

Mendes, Constantino Cronemberger

Working Paper

Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil

Texto para Discussão, No. 2089

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Mendes, Constantino Cronemberger (2015) : Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil, Texto para Discussão, No. 2089, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121691>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2089

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PADRÕES REGIONAIS DA DESPESA PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

Constantino Cronemberger Mendes



2089

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, maio de 2015

PADRÕES REGIONAIS DA DESPESA PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

Constantino Cronemberger Mendes¹

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. *Visiting scholar* na Universidade da Califórnia, Berkeley, nos Estados Unidos. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Bernardo Alves Furtado

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H21; H23; H41; H61; H72.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 FEDERALISMO E TERRITÓRIO: LACUNAS E CONCEITOS COMUNS	8
3 PADRÕES LOCAIS E REGIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.....	14
4 CONCLUSÕES	41
REFERÊNCIAS	44

RESUMO

O estudo analisa o padrão territorial do gasto público em diversas escalas federativas e regionais. As considerações teóricas revelam lacunas e conceitos comuns relevantes na relação entre federalismo e território. A análise empírica demonstra um padrão assimétrico, com os pequenos e grandes municípios apresentando, por motivos diversos, despesas médias e altas semelhantes. As cidades de porte médio apresentam despesa *per capita* no ponto mínimo. As conclusões revelam a necessidade de arranjos federativos para aprimorar a ação pública, considerando padrões socioeconômicos regionais específicos tanto para o atendimento da demanda social e regional heterogênea e desigual quanto para a redução das despesas médias na provisão de bens e serviços públicos.

Palavras-chave: gasto público; federalismo; território.

ABSTRACT

The article analyzes the spatial pattern of public spending in several federative and regional scales. Theoretical considerations show gaps and common concepts to the relationship between federalism and territory. The empirical analysis shows an asymmetric pattern, with small and large municipalities reporting, for different reasons, similar high mean expenditures. The medium-sized cities have *per capita* spending at minimum point. The findings show the needs for federal arrangements to enhance public action, considering regional living standards specific for meeting the heterogeneous and unequal social and regional demand and to reduce the average cost in the provision of public goods and services.

Keywords: public expenditures; federalism; territory.

1 INTRODUÇÃO

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no Artigo 3º, inciso III da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2008). Para avançar nesse sentido, os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – criam e utilizam diversos arranjos institucionais, com mecanismos próprios e comuns, para potencializar os resultados da ação pública nos seus territórios de atuação no provimento de bens e serviços públicos para a sociedade.

Essa ação, apoiada nas diversas políticas públicas federativas, é consolidada no orçamento público e pode ser avaliada por diversos aspectos. Neste estudo, o gasto público é destacado com o questionamento sobre como sua configuração territorial pode ser relacionada com dinâmicas socioeconômicas que ocorrem nas escalas local, estadual, regional e nacional. A hipótese implícita é que o padrão desse relacionamento pode orientar a construção de arranjos federativos para uma ação pública mais eficiente, eficaz e efetiva no território, conduzindo ao alcance daquele objetivo fundamental.

Em outro aspecto, a própria CF/1988 sedimenta uma diretriz normativa que procura universalizar e homogeneizar os atributos dos entes federativos e das políticas públicas na provisão dos bens e serviços públicos, independentemente das diferentes escalas ou dos níveis de atuação federativa, bem como da heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigentes no país.

Neste estudo, privilegia-se uma análise do gasto público, no sentido de que são analisadas várias dimensões, ou escalas, da despesa pública e como estas estão associadas diretamente a uma *proxy* de custo social como estimativa da “eficiência” federativa na provisão de bens e serviços públicos no atendimento a demandas socioeconômicas heterogêneas e desiguais no território.

