10,17%	9,12%	12,86%	10,50%	2,68%	2,87%	1,17%	7,04%
BAHIA	41,63%	15,89%	17,89%	15,82%	40,84%	18,50%	33,86%	30,58%
CEARA	18,09%	17,47%	18,07%	18,78%	14,19%	14,65%	3,51%	16,38%
MARANHAO	10,58%	11,44%	10,53%	19,49%	8,32%	9,91%	18,30%	13,74%
PARAIBA	13,67%	11,20%	15,63%	17,64%	12,33%	14,00%	1,44%	13,54%
PERNAMBUCO	16,31%	24,24%	16,61%	14,01%	16,32%	9,13%	2,78%	16,51%
PIAUI	11,79%	8,83%	12,15%	8,13%	5,86%	6,27%	2,36%	8,24%
RIO GRANDE DO NORTE	13,45%	12,55%	17,59%	9,62%	8,24%	0,47%	5,44%	11,09%
SERGIPE	11,86%	9,60%	16,90%	14,09%	13,18%	7,89%	2,22%	13,18%
NORTE	9,64%	10,00%	12,32%	12,43%	11,19%	11,24%	6,58%	11,45%
ACRE	6,12%	9,34%	10,76%	9,19%	8,21%	5,10%	2,62%	9,20%
AMAPA	1,11%	15,20%	15,10%	19,18%	7,61%	9,92%	4,89%	9,38%
AMAZONAS	20,84%	10,76%	14,73%	12,94%	14,44%	6,59%	5,25%	14,15%
PARA	10,14%	8,55%	17,32%	19,88%	12,11%	11,88%	33,79%	14,95%
RONDONIA	10,28%	10,76%	16,33%	12,59%	13,41%	25,19%	4,25%	12,70%
RORAIMA	25,38%	12,77%	14,85%	7,26%	5,33%	2,74%	3,19%	9,55%
TOCANTINS	7,20%	9,78%	7,93%	12,62%	9,25%	9,87%	3,79%	9,91%
SUDESTE	10,42%	58,87%	16,89%	30,07%	16,95%	4,48%	5,79%	33,64%
ESPIRITO SANTO	19,54%	16,30%	25,80%	15,93%	9,89%	35,89%	5,43%	14,59%
MINAS GERAIS	12,88%	22,25%	20,82%	20,25%	5,31%	11,76%	3,92%	12,94%
RIO DE JANEIRO	4,16%	6,72%	14,02%	28,85%	27,56%	4,63%	4,50%	23,22%
SAO PAULO	12,76%	65,42%	14,98%	40,20%	24,15%	1,19%	8,28%	47,97%
SUL	13,36%	21,25%	17,15%	14,37%	11,93%	4,26%	1,97%	14,47%
PARANA	14,09%	16,54%	17,06%	13,88%	11,59%	2,40%	2,62%	13,73%
RIO GRANDE DO SUL	10,95%	22,48%	17,24%	16,64%	12,67%	2,43%	0,28%	15,14%
SANTA CATARINA	16,50%	23,33%	17,11%	12,48%	11,17%	10,79%	5,56%	14,34%
TOTAL	11,35%	31,81%	15,51%	18,50%	17,13%	9,52%	8,92%	19,69%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Portal da Transparência do Governo Federal - (BRASIL, 2017).

Tabela 6 - Percentual de Contrapartidas dos Convênios firmados pela União com Estados/Municípios de 1995 a 2016

TOTAL	1995-98 (FHC 1)	1999-02 (FHC 2)	2003-06 (LULA 1)	2007-10 (LULA 2)	2011-14 (DILMA 1)	2015 (DILMA 2)	2016 (DILMA 2 / TEMER)	TOTAL
CENTRO-OESTE	7,83%	3,82%	2,83%	4,31%	5,38%	1,51%	5,23%	4,25%
DISTRITO FEDERAL	7,77%	2,41%	2,10%	1,23%	4,68%	0,47%	1,82%	2,94%
GOIAS	7,59%	11,13%	12,28%	12,97%	7,91%	4,30%	9,25%	10,50%
MATO GROSSO	8,22%	10,23%	11,36%	9,19%	5,31%	5,17%	4,19%	8,15%
MATO GROSSO DO SUL	9,90%	13,83%	12,06%	11,63%	5,28%	9,96%	6,81%	8,84%
NORDESTE	14,75%	12,78%	12,28%	10,95%	15,07%	7,49%	6,78%	12,87%
ALAGOAS	8,80%	8,70%	9,42%	8,79%	3,06%	3,12%	1,26%	6,62%
BAHIA	28,17%	13,87%	11,62%	10,52%	31,27%	12,54%	18,08%	20,87%
CEARA	16,01%	14,49%	15,78%	14,10%	12,71%	9,89%	2,61%	13,77%
MARANHAO	8,53%	11,83%	8,46%	10,32%	4,56%	4,94%	8,98%	8,51%
PARAIBA	11,07%	9,53%	12,12%	11,86%	10,63%	6,58%	1,19%	10,78%
PERNAMBUCO	9,64%	17,29%	10,99%	11,43%	12,50%	3,91%	2,73%	12,23%
PIAUI	9,62%	7,97%	10,31%	7,32%	5,37%	4,06%	1,69%	7,18%
RIO GRANDE DO NORTE	10,51%	8,92%	14,60%	8,37%	5,99%	1,70%	3,71%	8,79%
SERGIPE	11,30%	9,99%	14,33%	12,66%	10,63%	5,16%	1,64%	11,59%
NORTE	9,06%	8,33%	10,00%	10,73%	9,09%	5,45%	4,38%	9,51%
ACRE	4,39%	8,03%	10,11%	8,80%	6,82%	1,92%	1,53%	8,23%
AMAPA	1,19%	9,67%	11,62%	14,91%	5,98%	4,02%	2,71%	8,05%
AMAZONAS	17,43%	8,16%	9,50%	10,55%	11,96%	2,33%	3,62%	10,81%
PARA	9,79%	8,12%	12,45%	15,17%	12,32%	7,04%	12,93%	12,42%
RONDONIA	9,46%	8,07%	9,90%	10,03%	6,79%	9,79%	6,09%	8,80%
RORAIMA	17,08%	5,66%	8,47%	6,24%	5,21%	3,22%	2,27%	6,63%
TOCANTINS	7,35%	9,63%	7,86%	10,12%	6,77%	6,87%	2,72%	8,64%
SUDESTE	10,56%	41,80%	13,47%	20,57%	13,48%	13,37%	4,89%	20,83%
ESPIRITO SANTO	14,56%	15,45%	19,01%	17,30%	11,75%	31,72%	3,81%	15,08%
MINAS GERAIS	11,55%	15,42%	17,44%	14,38%	6,36%	16,19%	7,34%	11,74%
RIO DE JANEIRO	5,94%	6,73%	8,46%	20,20%	17,36%	6,67%	1,67%	14,54%
SAO PAULO	13,44%	55,40%	15,49%	24,15%	15,30%	12,71%	5,22%	28,90%
SUL	20,27%	20,93%	15,34%	14,07%	11,45%	6,75%	4,46%	14,32%
PARANA	12,44%	12,84%	13,82%	13,31%	12,27%	5,49%	4,00%	12,40%
RIO GRANDE DO SUL	25,60%	25,54%	15,40%	14,43%	11,29%	4,52%	4,14%	15,87%
SANTA CATARINA	13,65%	19,31%	18,19%	14,39%	10,69%	13,17%	6,33%	14,01%
TOTAL	10,87%	22,27%	7,70%	12,72%	12,25%	7,62%	5,41%	12,65%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Portal da Transparência do Governo Federal - (BRASIL, 2017).

3.3 AVALIAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO ESTADO DO CEARÁ DIANTE DO FEDERALISMO FISCAL (2007-2014)

A Autonomia Financeira dos Entes subnacionais é um aspecto essencial de um modelo federativo de nação. É através dela que os governos podem direcionar as suas decisões sobre políticas públicas, com liberdade e independência em relação às outras unidades federativas. Diversos autores tratam dessa temática. Harada (2013) defende que a única forma de garantir a independência político-administrativa aos Entes de uma Federação é através da Autonomia Financeira, em especial, através dos tributos próprios. Varsano (1996), em contraponto, declara que impostos próprios nem sempre garantem uma autonomia financeira, pois há uma limitação da capacidade contributiva da população que nem sempre suporta um aumento indiscriminado das alíquotas dos impostos. Conti (2001), por sua vez, reforça a importância das repartições de receitas constitucionais no processo de assegurar a independência financeira das entidades federativas. Fiorentino (2010) sustenta que a autonomia financeira é assegurada através da competência tributária própria e das transferências intergovernamentais. Arretche (2005) traz uma visão bastante abrangente sobre o conceito de autonomia dentro do âmbito do Federalismo Fiscal:

A autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo. Além disso, os governos locais podem contar com recursos para atender às demandas de seus cidadãos, mas dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas. Não há dúvida de que essas motivações estão no centro das disputas nacionais pelos recursos tributários e fiscais (ARRETICHE, 2005, p. 71).

Assim, percebe-se que os alicerces que sustentam a autonomia financeira de um determinado Ente envolvem os aspectos relacionados à origem dos seus recursos (fontes de receitas) e também o nível de sua liberdade para aplicar esses valores. Almeida (2005, p. 30) complementa ao colocar que "a forma como os

recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo definem, em boa medida, as feições da federação".

Do ponto de vista das receitas próprias, podemos analisar a distribuição do poder econômico e financeiro entre as diversas esferas no Brasil através da distribuição da arrecadação total entre elas. Avaliando dados da Receita Federal (2016), é possível identificar que entre 2007 e 2014 a União perdeu participação no total arrecadado no Brasil. De fato, seu percentual caiu de 70% para 68,39%. Quem mais aumentou a representatividade foram os municípios, que passaram de 5,16% em 2007 para 6,21% em 2014. Esses Entes vêm aumentando de forma consistente a sua participação em praticamente todos os anos avaliados, conforme é possível verificar na tabela a seguir:

Tabela 7 - Entes Federativos na Arrecadação Total - 2006 a 2015

Ente Federativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo Federal	69,21%	70,00%	69,38%	68,81%	68,94%	69,99%	69,06%	68,92%	68,39%	68,26%
Governo Estadual	25,68%	24,85%	25,46%	25,71%	25,53%	24,47%	25,15%	25,27%	25,40%	25,37%
Governo Municipal	5,11%	5,16%	5,16%	5,48%	5,53%	5,54%	5,79%	5,81%	6,21%	6,37%
Receita Tributária Total	100,00%									

Fonte: Receita Federal (2016).

A grande crise fiscal da década de 1990 que afetou especialmente os Estados e o DF trouxe modificações no ordenamento jurídico que também impactaram decisivamente a Autonomia Financeira dos Entes subnacionais. A instituição do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, através da Lei nº 9.496 / 97 (BRASIL, Lei 9.496, 1997), e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, 2000) trouxeram diversas exigências no âmbito da Gestão Fiscal, incluindo aspectos concernentes à Receita, Despesa, Dívida Pública, entre outros. Vale destacar um artigo em especial da LRF que possibilita que a União, em relação aos Estados e Municípios, e os Estados, em relação aos Municípios, se apropriem das Transferências Constitucionais a fim de ressarcimento de pagamentos em função de garantias de dívidas não quitadas:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida."

[...]

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento. (BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, 2000)

Analisando a distribuição das Receitas do Estado do Ceará durante o período da pesquisa (2007-2014), pode-se concluir que as Transferências possuem um papel representativo nas fontes de financiamento deste Ente. No consolidado do período, as Transferências Correntes representaram 37,9% do total, enquanto as Transferências de Capital corresponderam a 4,4% do total de recursos. Por outro lado, comparando a evolução dos dados apresentados, percebe-se uma tendência de queda na participação das Transferências Correntes, passando de 45,4% em 2007 para 30,4% em 2014. Em relação às Transferências de Capital, ocorreu uma variação maior, com um pico em 2010 (8,2%) e o valor percentual mínimo em 2012 (1,6%). Vale ressaltar que a representatividade das operações de crédito também aumentou de forma consistente no período avaliado, passando de 2,1% em 2007 para 7,8% em 2014, sendo um dos motivos da redução relativa das Transferências no total. Outro motivo foi o aumento da participação das Receitas Tributárias, passando de 40,1% em 2007 para 45,9% em 2014, indicando uma aparente melhoria na Autonomia Financeira desse Ente em relação às suas fontes de recursos.

Tabela 8 - Distribuição das Receitas do Estado do Ceará - 2007 a 2014 - em R\$ 1.000

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total geral
RECEITAS CORRENTES	10.437.465	12.491.664	13.363.435	15.552.493	17.666.038	15.557.887	16.234.031	17.546.550	118.849.564
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	234.663	237.282	322.178	464.224	389.829	393.741	435.138	518.247	2.995.303
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	648.957	726.794	838.661	976.108	995.848	411.332	452.139	513.125	5.562.966
RECEITA DE SERVIÇOS	21.267	36.267	37.072	57.685	53.713	52.626	47.674	43.280	349.583
RECEITA INDUSTRIAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RECEITA PATRIMONIAL	108.974	227.676	237.711	214.298	273.426	441.962	562.650	417.812	2.484.510
RECEITA TRIBUTÁRIA	4.420.898	5.314.954	5.799.444	6.966.702	7.817.749	7.767.996	8.833.552	9.659.462	56.580.757
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.002.706	5.948.691	6.128.369	6.873.476	8.135.473	6.490.229	5.902.878	6.394.623	50.876.445
RECEITA AGROPECUÁRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RECEITAS DE CAPITAL	579.401	631.612	1.598.887	2.551.728	2.068.485	1.098.651	1.862.335	2.517.312	12.908.413
ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	236	4.429	344	1.461	16	8.165	1.792	5.956	22.399
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	40	74	23	78	96	50	94	1	457
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	227.925	135.950	635.135	1.063.158	913.073	811.527	1.190.525	1.633.747	6.611.040
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1	119.898	132.213	2.162	2.953	1.298	0	45.960	304.484
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	351.200	371.260	831.172	1.484.869	1.152.348	277.611	669.923	831.649	5.970.033
	0	0	0	0	0	730.580	806.895	978.850	2.516.325
Total geral	11.016.867	13.123.276	14.962.322	18.104.221	19.734.524	17.387.118	18.903.262	21.042.712	134.274.302

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

Tabela 9 - Distribuição das Receitas do Estado do Ceará - 2007 a 2014 - em % do total do ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total geral
RECEITAS CORRENTES	94,7%	95,2%	89,3%	85,9%	89,5%	89,5%	85,9%	83,4%	88,5%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2,1%	1,8%	2,2%	2,6%	2,0%	2,3%	2,3%	2,5%	2,2%
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5,9%	5,5%	5,6%	5,4%	5,0%	2,4%	2,4%	2,4%	4,1%
RECEITA DE SERVIÇOS	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
RECEITA INDUSTRIAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RECEITA PATRIMONIAL	1,0%	1,7%	1,6%	1,2%	1,4%	2,5%	3,0%	2,0%	1,9%
RECEITA TRIBUTÁRIA	40,1%	40,5%	38,8%	38,5%	39,6%	44,7%	46,7%	45,9%	42,1%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	45,4%	45,3%	41,0%	38,0%	41,2%	37,3%	31,2%	30,4%	37,9%
RECEITA AGROPECUÁRIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RECEITAS DE CAPITAL	5,3%	4,8%	10,7%	14,1%	10,5%	6,3%	9,9%	12,0%	9,6%
ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2,1%	1,0%	4,2%	5,9%	4,6%	4,7%	6,3%	7,8%	4,9%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3,2%	2,8%	5,6%	8,2%	5,8%	1,6%	3,5%	4,0%	4,4%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	4,3%	4,7%	1,9%
Total geral	100,0%								

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

4 A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DO CEARÁ E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2007-2014)

A Política Fiscal, juntamente com a Política Monetária, integra a Política Econômica de um determinado governo. Política Econômica, por sua vez, é uma intervenção do governo que tem como objetivo garantir um alto nível de emprego e crescimento econômico, mantendo os preços estáveis. A atuação da Política Fiscal nesse processo abrange aspectos relacionados à arrecadação de impostos e aos gastos governamentais. (GREMAUD, 2002). Esses conceitos são relacionados, como destaca Fortuna (1999) ao afirmar que a Política Fiscal tem um forte impacto na Política Monetária, especialmente sobre o crédito. Assim, as preocupações da Política Fiscal estão centralizadas nos gastos do setor público e nos impostos a fim de alcançar objetivos macroeconômicos e sociais específicos (ASSAF NETO, 2014). Viceconti (2005) complementa ao defender que o Governo possui três objetivos principais ao elaborar a programação de gastos e receitas: ajustes na alocação de recursos, ajustes na distribuição de renda e manter a estabilização econômica.

De acordo com Giambiagi (2011), a ação governamental realizada através da Política Fiscal possui basicamente três funções: Função Alocativa, Função Distributiva e Função Estabilizadora. A Função Alocativa está relacionada ao fornecimento dos bens públicos. A Função Distributiva, por sua vez, busca ajustar a distribuição de renda da sociedade para um nível considerado justo. Por fim, a Função Estabilizadora está associada à atuação dentro da Política Econômica e seus respectivos objetivos básicos de emprego, inflação e expansão da economia. Esse conjunto de ações visa à redução das Falhas de Mercado, imperfeições da economia que contribuem para impedir uma alocação perfeita dos recursos e o bem estar máximo dos indivíduos de uma sociedade, situação conhecida como "Ótimo de Pareto". Existem diversas imperfeições de mercado, entre elas: bens públicos, monopólios naturais, externalidades (positivas e negativas), mercados incompletos, assimetria de informações, desemprego, inflação entre outros.

Albuquerque (2008) destaca que a intervenção estatal pode apresentar imperfeições ou efeitos indesejados, como ampliação do gasto público, captura do Estado por alguns setores, além de ineficiência e baixo dinamismo. A ampliação do gasto público ocasiona desequilíbrios e dificuldades para o gerenciamento da economia com endividamento, inflação e aplicação da carga tributária. A captura do

Estado por alguns setores é verificada quando grupos de poder desviam as ações do poder público para o seu benefício próprio, em detrimento ao interesse geral da sociedade. A ineficiência e o baixo dinamismo ocorrem por causa do natural conservadorismo do Estado e sua dificuldade de se adaptar às mudanças de cenários.

O mundo, especialmente a partir do início do século XX, vem verificando a intensificação da participação do setor público na atividade econômica. Entre as explicações deste fenômeno, pode-se destacar o desemprego, as mudanças tecnológicas e populacionais, as guerras, os fatores políticos e sociais, entre outros (PINHO; VASCONCELOS, 2004). No âmbito da teoria econômica, a escola do Keynesianismo (“Desenvolvimentista” / “Intervencionista”), exerceu influência sobre diversos governos em situações de crise, como em 1929/1930 e no período após a Segunda Grande Guerra. O conceito central defendido por essa corrente é que o Estado deve assumir o papel de principal condutor da atividade econômica, intervindo nos mercados para garantir o crescimento econômico com estabilidade de preços e pleno emprego, exercendo também a sua função de distribuição de renda na sociedade (ASSAF NETO, 2014). Simonsen (2009), por sua vez, ilustra duas correntes divergentes dentro do pensamento econômico, o Keynesianismo e o Monetarismo. Dentro do Keynesiano, existe a previsão de que o Governo pode utilizar uma Política Fiscal Anticíclica, onde os gastos e a política tributária são utilizados para influenciar o nível de emprego e renda. Por outro lado, o Monetarismo (“Ortodoxo” / “Neoliberal”) contesta esse pensamento ao afirmar que as forças de mercado são determinantes para a estabilidade da economia capitalista, cabendo ao governo priorizar somente o controle da inflação. Mankiw (2008) também discute essas correntes, ressaltando que o papel ativo ou passivo do Estado na condução da política econômica (fiscal e monetária) possui argumentos favoráveis de ambos os lados.

Perry (2008), por sua vez, procurou avaliar a Política Fiscal executada em países da América Latina através de estudos empíricos, retratando os seus efeitos sobre a estabilidade macroeconômica e o crescimento de longo prazo dentro de uma perspectiva econômica, institucional e da política econômica. Esses trabalhos demonstram que a condução da Política Fiscal é influenciada pelo foco excessivo das autoridades, mercados e instituições por indicadores de saúde fiscal de curto prazo, como a dívida pública e os fluxos de caixa, que capturam as tendências de

liquidez, mas não rastreiam de forma consistente a solvência intertemporal. Adicionalmente, a economia política desses países produz incentivos distorcidos, induzindo ações equivocadas dos agentes públicos. Assim, a correção desses incentivos exigiria não só liderança política, mas também soluções institucionais, incluindo regras fiscais bem projetadas, como aquelas adotadas pelo Chile. O seu trabalho inclui também recomendações políticas e institucionais para aprimorar a política fiscal dessas localidades.

Tanzi (2008b) discute o papel do Estado e das Finanças Públicas para a próxima geração, partindo do histórico ocorrido ao longo do século XX e traçando perspectivas sobre a sua evolução para as próximas décadas. De acordo com o autor, a partir da década de 1980, grandes transformações afetaram os sistemas tributários e as políticas de gastos das nações do mundo. São elas: a abertura das economias e o crescimento acentuado do comércio internacional, o incremento do movimento do capital internacional, o aumento do papel das multinacionais no financiamento do investimento direto e no comércio internacional entre partes relacionadas e a grande redução dos custos de transporte de produtos e pessoas. Um dos impactos é que hoje a base tributária potencial de um país não é limitada pelo seu território, incluindo outras partes do mundo. Assim, um Estado pode buscar atrair e taxar totalmente ou parcialmente diversos fatores de produção como: capital financeiro estrangeiro, investimento direto do exterior, consumidores e trabalhadores estrangeiros, etc. Em relação aos gastos públicos, percebe-se um movimento mundial de sua expansão a partir da segunda metade do século XX. Em muitos países da Europa o valor já excedeu ou se aproxima a 50% do Produto Interno Bruto - PIB. Na América Latina, em geral, as nações não conseguiram elevar os seus gastos nesse nível, em geral por dificuldades em elevar o nível de tributação. Países como a Argentina, Uruguai e Brasil buscaram aumentar as despesas públicas e sofreram dificuldades macroeconômicas. O Brasil, em especial, conseguiu aumentar de forma significativa os seus gastos e sua carga tributária, aproximando-se do nível europeu.

