



Por Uma Verdadeira Mudança no FPE

Miguel Laurentino de Souza Neto
Universidade de Brasília (UnB)
miguel-souza@hotmail.com

Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Universidade de Brasília (UnB)
lucasogf@gmail.com

Resumo

A lei que regulamenta o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) foi modificada com o objetivo de trazer de volta a característica constitucional de diminuir as desigualdades socioeconômicas do país. Entretanto, a verdadeira mudança só vai ocorrer como consequência da transformação do pensamento da sociedade. Uma modificação cultural, tarefa difícil, mas de extrema valia para a população. Gerencialismo e *accountability* na administração pública e variáveis de mérito no rateio do Fundo são aspectos analisados como norteadores para as mudanças que precisam acontecer. Este artigo aparece como motivador para tais transformações e apresenta um modelo de distribuição das participações da transferência federal. Simples mudanças matemáticas no desenvolvimento dos coeficientes não são capazes de diminuir as disparidades regionais se não forem acompanhadas de mudanças no entendimento do objetivo da gestão pública, a promoção do bem comum. O trabalho está dividido em cinco seções: na primeira, estão delimitados o tema e as motivações da pesquisa, na segunda, apresentação mais detalhada do FPE e das mudanças nos critérios de rateio, além das motivações sobre gerencialismo, *accountability* e variáveis de mérito, na terceira, uma análise sobre a situação atual do FPE e o modelo proposto, na quarta, avaliação dos resultados e, por fim, a conclusão.

Palavras-chave: Finanças Públicas. FPE. Cultura. Administração Pública. Variáveis de Mérito.

Introdução

1 INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais são importantes instrumentos de promoção de equilíbrio nos serviços prestados pelos entes federativos, autonomia financeira e diminuição de guerra fiscal. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma das espécies de transferências adotadas pelo Brasil, composto por 21,5% da arrecadação federal dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).



A lei que regulamentava os critérios de rateio do montante do FPE entre os estados do país, lei complementar 62/89, foi julgada inconstitucional pelo STF no ano de 2010, após Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas por algumas Unidades Federativas. O entendimento do Supremo passou por reconhecer que os critérios aplicados à época, por estarem congelados, não cumpriam a função de “promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados”, conforme o artigo 161 da Carta Magna brasileira.

Inúmeros modelos foram expostos por estudiosos e propostas de lei levantadas no legislativo a fim de apresentar a melhor solução para ratear o montante do FPE entre os estados brasileiros. Em meados de 2013, a lei complementar 143/13 foi publicada afixando os coeficientes praticados à época até o fim de 2015 e prevendo atualizações dos coeficientes por meio da população e do PIB *per capita* de cada ente. Entretanto, os mecanismos de transição entre os coeficientes anteriormente aplicados para os novos provocarão uma mudança extremamente vagarosa. Em 2100, apenas 46,27% do FPE estará sendo distribuído pelos novos critérios.

Diante de tudo o que foi exposto, é necessário perguntar se o FPE realmente cumpre sua função ou é apenas um mecanismo político capaz de melhorar a situação financeira dos estados, sem alcançar benefícios concretos para a população. A resposta é ‘não’. Os motivos que levam a isso e propostas para mudar esse cenário são objetos deste trabalho.

2 O FPE

O Brasil adota transferências intergovernamentais com o intuito de equilibrar o montante de recursos disponível pelos Estados ou Municípios para diminuir as diferenças de qualidade nos serviços prestados pelos entes da federação, assegurar a autonomia financeira e até combater a ‘guerra fiscal’ – prática de adotar diferentes alíquotas tributárias a fim de atrair investidores para o ente federativo capaz de reduzir a carga de cobrança, prejudicando assim os entes que não puderem exercer tal atividade.

Atendendo a essa preocupação federativa, a Constituição Federal de 1988 prevê no art. 159, inciso I, alínea a que:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

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

Observa-se então que o montante do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é de 21,5% da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). A Constituição não estabelece, entretanto, o modo como este montante deve ser rateado, ordenando que tal distribuição seja feita por lei complementar, previsão esta do art. 161, inciso II.

2.1 O rateio do FPE

A Lei Complementar nº 62, de 1989, em seu artigo 2º era a responsável por definir as regras de distribuição do FPE, mas o Supremo Tribunal Federal declarou, em 2010, a



inconstitucionalidade do artigo depois de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizadas pelo Rio Grande do Sul (ADI 875), Mato Grosso e Goiás (ADI 1987), Mato Grosso (ADI 3242) e Mato Grosso do Sul (ADI 2727).

A redação original da Lei Complementar nº 62 de 1989 orientava a criação de lei específica para redefinir os critérios de rateio do FPE a serem utilizados a partir de 1992 com base na apuração do Censo de 1990 (LC 62/89, Art. 2º, § 2º) e estabelecia a continuidade dos coeficientes caso nova lei não fosse criada (LC 62/89, Art. 2º, § 3º). Passaram-se quase vinte anos e os coeficientes ainda estavam em vigor. Considerando que o contexto socioeconômico mudara fortemente, a arbitrariedade na escolha dos critérios de rateio por acordos políticos e a ocorrência de um vácuo de lei complementar a partir do ano de 1992, os ministros julgaram inconstitucional a lei supracitada.