A busca por uma nova articulação, cooperação e coordenação federativa – novo pacto federativo – é considerada fundamental não apenas para uma melhor alocação ou distribuição dos recursos tributários, mas principalmente para aumentar a eficácia, a efetividade e a eficiência na execução desses recursos. É na compatibilização entre a provisão real de bens e serviços públicos com as necessidades e demandas sociais heterogêneas e desiguais no território nacional que se vislumbra um avanço no planejamento regional e nacional, na programação orçamentária e na ação pública para atingir aquela meta constitucional.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o gasto público em várias escalas territoriais e propor mecanismos que permitam arranjos federativos capazes de prover bens e serviços públicos para o desenvolvimento regional no país. Na primeira seção, é considerada a dificuldade teórico-metodológica para o tratamento conjunto entre federalismo e território. Na segunda seção, é discutida a relação entre orçamento, gasto público e planejamento regional. Na terceira, o gasto público é analisado em várias dimensões e implicações do ponto de vista das desigualdades regionais. A última seção trata de arranjos federativos para o desenvolvimento regional e nacional. Finalmente, algumas conclusões finais são consideradas.

2 FEDERALISMO E TERRITÓRIO: LACUNAS E CONCEITOS COMUNS

A base teórica de um “federalismo territorial” deve combinar conceitos de tempo e espaço. Os temas centrais considerados aqui – federalismo e território – são tratados por meio de conceitos comuns que realçam os aspectos temporais e espaciais das dinâmicas econômicas, sociais e políticas no território brasileiro, tendo como objetivos o bem-estar social, a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Trata-se de uma busca por referências teóricas para a especificidade do federalismo e da questão regional brasileiros (Frey, 2000).

As necessidades, demandas e escolhas econômicas e políticas da sociedade por bens e serviços públicos ou mistos (público-privados) são satisfeitas, em alguma medida, ao longo do tempo – curto, médio e longo prazo – e por meio de arranjos federativos entre União, estados e municípios. A conjunção de interesses e escolhas sociais e de ações políticas federativas em escalas territoriais – local-municipal, estadual, regional e nacional –, ao longo do tempo, conformariam os elementos principais dessa (nova) base teórica comum (Mendes, 2013).

De fato, todo indivíduo reside ou vive durante certo período de tempo em alguma localidade do território e parte da sua felicidade, satisfação ou utilidade, economicamente falando, é influenciada pelo consumo de bens e serviços privados, públicos e público-privados (mistos), além de por escolhas próprias e ações individuais e de outros indivíduos. A satisfação pessoal é obtida, em parte, por meio de demandas e escolhas individuais, proporcionadas por meio de ofertas privadas de produtos e serviços via mercado e

seu sistema de preços. Mas também o bem-estar pessoal e da sociedade como um todo é proporcionado pelo conjunto das satisfações individuais, a partir da provisão de bens e serviços públicos ofertados por diversos níveis de governo, financiados com recursos tributários ou públicos via despesa orçamentária (gasto público).

Não obstante a relação estreita entre federalismo e território (região), as teorias econômicas que dão suporte aos temas aqui destacados oferecem tratamentos metodológicos totalmente apartados. Enquanto a variável tempo é peça-chave nos dois modelos teóricos federativos (fiscais) e territoriais, o elemento espacial não é uma peça de análise federativa, do ponto de vista dos efeitos da dinâmica e da ação pública em diversos níveis ou escalas. Mesmo na análise regional, falta um tratamento mais adequado dos entes federados como instâncias administrativas ou políticas de ação pública na provisão de bens e serviços públicos para a sociedade.

Ademais, a teoria econômica do federalismo fiscal é fortemente influenciada, ou mesmo concentrada, pelo problema de captação e alocação, ou distribuição, de recursos tributários (Giambiagi e Além, 2008). Contudo, é preciso saber, de forma complementar, como esses recursos são efetivamente utilizados – onde, para que e para quem – e se os bens e serviços providos são compatíveis com as demandas e necessidades da sociedade particular, em determinado município, estado ou região.