Lopreato (2006) ilustra o crescimento da ênfase na sustentabilidade da dívida, na credibilidade da política econômica e na definição de regras fiscais de controle das contas públicas. A globalização das finanças internacionais, com o crescimento do capital especulativo, conferiu um papel central para as Políticas Fiscais e Monetárias das nações, com instrumentos como a emissão de títulos da

dívida pública, blindagem às empresas e bancos nos momentos de crise e garantias à lucratividade de outros ativos. Nesse contexto, o pensamento hegemônico defende que a consolidação fiscal é um pressuposto para garantir a credibilidade da política econômica, demonstrando a importância da Política Fiscal, mas retirando a autonomia de sua condução. Assim, essa linha de política econômica restringe a atuação da Política Fiscal, em contraponto ao defendido pela visão keynesiana, pois a gestão da demanda agregada seria papel apenas da Política Monetária. O autor critica essa teoria ao defender a importância do papel do Estado, reconhecendo que a Política Fiscal deve ir além de garantir a preservação da valorização do capital privado.

Montes e Alves (2012) trazem uma visão crítica em relação à teoria tradicional amplamente aceita de que um Governo deve conduzir a sua Política Fiscal de forma a produzir sucessivos superávits primários, reduzindo o percentual de endividamento em relação ao PIB. Nessa visão o déficit público seria um grande mal, pois ele desencadearia um processo inflacionário. Assim, teóricos diversos defendem cada vez mais a responsabilidade fiscal dos governos e controle dos gastos públicos como forma de garantir a sustentabilidade. Essa doutrina é confrontada a partir do arcabouço pós-keynesiano fundamentado na Teoria das Finanças Funcionais. Essa teoria defende a formação de déficits públicos com o objetivo de maximizar a utilização de recursos produtivos, mantendo a oscilação de preços em um nível moderado. Assim, as Políticas Fiscal e Monetária teriam mais liberdade de ação, sem a obrigatoriedade de seguir doutrinas sobre o que pode ou não pode ser feito. O mais importante seria o resultado econômico. O papel da Política Fiscal neste caso seria ajustar as decisões de gastos dos agentes privados para viabilizar a plena utilização dos recursos produtivos. Trata-se de um contraponto à ideia de que um governo deveria perseguir um equilíbrio orçamentário e combater o aumento da dívida pública. Portanto, o principal objetivo dos *policymakers* ao conduzir a política fiscal deveria ser a melhoria do bem-estar social geral, no curto e no longo prazo.

Desta forma, percebe-se que a Política Fiscal também pode ser pensada em conjunto com o Desenvolvimento Social de uma determinada nação. Desenvolvimento social é um tema bastante amplo, mas a sua priorização é de difícil contestação. Ao contrário das alternativas de ações para promovê-lo, que muitas vezes possuem correntes completamente divergentes, é improvável imaginar algum

político dos países em desenvolvimento excluir essa temática de seu discurso. A seguir Lampreia (1995) destaca aspectos relevantes sobre o Desenvolvimento Social:

Tratar o tema do desenvolvimento social requer, antes de mais nada, enfrentar a questão das iniquidades sociais de toda ordem - gênero, raça, renda, emprego, acesso universal a bens de consumo coletivo, dentre outros - que marcam nossa sociedade, sem restringi-las à dimensão única da pobreza. Tal abordagem apresenta, de imediato, várias implicações. Em primeiro lugar, exige a superação da dicotomia entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social; em consequência, a busca de uma nova articulação entre políticas econômicas e políticas sociais que visem à efetiva redistribuição de renda, forjando-se, assim, modelo de desenvolvimento capaz de promover maior justiça social. (LAMPREIA, 1995, p. 17).

No contexto brasileiro, a Política Fiscal está materializada no nosso processo orçamentário. Atualmente, existem três peças orçamentárias principais, todas necessariamente aprovadas por Lei. O Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O PPA traz o planejamento de maior prazo (quatro anos), enquanto a LOA possui o prazo de um ano. Já a LDO, como o próprio nome pressupõe, traz diretrizes para a construção da Lei Orçamentária Anual. O arcabouço legal que orienta a construção desses instrumentos de planejamento governamental está presente na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O acompanhamento periódico da execução orçamentária (onde se podem verificar os resultados de uma determinada Política Fiscal) é realizado, principalmente, através de dois relatórios: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (bimestral) e pelo Relatório de Gestão Fiscal – RGF (quadrimestral). Nesses documentos pode-se acompanhar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas. A LRF exige que todos esses documentos sejam divulgados na Internet. A área orçamentária é vastamente coberta por diversos autores, como Sha (2007), Melkers (2001), Santiso (2005a) e (2005b), Khan e Hildreth (2002), Rubin (1990) e (2009), Giuberti (2012), entre outros.

Assim, é fundamental conhecer a realidade a ser estudada, através das atividades de coleta, sistematização, análise e divulgação dos dados socioeconômicos. Em seguida, a fim de evidenciar a Política Fiscal executada pelo Governo do Estado do Ceará durante os anos de 2007 a 2014, será apresentado um conjunto de dados fiscais e conceitos relacionados, incluindo Indicadores de Fluxo e

de Estoque a partir das metodologias da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF e do Banco Central do Brasil - BACEN. Também serão apresentados os dados das Despesas Orçamentárias, por Função e por Natureza, a fim de identificar as áreas priorizadas pelos gastos governamentais. Por fim, também serão apresentados Indicadores Sociais específicos, a fim de ilustrar alguns aspectos do Desenvolvimento Social do Estado do Ceará nesse período.

4.1 INDICADORES FISCAIS DE FLUXO E DE ESTOQUE

Inicialmente, cabe definir o que seriam os indicadores de fluxo e de estoque. Entende-se por Indicador de Fluxo aquele que se refere a magnitudes por unidade de tempo. Um exemplo seria o valor de receita arrecadada em um mês. Por analogia, esse tipo de indicador demonstra um “filme” de um determinado parâmetro. Por outro lado, os Indicadores de Estoque refletem uma magnitude em um determinado momento, como o total disponível em caixa no dia 31 de dezembro de um ano específico. Desta forma, esse tipo de indicador reflete uma “foto” de um parâmetro específico (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2015). Ao analisar a situação fiscal de um determinado Ente é importante levantar os dois tipos de indicadores a fim de se obter uma avaliação mais completa do cenário proposto.

No âmbito nacional, convivemos há vários anos com uma multiplicidade de metodologias de cálculo dos indicadores fiscais das unidades federativas. Esses conceitos são definidos na Legislação sobre o tema e são administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional e também pelo Banco Central. A Lei 9.496/97, ao instituir o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, trouxe a obrigatoriedade de acompanhamento e cumprimento de metas específicas para as 25 unidades subnacionais que aderiram ao programa (o Amapá e o Tocantins não estão inclusos). Anualmente o programa é revisado e também são definidas no Termo de Entendimento Técnico - TET as especificidades conceituais para o cálculo dos indicadores de cada Ente federativo que aderiu ao programa e concordou em buscar alcançar as metas estabelecidas. Algumas dessas, como a da Dívida Financeira e das Despesas com Investimento, estavam vinculadas ao conceito de Receita Líquida Real - RLR, definido na própria lei no parágrafo único do Art. 2º:

Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais. (BRASIL, Lei 9.496, 1997).

Esse conceito, assim como o de Dívida Financeira, era específico desse programa. Vale ressaltar que, recentemente, foi editada a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016 que alterou a Lei 9.496/97, visando à convergência dos conceitos ao instituir formalmente que "os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata esta Lei adotarão os mesmos conceitos e definições contidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000" (BRASIL, Lei Complementar nº 156, 2016). Adicionalmente, essa Lei Complementar revogou os artigos que continham conceitos exclusivos da Lei 9.496/97. Trata-se de um avanço para a Gestão Fiscal, pois esse movimento em direção à convergência de conceitos aperfeiçoa o trabalho desenvolvido pelas Administrações Fazendárias e também simplifica a compreensão da temática.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 / 2000, posteriormente à Lei 9.496/97, trouxe um aparato bem completo de indicadores fiscais que devem ser apurados e acompanhados pelos Entes nacionais, além de incluir também metas a serem cumpridas. A maior parte das metas é definida utilizando indicadores calculados como uma proporção da Receita Corrente Líquida, definida na Lei da seguinte forma:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2o Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1o do art. 19.

§ 3o A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000).

Como órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN é responsável por “consolidar as contas públicas nacionais, mediante a agregação dos dados dos balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, [201-?]a). Adicionalmente, esse órgão do governo federal também é responsável por “editar normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, [201-?]a) e também por “promover a harmonização com os demais Poderes da União e com as demais esferas de governo em assuntos de contabilidade” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, [201-?]a). Assim, a STN atua definindo e normatizando os indicadores fiscais levantados pelas unidades subnacionais, tanto no âmbito do PAF, quanto nos aspectos relacionados aos demonstrativos exigidos pela LRF.

O Banco Central, por sua vez, também atua normatizando e calculando diversos indicadores fiscais como parte de sua atuação na política econômica do país ao efetuar o “acompanhamento, o aperfeiçoamento e a publicação dos dados macroeconômicos nas áreas externa, monetária, fiscal e de juros e spread bancário” (BACEN, [201-?]). Assim, o Banco Central efetua o cálculo do resultado fiscal das unidades federativas, mais conhecido como Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP, dentro da metodologia "abaixo da linha", pois essa instituição utiliza como base a variação do endividamento público do Ente (GIAMBIAGI, 2011).

Em seguida serão apresentados os resultados dos indicadores fiscais do Estado do Ceará, consolidados por metodologia (LRF e PAF), além dos seus respectivos conceitos.

4.1.1 Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A primeira tabela a ser retratada demonstra os dados obtidos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal para Despesa com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Total de Garantias, Receita de Operações de Crédito e Serviço da Dívida. Destes, apenas a Dívida Consolidada Líquida e o Total de Garantias são indicadores de estoque e representam o valor obtido em 31 de dezembro do respectivo ano. Os outros são indicadores de fluxo, refletindo os valores totais obtidos durante cada ano exposto.

O controle da Despesa com Pessoal, dentro da gestão fiscal responsável, foi um dos principais objetivos da LRF, dando um enfoque mais rígido a esse item em busca de um equilíbrio orçamentário (LUQUE; SILVA, 2004). A sua definição está detalhadamente descrita nos artigos 18 e 19 dessa Lei. De forma resumida, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2016b, p. 487) define Despesa com Pessoal como "o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas - LRF, art. 18 - (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (LRF, art. 19, § 1º)." Adicionalmente, esse órgão do Governo Federal ainda regulamenta mais aspectos da Despesa com Pessoal, conforme descrito a seguir:

Despesa Bruta com Pessoal

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público (Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, art. 2º) ou não.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX e Lei 8.745/93) como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público (CF, art. 37, II. A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST considerou ilegal a terceirização, inclusive no âmbito da administração pública, que esteja relacionada às atividades-fim dos órgãos e em que haja pessoalidade e subordinação direta na relação de trabalho.), por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016b, p. 487-488).

Dentro da série histórica detalhada na tabela a seguir, a Despesa com Pessoal Total atingiu o seu menor nível em 2008, com 47,11% da Receita Corrente Líquida - RCL. Nos anos subsequentes, houve um aumento substancial desse percentual, até atingir o valor máximo de 55,97% em 2015. A maior parte desse acréscimo veio do Poder Executivo que variou de 39,85% em 2007 para 45,93% em 2015. Em relação aos outros poderes, o Legislativo reduziu o seu percentual (3% - 2007 para 2,5% - 2015), o Judiciário aumentou de 5,02% em 2007 para 5,66% em 2015 e o Ministério Público teve aumento de apenas 0,12% do seu percentual nesse período (2007 a 2015). Cabe destacar que o Estado vem se mantendo dentro dos limites determinados pela LRF desse Indicador.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define a Dívida Pública Consolidada ou Fundada no Inciso I do Art. 29 como o "montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses" (BRASIL. Lei Complementar nº 101, 2000). Esse conceito está regulamentado também pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, conforme descrito no Inciso III do § 1º do Art. 1º:

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento; (BRASIL. Resolução nº 40, 2001).

Cabe destacar que a Resolução nº 40/2001 em seu § 2º do Art. 1º exclui as duplicidades no cálculo da dívida pública consolidada, formadas pelas operações intraorçamentárias entre órgão da Administração Direta e Indireta. Já o conceito de Dívida Consolidada Líquida leva em consideração o conjunto total de haveres financeiro, incluindo as disponibilidades de caixa e as aplicações financeiras, entre outros. A Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2016b) destaca uma série de itens que não podem ser considerados haveres financeiros e, portanto, não reduzem o valor da Dívida Consolidada: valores inscritos em Dívida Ativa; bens que não

representem créditos a receber, como Estoques e Ativo Imobilizado; adiantamentos concedidos; depósitos restituíveis e valores vinculados; entre outros.

A Dívida Consolidada Líquida - DCL manteve uma tendência de queda significativa entre 2005 e 2009, saindo de um valor de 73,09% para 17,22% da Receita Corrente Líquida - RCL. Entretanto, após um período de certa estabilização entre 2010 e 2013 onde os valores ficaram entre 27% e 29%, a DCL aumentou para 62,83% em 2015. Em 2016 a DCL voltou a cair, atingindo o percentual de 43,61%. Durante todo o período demonstrado esse indicador ficou abaixo do limite legal de 200% da RCL.

As Garantias são concedidas por um Ente federativo ou entidade a ele vinculada, representando um compromisso de adimplência de obrigações financeiras e contratuais (BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000). A sua definição também está descrita no § 1º do Art. 9º da Resolução nº 48/2007 (BRASIL. Resolução nº 48, 2007). A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2016b) descreve a classificação das garantias da seguinte forma:

Garantia

[...] As garantias podem ser divididas em:

a) Garantia Interna: garantia relativa a obrigações contraídas no País junto a credores no país.

b) Garantia Externa: garantia relativa a obrigações contraídas junto a organizações multilaterais de crédito, agências governamentais estrangeiras ou outros credores sediados no exterior.

Outra forma de classificar as garantias é separar as que se referem a avais ou fianças e outras, conforme adotado pelo Demonstrativo:

a) Aval em Operação de Crédito: é a garantia de pagamento de título de crédito, de natureza pessoal, dada a terceiros. Pelo aval, o avalista torna-se codevedor, em obrigação solidária, e o pagamento da obrigação pode ser imputado diretamente a ele, sem que o seja, anteriormente, contra o avalizado (Dicionário Jurídico Brasileiro – Acquaviva, de Marcus Cláudio Acquaviva).

b) Fiança em Operação de Crédito: pelo contrato de fiança, uma pessoa garante satisfazer ao credor uma obrigação assumida pelo devedor, caso este não a cumpra.⁴⁷³ Como a fiança é obrigação subsidiária, o fiador responde apenas quando o afiançado não o faz. O contrato pode ser firmado, no entanto, com renúncia do benefício de ordem, tornando-se obrigação solidária. (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN, 2016b, p. 572-573).

O Total das Garantias vem caindo de forma consistente em praticamente todo o período demonstrado, com exceção de 2015 que teve um leve aumento. Assim, o valor saiu de 12,28% em 2005 para 4,57% em 2016. Esses percentuais estão dentro do limite legal de 22%.

A Operação de Crédito está definida na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no Inciso III do Art. 29 da seguinte forma:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[...]

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

(BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, 2000).

Percebe-se que o rol de situações listadas é meramente exemplificativo, sendo o conceito bastante amplo. Por outro lado, as operações de crédito entre instituições do mesmo Ente não devem ser incluídas nesse montante. Adicionalmente, vale ressaltar que o valor total das operações de crédito não é reduzido com a execução dos pagamentos contratuais de amortização e juros, além de não ser aumentado pela capitalização dos juros cobrados pelo credor. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016b).

Durante os anos retratados (2005 a 2016), foi verificada uma grande variação no montante das Operações de Crédito, com os maiores valores apresentados nos anos de 2010 (11%), 2014 (11,33%) e 2015 (10,15%). O menor percentual do período foi apresentado no ano de 2008 (1,72%). Nesse item o Estado também cumpriu o limite legal de 16% em todos os anos apresentados. Cabe destacar a participação decisiva da União nesse item, pois cabe a ela o papel de Garantidor junto às instituições financeiras credoras, dando um grande poder de controle sobre o processo de contratação de operações de crédito provenientes de empréstimos e financiamentos.

O Serviço da Dívida é formado pelo somatório dos encargos provenientes das dívidas do Ente, sendo representado por dois grandes grupos de despesa: os Juros e Encargos da Dívida e a Amortização da Dívida. Os Juros e Encargos da Dívida representam “as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos das operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016b, p. 222). Já a Amortização da Dívida “registra as despesas com o pagamento ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública

interna e externa, contratual ou mobiliária” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016b, p. 223). Durante o período apresentado, foi verificada uma redução do percentual do Serviço da Dívida em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, atingindo o menor valor em 2010 (4,28%). Nos anos subsequentes o valor oscilou entre 5% (2013 e 2014) e 7% (2012, 2015 e 2016), mantendo-se dentro do limite legal de 11,50%.

Tabela 10 - Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Ceará em % da Receita Corrente Líquida (RCL)

RUBRICAS	LIMITE LEGAL % RC	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa com Pessoal	60,00%	52,99%	48,79%	49,64%	47,11%	49,87%	49,46%	48,52%	50,93%	52,30%	53,36%	55,97%	49,71%
Executivo	48,60%	42,59%	39,03%	39,85%	38,18%	40,80%	40,94%	39,96%	41,97%	43,53%	44,09%	45,93%	40,71%
Legislativo	3,40%	3,54%	2,74%	3,00%	2,89%	2,93%	2,55%	2,34%	2,34%	2,27%	2,34%	2,50%	2,23%
Assembleia Legislativa	2,34%	2,98%	1,89%	2,13%	2,10%	2,12%	1,86%	1,60%	1,65%	1,57%	1,54%	1,60%	1,44%
TCE	0,44%	0,23%	0,35%	0,37%	0,34%	0,35%	0,32%	0,35%	0,32%	0,34%	0,35%	0,38%	0,33%
TCM	0,62%	0,34%	0,50%	0,50%	0,45%	0,45%	0,36%	0,38%	0,38%	0,36%	0,45%	0,52%	0,47%
Judiciário	6,00%	5,03%	5,05%	5,02%	4,50%	4,58%	4,38%	4,65%	5,11%	4,97%	5,33%	5,66%	5,12%
Ministério Público	2,00%	1,82%	1,97%	1,76%	1,53%	1,56%	1,60%	1,58%	1,51%	1,52%	1,60%	1,88%	1,65%
Dívida Consolidada Líquida	200,00%	73,09%	60,36%	38,29%	23,55%	17,22%	27,73%	29,38%	27,70%	29,45%	42,20%	62,83%	43,61%
Total das Garantias	22,00%	12,28%	11,37%	10,68%	9,59%	9,03%	8,46%	7,75%	7,01%	6,36%	6,04%	6,20%	4,57%
Receita de Operações de Crédito	16,00%	5,05%	9,56%	3,47%	1,72%	7,56%	11,00%	8,33%	6,69%	8,90%	11,33%	10,15%	6,22%
Serviço da Dívida (1)	11,50%	12,78%	17,20%	9,79%	8,21%	5,70%	4,28%	4,43%	7,27%	5,41%	5,76%	7,27%	7,25%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2016), Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2016), Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (2016), Ministério Público do Estado do Ceará (2016), Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2016) e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (2016).

Nota: (1) - Somatório dos seguintes itens do Demonstrativo do Resultado Primário do Relatório de Gestão Fiscal: Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida.

Tabela 11 - Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Ceará em R\$ milhares correntes

RUBRICAS	Valores em R\$ milhares correntes											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa com Pessoal	2.810.631	2.943.275	3.256.136	3.715.430	4.189.624	4.779.873	5.321.384	6.177.799	6.997.022	7.693.440	8.494.444	8.864.583
Executivo	2.259.155	2.354.316	2.614.387	3.011.456	3.427.234	3.956.286	4.381.829	5.090.861	5.824.556	6.357.616	6.970.865	7.258.819
Legislativo	187.810	165.465	196.732	227.949	245.890	246.170	256.402	283.783	304.003	337.271	379.167	398.516
Assembleia Legislativa	157.891	114.205	139.839	166.011	178.431	179.615	175.875	199.722	209.679	222.136	242.107	256.305
TCE	12.036	21.180	24.345	26.555	29.810	31.291	38.804	38.500	45.566	50.610	57.519	58.562
TCM	17.882	30.080	32.548	35.382	37.650	35.264	41.723	45.561	48.758	64.525	79.541	83.650
Judiciário	266.938	304.522	329.573	355.036	385.092	423.184	509.942	619.594	665.041	768.140	859.250	913.866
Ministério Público	96.729	118.972	115.444	120.990	131.407	154.234	173.212	183.560	203.421	230.413	285.162	293.381
Dívida Consolidada Líquida	3.876.734	3.641.566	2.512.029	1.857.038	1.446.623	2.680.112	3.221.679	3.360.342	3.940.902	6.084.983	9.535.432	7.775.618
Total das Garantias	651.226	685.665	700.860	756.253	758.817	817.186	849.513	850.048	851.191	870.955	940.560	814.721
Receita de Operações de Crédito	267.614	576.650	227.925	135.950	635.135	1.063.158	913.073	811.527	1.190.525	1.633.747	1.539.757	1.109.696
Serviços da Dívida (1)	677.771	1.037.881	642.324	647.154	478.726	413.455	485.697	882.399	723.646	830.202	1.103.908	1.292.853
RCL no Exercício Fiscal (Montante)	5.304.380	6.032.606	6.560.099	7.886.593	8.400.940	9.664.273	10.966.435	12.130.621	13.379.882	14.418.478	15.176.417	17.831.937

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2016), Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2016), Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (2016), Ministério Público do Estado do Ceará (2016), Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2016) e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (2016).

Notas: (1) - Somatório dos seguintes itens do Demonstrativo do Resultado Primário do Relatório de Gestão Fiscal: Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida.

4.1.2 Indicadores do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF

Os indicadores e respectivos conceitos no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF serão apresentados a seguir. Vale reforçar que os dados retratados na próxima tabela ainda seguem a metodologia original do programa, pois a convergência das metodologias do PAF e da LRF será aplicada somente em exercícios posteriores. Adicionalmente, cabe lembrar que o programa possui um dinamismo ao buscar adequar as especificidades das contas de cada unidade subnacional através da assinatura anual do Termo de Entendimento Técnico - TET. Ou seja, dentro de uma série histórica plurianual podem existir especificidades conceituais em determinados anos que não comprometem a análise porque a maior parte do cálculo se mantém constante pelas definições existentes na legislação relacionada ao tema. Assim, a seguir trataremos do pilar do acompanhamento da gestão fiscal do PAF, representado em seis principais metas:

- a) Meta 1: Relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real
- b) Meta 2: Resultado Primário
- c) Meta 3: Despesas com Funcionalismo Público
- d) Meta 4: Receitas de Arrecadação Própria
- e) Meta 5: Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos
- f) Meta 6: Despesas de Investimentos / Receita Líquida Real

Conforme pode ser verificado, a Receita Líquida Real é o principal parâmetro utilizado para avaliar o desempenho dos indicadores fiscais do PAF. A Dívida Financeira, por sua vez, presente na Meta 1, está definida na 18ª Revisão do Programa (CEARÁ, 2016a) da seguinte forma:

DÍVIDA FINANCEIRA

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Também integram a Dívida Financeira as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

São considerados os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente, de forma consistente com a abrangência das receitas e despesas consideradas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal,

podendo assim haver divergência quanto à abrangência do conceito de dívida da LRF.