Diante dessa situação, fez-se necessária a elaboração de nova lei para estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. Alguns autores escreveram sugestões de critérios a serem considerados na distribuição, sempre tentando alinhar a possibilidade de ser aprovada pelo Legislativo com uma técnica bem elaborada, tarefa nada fácil, pois se fazia necessária uma mudança significativa nos critérios, fato que ocasionaria ganhos para alguns estados e perdas para outros, dificultando a conciliação no parlamento.

Fernandez (2011) propõe quatro modelos sempre se adequando a quatro características, quais sejam:

- a) Não trazer perdas financeiras aos estados;
- b) Criar um incentivo ao aumento da arrecadação estadual;
- c) Ser fácil de calcular;
- d) Desvincular-se da arrecadação federal.

Mendes (2011) afirma que “as expectativas em torno do FPE não podem ser exacerbadas. [...] O Fundo deve ser apenas um mecanismo de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos Estados com base tributária mais estreita.” O autor também argumenta que as cotas sejam calculadas exclusivamente com base na efetiva receita dos Estados, observada no(s) ano(s) anterior(es), em vez de recorrer a parâmetros populacionais ou socioeconômicos.

Ter-Minassian (2012) escreve orientando a reforma do FPE com base nos seguintes objetivos:

- a) Tornar o sistema mais equitativo;
- b) Simplificar e aumentar a sua transparência;
- c) Garantir suficiente flexibilidade nas fórmulas de distribuição para acomodar a mudanças às situações relevantes das jurisdições subnacionais afetadas, e;
- d) Reduzir a sua sensibilidade cíclica. E propõe, acompanhando a argumentação de Mendes, que seja adotado como base para o rateio uma média de três anos da receita corrente *per capita*.

Outro trabalho apresentado a fim de propor uma atualização dinâmica dos coeficientes do FPE foi o de Rogério Boueri, Adolfo Sachsida e Clarissa Borges, publicado pelo IPEA em janeiro de 2013. Eles vão contra a argumentação de Mendes e Ter-Minassian dizendo que “o lado negativo deste tipo de proposta é que pode reduzir o estímulo à arrecadação tributária de alguns estados.” Para eles:



“A proposição deveria ser flexível o suficiente para acomodar modificações na dinâmica socioeconômica dos estados brasileiros. Assim, se uma UF aumentar a sua população relativa ou diminuir sua renda *per capita* relativa, ela deveria ser compensada com uma cota relativamente mais elevada de FPE.”

Além dessas contribuições acadêmicas, foram apresentadas propostas que buscaram corrigir o problema do FPE. Algumas das mais conhecidas são:

- a) PLP 50/1999: leva em conta a população, o inverso da renda *per capita* e a área territorial;
- b) PLP 565/2010: considera apenas o inverso da renda *per capita* para ratear o FPE;
- c) PLS 192/2011 – Complementar e PLP 582/2010: introduzem as variáveis ambiental e indígena;
- d) PLS 289/2011 – Complementar: são nove os critérios: comparação com o maior IDH, variação do IDH, inverso da renda *per capita*, população, superfície territorial, atendimento domiciliar de água tratada, cobertura de esgoto domiciliar, unidades de conservação e áreas indígenas, inverso do PIB.

O STF estabeleceu que os critérios antigos vigorassem até o final de 2012, tal prazo foi prorrogado, a pedido de alguns estados, por não ter ocorrido a aprovação da nova lei possibilitando a interrupção do repasse aos entes interessados. Às vésperas do vencimento do novo prazo, em 26 de junho de 2014, foi aprovado no Senado e, após sanção da presidente da República, em 17 de julho de 2013 foi publicada a Lei Complementar nº 143 que regulamenta os novos critérios de distribuição do montante do FPE.

A retirada do critério regional no novo FPE foi uma das mudanças. Pela LC 62/1989, 85% do montante era destinado aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os outros 15% aos estados do Sul e do Sudeste.

Quanto aos percentuais por Unidade da Federação, os coeficientes que vinham sendo aplicados com base na lei de 1989, julgada inconstitucional, foram afixados a fim de que sejam utilizados até 31 de dezembro de 2015. A partir de 1º de janeiro de 2016, os valores recebidos serão corrigidos pela variação acumulada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB). A parcela do FPE que superar os valores já corrigidos “será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária” (Art. 2º, inciso III). Essa característica é a inovação que traria dinamismo ao rateio do FPE, intenção do STF ao julgar inconstitucional a lei anterior, considerando que o Fundo tem como objetivo “promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados”, conforme disposto no inciso II, do artigo 161 da Constituição Federal.