Musgrave (1956/1957, p. 333) observa que:

A teoria precisa incluir tanto o lado da receita quanto o lado da despesa do plano familiar e ambos precisam ser determinados como partes integrantes do mesmo sistema. Uma aproximação de desenho de uma teoria de orçamento múltiplo proposta distingue entre três funções orçamentárias principais. Elas incluem (1) a provisão para a satisfação de necessidades públicas; (2) a provisão de ajustes na distribuição de renda; e (3) a contribuição para a estabilidade. O departamento fiscal do nosso governo imaginário é dividido em três ramificações responsáveis com essas funções respectivamente.

O elo entre esses elementos teóricos “federativo-territorial” e, mais particularmente, o indicador intrínseco da ação pública está relacionado ao tamanho da despesa pública realizada por um município, um estado ou pela União, representando o custo unitário, a despesa média ou *per capita* na provisão dos bens e serviços públicos. Esse preço do bem público é definido como uma parcela média que cada contribuinte ou cidadão, em determinado território, paga para a aquisição do bem ou serviço público

provido pelo Estado. Ou seja, trata-se do preço unitário de oferta ou “custo social” de demanda (Coase, 1960). Assim como, olhando pelo lado da oferta, os impostos pagos pelos cidadãos podem ser considerados como um “preço unitário” do bem ou serviço público provido pelo governo, do lado da demanda ou do consumo de bens e serviços públicos existe um custo social dos contribuintes para essa aquisição (Musgrave, 1959).

Por conseguinte, trata-se de compatibilizar uma noção de capacidade de oferta (receita) e sua contrapartida de despesa realizada (execução do gasto público) de bens e serviços públicos, com seus reflexos na demanda da sociedade e na oferta público-privada distribuídas no território. Samuelson (1954, p. 387) já alertava para o fato de que “os economistas têm negligenciado a teoria da despesa pública, dependendo muito de suas energias na teoria tributária”. Mas a preocupação desse autor com bem-estar e bens públicos tinha pouca relação com níveis federativos estaduais ou municipais e, menos ainda, com escalas territoriais.

Os bens públicos “puros” samuelsianos têm, de fato, características nacionais por não estarem sujeitos a congestionamento, não serem excludentes ou “não rivais” e por indivisibilidades no seu consumo (Oates, 1972). Toda a construção teórica do “bem público” de Samuelson está baseada em princípios de mercado privado (síntese neoclássica), desde a sua concepção de “planejador central” (governo federal) até a representação formal da “maximização da utilidade social”, no consumo de bens e serviços públicos “puros”, limitando a função pública.

Essas hipóteses e conclusões foram questionadas, logo em seguida, por Tiebout (1956), que alertava para as diferenças entre bens públicos “puros” nacionais e aqueles propriamente locais. A despeito de ser mantida a ideia de homogeneidade dos bens, num “mercado” de concorrência perfeita entre bens, preços locais e, também, localidades. A ideia-chave de Tiebout é que os cidadãos estão diante de um conjunto de localidades que oferecem uma cesta de bens e serviços públicos a diferentes preços (taxas, impostos etc.). Cada indivíduo escolherá viver em um local que melhor satisfaça suas demandas pessoais aos preços disponíveis. A escolha individual ocorreria não mais (somente) entre cestas de bens e serviços públicos ou privados, mas, também, entre “cestas de municípios”.

As diferentes ofertas e demandas de bens e serviços públicos (e privados) locais proporcionam um fluxo perfeito de cidadãos (migração) no território – sem custo transacional ou de transporte –, levando, no longo prazo, à conformação de localidades homogêneas,

com suas populações recebendo bens e serviços públicos homogêneos a preços similares. Nessas condições, no equilíbrio de longo prazo, e supondo a condição de Pareto-eficiência de mercado, não é necessário recorrer a uma solução política para a provisão ótima de bens e serviços públicos, para além de incentivos ou de instrumentos reguladores capazes de reduzir os custos de migração (“custos de transação”) de pessoas no território, criando um ambiente de livre fluxo de bens e pessoas entre as suas diversas localidades.