O conceito de Dívida Financeira seguirá as interpretações do Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição) quanto à Dívida Consolidada, inclusive nos aspectos pertinentes ao RPPS, exceto em relação aos seguintes itens:

- As operações realizadas por antecipação de receitas orçamentárias (ARO) compõem a Dívida Financeira;
- Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos não compõem a Dívida Financeira; e
- Os parcelamentos de responsabilidade do Estado junto ao seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) não compõem a Dívida Financeira. (CEARÁ, 2016a, p. 4-5).

Esse parâmetro de endividamento sofreu uma significativa redução durante os anos de 2003 (137%) a 2009 (51%). Posteriormente, após certa estabilidade entre os anos de 2010 a 2012, onde variou de 52% a 55%, passou a crescer até atingir o valor de 77% em 2015. Como objetivo geral do programa, a Dívida Financeira deve ficar abaixo da Receita Líquida Real, o que significaria um valor menor que 100% na tabela. Entretanto, o PAF estabelece metas plurianuais que devem ser atingidas pelos Entes e são também revisadas anualmente. Desta forma, em relação a essas metas anuais o Estado do Ceará cumpriu em todos os anos o percentual estabelecido.

A Meta 2 trata do Resultado Primário. Esse indicador está definido na própria Lei 9.496/97 como “a diferença entre receitas e despesas não financeiras” (BRASIL. Lei 9.496, 1997). Trata-se de um parâmetro importante para analisar a gestão fiscal de uma determinada gestão, excluindo os impactos diretos dos encargos do endividamento produzidos no passado, ao excluir as despesas financeiras. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2016) acrescenta aspectos relevantes sobre o conceito do Resultado Primário:

Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras. (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN, 2016b, p. 215).

Os dados apresentados de Resultado Primário demonstram dois períodos bem distintos. Os seis anos iniciais (2003 a 2008) apresentaram resultados variados, mas positivos. O total acumulado de superávit primário no período foi de 3,125 bilhões de reais. Por outro lado, nos sete anos seguintes (2009 a 2015) ocorreram

resultados negativos, acumulando um déficit primário de 4,774 bilhões de reais. No consolidado dos Resultados Primários de 2007 a 2014, foi apurado um déficit primário de 1,989 bilhões de reais. Analisando os valores levantados em relação às metas do período, foi verificado o resultado primário não atingiu o valor da meta nos anos de 2003, 2006, 2009, 2010, 2011, 2014 e 2015, ou seja, em sete dos 13 anos apresentados.

As metas de Despesas com Pessoal / Funcionalismo Público são definidas no âmbito no PAF como uma proporção da Receita Corrente Líquida, assim como a própria LRF faz. De fato, este é um conceito que segue uma proximidade conceitual com a LRF, conforme pode ser comprovado na definição da STN sobre esse indicador:

DESPESAS COM FUNCIONALISMO PÚBLICO

Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – Parte I, Procedimentos Contábeis Orçamentários – 6ª. Edição, pág. 72).

Essas despesas consideram também os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados público, conforme estabelecido no § 1º do art. 18 da LRF. (CEARÁ, 2016a, p. 4).

De acordo com o que foi apurado desse indicador durante o período avaliado (2003 a 2015), o Estado do Ceará também passou por fases distintas. Nos primeiros anos (2003 a 2008), o percentual reduziu de 51,30% (2003) para 44,21% (2008), menor valor da série histórica. A partir de 2009 até 2014, esse parâmetro se manteve em valores próximos a 49%, com exceção de uma redução para 46,71% em 2011 e um forte aumento em 2015 (55,42%), atingindo o valor máximo para os anos ilustrados. A meta para esse indicador é ficar abaixo dos 60% da Receita Corrente Líquida - RCL, sendo cumprida em todos os anos desse período.

As Receitas de Arrecadação Própria correspondem a Meta 4 do PAF e são importantes para avaliar o desempenho do Ente federativo em relação à obtenção de recursos sem caráter devolutivo. A seguir temos a definição deste

conceito que consta na 18ª Revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF:

RECEITAS DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA

Montante correspondente ao somatório das receitas tributárias (exceto o Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre valores pagos pelo Estado), de contribuições, patrimoniais (exceto as financeiras), agropecuárias, industriais, de serviços (exceto as financeiras), outras receitas correntes, amortizações de empréstimos e outras receitas de capital. (CEARÁ, 2016a, p. 6).

Analisando os dados levantados (2003 a 2015), percebe-se que a arrecadação própria cresceu de forma nominal em todos os anos, saindo de um valor de R\$ 2,988 bilhões (2003) para R\$ 11,008 bilhões (2015), o que equivale a um aumento de 368%. Comparando com as metas estabelecidas no programa, em apenas dois anos (2005 e 2007) o valor arrecadado não atingiu o esperado, sendo que em 2005 ficou faltando o valor de R\$ 244 milhões e em 2007 apenas R\$ 20 milhões.

A Meta 5 - Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos está mais relacionada a aspectos de gestão, não sendo quantificada em um único indicador. Desta forma, esta meta não será abordada neste estudo. Como exemplo de sua abrangência, na 18ª Revisão do Programa ela citava compromissos que envolviam a manutenção de sistemas de informação (Sistema de Controle da Dívida Pública e Sistema de Acompanhamento e Controle de Ativos), melhoria na gestão contábil através do aprimoramento da estrutura técnico-institucional, atualização dos dados inseridos no SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro do Governo Federal, implementação de sistemas de custos, entre outras ações (CEARÁ, 2016a).

Por fim, a Meta 6 aborda a relação entre o Investimento e a Receita Líquida Real (RLR). No âmbito do PAF o conceito de Investimento segue o mesmo padrão de apuração dos demonstrativos da LRF regulados pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP editados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, conforme pode ser verificado a seguir:

INVESTIMENTOS

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016a, p. 75).

Percebe-se, através da análise da tabela a seguir, que a série histórica dos Investimentos possui uma grande variação, com percentuais desde 7,63% em 2005 (menor valor) e 29,35% em 2010 (maior valor). Desde 2008 esse indicador se mantém acima dos 10%. Cabe destacar que entre 2009 (21,86%) e 2011 (21,46%) foram obtidos percentuais maiores que 20%, assim como em 2014 (21,23%). A meta desse indicador estabelece um percentual anual máximo que pode ser atingido pelo Ente. Assim, nesse período (2003 a 2015) constata-se que o valor apurado superou a meta estabelecida em quatro anos (2006, 2010, 2014 e 2015).

Tabela 12 - Metas fiscais e resultados do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)

	(1)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida Financeira / RLR (%)	Meta	140%	138%	119%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Resultado	137%	116%	99%	78%	64%	57%	51%	52%	55%	52%	56%	64%	77%
Resultado primário (R\$ milhões)	Meta	204	170	299	288	247	200	0	(595)	78	(761)	(482)	(306)	(513)
	Resultado	98	374	598	219	893	943	(297)	(1.176)	(237)	(390)	(141)	(1.584)	(949)
Despesa com pessoal / RCL (%)	Meta	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
	Resultado	51,30%	49,65%	47,69%	46,37%	47,23%	44,21%	48,64%	49,40%	46,71%	49,16%	49,52%	49,68%	55,42%
Receita de arrecadação própria (R\$ milhões)	Meta	2.686	3.069	3.688	3.775	4.246	4.533	5.047	5.975	7.184	7.955	9.152	10.025	10.823
	Resultado	2.988	3.346	3.446	4.154	4.226	5.174	5.674	6.630	7.334	8.498	9.747	10.648	11.008
Investimento / RLR (%)	Meta	13,66%	15,91%	13,34%	12,25%	15,13%	20,18%	22,56%	29,06%	23,86%	25,17%	18,62%	15,94%	14,24%
	Resultado	10,95%	10,81%	7,63%	17,18%	8,63%	12,04%	21,86%	29,35%	21,46%	15,12%	14,09%	21,23%	14,30%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Nota: (1) - Meta constante no relatório da revisão do programa do ano corrente da meta, exceto em 2003 que não houve revisão do programa e foi considerada a meta traçada em 2002.

4.1.3 Indicadores do Banco Central do Brasil - BACEN

A seguir, serão demonstrados indicadores fiscais de endividamento dos Entes federativos levantados pelo Banco Central do Brasil de acordo com os seus parâmetros. Inicialmente, é importante esclarecer o conceito de Setor Público utilizado no processo de medição da dívida líquida e do déficit público. Desta forma, segue a seguir uma descrição desse conceito feita pelo Banco Central do Brasil - BACEN (2008):

Em função das peculiaridades histórico-institucionais do Brasil, o conceito de setor público utilizado para mensuração da dívida líquida e do déficit público é o de setor público não-financeiro mais Banco Central. Consideram-se setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da Itaipu Binacional. Incluem-se também no conceito de setor público não-financeiro os fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais. O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional, além de ser o agente “arrecadador” do imposto inflacionário. Para obtenção de indicadores mais próximos dos padrões internacionais, adota-se o conceito de governo geral, que abrange as administrações diretas federal, estaduais e municipais, bem como o sistema público de previdência social. (BACEN, 2008, p. 131)

É com base nesse conceito que serão apresentados os dados da evolução da Dívida Líquida do Setor Público nos diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal), nas cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul), além dos dados consolidados dos Estados e DF, possibilitando uma comparação do desempenho desse indicador no âmbito do Estado do Ceará em relação aos outros Estados e DF. Quando uma unidade federativa aumenta o seu endividamento isso significa que as suas fontes de receita própria não foram suficientes para cobrir os seus gastos, ocasionando a necessidade de se buscar recursos através de terceiros. Ou seja, quando há uma variação positiva da Dívida Líquida do Setor Público de um determinado Ente há um Resultado Nominal negativo das suas contas públicas, mais conhecido como Déficit Nominal. Ao longo do tempo, uma dívida superdimensionada em relação à capacidade de pagamento de um Ente pode gerar dificuldades em manter a solvência dessa unidade, comprometendo todas as outras políticas públicas. Em

seguida, temos uma definição precisa do conceito de Dívida Líquida do Setor Público (BACEN, 2008):

Dívida líquida do setor público

Corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. Entende-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. É importante ressaltar que os saldos da dívida líquida são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. (BACEN, 2008, p. 131)

Ao analisar de forma agregada o valor da Dívida Líquida do Setor Público dos três níveis de governo (2001 a 2016), percebe-se que os Estados e DF aumentaram a sua Dívida Líquida em todos os anos, considerando os valores nominais. Comparando o endividamento entre os níveis de governo, verifica-se que os governos Estaduais possuíam uma representatividade maior entre os anos de 2001 e 2004, onde os valores oscilaram entre 33% e 35% do total do endividamento consolidado nacional. Em seguida, o percentual passou a cair, atingindo 27,8% em 2009, com exceção de 2008 que o percentual sofreu um aumento isolado para 33,4%. Nos anos seguintes, a participação dos Estados e DF cresceu de forma consistente, até alcançar 33,3% em 2015. Em 2016, ocorreu um movimento atípico, com uma grande variação da dívida do Governo Federal, reduzindo de forma significativa a representatividade do endividamento dos governos estaduais para o menor valor da série histórica (25,6%).

Ao fazer um comparativo com o PIB, o que proporciona um parâmetro que harmoniza a proporcionalidade do indicador em relação ao tamanho da unidade federativa, percebe-se uma redução significativa no nível estadual em todos os anos, desde 2001 até 2013, onde o valor saiu de 17,9% para 9,7%. Nos anos seguintes ele passou a crescer, atingindo 11,9% em 2015 e sofrendo uma pequena redução no ano seguinte para 11,7%.

O comparativo entre as grandes regiões (2007 a 2015), por sua vez, revela que a representatividade do endividamento do Nordeste foi sendo alterada ao longo dos anos. De 2007 a 2009 ela sofreu uma queda (de 7,3% para 6%), sendo que em 2008 e 2009 ocorreu inclusive uma redução de forma nominal no total da Dívida Líquida dessa região. Entretanto, essa tendência foi revertida e a região

Nordeste atingiu a sua maior representatividade no último ano da série história (2015 - 7,9%).

Por fim, ao se comparar o Estado do Ceará com os outros Estados do Nordeste e do Brasil como um todo, percebem-se também duas fases distintas. Entre 2007 e 2009 o Estado reduziu a sua Dívida Líquida de R\$ 2.062 milhões para apenas R\$ 782 milhões. Nos anos seguintes, ocorreram aumentos significativos, atingindo o valor de R\$ 8.618 milhões, o que representa um crescimento nominal de 1.002%. Esse forte aumento refletiu na posição da dívida do Estado do Ceará em relação às outras unidades federativas. Em relação aos Estados do Brasil e DF, o Ceará passou da 22^a maior dívida para a 11^a entre os anos de 2009 e 2015. No Nordeste ele possuía a 2^a menor dívida em 2009 e passou a ter a 4^a maior em 2015. Assim, a sua representatividade em relação aos outros Estados do Nordeste saiu de 3,2% (2009) para 13,8% (2015). No âmbito nacional, em 2015 ele possuía 1,1% da dívida total, quando em 2009 o percentual era de apenas 0,2%.

Tabela 13 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público por Esfera de Governo – 2001 a 2016

R\$ milhões																
Esfera	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Governo Federal (1)	412.735	558.010	577.587	594.852	656.287	725.958	806.636	718.854	925.021	994.064	1.001.829	996.082	1.019.461	1.196.603	1.310.971	2.088.620
Governos estaduais (2)	235.809	296.299	312.836	339.415	336.147	343.576	352.314	390.215	378.252	415.164	433.964	472.763	517.590	591.949	711.560	740.065
Governos municipais (3)	28.888	37.982	41.715	48.241	47.613	50.518	52.812	59.170	59.438	66.592	72.754	81.237	89.284	94.595	114.357	64.228
Dívida líquida total	677.431	892.292	932.138	982.509	1.040.046	1.120.053	1.211.762	1.168.238	1.362.711	1.475.820	1.508.547	1.550.083	1.626.335	1.883.147	2.136.888	2.892.913
PIB	1.315.755	1.488.787	1.717.950	1.957.751	2.170.585	2.409.450	2.720.263	3.109.803	3.333.039	3.885.847	4.376.382	4.814.760	5.331.619	5.778.953	6.000.570	6.301.123

% do Total por nível de Governo																
Esfera	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Governo Federal (1)	60,9%	62,5%	62,0%	60,5%	63,1%	64,8%	66,6%	61,5%	67,9%	67,4%	66,4%	64,3%	62,7%	63,5%	61,3%	72,2%
Governos estaduais (2)	34,8%	33,2%	33,6%	34,5%	32,3%	30,7%	29,1%	33,4%	27,8%	28,1%	28,8%	30,5%	31,8%	31,4%	33,3%	25,6%
Governos municipais (3)	4,3%	4,3%	4,5%	4,9%	4,6%	4,5%	4,4%	5,1%	4,4%	4,5%	4,8%	5,2%	5,5%	5,0%	5,4%	2,2%
Dívida líquida total	100,0%															

% do PIB Nacional																
Esfera	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Governo Federal (1)	31,4%	37,5%	33,6%	30,4%	30,2%	30,1%	29,7%	23,1%	27,8%	25,6%	22,9%	20,7%	19,1%	20,7%	21,8%	33,1%
Governos estaduais (2)	17,9%	19,9%	18,2%	17,3%	15,5%	14,3%	13,0%	12,5%	11,3%	10,7%	9,9%	9,8%	9,7%	10,2%	11,9%	11,7%
Governos municipais (3)	2,2%	2,6%	2,4%	2,5%	2,2%	2,1%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,9%	1,0%
Dívida líquida total	51,5%	59,9%	54,3%	50,2%	47,9%	46,5%	44,5%	37,6%	40,9%	38,0%	34,5%	32,2%	30,5%	32,6%	35,6%	45,9%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Notas:

- (1) - Inclui o Banco Central do Brasil e Empresas Estatais Federais
- (2) - Inclui Empresas Estatais Estaduais
- (3) - Inclui Empresas Estatais Municipais

Tabela 14 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados Totalizada por Regiões em Reais - 2007 a 2015

REGIÃO	R\$ milhões em dezembro								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NORTE	2.773	2.686	4.336	7.239	5.487	5.048	6.880	10.818	15.920
NORDESTE	27.484	26.649	24.628	29.077	31.054	35.875	37.040	47.019	62.386
CENTRO-OESTE	21.531	22.288	20.635	23.215	24.350	25.574	26.565	28.596	31.522
SUDESTE	270.000	302.658	300.262	338.302	360.904	398.728	431.014	485.365	583.023
SUL	53.944	60.689	59.419	65.704	67.519	73.313	77.135	83.907	100.214
TOTAL	375.732	414.970	409.280	463.537	489.316	538.538	578.634	655.704	793.064

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Tabela 15 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados Totalizado por Regiões em % do Total - 2007 a 2015

REGIÃO	% do total								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NORTE	0,7%	0,6%	1,1%	1,6%	1,1%	0,9%	1,2%	1,6%	2,0%
NORDESTE	7,3%	6,4%	6,0%	6,3%	6,3%	6,7%	6,4%	7,2%	7,9%
CENTRO-OESTE	5,7%	5,4%	5,0%	5,0%	5,0%	4,7%	4,6%	4,4%	4,0%
SUDESTE	71,9%	72,9%	73,4%	73,0%	73,8%	74,0%	74,5%	74,0%	73,5%
SUL	14,4%	14,6%	14,5%	14,2%	13,8%	13,6%	13,3%	12,8%	12,6%
TOTAL	100,0%								

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Tabela 16 - Evolução da Dívida Líquida dos Estados em Reais - 2007 a 2015

UF	R\$ milhões em dezembro								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	553	387	612	1.316	1.297	1.730	2.137	2.632	3.165
AM	716	536	1.065	1.872	1.231	1.315	2.069	3.548	5.158
AP	-13	-63	-14	-66	84	-387	-674	-63	1.060
PA	1.202	1.160	1.323	2.235	1.423	847	1.007	1.269	1.596
RO	1.018	1.155	1.666	1.644	1.516	1.408	2.383	2.987	2.706
RR	291	330	869	947	837	808	821	464	507
TO	182	298	163	634	600	825	1.208	1.720	2.024
AL	5.227	5.740	5.534	6.129	6.541	7.063	7.464	8.271	9.986
BA	9.330	9.355	8.785	8.671	8.828	9.179	9.638	11.843	15.275
CE	2.062	1.374	782	2.056	2.432	3.508	3.882	5.719	8.618
MA	4.249	4.108	3.823	4.274	3.419	3.446	2.926	3.656	5.864
PB	1.839	1.755	1.358	1.683	1.201	1.801	2.056	2.958	3.551
PE	3.056	2.895	3.478	3.315	4.030	5.336	7.467	10.160	13.107
PI	1.821	1.770	1.823	2.017	2.057	1.987	2.220	3.058	3.015
RN	572	564	576	681	1.703	1.229	56	28	945
SE	881	696	963	1.543	1.965	2.539	2.590	2.800	3.862
DF	1.321	1.390	1.397	1.969	1.913	2.017	1.438	2.142	4.424
GO	10.465	11.357	11.086	11.683	12.992	15.005	15.941	16.473	16.572
MS	5.593	5.377	5.198	5.867	6.120	6.621	6.854	7.413	7.550
MT	5.168	5.241	4.213	4.778	4.285	3.085	3.786	4.059	3.971
ES	959	417	250	898	872	623	1.198	2.498	2.935
MG	43.067	49.082	50.073	58.315	63.548	70.914	79.824	87.544	106.955
RJ	44.749	48.720	47.102	56.581	59.835	69.338	75.359	89.785	115.595
SP	139.054	154.423	151.458	164.488	168.173	178.803	191.320	218.107	254.009
PR	13.910	13.919	14.531	14.668	14.283	14.317	15.481	17.767	19.474
RS	33.262	38.575	37.868	42.465	45.905	50.203	52.912	57.994	68.408
SC	8.759	9.505	8.659	10.104	8.923	8.799	9.072	9.661	12.070
TOTAL	339.294	370.064	364.641	410.766	426.012	462.359	500.435	574.492	692.402

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Tabela 17 - Comparativo da Evolução da Dívida Líquida do Estado do Ceará em Relação à Região Nordeste e ao Brasil - 2007 a 2015

REGIÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DÍVIDA LÍQUIDA DO CE - R\$ MILHÕES DE DEZEMBRO	2.062	1.374	782	2.056	2.432	3.508	3.882	5.719	8.618
Classificação em relação aos 26 Estados do Brasil e o Distrito Federal (ordem decrescente dos maiores saldos)	14	17	22	15	14	12	12	12	11
Classificação em relação aos 9 Estados do Nordeste (ordem decrescente dos maiores saldos)	5	7	8	5	5	4	4	4	4
% EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS SALDOS DOS ESTADOS DO NORDESTE	7,5%	5,2%	3,2%	7,1%	7,8%	9,8%	10,5%	12,2%	13,8%
% EM RELAÇÃO AO SALDO TOTAL DE TODOS OS ESTADOS DO BRASIL	0,5%	0,3%	0,2%	0,4%	0,5%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Banco Central do Brasil (2017).

4.2 DESPESA ORÇAMENTÁRIA

A seguir, a fim de se apurar de forma mais detalhada quais são as áreas priorizadas pelo Governo do Estado do Ceará nos seus gastos, serão ilustrados os conceitos e resultados apurados das despesas orçamentárias a partir de duas perspectivas: Classificação Funcional e Classificação por Natureza.

4.2.1 Despesas por Função

A Classificação Funcional da Despesa é importante para identificar em quais áreas da ação governamental as despesas foram realizadas. Para tanto, as dotações orçamentárias são segregadas em Funções e Subfunções prefixadas em cinco dígitos. O modelo atual, seguido de forma obrigatória pelas três esferas de governo no Brasil, foi instituído pela Portaria nº 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão e permite a consolidação dos gastos públicos nacionais de acordo com esse parâmetro (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016a). Neste estudo será utilizado apenas o nível de Função como forma de agregação dos gastos públicos. A seguir temos o conceito e características da Função:

4.2.2.1. Função

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos Ministérios. A função “Encargos Especiais” engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. A utilização dessa função irá requerer o uso das suas subfunções típicas. Nesse caso, na União, as ações estarão associadas aos programas do tipo “Operações Especiais” que constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA. A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e “99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x”

representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento. Tais reservas serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código "9.9.99.99.99". (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016a, p. 71).