Entende-se, portanto, que com o passar dos ajustes, os percentuais de rateio do FPE serão baseados nos critérios que buscam promover o equilíbrio socioeconômico e isso ocorrerá. Entretanto, a transição para a aplicação sob os novos critérios se dará muito lentamente. Um levantamento feito pelo consultor legislativo Alexandre Rocha estima que:

Supondo-se que a variação do PIB e da arrecadação do IR e do IPI serão iguais e combinando-se, para cada exercício, inflação de 5% e de crescimento real de 3%, as



novas regras incidirão sobre 0,73% do montante a ser rateado em 2016 (R\$ 617,18 milhões em R\$ 84,76 bilhões), sobre 7,72% em 2026 e sobre 46,27 em 2100.

Nota-se que em 2100 nem metade do montante do FPE estará sendo distribuído pelo método que legitima sua constitucionalidade, fato que pode gerar discussões futuras semelhantes às ocorridas até a decisão do STF em 2010.

2.2 Avanços na administração pública

Muito se discutiu sobre os parâmetros a serem aplicados para o rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, estudiosos expuseram suas propostas, parlamentares seus projetos de lei até que enfim a lei complementar nº 143/13 foi aprovada. As posições sobre os melhores métodos foram diversas e o legislativo se mostrou interessado na aprovação da lei antes que se esgotasse o tempo determinado pelo Supremo. O Fundo é importante para os estados, é componente significativo de seus orçamentos. Cumpre, portanto, a função das transferências intergovernamentais praticadas nas federações de garantir autonomia financeira aos entes.

Contudo, o FPE realmente cumpre sua função expressa na Constituição de promover o equilíbrio socioeconômico? Salto (2013) se fez essa pergunta e analisou se o Fundo contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009. A conclusão a que ele chegou é a de que “o FPE não teve papel importante no processo de redução das desigualdades entre os estados e, ainda [...] pode até ter agravado esse quadro de disparidades”.

O FPE promove melhor distribuição de receitas entre os estados, mas o fato de não haver nenhuma condicionante a esse repasse, não o faz alcançar seu objetivo principal. O que fazer diante disso? Não são apenas modelos matemáticos que vão corrigir o verdadeiro problema do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. A mudança alcançada com a nova lei, que já vimos ser demasiadamente lenta, não tem a capacidade de equilibrar o país socialmente, apenas minimizar as diferenças na receita disponível para cada UF. Ter mais ou menos dinheiro não implica necessariamente em melhor qualidade de vida para os habitantes. Tem-se aqui uma oportunidade de propor uma mudança na mentalidade dos gestores públicos do Brasil e da população como um todo. Serão analisados dois aspectos: gerencialismo e *accountability*.

As discussões estão voltadas apenas aos números e os estados agem como se o FPE não tivesse a característica de melhorar a qualidade de vida da população, mas apenas a de equiparar números de receita. São traços da cultura burocrática em que o país está imerso, daqui parte o primeiro aspecto a ser abordado.

Entende-se que essa maneira de governar, muitas vezes dando prioridade ao que deveria ser secundário, é característica da burocracia. A cultura burocrática, muito presente na sociedade brasileira, impede que se tenha uma visão mais ampla nas diversas situações devido ao apego a certas tarefas que não deveriam ter toda a relevância. Pode-se observar essa característica e outras listadas entre as desvantagens da burocracia na forma como o FPE é tratado pelas Unidades Federativas, esquecendo-se do fim para que o Fundo foi instituído pela Constituição.

É de interesse deste trabalho trazer à pauta a necessidade de mudança da cultura burocrática enraizada na sociedade brasileira para uma cultura gerencial, em que os fins são mais valorizados que os meios, ou seja, a concretização dos objetivos não seja desvirtuada ou até mesmo esquecida pelas maneiras de alcançá-los. Vale ressaltar a profundidade da palavra cultura



e a riqueza de seu significado para compreender a razão de se estar versando sobre esse assunto neste espaço.

O míni dicionário Aurélio manifesta a definição de cultura por meio destas palavras “o complexo dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições, das manifestações artísticas, intelectuais, etc., transmitidos coletivamente, e típicos de uma sociedade.” Cultura diz respeito, portanto, a padrões de comportamento, transmitidos coletivamente e típicos de uma sociedade. Esses três destaques da definição iluminam a compreensão da importância e do cuidado necessários na avaliação do valor de certo aspecto cultural.

Dizer que a burocracia faz parte da cultura do brasileiro não sujeita o povo a sentir-se condenado a viver eternamente preso a essas práticas. Significa que a mudança é possível, porém não se dará de uma hora pra outra, nem de forma passiva. É preciso que se trabalhe de modo a conscientizar os gestores públicos e a população como um todo, afinal é da população que saem os futuros gestores.