Os avanços teóricos posteriores, porém, contam com a possibilidade de existirem bens públicos “impuros”, nacionais ou locais, sujeitos a congestionamento, rendimentos crescentes de escala, economias de aglomeração e efeitos externos (externalidades), criando uma zona cinzenta de “mercado misto (público-privado)” na provisão de bens e serviços conduzida ou induzida pelo Estado e/ou pelo setor privado (Stiglitz, 1986).

Economias de aglomeração referem-se aos ganhos de escala e de eficiência que beneficiam atividades produtivas em situação de efeitos espaciais, dada a proximidade geográfica, e que seriam inexistentes se as atividades tivessem localizações isoladas. Três tipos de economias de aglomeração são decorrentes da: *i*) concentração industrial, isto é, de rendimentos crescentes de escala – número de estabelecimentos (industriais, comerciais etc.); *ii*) localização, relativamente à proximidade geográfica (redução de custos transacionais, de transportes etc.); e *iii*) urbanização, sujeita a mercados ampliados, segundo indicadores de densidade demográfica, população total, emprego etc. Os fatores de localização são associados a custos dos fatores produtivos e insumos de produção, acessibilidade etc. As regiões econômicas definidas pela aglomeração não respeitam as fronteiras das unidades espaciais (federativas), constituindo externalidades territoriais.

A teoria econômica do setor público considera como as principais falhas de mercado os bens públicos, as externalidades, os retornos crescentes de escala, as economias de aglomeração e o congestionamento. A caracterização do papel desses elementos conceituais, enfatizados neste texto, e seus efeitos positivos ou negativos na sociedade são regionalmente localizados, em algum nível ou escala federativa, em função de seus aspectos espaciais ou territoriais: municipal, estadual, regional ou nacional. A própria migração, nos termos de Tiebout, pode ser entendida como uma classe de externalidades, pois ela afeta a base contributiva, os preços, a oferta e a demanda de bens e serviços locais (Stiglitz, 1986).

Como complemento ao contexto teórico da economia do setor público e do gasto público, a segunda base teórica necessária para uma abordagem temática comum (federalismo e território) é apresentada a partir da economia regional clássica (Haddad, 1989), mais tarde formalizada matematicamente na denominada teoria moderna da geografia econômica (Krugman, 1991; Fujita e Krugman, 2004). A base teórica econômica regional (territorial ou geográfica) considera fatores ou “forças centrípetas e centrífugas” de concentração e desconcentração de atividades econômicas, respectivamente, atuando na configuração e organização social diferenciada no território. De maneira específica, o papel dos rendimentos crescentes de escala (economias de escala), das externalidades, do congestionamento e das economias de aglomeração (concentração) constituem a base conceitual utilizada para explicar a distribuição e a localização (desigual) das atividades produtivas e da população no território, bem como dos seus efeitos heterogêneos socioeconômicos regionais ou territoriais.

As ações públicas federativas no território assumem um papel de destaque neste estudo ao pressupor que o tamanho, a estrutura e as características socioeconômicas da demanda social de uma população, dentro de um determinado local (em alguma escala entre o municipal e o nacional), condicionam o custo, a despesa, a quantidade e o tipo de bem ou serviço público provido ou produzido.

A partir daí, a escolha pública, a demanda social e o gasto público, entre outros elementos associados ao provimento de bens e serviços públicos, tornam-se peças-chaves fundamentais relacionadas a esse tema comum federativo-territorial. Neste caso, essa convergência teórica pode ser entendida como base importante para a discussão do modelo ou sistema federativo brasileiro e sua relação com a questão territorial, em particular sobre o problema das desigualdades regionais.