As quatro tabelas a seguir detalham a execução das Despesas por Função. As duas primeiras tratam da realidade do Estado do Ceará, no período de 2007 a 2014, sendo as funções ordenadas em valores decrescentes do somatório do total apurado em todos os anos. A primeira tabela apresenta os valores absolutos, enquanto a segunda traz dados relativos da representatividade de cada Função sobre o total dos gastos nos anos retratados. As duas seguintes trazem os valores consolidados de todos os Estados e DF pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017) para os anos de 2004 a 2012.

Inicialmente, serão comentadas as duas primeiras tabelas que trazem os dados do Estado do Ceará. Assim, os 10 maiores valores no consolidado de todos os anos (2007 a 2014) foram apurados nas seguintes Funções, respectivamente: Educação, Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde, Segurança pública, Transporte, Administração, Judiciária, Legislativa e Agricultura. Elas juntas representam 88% dos gastos orçamentários do período. As Funções, dentro desse grupo, que tiveram os menores crescimentos percentuais nominais entre 2007 e 2014 foram: Educação (43%), Previdência Social (61%), Administração (110%), Encargos Especiais (113%) e Legislativa (145%). Por outro lado, as Funções que tiveram os maiores crescimentos percentuais foram: Transporte (655%), Segurança Pública (266%), Agricultura (265%), Saúde (231%) e Judiciária (209%). Desta forma, percebe-se claramente uma mudança na distribuição relativa das áreas destinadas aos gastos públicos ao longo desse período. Nos cinco primeiros anos (2007 a 2011) a Função Educação atingiu um percentual médio de 23% dos gastos totais, mantendo a primeira colocação entre os maiores valores. Entretanto, nos três últimos anos (2012 a 2014) a média caiu para 14%, levando essa Função para o segundo lugar, atrás dos Encargos Especiais (18,7%). Em relação aos gastos com saúde também foi observada uma modificação em sua posição relativa em relação aos outros gastos. Entre 2007 e 2011 ele era o quarto maior gasto, obtendo uma média de 10,1%. No período seguinte (2012 a 2014) ele subiu uma posição e se manteve como o terceiro maior, com uma média de 13,2%. Do ponto de vista

absoluto, os gastos com saúde foram os que mais aumentaram entre 2014 e 2007, com um acréscimo de 2,056 bilhões de reais.

Ao se comparar os valores apurados no Estado do Ceará com os dados consolidados dos Estados e DF nas tabelas seguintes, percebem-se algumas diferenças significativas. Por exemplo, o valor relativo dos Encargos Especiais no Ceará (17,7% no acumulado dos anos) é mais baixo do que o consolidado dos Estados e DF (24,9%). Outro fato de destaque é o comportamento das despesas com Previdência Social. Enquanto o percentual do somatório de todos os Estados e DF vem tendo um aumento consistente ao longo dos anos, atingindo em 2012 o maior valor dessa série histórica (15,4%), no Estado do Ceará essa Função vem perdendo representatividade, saindo de 16,8% em 2007 para 11,8% em 2012 e 11,1% em 2014. Em relação à Função Educação, percebe-se que no âmbito geral dos Estados e DF ela não vem sofrendo grandes alterações, mantendo-se em valores próximos a 16% ao longo dos anos, ao contrário do Ceará que vem reduzindo a participação dessa função no total dos gastos orçamentários. Por fim, percebeu-se que os dados consolidados dos Estados e DF nas Funções de Segurança Pública e Saúde não vêm apresentando aumentos relativos expressivos, diferente do verificado no Ceará, onde a participação destas Funções em relação às outras está subindo de forma substancial.

Tabela 18 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Função - 2007-2014 - em R\$ milhares correntes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
EDUCAÇÃO	1.976.101	2.503.616	2.995.990	3.640.426	4.016.072	2.460.507	2.629.711	2.833.324	23.055.748
ENCARGOS ESPECIAIS	1.801.122	2.074.935	2.331.013	2.308.592	2.619.524	3.296.630	3.417.310	3.841.712	21.690.838
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.501.100	1.663.401	1.816.397	2.057.798	2.119.249	1.958.384	2.191.413	2.417.295	15.725.036
SAÚDE	889.059	1.068.231	1.332.702	1.628.955	1.760.211	2.126.755	2.434.805	2.944.687	14.185.405
SEGURANÇA PÚBLICA	520.385	626.630	887.921	957.918	964.096	1.476.467	1.647.668	1.904.614	8.985.698
TRANSPORTE	205.473	382.750	843.513	1.222.366	879.504	827.724	1.068.077	1.551.425	6.980.830
ADMINISTRAÇÃO	527.253	485.534	597.564	767.197	791.209	973.357	1.013.800	1.107.709	6.263.622
JUDICIÁRIA	321.040	379.763	434.298	538.040	556.655	768.494	859.420	992.663	4.850.372
LEGISLATIVA	213.985	266.323	306.523	362.729	366.944	436.725	479.212	523.615	2.956.056
AGRICULTURA	151.607	214.422	230.473	323.537	319.299	349.504	399.053	553.860	2.541.755
SANEAMENTO	249.279	172.985	159.910	355.627	344.886	162.003	268.743	516.418	2.229.851
DIREITOS DA CIDADANIA	87.097	130.054	182.782	188.890	213.630	284.487	361.211	424.528	1.872.679
ESSENCIAL À JUSTIÇA	107.004	115.447	139.310	194.055	230.935	291.106	327.076	366.011	1.770.944
ASSISTÊNCIA SOCIAL	124.165	149.280	150.953	172.235	191.653	184.717	185.315	199.270	1.357.588
URBANISMO	8.119	81.643	146.624	279.234	189.155	130.064	138.572	259.358	1.232.770
DESPORTO E LAZER	10.511	27.707	18.603	64.998	284.189	165.129	306.453	243.228	1.120.818
COMÉRCIO E SERVIÇOS	9.848	105.646	121.587	207.860	275.979	194.303	92.965	103.764	1.111.950
INDÚSTRIA	56.071	93.307	99.337	96.135	107.321	109.473	122.480	320.015	1.004.138
GESTÃO AMBIENTAL	26.745	63.821	70.439	145.599	124.083	157.686	103.750	90.741	782.865
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	61.198	39.286	53.978	93.174	44.080	78.271	135.770	224.136	729.893
HABITAÇÃO	26.446	27.571	48.887	89.021	60.144	45.060	42.543	158.850	498.523
CULTURA	27.163	43.103	65.657	78.321	50.699	56.185	66.639	81.872	469.639
TRABALHO	24.028	44.250	48.210	69.208	55.528	68.448	67.001	75.450	452.123
COMUNICAÇÕES	0	40.913	44.818	64.321	19.585	16.791	16.665	18.534	221.626
ENERGIA	838	15.811	23.079	31.393	17.889	1.420	9.582	20.717	120.730
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	8.246	8.335	8.423	26.606	28.118	18.502	9.420	9.723	117.373
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	0	0	0	487	0	487
TOTAL	8.933.882	10.824.764	13.158.992	15.964.233	16.630.638	16.638.192	18.395.141	21.783.515	122.329.357

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

Tabela 19 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Função - 2007-2014 - em % do total apurado no ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
EDUCAÇÃO	22,1%	23,1%	22,8%	22,8%	24,1%	14,8%	14,3%	13,0%	18,8%
ENCARGOS ESPECIAIS	20,2%	19,2%	17,7%	14,5%	15,8%	19,8%	18,6%	17,6%	17,7%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	16,8%	15,4%	13,8%	12,9%	12,7%	11,8%	11,9%	11,1%	12,9%
SAÚDE	10,0%	9,9%	10,1%	10,2%	10,6%	12,8%	13,2%	13,5%	11,6%
SEGURANÇA PÚBLICA	5,8%	5,8%	6,7%	6,0%	5,8%	8,9%	9,0%	8,7%	7,3%
TRANSPORTE	2,3%	3,5%	6,4%	7,7%	5,3%	5,0%	5,8%	7,1%	5,7%
ADMINISTRAÇÃO	5,9%	4,5%	4,5%	4,8%	4,8%	5,9%	5,5%	5,1%	5,1%
JUDICIÁRIA	3,6%	3,5%	3,3%	3,4%	3,3%	4,6%	4,7%	4,6%	4,0%
LEGISLATIVA	2,4%	2,5%	2,3%	2,3%	2,2%	2,6%	2,6%	2,4%	2,4%
AGRICULTURA	1,7%	2,0%	1,8%	2,0%	1,9%	2,1%	2,2%	2,5%	2,1%
SANEAMENTO	2,8%	1,6%	1,2%	2,2%	2,1%	1,0%	1,5%	2,4%	1,8%
DIREITOS DA CIDADANIA	1,0%	1,2%	1,4%	1,2%	1,3%	1,7%	2,0%	1,9%	1,5%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	1,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,4%	1,7%	1,8%	1,7%	1,4%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1,4%	1,4%	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	1,1%
URBANISMO	0,1%	0,8%	1,1%	1,7%	1,1%	0,8%	0,8%	1,2%	1,0%
DESPORTO E LAZER	0,1%	0,3%	0,1%	0,4%	1,7%	1,0%	1,7%	1,1%	0,9%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,1%	1,0%	0,9%	1,3%	1,7%	1,2%	0,5%	0,5%	0,9%
INDÚSTRIA	0,6%	0,9%	0,8%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	1,5%	0,8%
GESTÃO AMBIENTAL	0,3%	0,6%	0,5%	0,9%	0,7%	0,9%	0,6%	0,4%	0,6%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,7%	0,4%	0,4%	0,6%	0,3%	0,5%	0,7%	1,0%	0,6%
HABITAÇÃO	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,7%	0,4%
CULTURA	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
TRABALHO	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%
COMUNICAÇÕES	0,0%	0,4%	0,3%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
ENERGIA	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	100,0%								

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

Tabela 20 - Distribuição das Despesas por Função - Consolidado dos Estados e DF - 2004-2012 - em R\$ milhões correntes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
ENCARGOS ESPECIAIS	65.467	73.437	78.906	86.150	101.405	105.558	117.005	125.379	135.168	888.474
EDUCAÇÃO	38.956	42.950	48.783	54.542	67.050	70.574	75.278	86.850	84.303	569.287
PREVIDÊNCIA SOCIAL	23.432	26.150	30.655	32.596	45.066	56.113	62.033	72.332	84.764	433.142
SAÚDE	26.082	29.931	34.214	38.001	44.971	50.613	55.706	57.935	64.565	402.018
SEGURANÇA PÚBLICA	19.987	24.039	27.374	30.117	33.551	38.342	37.903	44.265	41.452	297.031
ADMINISTRAÇÃO	15.425	16.053	17.203	22.051	24.647	23.812	24.898	25.965	27.489	197.543
JUDICIÁRIA	12.909	15.313	17.566	19.341	19.679	20.787	21.398	24.311	24.789	176.092
TRANSPORTE	10.072	12.776	12.377	14.434	19.342	25.513	29.290	25.012	23.132	171.948
LEGISLATIVA	5.629	6.340	7.147	7.803	8.906	9.388	9.810	10.081	10.330	75.434
ESSENCIAL À JUSTIÇA	3.591	4.238	5.088	6.038	9.238	9.321	9.976	10.079	10.833	68.403
DIREITOS DA CIDADANIA	2.162	2.442	3.027	3.513	4.097	4.827	5.349	6.273	7.494	39.185
AGRICULTURA	2.472	3.064	3.302	3.451	4.421	4.785	4.932	4.886	5.274	36.587
URBANISMO	1.650	1.672	2.424	1.723	3.486	4.013	5.823	4.108	5.249	30.149
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.771	2.306	2.594	2.625	2.891	3.587	3.968	4.414	4.498	28.653
SANEAMENTO	2.417	2.598	3.362	2.897	4.361	3.168	3.264	2.904	2.698	27.670
GESTÃO AMBIENTAL	1.658	1.928	1.847	1.771	2.102	2.514	3.170	2.953	3.224	21.166
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.173	1.399	1.551	1.908	1.649	2.315	2.676	2.894	3.252	18.818
HABITAÇÃO	882	1.395	1.288	1.268	2.134	2.087	3.047	2.984	2.535	17.620
CULTURA	836	1.143	1.367	1.427	1.775	2.193	2.533	2.271	2.431	15.974
COMÉRCIO E SERVIÇOS	830	925	1.060	1.481	2.084	2.178	1.767	1.994	1.994	14.312
INDÚSTRIA	734	1.073	1.113	1.124	1.223	1.744	1.509	1.365	1.083	10.966
DESPORTO E LAZER	266	387	570	606	838	721	1.007	1.707	1.887	7.989
TRABALHO	521	710	738	656	841	1.031	1.052	894	1.016	7.460
ENERGIA	449	741	1.719	362	369	442	284	339	822	5.526
COMUNICAÇÕES	329	369	409	360	716	766	867	685	948	5.450
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	132	148	161	148	173	187	235	188	332	1.704
RELAÇÕES EXTERIORES	2	4	26	0	2	2	3	3	1	44
TOTAL	239.836	273.530	305.871	336.394	407.017	446.581	484.781	523.072	551.564	3.568.646

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017).

Tabela 21 - Distribuição das Despesas por Função - Consolidado dos Estados e DF - 2004-2012 - em % do total por ano

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
ENCARGOS ESPECIAIS	27,3%	26,8%	25,8%	25,6%	24,9%	23,6%	24,1%	24,0%	24,5%	24,9%
EDUCAÇÃO	16,2%	15,7%	15,9%	16,2%	16,5%	15,8%	15,5%	16,6%	15,3%	16,0%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	9,8%	9,6%	10,0%	9,7%	11,1%	12,6%	12,8%	13,8%	15,4%	12,1%
SAÚDE	10,9%	10,9%	11,2%	11,3%	11,0%	11,3%	11,5%	11,1%	11,7%	11,3%
SEGURANÇA PÚBLICA	8,3%	8,8%	8,9%	9,0%	8,2%	8,6%	7,8%	8,5%	7,5%	8,3%
ADMINISTRAÇÃO	6,4%	5,9%	5,6%	6,6%	6,1%	5,3%	5,1%	5,0%	5,0%	5,5%
JUDICIÁRIA	5,4%	5,6%	5,7%	5,7%	4,8%	4,7%	4,4%	4,6%	4,5%	4,9%
TRANSPORTE	4,2%	4,7%	4,0%	4,3%	4,8%	5,7%	6,0%	4,8%	4,2%	4,8%
LEGISLATIVA	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	2,1%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	1,5%	1,5%	1,7%	1,8%	2,3%	2,1%	2,1%	1,9%	2,0%	1,9%
DIREITOS DA CIDADANIA	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,4%	1,1%
AGRICULTURA	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%
URBANISMO	0,7%	0,6%	0,8%	0,5%	0,9%	0,9%	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
SANEAMENTO	1,0%	0,9%	1,1%	0,9%	1,1%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,8%
GESTÃO AMBIENTAL	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
HABITAÇÃO	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
CULTURA	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
INDÚSTRIA	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
DESPORTO E LAZER	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
TRABALHO	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
ENERGIA	0,2%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
COMUNICAÇÕES	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
RELAÇÕES EXTERIORES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	100%									

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017).

4.2.2 Despesas por Natureza

A classificação da Despesa Orçamentária por Natureza é formada por três níveis: Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa e Elemento de Despesa. Adicionalmente, também é acrescentada a informação gerencial “Modalidade de Aplicação”, cujo objetivo é identificar onde o recurso é aplicado a fim de se evitar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. No âmbito dessa classificação também são identificados os valores correspondentes à Reserva de Contingência e Reserva do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sendo registrados dentro de um código específico. Em relação à Categoria Econômica, as Despesas podem ser Correntes ou de Capital. As Despesas Correntes são aquelas que não contribuem direta ou indiretamente para a formação de um Bem de Capital. De forma contrária, as Despesas de Capital são aquelas que contribuem diretamente ou indiretamente para a formação de um Bem de Capital. Cada Categoria Econômica possui Grupos de Natureza de Despesa correspondentes. As Despesas Correntes são divididas em Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes. As Despesas de Capital, por sua vez, estão divididas em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN, 2016^a). A seguir temos as definições desses Grupos de Natureza de Despesa:

1 – Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000.

2 – Juros e Encargos da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 – Outras Despesas Correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 – Investimentos

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados

necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 – Inversões Financeiras

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

6 – Amortização da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN, 2016a, p. 75).

As próximas quatro tabelas demonstram como essas Despesas se comportaram no consolidado dos Estados e DF (2004 a 2012) e no âmbito do Estado do Ceará (2007 a 2014), em valores absolutos e em valores relativos em relação ao total apurado em cada ano. Do ponto de vista consolidado, percebe-se alguns momentos distintos dentro do período avaliado. Entre os anos de 2004 e 2010 a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais sofreu uma redução em sua participação no total das despesas, passando de 45% para 39%, enquanto os Investimentos aumentaram o seu percentual, saindo de 6% para 10%. Assim, as Despesas Correntes reduziram a sua participação de 89% para 85%, enquanto as Despesas de Capital aumentaram a sua representatividade de 11% para 15%. Entretanto, nos últimos dois anos desse período (2011 e 2012) foi verificada uma reversão dessa tendência, com o aumento do percentual de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais para 42% (2012) e redução do percentual dos Investimentos para 7 % (2012).

Em relação aos dados do Estado do Ceará (2007 a 2014), percebe-se uma grande variação nas representatividades dos grupos de despesas, seguindo um movimento semelhante ao do consolidado dos Estados e DF. Entre 2007 e 2010, foi verificado um aumento da participação dos Investimentos (de 7,2% para 20,4%) e uma redução da participação da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (de 46,4% para 40,9%). Entre 2011 e 2013 o movimento foi contrário, com redução da participação dos Investimentos (12,2% em 2013) e aumento em Pessoal (45% em 2013).

Tabela 22 - Distribuição das Despesas por Natureza - Consolidado dos Estados e DF - 2004 a 2012 - Em R\$ 1.000.000 correntes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
DESPESAS CORRENTES	212.900	240.304	266.838	299.006	354.288	382.919	436.522	472.298	519.160	3.184.236
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	107.818	113.117	124.592	141.192	159.408	172.129	197.557	215.639	248.136	1.479.590
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	11.831	13.495	14.550	14.959	16.560	15.825	16.899	18.448	20.819	143.387
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	93.251	113.691	127.696	142.855	178.320	194.965	222.065	238.211	250.205	1.561.259
DESPESAS DE CAPITAL	26.936	33.226	39.033	37.388	52.729	63.662	74.169	65.797	70.825	463.764
INVESTIMENTOS	13.992	18.340	22.005	18.582	29.276	37.976	49.262	36.633	42.420	268.485
INVERSÕES FINANCEIRAS AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	4.549	5.942	6.276	7.655	9.910	10.785	9.394	10.179	10.340	75.031
TOTAL	239.836	273.530	305.871	336.394	407.017	446.581	510.691	538.095	589.985	3.648.000

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017).

Tabela 23 - Distribuição das Despesas por Natureza - Consolidado dos Estados e DF - 2004 a 2012 - Em % do total do ano

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
DESPESAS CORRENTES	89%	88%	87%	89%	87%	86%	85%	88%	88%	87%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	45%	41%	41%	42%	39%	39%	39%	40%	42%	41%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	5%	5%	5%	4%	4%	4%	3%	3%	4%	4%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39%	42%	42%	42%	44%	44%	43%	44%	42%	43%
DESPESAS DE CAPITAL	11%	12%	13%	11%	13%	14%	15%	12%	12%	13%
INVESTIMENTOS	6%	7%	7%	6%	7%	9%	10%	7%	7%	7%
INVERSÕES FINANCEIRAS	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	4%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	4%	3%	3%
TOTAL	100%									

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017).

Tabela 24 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Natureza - 2007-2014 - em R\$ milhares correntes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
DESPESAS CORRENTES	7.792.582	9.202.018	10.492.698	12.325.234	13.472.581	13.742.252	15.304.742	17.277.833	99.609.941
PESSOAL E ENCARGOS									
SOCIAIS	4.145.807	4.944.987	5.660.664	6.523.906	7.155.509	7.493.882	8.271.354	9.126.570	53.322.680
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	222.850	212.116	191.145	189.009	219.495	247.099	246.480	297.663	1.825.857
OUTRAS DESPESAS									
CORRENTES	3.423.925	4.044.915	4.640.889	5.612.319	6.097.577	6.001.271	6.786.908	7.853.600	44.461.404
DESPESAS DE CAPITAL	1.141.300	1.622.746	2.666.295	3.638.999	3.158.057	2.895.939	3.090.398	4.505.682	22.719.416
INVESTIMENTOS	644.635	1.078.161	1.984.618	3.254.038	2.686.802	2.070.703	2.239.534	3.475.765	17.434.256
INVERSÕES FINANCEIRAS	77.191	109.547	98.857	83.043	99.669	138.196	323.191	434.101	1.363.795
AMORTIZAÇÕES	419.474	435.038	582.820	301.917	371.586	687.040	527.673	595.816	3.921.366
Grand Total	8.933.882	10.824.764	13.158.992	15.964.233	16.630.638	16.638.192	18.395.141	21.783.515	122.329.357

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

Tabela 25 - Distribuição das Despesas do Estado do Ceará por Natureza - 2007-2014 - em % do total do ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
DESPESAS CORRENTES	87,2%	85,0%	79,7%	77,2%	81,0%	82,6%	83,2%	79,3%	81,4%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	46,4%	45,7%	43,0%	40,9%	43,0%	45,0%	45,0%	41,9%	43,6%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2,5%	2,0%	1,5%	1,2%	1,3%	1,5%	1,3%	1,4%	1,5%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	38,3%	37,4%	35,3%	35,2%	36,7%	36,1%	36,9%	36,1%	36,3%
DESPESAS DE CAPITAL	12,8%	15,0%	20,3%	22,8%	19,0%	17,4%	16,8%	20,7%	18,6%
INVESTIMENTOS	7,2%	10,0%	15,1%	20,4%	16,2%	12,4%	12,2%	16,0%	14,3%
INVERSÕES FINANCEIRAS	0,9%	1,0%	0,8%	0,5%	0,6%	0,8%	1,8%	2,0%	1,1%
AMORTIZAÇÕES	4,7%	4,0%	4,4%	1,9%	2,2%	4,1%	2,9%	2,7%	3,2%
TOTAL	100,0%								

FONTE: Elaborada pelo autor com dados do Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR (CEARÁ, 2016b).