A prova de que as mudanças nesse aspecto podem acontecer é o próprio surgimento da burocracia que se deu para combater as ingerências do patrimonialismo que vigorava anteriormente. Muito melhorou com a valorização da meritocracia e a racionalização dos processos, por exemplo. Porém, ainda hoje, estão presentes traços patrimonialistas na administração pública, por exemplo, a corrupção e o nepotismo, em que os atores se sentem donos da *res publica*. Mesmo quando não legitimados e ilícitos, são tratados como normais pela população, mostrando que ainda são aceitos culturalmente. Esses aspectos mostram que a mudança cultural é difícil, mas possível e necessária.

A publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, foi um grande marco na administração pública gerencial. O PDRAE faz esse apelo de urgência de transformação nas dimensões cultural e de gestão da administração pública, ressaltando que só assim as mudanças na dimensão institucional-legal vão ter valor e gerar resultados satisfatórios para a população. No que tange ao FPE, ainda que sejam implementadas mudanças para técnicas de fundo gerencial, a eficácia só será plena se as modificações vierem acompanhadas de transformações culturais.

Outro aspecto valioso e que deve ser comentado é a *accountability*, por vezes traduzida para o português como responsabilização ou prestação de contas. O BusinessDictionary.com define *accountability* como sendo “*The obligation of an individual or organization to account for its activities, accept responsibility for them, and to disclose the results in a transparent manner. It also includes the responsibility for money or other entrusted property*”. (em tradução livre: A obrigação de um indivíduo ou organização de prestar contas de suas atividades, aceitar responsabilidade sobre elas, e evidenciar os resultados de forma transparente. Também inclui a responsabilidade por dinheiro ou outra propriedade confiada).

Campos (1990) enumera três condições para tornar a administração pública brasileira *accountable* (ou seja, dotada de *accountability*). Quase vinte anos depois, Pinho e Sacramento (2009) analisaram o que mudou e as conclusões são estas:

- a) Organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo: em alguns momentos da história a sociedade se organizou para lutar por um objetivo comum, como no *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo, tal fato deu aos cidadãos a

sensação de poder exercer algum controle sobre os governantes, foi um raro caso de exercício de *accountability*;

b) Descentralização e transparência do aparato governamental: o surgimento de orçamentos participativos, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a criação da Controladoria Geral da União são exemplos de mecanismos que, se não promovem a *accountability* por si só, ao menos criam condições para isso;

c) Substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes: observa-se, no Brasil, a convivência de um processo de mudança de valores que favorecem a *accountability*, como visto nos dois tópicos anteriores, com valores que a dificultam, como a insistente presença de traços patrimonialistas e a democracia delegativa, em que os eleitos estão autorizados a governar da maneira que lhes parecer conveniente, sem nenhum tipo de interferência da população.

É notável a necessidade de se aprimorar a *accountability* na administração pública do Brasil para que efetivamente o setor público trabalhe em prol do bem estar da população, valorizando os órgãos de controle, os sistemas de transparência e conscientizando a sociedade da importância de estar atenta ao que os gestores públicos fazem. Os avanços nessa área, concluem Pinho e Sacramento, podem ser vistos com um “otimismo comedido” porque “embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada parece ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica a extinção do tradicional”.

Pode-se relacionar também o valor da *accountability* para a correção do FPE de modo a se tornar um instrumento de apoio ao desenvolvimento dos habitantes. Não se pode esquecer que o Fundo é composto pela arrecadação dos impostos federais sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Ou seja, é fruto do trabalho da população, da sua capacidade de auferir renda e de adquirir produtos industrializados. É, portanto, vantajoso até para a legitimidade do sistema tributário que a população observe os frutos do FPE no seu dia-a-dia.

É de entendimento do autor que as propostas de mudança cultural levantadas neste escrito são de aplicação lenta e trabalhosa, mas não se pode deixar que o sentimento de que está tudo perdido desanime a sociedade brasileira. Observa-se, inclusive nos aspectos levantados por Pinho e Sacramento, que muita coisa mudou em menos de 20 anos e isso não pode parar. É salutar levantar agora a questão da mudança individual.

Foi mencionado que a sociedade precisa absorver os valores gerenciais, afinal, é dela que sairão os futuros gestores públicos. Também para *accountability* isso se aplica. O senso de prestar contas sobre o que faz e a noção de ser responsável e passível de julgamento e sanção decorrente de comportamentos que ferem o bem comum precisa estar claro na mentalidade do cidadão. Não se propõe a criação de robôs ou de um “bom mocismo” sem fundamento, mas a valorização de práticas que promovem o bem estar da sociedade e a consciência de que não se pode ficar esperando apenas as mudanças dos que ocupam cargos eletivos ou mudanças no campo institucional-legal.

A exemplo disso, expõe-se aqui uma campanha promovida pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão citado como importante criador de condições para uma administração



pública *accountable*, por meio das redes sociais. “A Campanha “Pequenas Corrupções – Diga Não” tem como objetivo principal conscientizar os cidadãos para a necessidade de combater atitudes antiéticas – ou até mesmo ilegais –, que costumam ser culturalmente aceitas e ter a gravidade ignorada ou minimizada.”, diz a CGU em seu site. Algumas das peças produzidas para a campanha são apresentadas na Figura 1:

Figura 1: Campanha Pequenas Corrupções.