Ou seja, reunindo os elementos teóricos provenientes da economia do setor público com aqueles da economia regional, é possível fornecer uma base conceitual comum para discutir analiticamente a relação entre as questões federativa e territorial no Brasil. O federalismo, em última instância, foi o modelo político escolhido pelo país para dar conta de problemas socioeconômicos de natureza heterogênea e desigual no território. As desigualdades ou assimetrias regionais são, muitas vezes, consideradas as fontes para a sustentação de um sistema federativo no Brasil (Souza, 2001). Portanto, nada mais relevante do que a abordagem conjunta dessas questões ser feita por meio de elementos teóricos comuns.

Mas, assim como uma lacuna do arcabouço teórico sobre federalismo é não considerar as escalas territoriais como elemento central para explicar a ação pública, um grande problema da abordagem regional é não incorporar nos seus modelos os níveis federativos associados ao problema das desigualdades territoriais. Em geral, os tratamentos federativos estão restritos às unidades administrativas exclusivas ou elementares – municípios, estados e país (União) –, e não propriamente aos diversos tipos de arranjos federativos possíveis dentro de uma região ou de um território.

Isso ocorre especialmente em situações em que estejam em questão a relação ou o impacto em diversas escalas no território, envolvendo vários entes simultaneamente, ou seja, em contextos intra e interfederativos. A teoria regional, por sua vez, recorta o território em várias dimensões ou escalas geográficas, mas não incorpora necessariamente ou apropriadamente os instrumentos exclusivos e comuns das várias esferas federativas e, em particular, das instituições e dos agentes públicos responsáveis por ações ou políticas públicas exclusivas e comuns dentro ou no entorno daquela determinada área ou região delimitada.

Se os conceitos federativos não tratam convenientemente da dimensão territorial, as ideias de regiões, espaços ou territórios homogêneos e heterogêneos – considerados em diversos planos e programas federativos sub, micro ou mesorregionais – não consideram, em geral, o fato de que internamente, dentro dos recortes territoriais (regiões), existem e interagem diversos entes federativos, com instituições, agentes e instrumentos ou mecanismos públicos específicos. E que, portanto, é necessário não apenas representar os limites territoriais ou regionais de uma ação pública, mas também estabelecer quais os entes federativos, os agentes, as instituições e os instrumentos públicos são relevantes, disponíveis e necessários para uma ação pública de provisão de bens e serviços para a sociedade, em determinado território e com que objetivo (para que ou para quem).

Trata-se de uma tarefa que exige cautela, pois é sujeita à tentativa de comparar hipóteses, metodologias e procedimentos muitas vezes incompatíveis ou contrastantes. O federalismo, ou o sistema federativo, procura, em tese, conciliar elementos ou conceitos frequentemente contraditórios (Arretche, 2010), tais como: unidade e diversidade (territorial, cultural, regional); centralização e descentralização (de poder, de recursos, de políticas); coesão e separação (de interesses, de objetivos); integração e fragmentação (de ações); união e autonomia (federativa). Desde o início do século XIX, no debate

político no Brasil entre monarquia constitucional e federalismo, o federalismo brasileiro traz subjacente a escolha de um modelo capaz de um equilíbrio difícil entre centralização (unidade territorial) e descentralização (autonomia provincial) ou de uma compatibilização entre unidade (nacional) e diversidade (regional).

Da mesma forma, a questão territorial ou regional procura conciliar elementos, muitas vezes contraditórios, de homogeneidade (integridade) e heterogeneidade (diversidade), de concentração (integração) e desconcentração (fragmentação), relativos às atividades produtivas e pessoas.

Para além dessas contradições, o elo principal entre essas duas questões (federalismo e território), ressaltado neste estudo, é o gasto público previsto para atender aos preceitos constitucionais e legais das funções do Estado na provisão de bens públicos, em seus níveis federados, bem como sua relação com a demanda ou escolha social, que permite prover os elementos necessários para uma compreensão mais acurada de um “equilíbrio” federativo e territorial em construção. Na medida em que, de um lado, o gasto público explicita como a ação pública está sendo executada na provisão de bens e serviços públicos, de outro, pode-se avaliar a compatibilidade da execução orçamentária com as demandas e as escolhas da sociedade nacional, regional, estadual ou local (municipal).