4.3 INDICADORES SOCIAIS

Os Indicadores Sociais possuem um papel importante no planejamento governamental e no ciclo das políticas públicas, tendo o seu uso aumentado ao longo do tempo por diversos motivos. Destaca-se nesse processo as mudanças verificadas nas instituições brasileiras, com o fortalecimento do planejamento plurianual e o aprimoramento dos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas, onde atualmente o seu papel na avaliação das políticas públicas vai muito além dos aspectos formais. Desta forma, as auditorias estão cada vez mais focadas na verificação da eficiência e eficácia dos programas governamentais. Além disso, essa onda de transformações também está alinhada às diretrizes da Nova Administração Pública (*New Public Management*), reforma gerencial que vem influenciando o setor público brasileiro desde os anos 1990. Conjuntamente, percebe-se também o aumento da participação da sociedade civil e de diversas instituições no processo conhecido como "Controle Social", aprimorando a fiscalização dos atos e fatos da Administração Pública nos mais diversos níveis e instâncias, exigindo dos gestores públicos uma reorganização do seu trabalho em bases mais técnicas e profissionais (JANNUZZI, 2005).

Desta forma, conhecer os Indicadores Sociais, desde o seu significado, limites e potencialidades proporciona aos agentes públicos e suas respectivas instituições um instrumento capaz de redefinir prioridades e melhorar a alocação dos recursos públicos. Utilizados de forma correta, os indicadores sociais podem aperfeiçoar a interpretação empírica da realidade social, fornecendo subsídios para uma melhor análise, formulação e implementação das políticas públicas (JANNUZZI, 2002). A seguir temos o conceito e algumas das características dos Indicadores Sociais:

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985. NAÇÕES UNIDAS, 1988). Taxas de analfabetismo, rendimento médio

do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini e proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social. (JANUZZI, 2005, p. 138)

Neste estudo, serão abordados Indicadores Sociais selecionados dentro de duas perspectivas de análise. Primeiramente, serão apresentados dados extraídos do Atlas Brasil (2017) que abordam dados sociais dos anos de 1991, 2000 e 2010. Estes serão analisados de forma comparativa, onde os valores apresentados no Estado do Ceará são retratados ao lado dos outros Estados e do DF. Em seguida, será apresentada uma série histórica de Indicadores Sociais dos anos de 2004 a 2015, montada através de dados extraídos do banco de dados do IBGE (2016), onde também será realizada uma comparação entre o Estado do Ceará e os outros Estados e DF.

4.3.1 Comparativo de Indicadores Sociais dos anos de 1991, 2000 e 2010

As três primeiras tabelas apresentam dados que expõem a distribuição de renda do Ente (Índice de Gini, Percentual da renda apropriada pelos 80% mais pobres e Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos). O comportamento do Estado do Ceará seguiu o apresentado no Nordeste e no Brasil como um todo, com uma piora na distribuição de renda entre os anos de 1991 e 2000. Entre os anos de 2000 e 2010 ocorreu uma melhora nesses três indicadores. Todos os outros indicadores sociais dentro dessa perspectiva de análise evoluíram de forma significativa no Estado do Ceará, na Região Nordeste e no Brasil como um todo. Por outro lado, vale ressaltar que a significativa desigualdade regional permanece, com os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentando melhores índices que os Estado do Norte e do Nordeste. O Estado que, em geral, apresenta os melhores índices é o Distrito Federal.

No Estado do Ceará, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do apresentou um salto de 66%, passando de 0,41 em 1991 para 0,68 em 2010 (17% menor que o DF). A Esperança de Vida ao Nascer subiu de 61,8 para 72,6 anos nesse mesmo período (6,2% menor que o DF). A Renda per Capita Média saltou 109%, atingindo R\$ 461 em 2010 (apenas 27% da renda do DF). A Proporção de Pobres reduziu de 66,4% para 30,3% (no DF o valor é 4,9%). A Mortalidade Infantil

(até 1 ano) reduziu de 63,1 para 19,3 (em SC é 11,5). A Taxa de Analfabetismo da População acima de 15 anos diminuiu de 37,4% para 18,7% (no DF é 3,5%). O Percentual da População com mais de 25 anos com nível superior avançou de 3,1% para 7,2% (no DF é 24%). O Percentual de domicílios sem energia elétrica reduziu de forma significativa de 34,5 para apenas 0,9% (no DF é de 0,1%). O Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados abaixou de 35,9% para 11% (em SP é 0,6%).

Todos esses dados apontam para uma melhora nas condições de vida das pessoas que residem no Estado do Ceará no comparativo desses três anos, apesar de ainda existir uma grande disparidade ao confrontar esses dados com aqueles das unidades federativas que possuem os melhores índices. Por outro lado, a fim de comparar o desempenho do Estado do Ceará em relação às outras unidades federativas, foram montadas tabelas com a classificação do Estado do Ceará nesses indicadores sociais no âmbito de todos os Estados e DF e também na perspectiva regional do Nordeste. Em média, a classificação do Estado do Ceará evoluiu nas duas avaliações.

Em relação aos outros 25 Estados e DF, o valor foi de 23,1 em 1991, passando para 20,8 em 2000 e 19 em 2010. Essa evolução não foi uniforme, existindo indicadores em que a posição foi piorada (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 16 para 17 entre 2000 e 2010, Esperança de Vida ao Nascer - 14 para 16 entre 2000 e 2010, Mortalidade até 1 ano de Idade - 19 para 21 entre 2000 e 2010 e Percentual da população de 25 anos ou mais com superior completo - 18 para 23 entre 1991 e 2010). Em outros, como o Índice de Gini, a evolução do Ceará foi expressiva, saindo da penúltima colocação em 1991 para a 15 em 2010.

No âmbito do Nordeste, a média das classificações também melhorou. Se em 1991 o Ceará possuía uma colocação média de 6,2, em 2000 ela passou para 5,3 e em 2010 para 4,3. No comparativo entre os anos de 1991 e 2010, os maiores saltos foram verificados nos indicadores relacionados à distribuição de renda, como o Índice Gini que o Estado ocupava a segunda pior posição em 1991, passando para a segunda melhor posição em 2010. Outro Indicador Social que também apresentou evolução relativa no âmbito do Nordeste foi o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, onde o Estado do Ceará ocupava a 4ª posição em 1991, passando para 3º em 2000 e 2º em 2010. O único índice social que sofreu uma piora no comparativo entre 1991 e 2010 foi a Renda per Capita Média que passou da 5ª

posição para a 6ª posição. Cabe destacar também a Mortalidade Infantil, até 1 ano de idade, onde o Estado do Ceará estava na posição 6 em 1991, ocorrendo um grande avanço no ano de 2000 (2º lugar) e piorando sensivelmente em 2010 (5º lugar).

Tabela 26 - Índice de Gini (1) por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	0,64	0,65	0,62
Alagoas	0,63	0,68	0,63
Bahia	0,67	0,66	0,62
Ceará	0,66	0,67	0,61
Maranhão	0,60	0,65	0,62
Paraíba	0,64	0,63	0,61
Pernambuco	0,65	0,66	0,62
Piauí	0,64	0,65	0,61
Rio Grande do Norte	0,63	0,64	0,60
Sergipe	0,63	0,65	0,62
Norte	0,62	0,63	0,61
Acre	0,63	0,64	0,63
Amapá	0,58	0,62	0,60
Amazonas	0,62	0,67	0,65
Pará	0,62	0,65	0,62
Rondônia	0,62	0,60	0,56
Roraima	0,63	0,61	0,63
Tocantins	0,63	0,65	0,60
Centro-Oeste	0,60	0,62	0,57
Distrito Federal	0,62	0,63	0,63
Goiás	0,59	0,60	0,55
Mato Grosso	0,60	0,62	0,55
Mato Grosso do Sul	0,60	0,62	0,56
Sudeste	0,59	0,60	0,57
Espírito Santo	0,60	0,60	0,56
Minas Gerais	0,61	0,61	0,56
Rio de Janeiro	0,61	0,60	0,59
São Paulo	0,55	0,58	0,56
Sul	0,58	0,58	0,52
Paraná	0,60	0,60	0,53
Rio Grande do Sul	0,59	0,58	0,54
Santa Catarina	0,55	0,56	0,49
BRASIL	0,63	0,64	0,60

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Tabela 27 - Percentual da renda total apropriada pelos 80% da população com menor renda domiciliar per capita (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	31,7	30,9	35,1
Alagoas	32,8	28,9	34,0
Bahia	28,9	30,8	34,9
Ceará	30,0	29,8	35,9
Maranhão	35,3	31,5	35,2
Paraíba	31,7	32,8	36,0
Pernambuco	30,2	30,2	33,8
Piauí	31,8	31,4	35,7
Rio Grande do Norte	32,5	31,6	36,0
Sergipe	32,6	31,3	34,2
Norte	34,3	32,9	35,5
Acre	33,1	32,3	34,2
Amapá	37,7	33,8	36,0
Amazonas	34,1	29,7	32,1
Pará	33,8	31,8	35,4
Rondônia	34,1	35,5	40,5
Roraima	34,8	35,7	34,0
Tocantins	32,9	31,7	36,0
Centro-Oeste	35,3	33,5	38,2
Distrito Federal	34,0	32,4	32,8
Goiás	36,6	34,7	40,2
Mato Grosso	35,8	33,6	40,4
Mato Grosso do Sul	34,7	33,5	39,4
Sudeste	36,1	35,6	38,4
Espírito Santo	35,6	35,3	39,2
Minas Gerais	34,1	34,6	40,1
Rio de Janeiro	34,7	35,1	35,7
São Paulo	39,8	37,2	38,6
Sul	38,0	37,4	42,9
Paraná	35,9	35,4	41,4
Rio Grande do Sul	37,2	37,5	41,3
Santa Catarina	41,1	39,4	45,9
BRASIL	32,8	32,4	36,6

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Percentual da renda total apropriada pelos indivíduos pertencentes aos quatro quintos mais pobres da distribuição dos indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Tabela 28 - Percentual da renda total apropriada pelos 10% da população com maior renda domiciliar per capita (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	54,1	55,1	50,8
Alagoas	53,1	57,7	51,8
Bahia	57,5	55,1	51,1
Ceará	56,4	56,5	50,8
Maranhão	50,6	54,5	50,1
Paraíba	54,6	53,0	50,3
Pernambuco	55,4	55,7	52,6
Piauí	54,2	54,9	49,9
Rio Grande do Norte	52,7	54,0	49,4
Sergipe	52,8	54,2	51,3
Norte	49,9	51,7	49,3
Acre	51,6	52,4	50,6
Amapá	45,5	49,7	47,4
Amazonas	50,0	55,2	53,6
Pará	51,5	54,1	50,2
Rondônia	50,3	49,0	44,7
Roraima	48,0	47,5	49,9
Tocantins	52,7	54,2	49,0
Centro-Oeste	49,1	51,2	46,4
Distrito Federal	48,2	49,5	49,3
Goiás	48,4	50,9	45,8
Mato Grosso	49,3	52,4	44,7
Mato Grosso do Sul	50,4	52,0	45,7
Sudeste	48,1	48,8	47,0
Espírito Santo	48,0	49,1	45,9
Minas Gerais	50,5	50,3	46,0
Rio de Janeiro	49,5	48,9	49,3
São Paulo	44,5	47,1	46,9
Sul	45,9	47,1	42,4
Paraná	48,3	49,2	43,9
Rio Grande do Sul	46,5	46,6	43,9
Santa Catarina	43,0	45,4	39,4
BRASIL	51,1	51,9	48,9

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Percentual da renda total apropriada pelos indivíduos pertencentes ao décimo mais rico da distribuição dos indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Tabela 29 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	0,39	0,51	0,66
Alagoas	0,37	0,47	0,63
Bahia	0,39	0,51	0,66
Ceará	0,41	0,54	0,68
Maranhão	0,36	0,48	0,64
Paraíba	0,38	0,51	0,66
Pernambuco	0,44	0,54	0,67
Piauí	0,36	0,48	0,65
Rio Grande do Norte	0,43	0,55	0,68
Sergipe	0,41	0,52	0,67
Norte	0,42	0,54	0,68
Acre	0,40	0,52	0,66
Amapá	0,47	0,58	0,71
Amazonas	0,43	0,52	0,67
Pará	0,41	0,52	0,65
Rondônia	0,41	0,54	0,69
Roraima	0,46	0,60	0,71
Tocantins	0,37	0,53	0,70
Centro-Oeste	0,51	0,64	0,75
Distrito Federal	0,62	0,73	0,82
Goiás	0,49	0,62	0,74
Mato Grosso	0,45	0,60	0,73
Mato Grosso do Sul	0,49	0,61	0,73
Sudeste	0,53	0,66	0,75
Espírito Santo	0,51	0,64	0,74
Minas Gerais	0,48	0,62	0,73
Rio de Janeiro	0,57	0,66	0,76
São Paulo	0,58	0,70	0,78
Sul	0,53	0,66	0,76
Paraná	0,51	0,65	0,75
Rio Grande do Sul	0,54	0,66	0,75
Santa Catarina	0,54	0,67	0,77
BRASIL	0,49	0,61	0,73

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais.

Tabela 30 - Esperança de vida ao nascer (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	60,0	65,8	71,7
Alagoas	58,1	63,8	70,3
Bahia	59,9	65,8	72,0
Ceará	61,8	67,8	72,6
Maranhão	58,0	63,9	70,4
Paraíba	58,9	65,3	72,0
Pernambuco	62,0	67,3	72,3
Piauí	60,7	65,6	71,6
Rio Grande do Norte	60,5	67,0	72,5
Sergipe	59,8	65,7	71,8
Norte	63,1	67,1	72,9
Acre	63,7	66,7	71,6
Amapá	65,1	67,7	73,8
Amazonas	63,7	66,5	73,3
Pará	63,4	68,5	72,4
Rondônia	63,1	66,3	73,0
Roraima	62,7	68,0	73,5
Tocantins	60,3	66,3	72,6
Centro-Oeste	66,3	71,2	75,3
Distrito Federal	68,9	73,9	77,4
Goiás	65,1	71,4	74,6
Mato Grosso	64,2	69,4	74,3
Mato Grosso do Sul	66,9	70,1	75,0
Sudeste	66,9	70,9	75,3
Espírito Santo	66,2	71,6	75,1
Minas Gerais	66,4	70,6	75,3
Rio de Janeiro	66,4	69,4	75,1
São Paulo	68,8	72,2	75,7
Sul	68,2	72,2	75,6
Paraná	65,7	69,8	74,8
Rio Grande do Sul	68,8	73,2	75,4
Santa Catarina	70,2	73,7	76,6
BRASIL	64,7	68,6	73,9

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalentes no ano do Censo.

Tabela 31 - Renda per capita média (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	217	304	471
Alagoas	212	285	433
Bahia	235	322	497
Ceará	220	310	461
Maranhão	156	218	360
Paraíba	197	299	475
Pernambuco	275	367	526
Piauí	167	255	417
Rio Grande do Norte	240	351	545
Sergipe	248	327	524
Norte	324	392	567
Acre	285	361	522
Amapá	379	425	599
Amazonas	346	352	540
Pará	273	336	447
Rondônia	305	467	671
Roraima	437	462	606
Tocantins	244	344	587
Centro-Oeste	539	732	1022
Distrito Federal	916	1199	1715
Goiás	411	571	811
Mato Grosso	395	583	763
Mato Grosso do Sul	433	576	799
Sudeste	527	708	922
Espírito Santo	377	574	815
Minas Gerais	374	549	750
Rio de Janeiro	609	826	1039
São Paulo	746	882	1084
Sul	465	680	945
Paraná	439	638	891
Rio Grande do Sul	508	708	959
Santa Catarina	450	694	984
BRASIL	448	592	794

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos. Valores em reais de 01/agosto de 2010.

Tabela 32 - Proporção de pobres (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	65,4	51,9	30,5
Alagoas	65,2	56,8	34,3
Bahia	65,3	49,7	28,7
Ceará	66,4	51,8	30,3
Maranhão	73,3	62,8	39,5
Paraíba	68,3	49,6	28,9
Pernambuco	58,0	45,3	27,2
Piauí	73,2	57,3	34,1
Rio Grande do Norte	60,1	44,9	23,8
Sergipe	59,3	48,8	27,9
Norte	47,4	40,9	25,7
Acre	52,5	44,0	29,5
Amapá	36,4	38,1	24,1
Amazonas	45,0	48,5	30,8
Pará	53,9	46,9	32,3
Rondônia	48,2	29,8	14,8
Roraima	36,8	33,6	26,7
Tocantins	59,1	45,2	22,2
Centro-Oeste	29,0	19,5	8,2
Distrito Federal	15,0	12,3	4,9
Goiás	32,3	21,0	7,6
Mato Grosso	35,5	22,0	10,5
Mato Grosso do Sul	33,4	22,8	9,9
Sudeste	28,6	17,7	8,1
Espírito Santo	39,3	22,8	9,5
Minas Gerais	41,0	24,6	11,0
Rio de Janeiro	22,9	13,7	7,2
São Paulo	11,1	9,7	4,7
Sul	28,2	15,8	5,5
Paraná	32,6	18,9	6,5
Rio Grande do Sul	26,8	15,6	6,4
Santa Catarina	25,3	12,8	3,7
BRASIL	38,2	27,9	15,2

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Tabela 33 - Mortalidade até um ano de idade (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	69,5	44,2	22,7
Alagoas	74,5	49,0	28,4
Bahia	70,9	41,8	21,7
Ceará	63,1	41,4	19,3
Maranhão	82,0	46,5	28,0
Paraíba	74,5	43,3	21,7
Pernambuco	62,6	47,3	20,4
Piauí	64,7	41,9	23,1
Rio Grande do Norte	67,9	43,3	19,7
Sergipe	65,8	43,0	22,2
Norte	49,1	32,7	18,4
Acre	41,9	30,4	23,0
Amapá	43,7	31,6	15,1
Amazonas	50,4	38,0	17,0
Pará	52,6	33,1	20,3
Rondônia	42,4	30,4	18,0
Roraima	49,3	29,0	16,1
Tocantins	63,7	36,5	19,6
Centro-Oeste	31,3	24,6	15,7
Distrito Federal	27,4	20,7	14,0
Goiás	29,5	24,4	14,0
Mato Grosso	33,6	27,5	16,8
Mato Grosso do Sul	34,7	25,5	18,1
Sudeste	31,9	22,9	14,3
Espírito Santo	35,0	23,5	14,2
Minas Gerais	35,4	27,8	15,1
Rio de Janeiro	29,9	21,2	14,2
São Paulo	27,3	19,4	13,9
Sul	28,7	17,9	12,3
Paraná	38,7	20,3	13,1
Rio Grande do Sul	22,5	16,7	12,4
Santa Catarina	24,8	16,8	11,5
BRASIL	44,7	30,6	16,7

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas.

Tabela 34 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	38,8	27,4	20,0
Alagoas	45,3	33,4	24,3
Bahia	35,3	23,2	16,6
Ceará	37,4	26,5	18,7
Maranhão	41,4	28,4	20,9
Paraíba	41,7	29,7	21,9
Pernambuco	34,3	24,5	18,0
Piauí	41,7	30,5	22,9
Rio Grande do Norte	36,3	25,4	18,5
Sergipe	36,0	25,2	18,4
Norte	24,9	16,3	11,2
Acre	34,8	24,5	16,5
Amapá	19,3	12,1	8,4
Amazonas	23,8	15,5	9,8
Pará	24,4	16,8	11,7
Rondônia	20,3	13,0	8,7
Roraima	20,6	13,5	10,3
Tocantins	31,4	18,8	13,1
Centro-Oeste	16,0	10,3	6,9
Distrito Federal	9,2	5,7	3,5
Goiás	18,4	11,9	7,9
Mato Grosso	19,5	12,4	8,5
Mato Grosso do Sul	16,8	11,2	7,7
Sudeste	14,0	9,2	6,3
Espírito Santo	18,0	11,7	8,1
Minas Gerais	18,2	12,0	8,3
Rio de Janeiro	9,7	6,6	4,3
São Paulo	10,2	6,6	4,3
Sul	11,6	7,5	5,0
Paraná	14,9	9,5	6,3
Rio Grande do Sul	10,1	6,7	4,5
Santa Catarina	9,9	6,3	4,1
BRASIL	20,1	13,6	9,6

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100.

Tabela 35 - Percentual da população de 25 anos ou mais com superior completo, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	3,1	3,8	7,3
Alagoas	3,2	3,9	6,9
Bahia	2,5	3,1	6,4
Ceará	3,1	3,6	7,2
Maranhão	1,3	1,9	5,4
Paraíba	4,4	5,3	8,0
Pernambuco	4,8	5,5	8,0
Piauí	1,9	2,5	7,3
Rio Grande do Norte	3,8	4,6	8,3
Sergipe	3,1	3,8	8,5
Norte	2,7	3,5	9,0
Acre	2,8	3,8	9,0
Amapá	3,9	4,1	10,8
Amazonas	2,8	3,4	8,2
Pará	2,7	3,3	6,2
Rondônia	2,6	3,0	8,0
Roraima	2,7	4,1	10,2
Tocantins	1,4	3,0	10,3
Centro-Oeste	6,9	8,0	14,2
Distrito Federal	14,3	15,3	24,0
Goiás	4,0	4,8	10,3
Mato Grosso	4,0	5,1	10,5
Mato Grosso do Sul	5,5	6,8	12,0
Sudeste	6,8	7,9	12,8
Espírito Santo	4,6	5,6	11,1
Minas Gerais	4,9	6,1	10,6
Rio de Janeiro	9,2	10,1	14,3
São Paulo	8,3	9,8	15,1
Sul	5,5	6,8	12,2
Paraná	5,5	7,0	12,8
Rio Grande do Sul	6,1	7,2	11,3
Santa Catarina	4,8	6,1	12,5
BRASIL	5,8	6,8	11,3

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Razão entre a população de 25 anos ou mais de idade que concluiu pelo menos a graduação do ensino superior e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100.

Tabela 36 - Percentual de pessoas em domicílios sem energia elétrica (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	29,1	12,5	2,1
Alagoas	24,3	10,2	1,0
Bahia	31,3	19,1	3,6
Ceará	34,5	11,8	0,9
Maranhão	41,0	21,3	3,9
Paraíba	27,5	5,6	0,6
Pernambuco	19,8	4,6	0,5
Piauí	46,2	25,5	7,0
Rio Grande do Norte	17,4	5,9	0,6
Sergipe	20,2	8,2	0,8
Norte	32,2	17,6	6,3
Acre	37,1	24,2	8,9
Amapá	15,4	4,9	1,7
Amazonas	26,9	17,9	7,8
Pará	36,0	23,3	8,1
Rondônia	39,8	16,1	2,7
Roraima	22,3	14,0	9,3
Tocantins	47,6	22,8	5,3
Centro-Oeste	13,1	4,5	1,0
Distrito Federal	1,7	0,3	0,1
Goiás	12,9	2,8	0,6
Mato Grosso	25,8	10,5	2,0
Mato Grosso do Sul	11,9	4,4	1,4
Sudeste	6,0	1,6	0,2
Espírito Santo	6,7	1,3	0,2
Minas Gerais	14,7	4,3	0,7
Rio de Janeiro	1,7	0,5	0,1
São Paulo	1,0	0,4	0,1
Sul	7,4	2,0	0,3
Paraná	9,0	2,3	0,4
Rio Grande do Sul	7,9	2,2	0,3
Santa Catarina	5,4	1,4	0,2
BRASIL	15,2	6,5	1,4

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Razão entre as pessoas que vivem em domicílios sem energia elétrica e população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100.