Fonte: Controladoria-Geral da União.

A aprovação ética e moral das práticas de pequenas corrupções as tornam habituais na sociedade a acostumando a aceitar o errado como normal. Aumentando-se as proporções da análise, tem-se um completo senso de incapacidade frente às grandes corrupções.

2.3 Variáveis de Mérito

Esta seção tem por objetivo discorrer acerca das variáveis de mérito. É de entendimento do autor que a adoção de tais variáveis nos critérios de rateio daria ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal novo ânimo no sentido da promoção do equilíbrio socioeconômico e impulsionariam as mudanças comentadas na seção anterior, no que diz respeito ao FPE, conferindo aspectos práticos para mensuração do desenvolvimento do Fundo.

Sugeridas por Boueri, Sachsida e Borges (2013) deveriam ser baseadas em três princípios:

- Governabilidade: passíveis de influência por parte do gestor;
- Relevância: refletir aspectos importantes do bem-estar da população;
- Confiabilidade: validadas por observadores externos a fim de minimizar as possibilidades de manipulação.

Cada estado deveria, com a introdução dessas variáveis, atentar-se a utilizar seus recursos de forma a melhorar os indicadores de qualidade de vida da população, fato que cumpre a função da gestão pública de servir aos habitantes.

Boueri, Sachsida e Borges (2013) afirmam que “essa estratégia poderia ter efeitos equalizadores poderosos, uma vez que, supostamente, é mais fácil promover a variação de tais índices em estados nos quais seus valores são relativamente mais baixos, o que favoreceria as UFs menos desenvolvidas”. Por exemplo, a adoção de uma política pública de incentivo à educação básica em um estado onde essa área é muito deficitária causaria um impacto muito maior, em números relativos, do que em um estado em que a adesão de crianças à escola já não é um problema, independentemente do tamanho da população. Essa característica favoreceria o estado menos desenvolvido com direito a maior parcela no FPE, incentivando a continuidade e expansão de tais projetos.

3 METODOLOGIA

Deve-se levar em consideração a explanação anterior (seção 2.2) sobre a transformação cultural para compor a contribuição deste trabalho junto ao modelo que será apresentado. As dificuldades de aplicação do modelo serão plenamente superadas com a prática de uma administração pública gerencial e *accountable*. Isso só é possível com participação ativa e consciente dos cidadãos, não só por meio das eleições, mas também no cotidiano utilizando os mecanismos de transparência e controle a fim de cobrar a execução de serviços que visem aprimorar a qualidade de vida da população e qualificar a gestão pública.

Tendo isso presente, desenvolveu-se uma análise sobre a situação como o FPE vinha sendo distribuído entre os entes federativos e o retorno para a população. Para tanto, foram coletados os valores dos anos de 2002 a 2012 de quatro variáveis para todos os Estados e para o Distrito Federal, quais sejam: Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e despesas públicas das funções Saúde e Educação, todos coletados dos Balanços Anuais disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN. A quarta variável, PIB *per capita*, foi obtida como razão do PIB Estadual com a População, ambos fornecidos pelo IBGE.

Coletadas as variáveis, foi realizada uma análise de correlação entre as variáveis. Enfim, para averiguar a significância dos coeficientes de correlação retornados, foi efetuado o teste t de Student, conforme a seguir:

$$t_c = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

Com $n - 2$ graus de liberdade na tabela t de Student. Foi utilizado o nível de significância $\alpha = 0,05$. Se o valor de t_c for superior ao valor crítico de t para o α escolhido, a correlação é significativa. Neste caso, com 297 observações (27 UFs em 11 anos), o valor crítico é $t = 1,960$. Para este último teste, foram considerados os coeficientes de correlação da distribuição do FPE com as outras três variáveis estudadas.

Além deste teste, foi apresentado um modelo para rateio do FPE, com a finalidade de exemplificar a aplicação das variáveis de mérito. Vale ressaltar que, uma vez instituídas tais variáveis no cálculo do FPE, os gestores públicos de cada ente fariam esforços no sentido de maximizar os índices, é este o objetivo de tais variáveis. Portanto, o exemplo a seguir não traz os efeitos, apenas exemplifica a aplicação do rateio seguindo estes critérios.



A variação da população e a variação do IDH foram as variáveis escolhidas para compor o modelo. Os anos de análise são 2005 e 2006, pelo fato de existirem dados comparáveis entre ambos os anos.

A variação da população é um importante componente no cálculo dos coeficientes do FPE, pois pretende atualizar os coeficientes de modo que os estados não sintam variações significativas no número de habitantes como um prejuízo ao orçamento. Para o exemplo foram utilizados os dados fornecidos nas estimativas do IBGE para a população, publicados no Diário Oficial da União nos anos de 2005 e 2006.