Considera-se, a seguir, uma análise mais adequada dos indicadores utilizados e dos resultados apresentados, que servirão para possíveis construções e aprimoramentos instrumentais e de mecanismos federativos propostos ao final.

3 PADRÕES LOCAIS E REGIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

O gasto público está associado com a provisão de bens e serviços públicos, que ocorrem, em última instância, no nível local ou municipal, a despeito de os recursos e suas transferências serem federais ou estaduais na sua origem ou de a execução orçamentária ser consolidada em outras escalas: estadual, regional ou federal (nacional) e exterior.

É possível, porém, avaliar o gasto público como duas faces da mesma moeda: a primeira ocorre na construção e consolidação das suas rubricas orçamentárias (funções, subfunções etc.), orientadas e definidas por uma peça prévia de planejamento e programação;

a segunda ocorre na sua efetiva execução – neste caso, associada mais diretamente com os bens e serviços efetivamente providos pelo poder público para o atendimento de demandas ou necessidades específicas da sociedade.

É importante considerar essa diferenciação pelo fato de que, apesar de a análise neste estudo se concentrar na segunda face do gasto, o padrão e os resultados encontrados servem como referência para a crítica e a revisão dos critérios utilizados na primeira face. Na realidade, os resultados encontrados na execução do gasto (segunda face) refletem as escolhas sociais e as políticas previamente planejadas (primeira face), não necessariamente conscientes de seus efeitos territoriais e regionais, sejam positivos, sejam negativos.

Considera-se que o gasto público é “rígido” e “inflexível”, mas, como será discutido nesta seção, isso ocorre mais nas dimensões setoriais e temporais do gasto, e não propriamente nas suas dimensões territoriais. A despeito das especificações constitucionais de construção, acompanhamento e avaliação do gasto público em âmbito regional, os dados dos sistemas de informação sobre a execução do gasto público encontram-se distantes de uma apropriação mais precisa para captar os seus efeitos na sociedade e no território.

Um exemplo simples e objetivo dessa lacuna encontra-se na apropriação do localizador da ação pública no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), cuja maior parcela consolidada é apropriada como “nacional” ou “regional”, quando poderia perfeitamente estar em âmbito estadual (Zackseski e Rodrigues, 2007) ou municipal (Mendes, Linhares e Messenberg, no prelo). Sem isso, tem-se hoje uma incapacidade ou limitação técnica de avaliação dos impactos da ação pública federativa em termos sociais e regionais, conforme orienta e demanda órgãos do Poder Legislativo (Tribunal de Contas da União – TCU) ou Judiciário, responsáveis pelo cumprimento das prerrogativas constitucionais e legais do orçamento público.

O argumento sobre a rigidez orçamentária esconde uma confusão implícita sobre a distinção entre a definição das rubricas orçamentárias na sua fase de consolidação e na execução destas. Estas podem e devem ser detalhadas no menor nível ou escala territorial, particularmente no nível municipal. Aquelas outras escalas, em geral orientadas ou estabelecidas constitucionalmente por definições gerais de regiões (administrativas ou de programas), podem certamente ser redefinidas em termos territoriais mais dinâmicos e precisos.

Os dados municipais da despesa orçamentária (incluindo as transferências), disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consistem na melhor informação disponível para a avaliação dos padrões do gasto público e seus reflexos territoriais. Compreendem-se os limites e as possíveis inconsistências dos dados, consolidados pela secretaria a partir de dados disponibilizados pelos municípios brasileiros, mas tratam-se dos melhores indicadores da ação pública local.

Os dados populacionais e produtivos são aqueles censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010 para a percepção de padrões específicos nas suas dinâmicas territoriais (Théry e Mello, 2008). Estes estão associados com o padrão da ação pública relacionada com a provisão de bens e serviços públicos e as demandas específicas encontradas em diferentes municípios nas diversas regiões do país.