Tabela 37 - Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (1), por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Nordeste	28,6	16,1	12,1
Alagoas	29,3	18,1	13,1
Bahia	25,7	13,2	9,4
Ceará	35,9	15,3	11,0
Maranhão	32,8	26,0	24,0
Paraíba	29,8	14,5	11,8
Pernambuco	23,2	14,9	10,8
Piauí	35,5	7,3	8,2
Rio Grande do Norte	28,9	20,3	9,4
Sergipe	16,2	15,0	11,0
Norte	11,5	28,6	18,9
Acre	14,9	37,3	28,1
Amapá	13,0	29,0	21,5
Amazonas	20,9	29,3	21,0
Pará	16,1	39,6	29,1
Rondônia	3,8	24,5	12,4
Roraima	2,2	21,0	12,4
Tocantins	9,7	19,3	8,1
Centro-Oeste	2,7	8,7	3,3
Distrito Federal	4,1	3,1	0,7
Goiás	2,0	6,7	3,4
Mato Grosso	3,4	15,8	5,2
Mato Grosso do Sul	1,2	9,3	3,9
Sudeste	2,5	2,8	1,3
Espírito Santo	4,1	3,5	1,0
Minas Gerais	4,2	4,3	1,8
Rio de Janeiro	1,3	2,6	1,7
São Paulo	0,6	0,9	0,6
Sul	1,1	2,9	0,9
Paraná	0,9	3,5	1,0
Rio Grande do Sul	1,7	3,0	0,9
Santa Catarina	0,7	2,2	0,8
BRASIL	10,4	8,9	6,1

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017).

Nota: (1) - Razão entre as pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provem de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.

Tabela 38 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 26 Estados do Brasil e o Distrito Federal - 1991, 2000, 2010

INDICADOR	1991	2000	2010
Índice de Gini por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	26	25	15
Percentual da renda total apropriada pelos 80% da população com menor renda domiciliar per capita, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	26	25	15
Percentual da renda total apropriada pelos 10% da população com maior renda domiciliar per capita, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	26	26	22
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	20	16	17
Esperança de vida ao nascer, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	19	14	16
Renda per capita média, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	23	23	23
Proporção de pobres, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	24	24	22
Mortalidade até um ano de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	24	19	21
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	23	23	23
Percentual da população de 25 anos ou mais com superior completo, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	18	20	23
Percentual de pessoas em domicílios sem energia elétrica, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	21	18	14
Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	27	16	17
MÉDIA DAS CLASSIFICAÇÕES	23,1	20,8	19,0

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017)

Tabela 39 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 9 Estados do Nordeste - 1991, 2000, 2010

INDICADOR	1991	2000	2010
Índice de Gini por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	8	8	2
Percentual da renda total apropriada pelos 80% da população com menor renda domiciliar per capita, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	8	8	3
Percentual da renda total apropriada pelos 10% da população com maior renda domiciliar per capita, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	8	8	5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	4	3	2
Esperança de vida ao nascer, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	2	1	1
Renda per capita média, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	5	5	6
Proporção de pobres, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	6	6	6
Mortalidade até um ano de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	6	2	5
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	5	5	5
Percentual da população de 25 anos ou mais com superior completo, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	6	6	6
Percentual de pessoas em domicílios sem energia elétrica, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	7	6	5
Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, por Unidades da Federação e média dos valores agregados por Grandes Regiões - 1991, 2000 e 2010	9	6	5
MÉDIA DAS CLASSIFICAÇÕES	6,2	5,3	4,3

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Atlas Brasil (2017)

4.3.2 Comparativo de Indicadores Sociais do período de 2004 a 2015

Nesta seção serão apresentados os resultados apurados de cinco Indicadores Sociais, com quatro indicadores detalhando aspectos relacionados às condições de moradia e um indicador detalhando o Rendimento Mensal domiciliar, com dados do período de 2004 a 2015 (exceto o ano de 2010). Ao final, também são ilustradas tabelas comparativas do desempenho do Estado do Ceará em relação aos outros Estados e DF do Brasil e também em relação aos Estados do Nordeste.

A primeira tabela retrata a Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem abastecimento de água de rede geral, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Percebem-se comportamentos distintos ao longo dos anos dessa série histórica. Entre os anos de 2004 a 2009 o índice reduziu de 30% para 22%. Por outro lado, em 2011 ele apresentou um salto significativo para 27%, reduzindo novamente para 23% em 2015. Comparando com a média apresentada do Nordeste, percebe-se que de 2004 a 2009 o Estado do Ceará possuía números melhores, fato revertido em 2011, quando a média do Nordeste ficou em 24%. Em 2015 os números do Ceará foram semelhantes ao do Nordeste nesse indicador.

A segunda tabela ilustra a Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Nesse indicador o Estado do Ceará apresentou uma evolução constante até 2013, pois o seu percentual caiu de 80% (2005) para 65%. Nos anos de 2014 e 2015 ele aumentou para 67% e 68%, respectivamente. No consolidado do Nordeste, foi verificada uma redução do percentual de forma consistente ao longo dos anos retratados nessa série histórica, saindo de 76% (2004) para 63% (2015).

A terceira tabela trata da Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem coleta de lixo direta ou indireta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Analisando os números do Ceará, percebem-se três movimentos distintos. Redução do indicador entre os anos de 2004 a 2009 (36% para 27%), aumento entre os anos de 2009 a 2011 (27% para 29%) e uma redução constante até o ano de 2015 (25%). Na

média do Nordeste o percentual saiu de 37% em 2004 para 26% em 2015, com um pequeno aumento no ano de 2012 em relação a 2011 (28% para 29%).

A quarta tabela traz os dados da Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem nenhum serviço de saneamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Esse indicador seguiu um comportamento semelhante ao descrito anteriormente. Entre 2004 e 2009, com uma redução de 24% para 16%, passando por um aumento em 2011 para 21% e finalizando o período avaliado com uma redução até 17% em 2015. Já o Nordeste apresentou uma redução de 26%, em 2004, para 16% em 2015. Vale destacar que entre os anos de 2011 e 2014 o valor se manteve constante em 17%.

A quinta tabela aborda o Rendimento mensal domiciliar per capita médio, dos arranjos residentes em domicílios particulares, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Em relação a este indicador, cabe destacar que entre 2004 e 2011 os valores aumentaram todos os anos. Entretanto, entre 2012 e 2013 ele se manteve praticamente constante (R\$ 788 e R\$ 784) e em 2015 ele apresentou uma redução em relação a 2014, apresentando o valor de R\$ 734, apenas um pouco maior do que foi apresentado em 2011 (R\$ 731). No Nordeste a única redução da série histórica de 2004 e 2015 foi no último ano, quando o valor foi reduzido de R\$ 862 (2014) para R\$ 796 (2015).

A tabela seguinte ilustra a classificação que o Estado do Ceará apresentou, em relação aos outros Estados e DF, durante os anos de 2004 a 2015, para os cinco indicadores citados anteriormente. Ela demonstra que, em média, o resultado do Ceará tem oscilado ao longo da série histórica. Se entre 2004 a 2009 ele sempre manteve uma média abaixo de 20 (entre 17,2 até 19,4), entre 2011 e 2015 os valores se mantiveram acima de 20 (entre 20,4 e 21). Esse movimento de piora, entre os anos de 2011 e 2015, foi verificado especialmente no indicador que retrata os domicílios sem nenhum serviço de saneamento (de 17 em 2004 para 22 em 2015) e também no que apresenta os números das residências sem abastecimento de água (de 16 em 2004 para 18 em 2015).

A tabela posterior que compara os dados do Ceará com os outros Estados do Nordeste mostra resultados semelhantes ao apresentado em relação às outras unidades federativas do Brasil. Entre 2004 e 2009 a colocação do Ceará ficou entre 4,4 (2008) e 5,6 (2007), enquanto entre 2011 e 2015 ela ficou de 6,2 (2015) a

6,8 (2012). Na prática, ao comparar as classificações verificadas em 2004 e 2015, somente um indicador permaneceu o mesmo (sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica). Em todos os outros o Ceará perdeu ao menos uma colocação, sendo que a maior perda foi verificada no indicador que demonstra os domicílios sem nenhum serviço de saneamento, onde em 2004 ele estava em 4º lugar, passando para 7º lugar em 2015.

Tabela 40 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem abastecimento de água de rede geral, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	23	23	22	22	20	20	19	18	18	18	18
Centro-Oeste	23	23	22	21	20	18	15	15	16	15	15
Distrito Federal	8	10	10	7	5	6	5	6	7	7	6
Goiás	24	25	22	21	21	19	17	17	18	16	17
Mato Grosso	38	33	37	32	32	25	20	20	19	20	21
Mato Grosso do Sul	19	21	16	18	19	16	15	16	17	14	13
Nordeste	32	32	30	29	26	26	24	23	24	24	23
Alagoas	41	41	43	34	29	36	33	28	30	31	29
Bahia	30	30	28	28	24	24	21	20	19	17	15
Ceará	30	29	29	26	22	22	27	25	25	25	23
Maranhão	47	48	46	42	34	38	34	33	37	40	41
Paraíba	27	27	21	23	25	23	22	21	21	21	24
Pernambuco	32	30	30	31	29	27	21	22	21	24	24
Piauí	38	39	36	37	35	31	19	18	31	22	13
Rio Grande do Norte	17	15	12	13	14	12	13	13	14	16	16
Sergipe	17	15	12	14	13	15	15	16	16	15	16
Norte	49	49	48	48	45	45	47	45	45	42	42
Acre	57	54	59	50	50	52	53	56	51	49	48
Amapá	34	32	34	34	28	34	45	50	42	44	53
Amazonas	38	37	33	40	33	34	37	33	34	31	30
Pará	58	59	58	58	55	53	56	52	54	50	49
Rondônia	65	65	61	62	61	64	63	62	56	54	55
Roraima	16	14	21	19	16	19	14	14	11	13	14
Tocantins	27	23	18	21	22	21	22	18	22	20	19
Sudeste	10	11	9	10	10	9	11	9	9	9	9
Espírito Santo	19	18	19	19	18	17	15	12	12	14	14
Minas Gerais	16	15	15	16	14	14	16	15	15	15	15
Rio de Janeiro	17	17	14	17	15	15	18	14	14	12	11
São Paulo	5	5	4	4	4	4	5	4	4	5	5
Sul	18	18	16	17	17	16	14	13	12	12	12
Paraná	17	16	13	14	14	12	11	11	10	9	10
Rio Grande do Sul	16	17	17	16	17	15	14	13	10	13	11
Santa Catarina	25	24	21	22	22	23	17	17	18	16	17

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 41 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	54	54	53	51	50	50	46	45	45	44	43
Centro-Oeste	72	70	71	70	66	66	60	59	56	58	52
Distrito Federal	19	20	21	20	15	14	17	18	14	18	14
Goiás	76	74	75	72	71	68	63	65	61	58	52
Mato Grosso	89	85	89	91	79	88	79	75	75	76	71
Mato Grosso do Sul	93	92	89	85	86	85	74	67	67	75	64
Nordeste	76	76	75	73	71	72	67	66	66	65	63
Alagoas	94	93	91	90	85	90	71	73	83	75	69
Bahia	66	66	63	63	60	61	58	53	54	50	48
Ceará	77	80	77	75	71	71	69	66	65	67	68
Maranhão	92	93	91	92	90	93	86	88	91	92	89
Paraíba	69	68	67	61	61	63	52	52	51	51	50
Pernambuco	70	68	67	64	61	65	51	54	51	52	50
Piauí	98	97	97	95	97	96	96	98	98	94	93
Rio Grande do Norte	83	84	82	84	80	82	82	79	81	78	75
Sergipe	49	56	58	56	58	54	58	58	54	58	58
Norte	93	94	94	89	89	90	84	85	85	83	82
Acre	84	82	82	79	77	80	81	79	77	75	68
Amapá	96	99	97	97	97	99	96	95	98	90	96
Amazonas	92	96	97	77	83	84	73	72	72	68	73
Pará	94	93	93	94	92	92	87	91	91	91	88
Rondônia	96	96	95	97	96	95	96	93	90	85	87
Roraima	86	91	87	90	85	86	75	82	73	78	62
Tocantins	96	94	92	91	85	87	84	82	85	78	69
Sudeste	22	22	21	19	19	19	16	15	14	15	14
Espírito Santo	40	41	40	41	42	36	27	26	20	24	23
Minas Gerais	30	31	29	27	27	25	26	26	24	23	25
Rio de Janeiro	25	23	19	20	22	20	19	16	18	15	13
São Paulo	16	15	15	13	12	13	9	9	8	10	9
Sul	53	50	50	48	50	47	45	42	42	40	38
Paraná	56	51	51	49	48	44	46	40	36	37	32
Rio Grande do Sul	47	49	48	46	52	51	40	42	40	41	38
Santa Catarina	58	51	53	52	51	48	49	47	56	46	46

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 42 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem coleta de lixo direta ou indireta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	21	20	19	18	17	15	15	16	14	14	14
Centro-Oeste	15	14	13	12	11	9	9	10	9	8	9
Distrito Federal	2	2	3	2	2	2	3	6	4	2	2
Goiás	13	11	11	10	10	9	7	7	6	5	7
Mato Grosso	27	28	26	24	21	16	15	18	16	16	16
Mato Grosso do Sul	14	15	13	12	13	10	12	12	11	10	10
Nordeste	37	35	33	32	30	29	28	29	27	26	26
Alagoas	34	38	33	29	30	30	26	25	26	23	21
Bahia	36	34	33	31	29	27	26	25	23	20	21
Ceará	36	33	32	31	28	27	29	28	27	26	25
Maranhão	54	51	45	44	40	42	52	56	51	51	49
Paraíba	31	28	26	23	21	22	17	20	18	16	19
Pernambuco	32	28	29	29	28	25	18	19	18	19	20
Piauí	57	57	57	54	51	53	41	42	34	34	32
Rio Grande do Norte	21	20	19	19	18	15	14	14	15	16	14
Sergipe	24	21	20	19	17	16	19	19	17	19	20
Norte	36	34	31	28	27	24	29	28	26	25	26
Acre	43	37	40	34	32	35	25	31	28	27	27
Amapá	13	15	15	10	7	9	14	15	12	11	19
Amazonas	33	31	33	30	25	19	28	22	23	19	20
Pará	41	38	32	29	30	27	34	34	30	31	32
Rondônia	33	33	28	31	29	27	26	26	24	21	22
Roraima	27	23	28	22	16	20	19	19	16	14	19
Tocantins	34	34	30	25	25	25	23	22	22	17	18
Sudeste	8	7	6	6	6	5	5	5	4	5	4
Espírito Santo	18	18	17	16	15	13	10	8	9	10	10
Minas Gerais	18	18	16	15	15	13	12	13	11	11	11
Rio de Janeiro	4	4	2	3	3	2	3	4	4	3	2
São Paulo	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Sul	14	14	11	10	10	9	8	8	6	6	6
Paraná	15	14	12	12	11	9	8	8	6	6	7
Rio Grande do Sul	13	13	11	9	10	8	8	8	6	6	6
Santa Catarina	14	13	10	10	9	8	8	7	5	6	5

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 43 - Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem nenhum serviço de saneamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	16	15	14	13	12	11	11	10	10	10	9
Centro-Oeste	12	12	12	10	10	8	8	8	7	7	7
Distrito Federal	2	2	2	2	1	2	3	2	2	1	2
Goiás	10	9	9	8	7	7	6	6	5	4	5
Mato Grosso	25	24	24	21	19	15	14	16	14	14	15
Mato Grosso do Sul	12	14	12	11	12	8	10	11	10	8	8
Nordeste	26	25	23	23	20	19	17	17	17	17	16
Alagoas	25	24	24	21	20	21	19	15	15	16	11
Bahia	26	25	23	24	20	18	15	15	14	13	11
Ceará	24	23	21	20	16	16	21	19	18	18	17
Maranhão	38	39	35	32	26	28	28	27	29	30	31
Paraíba	24	23	18	18	19	20	15	17	17	14	17
Pernambuco	25	23	22	23	23	20	13	13	13	14	14
Piauí	36	36	34	35	32	27	18	16	26	19	12
Rio Grande do Norte	12	13	10	9	10	8	7	9	10	11	8
Sergipe	12	12	9	9	7	8	11	11	12	10	12
Norte	28	27	25	24	22	20	24	22	21	19	20
Acre	32	30	33	29	25	28	23	29	26	26	24
Amapá	9	9	11	6	5	7	11	12	7	6	13
Amazonas	24	24	24	23	16	15	22	17	17	14	14
Pará	32	32	28	26	26	23	27	26	24	24	25
Rondônia	32	30	27	29	28	26	25	25	23	20	21
Roraima	15	14	19	17	11	17	13	12	10	11	11
Tocantins	22	19	15	16	18	18	18	17	19	15	17
Sudeste	6	5	5	5	5	4	4	4	3	3	3
Espírito Santo	16	15	14	15	13	12	9	8	8	9	9
Minas Gerais	14	13	12	12	12	11	10	10	9	9	9
Rio de Janeiro	2	3	1	2	2	1	1	1	1	1	1
São Paulo	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Sul	11	10	9	9	8	7	6	6	4	5	4
Paraná	13	12	10	10	9	8	6	7	5	5	5
Rio Grande do Sul	8	8	8	7	8	6	6	5	3	4	3
Santa Catarina	13	11	9	9	8	8	7	6	4	6	4

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 44 - Rendimento mensal domiciliar per capita médio, dos arranjos residentes em domicílios particulares, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	910	965	1.041	1.065	1.116	1.139	1.206	1.300	1.337	1.368	1.270
Centro-Oeste	1.008	1.074	1.152	1.257	1.317	1.333	1.449	1.553	1.599	1.633	1.524
Distrito Federal	1.789	1.937	2.188	2.362	2.409	2.505	2.514	2.528	2.636	2.896	2.647
Goiás	852	907	912	1.024	1.076	1.050	1.173	1.305	1.355	1.287	1.204
Mato Grosso	873	863	951	921	1.122	1.096	1.189	1.372	1.371	1.381	1.273
Mato Grosso do Sul	831	903	992	1.177	1.109	1.171	1.344	1.423	1.453	1.482	1.392
Nordeste	537	562	628	645	691	729	758	827	858	862	796
Alagoas	431	476	687	651	606	604	636	709	735	725	690
Bahia	536	579	637	660	718	760	822	860	944	949	837
Ceará	519	544	569	607	653	695	731	788	784	800	734
Maranhão	472	405	553	567	567	666	624	728	768	736	716
Paraíba	577	628	660	707	770	790	849	898	841	913	883
Pernambuco	583	598	657	636	718	718	726	817	837	892	831
Piauí	503	524	582	675	666	698	647	854	811	816	758
Rio Grande do Norte	568	673	694	703	804	820	878	927	982	878	869
Sergipe	663	679	701	693	727	842	886	903	946	845	765
Norte	632	645	692	719	761	787	864	893	926	949	858
Acre	678	678	815	810	798	1.072	929	978	905	972	900
Amapá	607	781	732	760	701	787	846	1.021	1.142	1.122	948
Amazonas	636	663	710	725	780	775	869	880	983	1.028	850
Pará	595	582	634	675	703	692	786	791	825	815	748
Rondônia	738	784	819	799	863	962	1.043	1.060	1.054	1.142	1.061
Roraima	564	669	802	724	848	869	1.171	1.207	1.121	1.160	1.121
Tocantins	682	660	672	773	865	899	894	1.022	993	1.013	1.024
Sudeste	1.093	1.179	1.263	1.268	1.328	1.341	1.421	1.550	1.575	1.622	1.504
Espírito Santo	907	967	1.025	1.035	1.091	1.158	1.191	1.329	1.283	1.335	1.222
Minas Gerais	826	884	975	987	1.072	1.112	1.179	1.288	1.303	1.341	1.265
Rio de Janeiro	1.243	1.265	1.383	1.363	1.455	1.500	1.481	1.570	1.679	1.676	1.581
São Paulo	1.176	1.301	1.370	1.386	1.419	1.403	1.533	1.689	1.696	1.767	1.615
Sul	1.082	1.113	1.202	1.255	1.300	1.340	1.397	1.483	1.565	1.604	1.512
Paraná	1.045	1.066	1.126	1.246	1.234	1.253	1.317	1.436	1.511	1.504	1.449
Rio Grande do Sul	1.130	1.136	1.228	1.228	1.326	1.344	1.415	1.508	1.594	1.670	1.534
Santa Catarina	1.054	1.152	1.284	1.319	1.363	1.479	1.500	1.515	1.603	1.653	1.575

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 45 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 26 Estados do Brasil e o Distrito Federal - 2004-2015

INDICADOR	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Rendimento mensal domiciliar per capita médio, dos arranjos residentes em domicílios particulares, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	24	24	26	26	25	24	23	25	25	25	25
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem nenhum serviço de saneamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	17	17	17	17	15	16	22	23	21	22	22
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem coleta de lixo direta ou indireta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	22	20	20	24	19	20	24	23	23	23	23
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	17
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem abastecimento de água de rede geral, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	16	16	17	16	13	14	20	20	19	20	18
MÉDIA DAS CLASSIFICAÇÕES	18,6	18,2	18,8	19,4	17,2	17,6	20,6	21,0	20,4	20,8	21,0

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

Tabela 46 - Classificação de Indicadores Sociais do Ceará em relação aos 9 Estados do Nordeste - 2004-2015

INDICADOR	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Rendimento mensal domiciliar per capita médio, dos arranjos residentes em domicílios particulares, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	6	6	8	8	7	7	5	7	7	7	7
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem nenhum serviço de saneamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	4	4	4	4	3	3	8	8	7	7	7
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem coleta de lixo direta ou indireta, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	6	5	5	7	4	5	7	7	7	7	7
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, residentes em domicílios particulares permanentes, sem abastecimento de água de rede geral, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2004-2015	4	4	5	4	3	3	7	7	6	7	5
MÉDIA DAS CLASSIFICAÇÕES	5,0	4,8	5,4	5,6	4,4	4,6	6,4	6,8	6,4	6,6	6,2

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2016).