Segundo publicação do Banco Central (2009):

O IDH é formado por três componentes de mesmo peso: renda, longevidade e educação. A componente renda mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, sendo aferida pelo PIB per capita corrigido pelo poder de compra da moeda de cada região. Para a componente longevidade, utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer, enquanto, para o componente educação, são utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O cálculo do IDH é obtido pela média aritmética simples dos três componentes, que, previamente normalizados, passam a ser compreendidos no intervalo de zero a um. Quanto mais próximo o índice se situar do limite superior, maior o desenvolvimento humano na região.

O IDH cumpre no modelo a função de variável de mérito, por ter em seus componentes variáveis como a taxa de matrícula e os índices de analfabetismo que podem ser melhorados em função da atenção que é dada por meio do setor público. Os dados utilizados foram gerados pelo Banco Central do Brasil para os anos de 2005 e 2006.

Os coeficientes iniciais usados no modelo são os adotados atualmente pela legislação e serão atualizados pelas variações da população e do IDH. A participação da variação do IDH no cálculo será condicionada aos critérios expostos na Tabela 1. A atribuição das constantes multiplicativas ao modelo é mais uma forma de incentivar o zelo do setor público com os fatores que levam ao aumento dos índices requeridos. Após a soma, os valores serão normalizados em uma escala de 0 a 100 que gerará os novos coeficientes.

Tabela 1. Peso de participação da variação do IDH no cálculo dos coeficientes do FPE

Maiores variações do IDH	Peso
Do 1º ao 7º	8
Do 8º ao 14º	4
Do 15º ao 21º	2
Do 22º ao 27º	1

Fonte: Elaboração do autor

4 RESULTADOS

4.1 Análise da evolução da distribuição

A Tabela 2 apresenta os coeficientes obtidos com a análise de correlação entre as variáveis estudadas:

Tabela 2. Coeficientes de Correlação entre as variáveis estudadas

	FPE	Desp. Saúde	Desp. Educação	PIB <i>per capita</i>
FPE	1			
Desp. Saúde	0,027046	1		
Desp. Educação	-0,13064	0,851227	1	
PIB <i>per capita</i>	-0,30134	0,381493	0,392539	1

Fonte: Elaboração do autor

A Tabela 3 mostra os resultados do teste t de Student, necessário para interpretar os coeficientes obtidos na Tabela 2, apresentando também se houve correlação significativa entre os dados coletados.

Tabela 3. Resultados dos testes de hipóteses

	t	Significância
FPE e Desp. Saúde	0,464704312	Não
FPE e Desp. Educação	-2,263170734	Sim
FPE e PIB <i>per capita</i>	-5,427941311	Sim

Fonte: Elaboração do autor

Dos dados obtidos pode-se inferir que, em âmbito nacional, o FPE acompanha a evolução das despesas com educação e a evolução do PIB *per capita*. Natural num ambiente de crescimento econômico que vivemos nos anos estudados. Porém não se pode concluir a respeito da melhora na repartição dos recursos de modo a equalizar as condições dos Estados e do Distrito Federal. O teste entre o FPE e as Despesas com Saúde não retornou significância, fato que indica o não acompanhamento da evolução dessa função da Despesa com o FPE.

4.2 Modelo com variáveis de mérito

A Tabela 4 é composta pelas Unidades Federativas e os valores das variáveis utilizadas para o cálculo dos novos coeficientes: variação da população e variação do IDH. Além disso, estão presentes os coeficientes iniciais para o cálculo, que são aplicados atualmente pela legislação. Os coeficientes finais são fruto do cálculo desenvolvido no modelo explicado. Para melhor fornecer as informações inerentes ao modelo desenvolvido, foi elaborada uma coluna com as variações nos coeficientes. A ordem dos nomes das UFs na Tabela 4 é feita segundo a variação do IDH, do maior para o menor.

Tabela 4. Variação da População, do IDH e dos coeficientes de rateio do FPE

UF	Var. Pop.	Var. IDH	Coef. Inicial	Coef. Final	Var.
Roraima	3,07%	4,53%	2,4807	2,8000	12,87%
Maranhão	1,33%	3,51%	7,2182	7,3190	1,40%
Alagoas	1,15%	3,40%	4,1601	4,3289	4,06%
Piauí	0,98%	2,56%	4,3214	4,4191	2,26%
Pernambuco	1,06%	2,09%	6,9002	6,8955	-0,07%
Sergipe	1,67%	1,89%	4,1553	4,2116	1,35%
Tocantins	2,05%	1,72%	4,3400	4,3821	0,97%