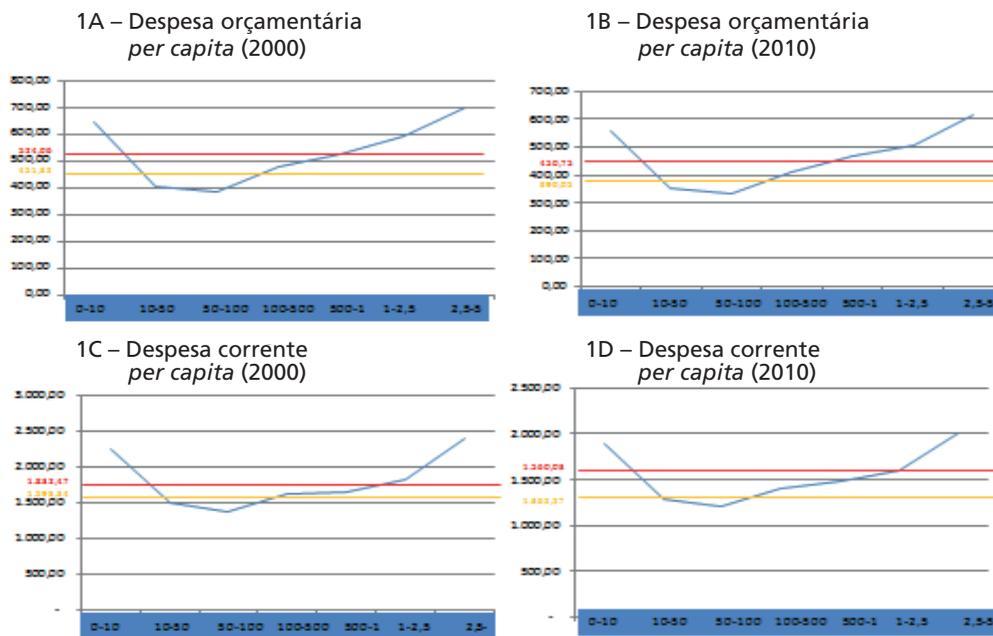
O comportamento da despesa *per capita* por faixa populacional (gráfico 1) é semelhante a uma curva de custo médio na produção de bens e serviços (Mas-Colell, Whinston e Green, 1995). Esse padrão geral, discutido em alguns trabalhos (Mendes, 2013; Mendes, Linhares e Messenberg, 2014), revela despesas médias concentradas com maior frequência em pequenas e grandes cidades. Isso sugere, de um lado, uma pulverização de recursos públicos em pequenos centros, com menor estrutura e mercado para uma provisão de bens públicos com custos médios baixos. De outro, mostra uma concentração de execução em grandes centros, reforçando incentivos públicos em locais com ambientes de mercados privados mais desenvolvidos.

Os municípios com menos de 50 mil habitantes e com mais de 500 mil habitantes apresentam despesas médias semelhantes e maiores. Locais entre 50 mil e 500 mil habitantes atingem o ponto mínimo da curva, o que sugere, em termos econômicos, maior eficiência (menor custo unitário) na provisão de bens públicos. A diferença positiva entre a média (linha vermelha) e a mediana (linha laranja) revela que a distribuição é assimétrica à direita, demonstrando a desigualdade no padrão do gasto público, com peso maior das grandes cidades na provisão dos bens públicos (gráfico 1).

As despesas *per capita* maiores nos municípios muito pequenos sugerem falta de escala e de aglomeração adequada na execução da despesa pública e na provisão eficiente de bens e serviços públicos locais. A despesa média é alta, pois é relativamente mais caro prover os mesmos bens públicos em locais com pouca infraestrutura, para poucas pessoas, o que eleva o custo fixo para a implantação de condições efetivas dessa provisão.