5 INDÍCIOS DE EXISTÊNCIA DE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NA POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DO CEARÁ (2007-2014)

A relação entre o calendário político e as decisões dos governantes no âmbito da Política Econômica e da Política Fiscal vem sendo estudada há bastante tempo por diversos teóricos, despertando interesse de cientistas políticos e economistas. Ferreira e Bugarin (2007) atestam que a literatura econômica há muito tempo identifica coincidências entre fluxos econômicos e o calendário eleitoral. Iniciando em 1944, com Kerr, eles ainda destacam diversos outros autores que tratam do tema, como Kramer, em 1971, Nordhaus, em 1975, até chegar a Rogoff, em 1990, com o *Political Budget Cycle* (ciclo político-orçamentário). Posteriormente, Persson e Tabellini comprovaram em 2000 que o ciclo orçamentário está presente em diversos países, tanto no nível nacional, quanto no subnacional. Drazen (2000), por sua vez, fez uma avaliação histórica de 25 anos de pesquisas desenvolvidas na área dos Ciclos Políticos, tendo como marco inicial o trabalho publicado por Nordhaus em 1975. O autor ainda relaciona parte dos estudos na década de 1970 com um fato real ocorrido em 1972 nos Estados Unidos, quando Richard Nixon foi acusado de exercer significativa manipulação durante o período pré-eleitoral.

Nordhaus (1975), em seu estudo clássico, abordou o tema de forma notável. Assim, foi destacado o papel da escolha das políticas governamentais no bem-estar futuro dos indivíduos, através das decisões sobre investimentos públicos. A análise, desta forma, estava centrada no comportamento dos sistemas políticos das democracias quando enfrentavam escolhas entre o bem-estar presente ou futuro. Utilizando de dados empíricos de diversas nações, o autor realizou cálculos econométricos para avaliar a relação dinâmica entre as variáveis de inflação e desemprego, considerando a sua correlação negativa, em linha com o *Trade-off* retratado na Curva de Phillips. Ainda foi destacado que esse modelo poderia ser replicado em outras situações que envolvessem escolhas intertemporais, como a decisão de investimentos públicos em bens de capital e também as políticas que envolvem o Balanço de Pagamentos. A conclusão foi que, em determinadas democracias, as decisões seriam tomadas de forma parcial, em prejuízo das gerações futuras. Mais ainda, o governante no poder assumiria um padrão específico de comportamento em suas políticas públicas, começando os primeiros anos de seu governo com austeridade, mas flexibilizando os gastos com a

aproximação do período eleitoral. Adicionalmente, foram destacadas possíveis soluções para esse problema, como a melhoria das informações dos eleitores, para que eles pudessem julgar e condenar as políticas econômicas míopes. Outra possibilidade seria entregar as decisões de Política Econômica para pessoas de fora do mundo político, fato que já acontece em alguns países no âmbito da Política Monetária (como no *Federal Reserve* dos Estados Unidos), ou ainda entregar o comando da Política Fiscal para um Tesouro formado em sua maioria por servidores públicos civis. Entre outras sugestões, o autor destacou também a importância de uma maior participação de diversos grupos na construção das políticas públicas, dentro da tradição do Planejamento Indicativo. Desta forma, a necessidade de negociar o planejamento com vários grupos de poder, entre eles os partidos de oposição, trabalhadores e empresários, tornaria difícil a aprovação de um plano com um Ciclo Político-Orçamentário explícito.

Rogoff e Sibert (1988), por sua vez, desenvolvem uma análise que ilustra o papel essencial das informações assimétricas na explicação dos Ciclos Políticos em variáveis das Políticas Macroeconômicas, tais como tributação, gastos governamentais, déficit e emissão de moeda. Na prática, o governo possui informações mais atualizadas do que os eleitores sobre a real situação do Estado, gerando um desnível da informação e permitindo a adoção de medidas artificiais para transparecer que a gestão pública está sendo conduzida de forma eficiente. Assim, com a proximidade das eleições, os governantes emitiriam falsos sinais de sucesso para a população, a fim de obter êxito no pleito. A evidência empírica do estudo foi retirada basicamente das eleições nacionais dos Estados Unidos e da Alemanha, sendo os dados testados em modelos econométricos. Os autores defendem que o modelo poderia ser aplicado em unidades subnacionais, como os Estados e Municípios.

5.1 TEORIA DO CICLO POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIO

Rogoff (1990) em seu artigo *Equilibrium Political Budget Cycles* trata de forma específica dos Ciclos Político-Orçamentários, um modelo teórico que enfatiza o papel da Política Fiscal a partir de um processo de sinais multidimensionais. O conceito básico pressupõe que, durante os anos eleitorais, governantes de todos os níveis frequentemente priorizam ações imediatistas como a intensificação do

consumo, corte de impostos, aumento das transferências governamentais para pessoas físicas, além da distorção do direcionamento do gasto público para a criação de projetos de alta visibilidade para o eleitorado. As razões dos políticos agirem assim são claras, pois quem está no poder tenta mostrar que está fazendo um bom governo e, com isso, manter o seu cargo eletivo. O maior questionamento estaria nos motivos que levariam eleitores racionais a permitir que as suas expectativas sobre o desempenho futuro dos governantes fossem influenciadas por ações distorcidas na gestão fiscal do período pré-eleitoral. O autor, através da Teoria do Ciclo Político-Orçamentário de Equilíbrio, defende que as pesquisas empíricas deveriam focar mais nos dados fiscais de tributos, transferências e despesas orçamentárias, pois eles teriam mais chance de obter sucesso na comprovação dos ciclos eleitorais. Esses dados também poderiam ser utilizados nas eleições dos Entes subnacionais como Estados e Municípios. O resultado do estudo também indica que o modelo apresentado possibilita uma melhoria na previsão do comportamento dinâmico do ciclo, com a identificação de uma correlação positiva entre os Indicadores Fiscais e os períodos pré e pós-eleitoral.

Drazen (2000) segue uma linha de pensamento semelhante, ao ilustrar que os modelos baseados na Política Fiscal são mais coerentes e formam uma base sólida para a construção dos modelos que explicam os efeitos do período eleitoral nas Políticas Econômicas. Por outro lado, os resultados dos estudos desenvolvidos com base na manipulação da economia através da política monetária não são convincentes, tanto em sua teoria, quanto empiricamente. O autor ainda propõe um modelo que conjuga duas linhas de atuação do governo: Política Fiscal e Política Monetária. Assim, essa teoria indica que agentes políticos iriam influenciar a Política Fiscal, enquanto uma autoridade independente iria controlar a Política Monetária, com o Ciclo Político refletindo a interação entre essas duas forças. O nome do modelo é *The Active-Fiscal, Passive-Monetary Model - AFPM*.

Brender e Drazen (2008), mais recentemente, constataram a ausência de pesquisas que comprovassem a eficiência dos déficits em anos eleitorais como instrumentos para garantir a reeleição em países onde os Ciclos Políticos são identificados. Assim, foi desenvolvido um estudo com dados de 350 campanhas eleitorais em 74 democracias para analisar quatro hipóteses: o aumento de déficits durante o ano eleitoral aumenta a probabilidade de reeleição; desempenhar Políticas Fiscais expansionistas durante o mandato ajuda a reeleição; o aumento do PIB

durante o mandato, e especialmente no ano eleitoral, ajuda os titulares do poder a se manterem no cargo; essas forças funcionam de forma diferente em países com diferentes níveis de desenvolvimento, idade e maturidade da democracia, ou diferentes sistemas eleitorais ou de governo. Assim, os autores buscam conhecer melhor o Ciclo Político Orçamentário Oportunista (*Opportunistic Political Budget Cycle*). Os resultados demonstraram que não foram encontradas evidências que comprovassem a correlação positiva entre o aumento do déficit durante o ano eleitoral e a probabilidade do governante se reeleger. De fato, foi identificado que em países desenvolvidos e democracias estabelecidas, ações para aumentar o déficit e reduzir impostos em ano eleitoral geram resultados adversos nas urnas. Resultados robustos no PIB, com aumento do PIB per capita, aumentam a probabilidade de reeleição somente em nações em desenvolvimento e democracias recentes. Vale ressaltar que esse resultado não era influenciado pelo momento do mandato em que o crescimento acontecia, ou seja, não era relevante o fato do PIB crescer mais no ano da eleição.

Giambiagi (2011), de sua parte, também aborda a temática do Ciclo Político, destacando que os governos lidam com recursos de terceiros e suas decisões são influenciadas por diversos agentes e grupos políticos, econômicos e sociais. Ele classifica dois tipos de Ciclos Políticos: Tradicional e Invertido. No Ciclo Político Tradicional, existem basicamente duas fases. A primeira, imediatamente após as eleições, há a adoção de uma série de medidas restritivas, de caráter fiscal e monetário, com o objetivo de ajustar as contas públicas. Na segunda, há a adoção de medidas expansionistas, com o objetivo de obter vantagem eleitoral. No Ciclo Político Invertido, experimentado em algumas situações, ocorre justamente o contrário, com resultado normalmente adverso nas eleições, conforme os exemplos de Jimmy Carter nos Estados Unidos (anos 1970) e de Mitterrand na França (anos 1980), onde a oposição obteve êxito.

Diversos outros estudos abordaram a temática dos Ciclos Políticos. Shi e Svensson (2002) e (2003) abordaram os ciclos políticos-orçamentários em seus estudos tratando de recentes desenvolvimentos nessa teoria e estudos diversos em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Outros trabalhos focaram a realidade brasileira, mais particularmente os estados brasileiros, como descrevem Nakaguma e Bender (2006) e (2010). No âmbito do Estado do Ceará, cabe destacar o estudo desenvolvido por Queiroz (2009) onde foram identificadas evidências de Ciclos

Político-Orçamentários no âmbito do Governo do Estado do Ceará no período de 1986 a 2006, sendo analisados diversos indicadores fiscais como investimentos, transferências de capital, receita tributária e despesas por função.

Desta forma, a seguir será apresentado um comparativo entre o Fluxo Econômico representado em Indicadores Fiscais selecionados e o calendário político do Governo do Estado do Ceará entre os anos de 2007 e 2014.

5.2 COMPARATIVO ENTRE O FLUXO ECONÔMICO E O CALENDÁRIO POLÍTICO DO ESTADO DO CEARÁ (2007-2014)

Para esta análise foram selecionados os Indicadores Fiscais de Resultado Primário e da proporção de Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida - RCL (Investimentos / RCL) do Estado do Ceará, dentro da metodologia do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF. O período avaliado foi de 2007 a 2014 e foram preparadas duas tabelas e quatro gráficos, tendo como fonte da informação os próprios relatórios do PAF divulgados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017). Inicialmente foram classificados cada ano da série histórica de acordo com o calendário eleitoral. Assim, dentro da perspectiva estadual temos quatro anos distintos (1º, 2º, 3º e 4º ano de Governo) e dois períodos de análise: o conjunto de anos que compõem os anos iniciais do Governo (1º e 2º ano) e os anos mais próximos da eleição, denominados de Ano Pré-Eleitoral (3º ano) e o Ano Eleitoral (4º ano).

A partir da análise dos dados, percebe-se que há evidências da existência de Ciclos Político-Orçamentários dentro do período avaliado e segundo os parâmetros propostos. Mesmo reconhecendo que diversos fatores externos podem influenciar o comportamento dos indicadores descritos, há claramente uma modificação do padrão dos resultados a depender do ano de Governo avaliado, caracterizando uma possível influência do calendário eleitoral nas decisões da Política Fiscal desta unidade federativa.

O Resultado Primário, quando consolidado pelos anos de governo, mostra que, para o período avaliado, há um Superávit Primário tanto no primeiro ano (656 milhões), quanto no segundo ano de governo (553 milhões). Entretanto, o terceiro ano de governo (Ano Pré-Eleitoral) apresenta um déficit primário (438 milhões) e o último ano (Ano Eleitoral) o resultado fica bem mais negativo (2,76

bilhões). De fato, 2010 (1,176 bilhões) e 2014 (1,584 bilhões) são os anos com o maior déficit desta série histórica, enquanto os maiores superávits foram encontrados nos dois primeiros anos da série, em 2007 (893 milhões) e 2008 (943). De fato, a partir de 2009 até 2014 só foram registrados déficits primários no Estado do Ceará. Cabe destacar que o ano de 2009 foi marcado pela grande crise financeira que impactou significativamente a economia mundial e também gerou reflexos na economia brasileira, com queda de 0,1% do PIB Nacional nesse mesmo ano (IBGE, 2017). O Ceará ainda conseguiu obter um crescimento de 3,1% do PIB (IPECE, 2010). Em 2010, ocorreu uma recuperação da economia nacional, com aumento do PIB do Brasil de 7,5% (IBGE, 2017) e também do Ceará, com acréscimo de 7,9% (IPECE, 2011). Mesmo assim, em 2010 o Estado do Ceará apresentou um significativo déficit primário (o segundo maior da série histórica).

Em relação à segunda variável analisada - proporção de Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida - RCL ($\text{Investimentos} / \text{RCL}$) do Estado do Ceará, dentro da metodologia do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF, também foi verificado um padrão de variação em conformidade com o calendário eleitoral. Na prática, para a série histórica avaliada (2007-2014), percebe-se que há uma intensificação dos investimentos com a proximidade das eleições. Enquanto o primeiro ano de governo possui uma média de 15% e o segundo ano de 13,6%, os anos mais próximos do pleito possuem médias bem mais elevadas (Ano Pré-Eleitoral: 18% e Ano Eleitoral: 25,3%). De fato, ao avaliar a sequência dos anos, verifica-se um aumento nos percentuais nos três primeiros anos da série histórica, saindo de 8,63% (2007), o menor valor percentual, para 29,35% (2010), a maior proporção. Em seguida, há uma redução por três anos seguidos, chegando a 14,09% em 2013, e um aumento representativo no último ano (2014 - 21,23%). Cabe ressaltar que esta é apenas uma evidência da possível existência dos Ciclos Político-Orçamentários em ações da Política Fiscal do Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014. Sobre os efeitos reais dessa situação nos resultados da eleição para governador, cabe destacar que os partidos da situação conseguiram ganhar as eleições majoritárias de 2010 e também de 2014, retratando uma evidência de que essa estratégia tem trazido os resultados esperados para os titulares do poder dentro da realidade desse Estado.

Tabela 47 - Resultado Primário (R\$ milhões) e Proporção dos Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resultado primário (R\$ milhões)	893	943	(297)	(1.176)	(237)	(390)	(141)	(1.584)
Investimentos/ RCL (%)	8,63%	12,04%	21,86%	29,35%	21,46%	15,12%	14,09%	21,23%

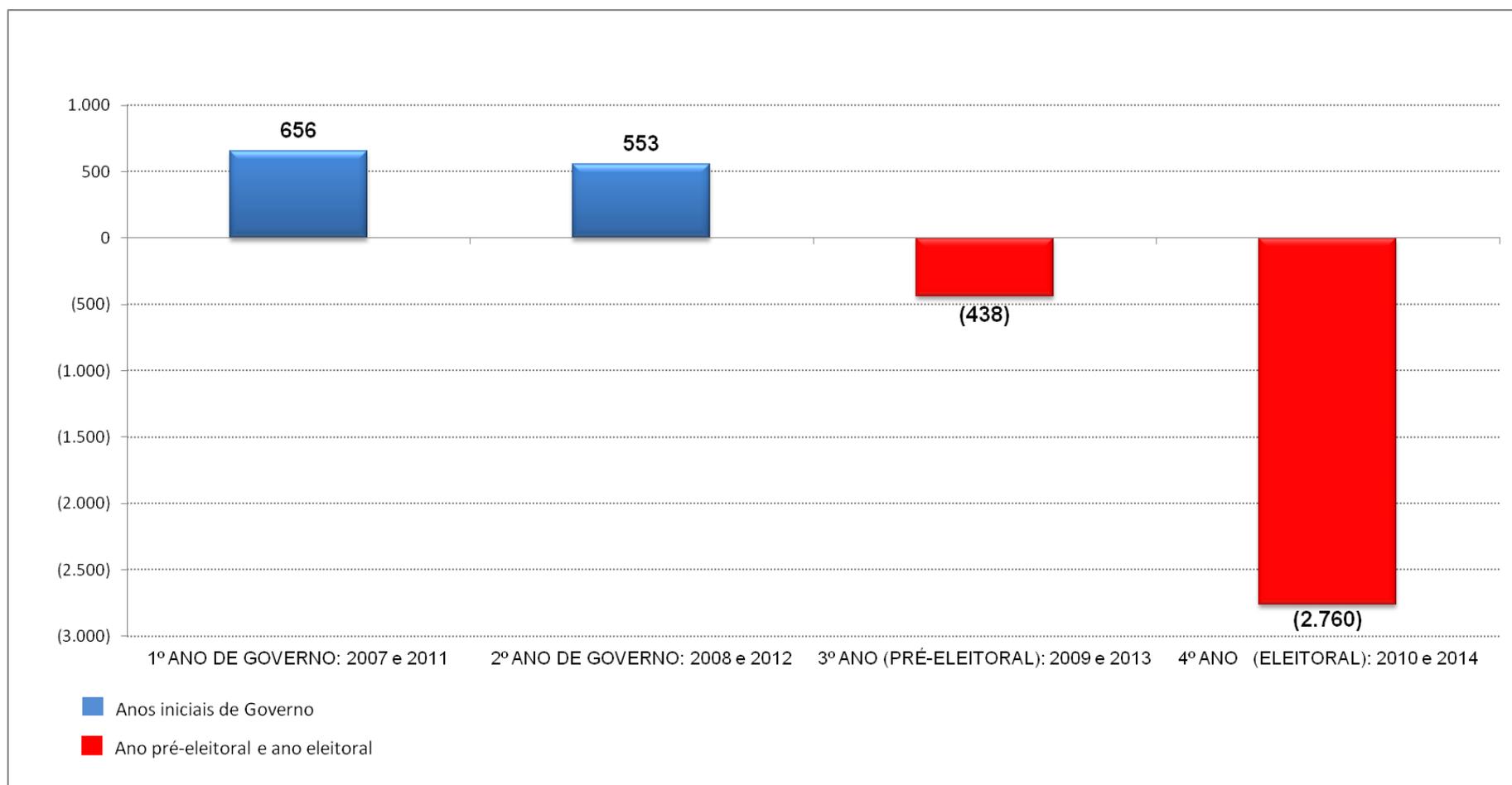
Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Tabela 48 - Comparativo entre o Calendário Eleitoral e os Indicadores Fiscais de Resultado Primário e Investimentos do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014

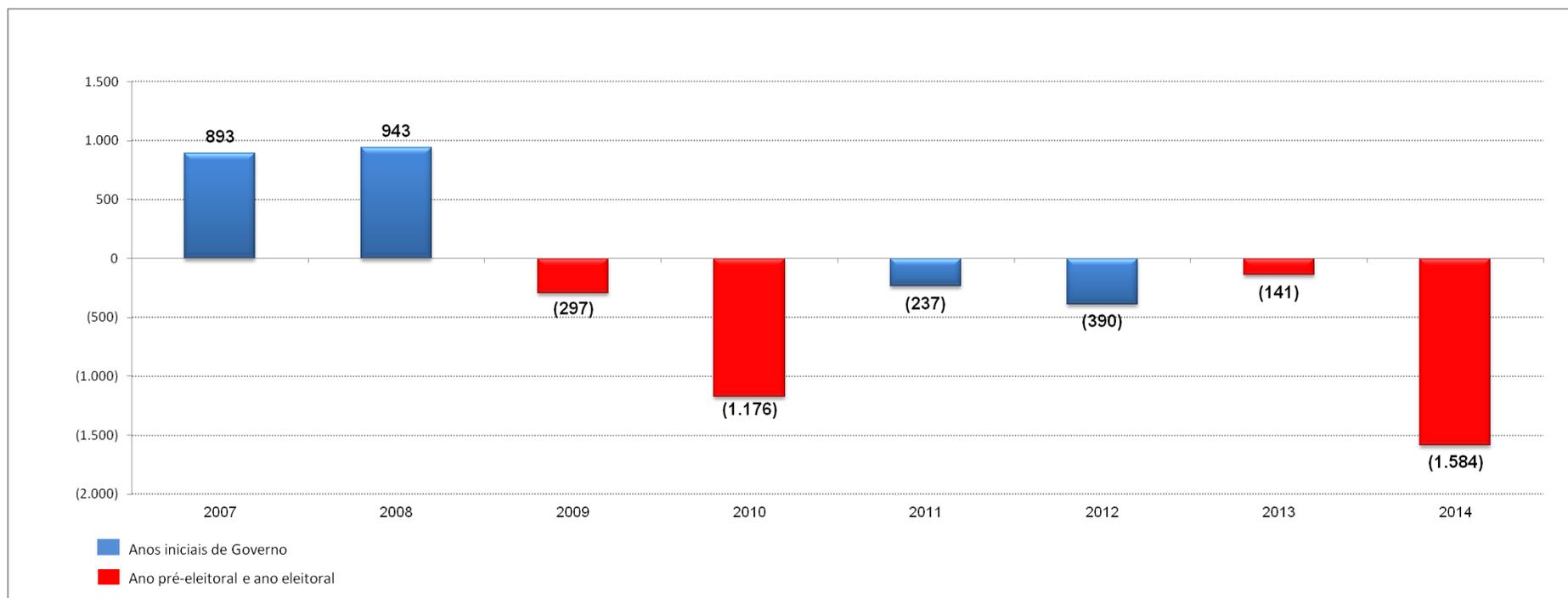
	1º ANO DE GOVERNO: 2007 e 2011	2º ANO DE GOVERNO: 2008 e 2012	3º ANO (PRÉ-ELEITORAL): 2009 e 2013	4º ANO (ELEITORAL): 2010 e 2014
Soma dos Resultados Primários de acordo com o ano de Governo (R\$ milhões)	656	553	(438)	(2.760)
Média dos percentuais de Investimento / RCL apurados nos anos	15,0%	13,6%	18,0%	25,3%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Gráfico 1 - Resultado Primário do Estado do Ceará, no âmbito do PAF, acumulado de acordo com o ano de governo (1º, 2º, 3º e 4º) - 2007 a 2014, em R\$ milhões