Rio de Janeiro	1,16%	1,68%	1,5277	1,5652	2,45%
Minas Gerais	1,26%	1,62%	4,4545	4,4153	-0,88%
Mato Grosso do Sul	1,48%	1,62%	1,3320	1,3753	3,25%
Bahia	0,98%	1,62%	9,3962	9,2266	-1,81%
Acre	2,53%	1,60%	3,4210	3,4197	-0,04%
Paraíba	0,76%	1,53%	4,7889	4,7326	-1,18%
Pará	2,01%	1,19%	6,1120	6,0205	-1,50%
Amapá	3,55%	1,15%	3,4120	3,3812	-0,90%
Ceará	1,48%	1,11%	7,3369	7,1838	-2,09%
São Paulo	1,52%	1,08%	1,0000	1,0100	1,00%
Mato Grosso	1,92%	1,01%	2,3079	2,2867	-0,92%
Rio Grande do Sul	1,09%	0,96%	2,3548	2,3235	-1,33%
Santa Catarina	1,56%	0,95%	1,2798	1,2806	0,06%
Distrito Federal	2,17%	0,92%	0,6902	0,7114	3,07%
Goiás	1,97%	0,88%	2,8431	2,7976	-1,60%
Paraná	1,22%	0,85%	2,8832	2,8291	-1,88%
Espírito Santo	1,64%	0,75%	1,5000	1,4846	-1,03%
Rio Grande do Norte	1,35%	0,54%	4,1779	4,0887	-2,14%
Amazonas	2,43%	0,51%	2,7904	2,7472	-1,55%
Rondônia	1,81%	0,39%	2,8156	2,7645	-1,82%

Fonte: Elaboração do autor

A Tabela 5 contém as posições de cada UF no ranking de IDH, coeficientes iniciais do FPE e os atualizados para o ano de 2006.

Tabela 5. Rankings do IDH, coeficientes iniciais e coeficientes finais para o ano de 2006

UF	Ranking IDH	Ranking Coef. Inicial	Ranking Coef. Final
Distrito Federal	1	27	27
Santa Catarina	2	25	25
Rio de Janeiro	3	22	22
São Paulo	4	26	26
Rio Grande do Sul	5	20	20
Paraná	6	15	15
Mato Grosso do Sul	7	24	24

Minas Gerais	8	7	8
Espírito Santo	9	23	23
Goiás	10	16	17
Mato Grosso	11	21	21
Amapá	12	14	14
Roraima	13	19	16
Amazonas	14	18	19
Rondônia	15	17	18
Tocantins	16	8	9
Pará	17	5	5
Acre	18	13	13
Sergipe	19	12	11
Bahia	20	1	1
Rio Grande do Norte	21	10	12
Pernambuco	22	4	4
Ceará	23	2	3
Paraíba	24	6	6
Piauí	25	9	7
Maranhão	26	3	2
Alagoas	27	11	10

Fonte: Elaboração do autor

O primeiro apontamento a ser realizado é a condição dos coeficientes iniciais utilizados. Congelados há muitos anos, não refletem mais a situação socioeconômica do país. Alguns estados em suas ADIs relataram que nunca refletiram, mas foram arbitrariamente formados por acordos políticos. Esse fato é observado com a Tabela 5, que mostra que, para os estados com os maiores IDHs em 2006, as taxas são as menores, mas ao longo da tabela são vistas peculiaridades que precisam ser consideradas. Por exemplo, o estado de Alagoas, menor IDH do Brasil, em 11º lugar no ranking dos coeficientes iniciais. Com a atualização dos coeficientes, Alagoas subiu uma posição apontando um avanço de sua participação no FPE.

Observa-se que o estado de Roraima, com o maior aumento de participação no FPE, foi o que obteve maior variação no IDH. Vale ressaltar que é um estado com o IDH mediano em relação aos outros entes brasileiros ocupando o 13º lugar no ranking nacional em 2006, mas que se mostrava próspero no que tange ao desenvolvimento humano.

O estado com a maior perda, Rio Grande do Norte, tinha o décimo lugar no ranking e caiu para décimo segundo. O primeiro apontamento feito nesta seção explica essa queda, visto que tinha o 21º IDH do país e recebia fração maior do que Alagoas, por exemplo, que era o último ranking. Com essa modificação, Alagoas passou em percentual o Rio Grande do Norte, mostrando uma tendência de evolução no equilíbrio socioeconômico.

Entretanto, a avaliação é limitada ao fato de que a adoção das variáveis de mérito implicaria em uma mudança no direcionamento dos serviços públicos, para melhorar os índices dos estados. É esse o objetivo dessas variáveis, dar ao FPE uma função de suporte às necessidades da população.



A necessidade de variáveis confiáveis para mensurar a disposição do setor público na promoção do bem estar da população tem poder de incentivar os avanços na avaliação de políticas públicas e na criação de índices nacionais para melhor dispor o cálculo do FPE.

5 CONCLUSÃO

É inegável a importância do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) aos entes federativos, mas observa-se que suas atribuições não geram resultados diretos para a população. Em virtude disso, foram avaliados meios de conseguir efetivar a influência do FPE na vida dos brasileiros. A administração pública gerencial, o senso de *accountability* na sociedade e a introdução de variáveis de mérito no cálculo das participações dos estados foram comentados como os principais pontos a promover o verdadeiro sentido do FPE.

A cultura do gerencialismo vem sendo implantada no serviço público brasileiro, mas ainda estão presentes muitos pontos da ineficiência burocrática e do patrimonialismo no setor público. Os avanços da sociedade no campo da *accountability* existem, mas ainda há muito que melhorar. A sociedade precisa ter consciência dos seus direitos de avaliar o que acontece na gestão pública e mostrar aos gestores que não ficará inerte frente aos escândalos de abuso com que é afrontada frequentemente. A Controladoria-Geral da União (CGU), importante ator no processo de ampliação da *accountability*, lançou uma campanha contra “pequenas corrupções” entendendo que a mudança da consciência social passa pelas mudanças das consciências individuais, essas vistas da ótica da administração pública são como uma prevenção.

A introdução das variáveis de mérito tem o intuito de incentivar as administrações estaduais a reverterem os recursos recebidos em benefícios para a população. Para exemplificar o uso de tais variáveis no cálculo do FPE foi utilizado o IDH, partindo do entendimento de que o FPE é um instrumento poderoso de equalização financeira, conseqüentemente, tendo potencial para impulsionar o desenvolvimento humano dos estados. Pode-se comentar também que o avanço da avaliação de políticas públicas, oferecendo índices nacionais de execução dessas políticas, por exemplo, trariam índices mais elaborados ao rateio do FPE e uma contribuição valiosa para os cidadãos no sentido da transparência, gestão e dedicação dos gestores em favor da população.

A análise dos resultados evidenciou que os coeficientes de participação praticados atualmente não condizem com o desenvolvimento mensurado no IDH, por isso precisam ser atualizados. Com o modelo sugerido, alguns ganhos foram significativos em detrimento de algumas perdas, mas essas são avaliadas como um “mal necessário” que deve ser aceito para alcançar o melhor para o país como um todo. Não seria fácil adotar tais mudanças no parlamento no cenário atual, mas os avanços na sociedade, do senso de nação e de promoção do bem comum, levariam os representantes de estados com perdas percentuais a cederem em favor do país como um todo.

O FPE foi instituído para promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e tem a capacidade de prover ao Brasil avanços culturais com o desenvolvimento mais acentuado do gerencialismo e da *accountability*, incentivo a maior atenção por parte dos governantes às políticas públicas e ao aprimoramento de suas avaliações e alcançar aos brasileiros de todos os estados uma melhor qualidade de vida. Não pode ser apenas um instrumento de equalização financeira, mas de qualificação social. Conclui-se este artigo com um dos pensamentos expostos



na campanha contra as pequenas corrupções da CGU: “A mudança por um Brasil mais ético começa em cada um de nós”. O desenvolvimento do país não depende apenas do cidadão comum, mas necessita da sua colaboração com atos em favor do todo.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTABILITY. **Business Dictionary**. Disponível em:

<<http://www.businessdictionary.com/definition/accountability.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BOUERI, Rogério; SACHSIDA, Adolfo; BORGES, Clarissa. **Textos para discussão 1810**: Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE. IPEA: jan. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1810.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

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: 10 abr. 2015.

_____. **Lei complementar n. 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: 10 abr. 2015.

_____. **Lei complementar n. 143, de 17 de julho de 2013**. Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp143.htm#art7>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação - SISTN**. Disponível em:

<https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

FERNANDEZ, Angela Carballido. Federalismo e Transferências Obrigatórias: uma discussão prospectiva sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE). **XVI Prêmio Tesouro Nacional**, 2011.



FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7 ed. Curitiba: Positivo, 2008.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil (Economia)**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=5>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Estimativas de População**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Resolução n. 5, de agosto de 2005. Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2005. Sec. 1, p. 272-293.

_____. Resolução n. 2, de 28 de agosto de 2006. Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2006. Sec. 1, p. 137-159.

MENDES, Marcos. **Textos para discussão 96: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Jun 2011. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-96-fundo-de-participacao-dos-estados-sugestao-de-novos-criterios-de-partilha-que-atendam-determinacao-do-stf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PRESIDÊNCIA. Diga Não: Campanha Pequenas Corrupções. **CGU**, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/redes/diga-nao>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. **Câmara de Reforma do Estado**, 1995.

ROCHA, C. Alexandre A. Rateios do FPE e do FPM. 2013. Disponível em:

<<http://pt.slideshare.net/AlexandreAR/rateios-do-fpe-e-do-fpm>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Textos para discussão 102: RATEIO DO FPE: Avaliação de Impacto e de Viabilidade Legislativa das Propostas Aventadas**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Set. 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-102-rateio-do-fpe-avaliacao-de-impacto-e-de-viabilidade-legislativa-das-propostas-aventadas>>. Acesso em: 10 abr. 2015.



SALTO, Felipe Scudeler. A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009? São Paulo: FGV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10635/Felipe_Salto_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado_Final.pdf?sequence=9>. Acesso em: 10 abr. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Norma sobre distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do DF é declarada inconstitucional. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>>. Acesso em: 10 abr. 2015.