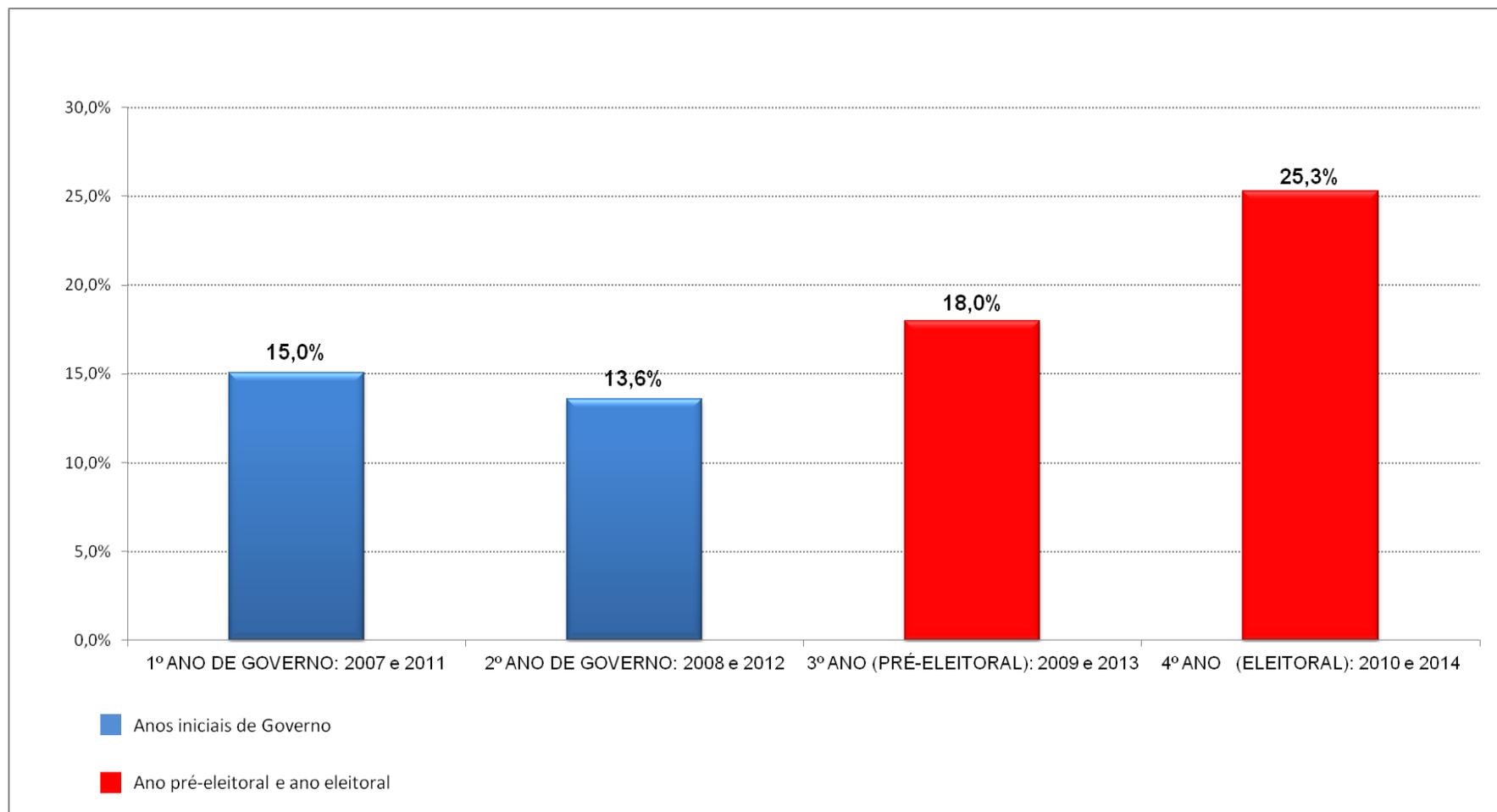


Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Gráfico 2 - Resultado Primário do Estado do Ceará no âmbito do PAF - 2007 a 2014, em R\$ milhões

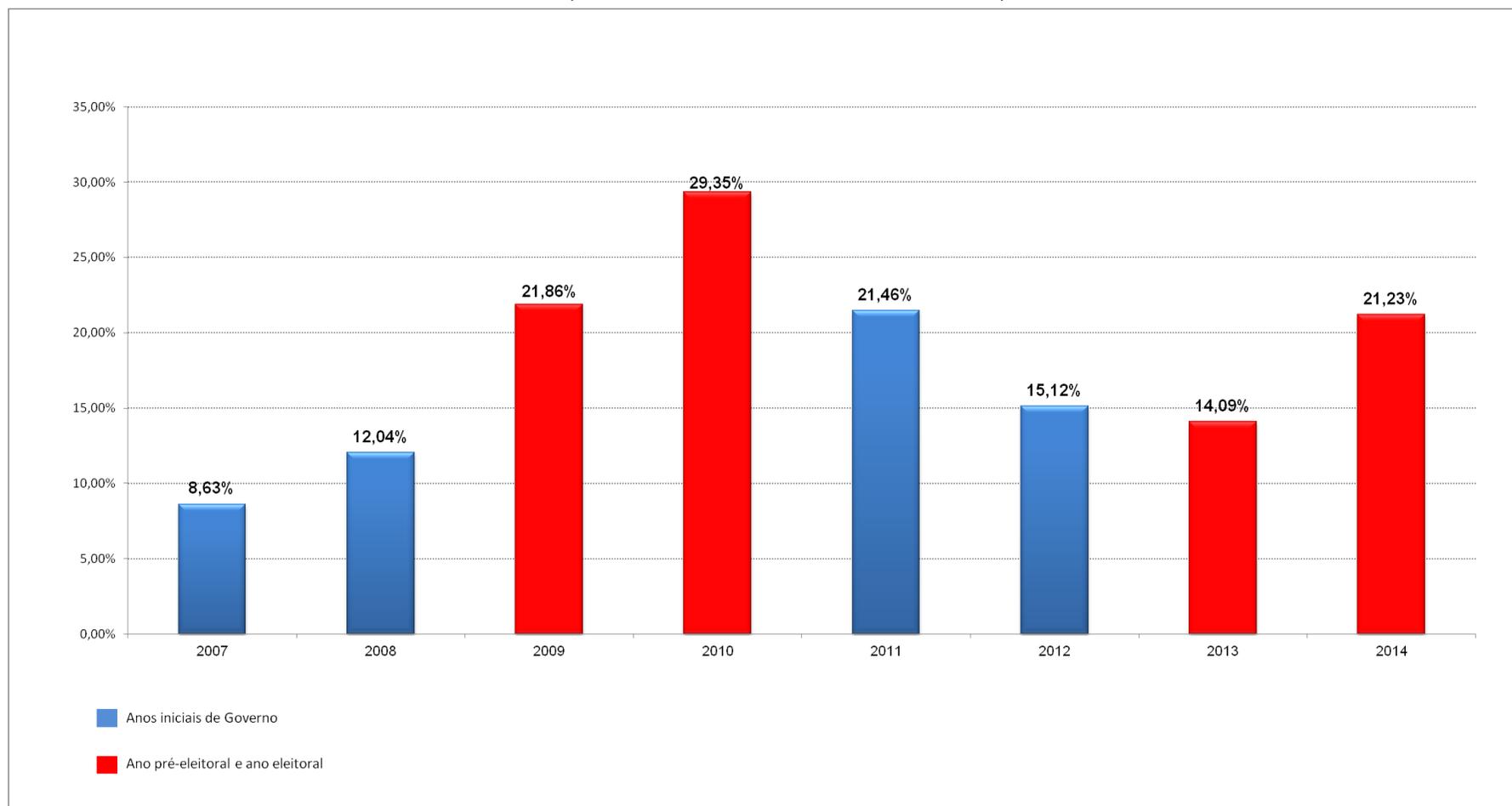
Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Gráfico 3 - Proporção média do Investimento em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do Estado do Ceará, no âmbito do PAF, de acordo com o ano de governo (1º, 2º, 3º e 4º) - 2007 a 2014, em %



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

Gráfico 4 - Proporção do Investimento em relação à Receita Corrente Líquida - RCL (Investimento / RCL) do Estado do Ceará, no âmbito do PAF - 2007 a 2014, em %



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2017).

6 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou diversos aspectos da Política Fiscal conduzida pelo Governo do Estado do Ceará durante o período de oito anos, entre 2007 e 2014. Mesclando o referencial teórico sobre a temática com uma base de dados estatísticos representados em indicadores fiscais e sociais, o estudo retratou um panorama abrangente sobre essa Política Pública no âmbito do Estado do Ceará.

Destaca-se o papel do Federalismo Fiscal na condução da Política Fiscal do Ceará. Este Estado sofreu grande influência da União no seu ambiente econômico, influenciado pelos efeitos de planos de estabilização monetária, como o Plano Real, e de outras ações realizadas de âmbito nacional. O Governo Federal também vem intervindo na Política Fiscal dos Estados e DF através de instrumentos de controle como o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pois eles impõem regras que devem ser seguidas e metas que devem ser alcançadas pelas unidades subnacionais.

Em relação aos aspectos centrais das relações entre o Estado do Ceará e a União, em especial a Repartição Constitucional de Receita, as Transferências Voluntárias e a Autonomia Financeira, foi verificado que o Estado do Ceará conseguiu reduzir a sua dependência em relação às receitas provenientes do Governo Federal ao elevar a participação das Receitas Tributárias no total das fontes de recursos, indicando uma melhoria em sua Autonomia Financeira no período de 2007 a 2014.

Constatou-se uma grande diversidade de indicadores fiscais de fluxo e de estoque, com metodologias próprias (LRF, PAF e BACEN). Esses números demonstraram que, em geral, o Estado vem cumprindo com as suas metas fiscais, mas que há grandes variações em áreas relevantes como Despesa com Pessoal, Resultado Primário e Endividamento que devem ser atentadas. Inclusive, a Dívida Pública do Estado do Ceará vem aumentando a sua representatividade em relação às outras unidades subnacionais do Nordeste e do Brasil como um todo. Do ponto de vista qualitativo, a análise das despesas orçamentárias mostrou que algumas áreas como Transporte, Segurança Pública, Agricultura, Saúde e Judiciária vêm aumentando a sua participação no total dos gastos públicos, enquanto outras áreas como Educação e Previdência Social vêm reduzindo os seus percentuais.

Da análise dos Indicadores Sociais selecionados obteve-se uma visão sobre a evolução da qualidade de vida da população do Ceará ao longo dos anos. Percebeu-se uma clara evolução nos números individuais do Estado nas duas séries apresentadas, mas com disparidades entre os indicadores. Na primeira série apresentada (anos 1991, 2000 e 2010), em geral o Estado melhorou a sua colocação em relação às outras unidades federativas do Nordeste e do Brasil como um todo. Entretanto, a outra série de dados (anos de 2004 a 2015 - exceto 2010) mostraram que nos últimos anos (entre 2011 e 2015) o Estado vem piorando a sua classificação em relação as outras unidades federativas, indicando que em outras regiões do país o desenvolvimento social está obtendo melhores resultados para os indicadores selecionados.

Por fim, ao comparar o calendário político de 2007 a 2014 com Indicadores Fiscais de Resultado Primário e Investimentos / Receita Corrente Líquida, foram encontradas evidências da existência de Ciclos Político-Orçamentários. Este fato ocorreu porque houve uma grande variação desses indicadores nos dois anos anteriores à eleição em relação aos dois anos posteriores ao pleito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

AFONSO, José Roberto; MELLO, Luiz de. Brazil: an evolving federation. **Managing fiscal decentralization**, p. 265-285, 2000. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.165.6139&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal – questões práticas (Lei Complementar nº 101/00)**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

AHMAD, Ehtisham. **Handbook of fiscal federalism**. Cheltenham - UK: Edward Elgar Publishing, 2006. Disponível em: <http://www.untag-smd.ac.id/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ouxqSJccrx9mmt9QPNXOK9AicKF7vWwfcPFEE_jmalk>. Acesso em: 26 jun. 2015.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília:[s.n.], 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 51, n. 1, p. 13-34, 2001.

_____. Re-centralizing the federation?. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69-85, 2005

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, Vol. 47, no 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado Financeiro**. São Paulo: Atlas, 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Gestão Fiscal**. 2016. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/transparencia/gestao-fiscal>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ATLAS BRASIL, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Ranking – Todos os Estados**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. Base de Dados. 2017. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

BACEN, Banco Central do Brasil. **Finanças Públicas – Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira**. Brasília:[s.n.], 2008.

_____. **Política Fiscal: Nota para imprensa**. 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>>. Acesso em 05 fev. 2015.

_____. **Regimento Interno**. [201-?]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Adm/sobre/port/regimentointerno.asp>>. Acesso em 15 mar. 2017.

_____. **Séries Temporais**. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/seriesp>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, JAP de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. Sader E, Garcia MA, organizadores. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo, p. 57-110, 2010. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 779-810, 2012.

BIRD, Richard et al. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. **Federalism in a changing world: Learning from each other**, 2003. Disponível em: <http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Master/Federalisme/Bird_Dafflon_2002.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

BLÖCHLIGER, Hansjörg et al. **Fiscal equalisation in OECD countries**. 2007. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fiscal-equalisation-in-oecd-countries_5k97b11n2gxx-en?crawler=true&mimetype=application/pdf>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BOADWAY, Robin W.; SHAH, Anwar (Ed.). **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. World Bank Publications:[s.n.], 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.** Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp61.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991.** Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp65.htm>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm#art1>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 156, de 18 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm#art8>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. **Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989.** Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7766.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004.** Acresce os arts. 1o-A e 1o-B à Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.866.htm>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Portal da Transparência.** 2017. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=Convenios#ge>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

_____. **Resolução nº 40, de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>.

_____. **Resolução nº 48, de 2007.** Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235669>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Desenvolvimentistas, liberais, e sua preferência pelo consumo imediato. **Revista Crítica e Sociedade**, v. 4, n. 2, p. 35-51, 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26113/16015>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRENDER, Adi; DRAZEN, Allan. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. **The American Economic Review**, v. 98, n. 5, p. 2203-2220, 2008. Disponível em: <<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic741392.files/Deficits.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **A economia e a política do Plano Real.** 1994. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/Interviews/90-CertasPalavras.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

CARVALHO, Nathalie de Paula. **O sistema constitucional tributário de repartição de competências.** 2010. Disponível em: <http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic2/vi_encontro/Artigo_Federalismo_fiscal_Natal.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

CEARÁ. **Decreto Nº31.603, de 08 de outubro de 2014.** Altera a estrutura organizacional e aprova o regulamento da secretaria da fazenda (sefaz). 2014.

Disponível em:
<<http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/sead.do?page=ultimasEdicoes&cmd=11&action=Ultimas>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Ceará.** Período 2016-2019 (18ª revisão) – Termo de Entendimento Técnico entre o Estado do Ceará e a Secretaria do Tesouro Nacional. Fortaleza, 2016a. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/paf.asp>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. **Sistema Governamental de Gestão por Resultados - S2GPR.** 2016b.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** São Paulo: Atlas, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998.

DRAZEN, Allan. The political business cycle after 25 years. **NBER macroeconomics annual**, v. 15, p. 75-117, 2000. Disponível em: <<http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/654407>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Revista SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669>. Acesso em: 20 fev. 2015.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402007000300001&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 27 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria, jurisprudência e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FIORENTINO, Luis Carlos Froés Del. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.** 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082011-160728/en.php>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro: produtos e serviços**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

GERARDO, José Carlos. **Receitas Atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central**. In: XV Prêmio Tesouro Nacional, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2015.

GIAMBIAGI, Fabio. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1416>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 27, 2009. Disponível em: <<https://desafios.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/50>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal-1965 a 2010**. 2012. 268 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-31082012-193530/publico/AnaCarolinaGiuberti.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v14n1/a06v14n1.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil**. 2009. 214 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação (FACE), Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2425/1/2008_SergioWulffGoretti.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2015.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 22^o ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HEMMING, Richard; KELL, Michael. Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. **Rules and Independent Fiscal Authorities**

(February 1, 2001), 2001. Disponível em: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegna/2001-fiscal-rules/433-460_hemming_and_kell.pdf?language_id=1>. Acesso em: 26 jun. 2015.

HILLMAN, Arye L. **Public finance and public policy: responsibilities and limitations of government**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, v. 41, n. 4, 2001.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais Trimestrais**. 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais**. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2016/default_tab_xls.shtm>. Acesso em: 21 dez. 2016.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Ceará: Resultados do Produto Interno Bruto (PIB) 2009**. 2010. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_economicos/pib/PIB_TRIM_2009.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **Estimativa do PIB Cearense em 2010 e seu Desempenho Setorial**. 2011. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_economicos/pib/IPECE_Informe_No2_PIB_2010.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. RAP Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Dasp, v. 56, n. 2, abr./jun. 2005.

KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley. **Budget Theory in the public sector**. London: Greenwood Publishing Group, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 9-74, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n24/v9n24a03.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

LEVY, Joaquim Vieira Ferreira. Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento. **A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo**, p. 51, 2013. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-capitulos-Sob-a-Luz-do-Sol-final.pdf#page=51>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

LOPREATO, F. L. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional.** Instituto de Economia, Unicamp, 2006 (Texto para discussão, n. 119). Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1749&tp=a> >. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Crise econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional.** 2014. Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3350&tp=a> >. Acesso em: 10 fev. 2015.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia.** Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MELKERS, Julia E.; WILLOUGHBY, Katherine G. Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches. **Public Administration Review**, v. 61, n. 1, p. 54-64, 2001. Disponível em: <<http://idrc.znufe.edu.cn/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=MiwqKCIA8-o1r-PozGsJ8XOhrDLA6bp1uQHT9xg0Ekl>,>. Acesso em: 2 jul. 2015.

MELO, Álisson José Maia; CAVALCANTE, Denise Lucena. Federalismo Fiscal e Gestão Associada de Serviços Públicos. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 34, n. 1, p. 21-41, 2013. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/1/5>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MENDES, Marcos José. **Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros.** 2002. 99 f. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95141/TESE%20Marcos%20Mendes.pdf?sequence=7>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7> >. Acesso em: 27 dez. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Limite de Gastos com Pessoas** (Relatório de Gestão Fiscal). 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/portal-da-transparencia/execucao-orcamentaria/limite-de-gastos-com-pessoas-relatorio-de-gestao-fiscal/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MONTES, Gabriel Caldas; ALVES, Rômulo do Couto. O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n.2, p. 363-386, ago. 2012.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21n2/a06v21n2.pdf> >. Acesso em: 27 jan. 2015.

MORA, Mónica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD_866.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf> >. Acesso em: 19 fev. 2015.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000300005&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 jul. 2015.

_____. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 1, p. 3-24, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402010000100001&script=sci_arttext&lng=es>. Acesso em: 27 jul. 2015.

NORDHAUS, William D. The political business cycle. **The review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975. Disponível em: <http://paper.blog.bbiq.jp/Nordhaus_1975.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2017.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, p. 1120-1149, 1999. Disponível em: <<http://econweb.umd.edu/~oates/research/fiscalfederalism.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. **National Tax Journal**, p. 313-334, 2008. Disponível em: <<http://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões** (atualizado de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PERRY, Guillermo E. et al. Fiscal Policy, Stabilization and Growth. **Fiscal Policy, Stabilization, and Growth**. Washington – DC: The World Bank, 2008.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

QUEIROZ, Mário César Lemos. **Ciclos políticos orçamentários no Estado do Ceará, 1986-2006**. 2009. Tese de Doutorado. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5730/1/2009_dissert_mclqueiroz.pdf>. Acesso em: 5 de abr. 2017.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**, v. 3, p. 76-97, 2003. Disponível em: <http://200.17.83.38/portal/upload/com_arquivo/metodologia_de_pesquisa_aplicavel_as_ciencias_sociais.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2015**: Análise por Tributos e Base de Incidência. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**, p. 213-48, 2003.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium Political Budget Cycles. 1990. **American Economic Review**, 80(1): 21–36. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/24de/ca1ebc3173da18c321db479e217670d00ccc.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

RUBIN, Irene S. Budget Theory and Budget Practice: Mow Good the Fit?. **Public Administration Review**, v. 50, n. 2, p. 179-189, 1990. Disponível em: <<http://kisi.deu.edu.tr/yesim.kustepeli/3-irenerubin.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **The politics of public budgeting**: Getting and spending, borrowing and balancing. CQ Press, 2009. Disponível em: <<http://www.gbv.de/dms/zbw/746343760.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SANTISO, Carlos. **Budget institutions and fiscal responsibility**: parliaments and the political economy of the budget process. 2005a. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget_Institutions_and_fiscal_responsibility_FINAL.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Legislatures and Budget Oversight in Latin America. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, p. 47-76, 2005b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43488676.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ – SEFAZ-CE. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2016. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/lrf.asp>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Programa de Ajuste Fiscal – PAF.** 2017. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/paf.asp>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Competências.** [201-?]a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/competencias>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Consolidação das Contas Públicas.** 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 28 mar. 2017.

_____. **Estatísticas de Finanças Públicas.** 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/445678/CPU_Modulo+18+_A+postila+Estat%C3%ADsticas+de+Finan%C3%A7as+P%C3%BAblicas.pdf/9fd149da-8e2f-4a21-9fb6-084f83f0697c>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Exercício 2017.** 7ª Ed. 2016a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. **Manual de Demonstrativos Fiscais: Exercício 2017.** 7ª Ed. 2016b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Princípios Básicos.** 2016c. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **Programa de Ajuste Fiscal.** [201-?]b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Transferências Constitucionais.** 2016d. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SHAH, Anwar (Ed.). **Local budgeting.** New York: World Bank Publications, 2007.

SHI, Min; SVENSSON, Jakob. Political budget cycles: a review of recent developments. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 29, n. 1, p. 67-76, 2003. Disponível em: <http://www.nopecjournal.org/NOPEC_2003_a04.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

_____. Political budget cycles in developed and developing countries. **Institute for International Economic Studies**, Stockholm University, 2002. Disponível em: <<http://perseus.iies.su.se/~jsven/pbc1.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

SIMONSEN, Mario Henrique. **Macroeconomia.** São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Celina. **Brazil's System of Local Government, Local Finance, and Intergovernmental Relations**. 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229986/Souza%20Brasil%27s%20system%20of%20local%20government.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n2/a06v46n2.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TANZI, Vito. The future of fiscal federalism. **European Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 705-712, 2008a.

_____. The role of the state and public finance in the next generation. **OECD Journal on Budgeting**, v. 8, n. 2, p. 1-27, 2008b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43410951.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade (edição especial)**, v. 21, p. 909-941, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Convênios e outros repasses**. - 6ª ed.- Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/convenios-e-outros-repasses-6-edicao.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Gestão Fiscal**. 2016. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/orcamento/gestao-fiscal>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2016. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/s131/index.php/gestao_fiscal>. Acesso em: 20 dez. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. **Serviços**: Relatório de Gestão Fiscal. 2016. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/transparencia/servicos-relatorio-gestao-fiscal/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ULBRICH, Holley H. **Public Finance in Theory and Practice**. 2. ed. New York: Routledge, 2013.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. 1996. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2016.

VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez. **Introdução à economia**. São Paulo: Frase Editora, 2005.