GRÁFICO 1
Despesa orçamentária *per capita* e despesa corrente *per capita* por faixa populacional
(2000-2010)

(Em R\$)



Linha vermelha: Média

Linha Laranja: Mediana

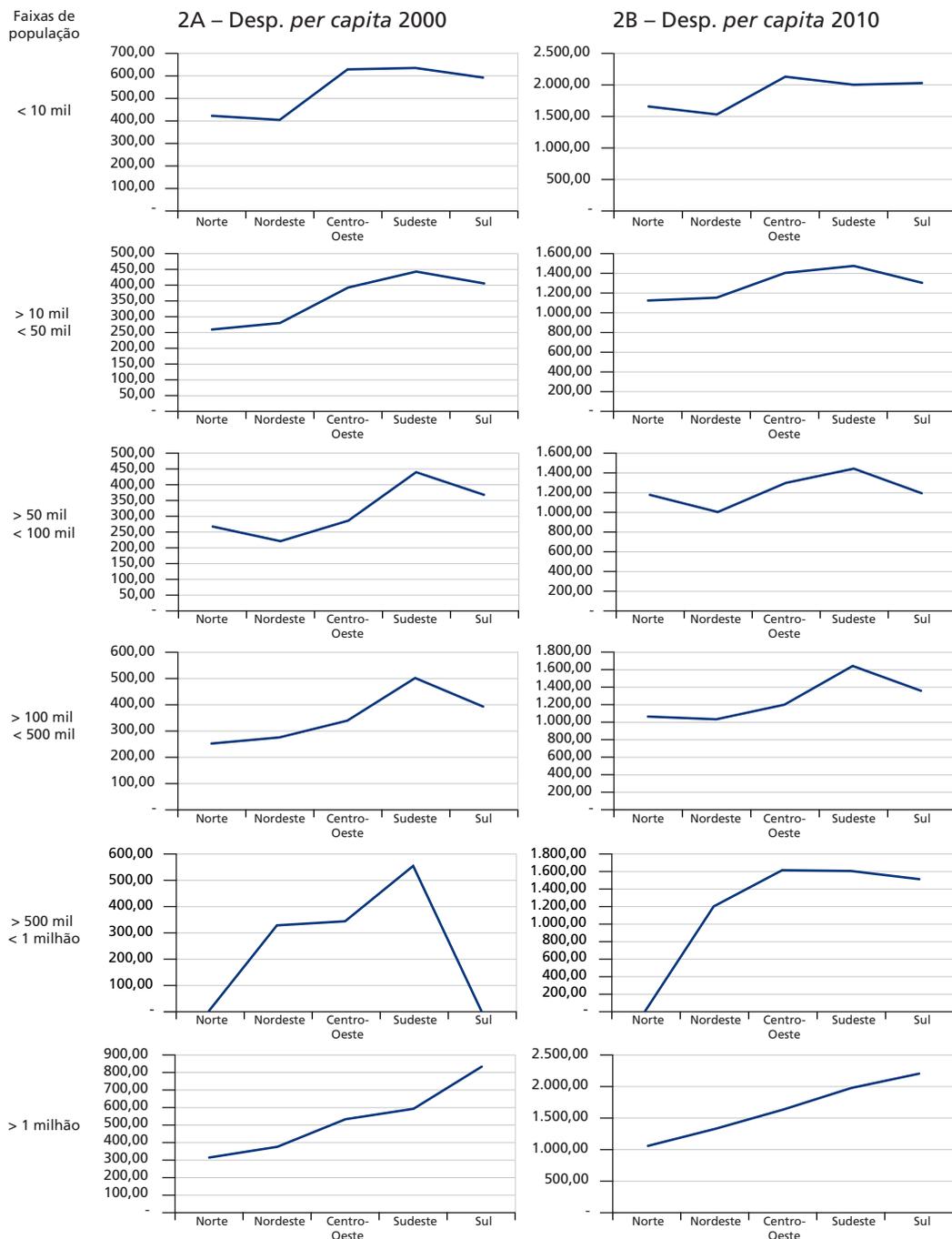
Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Nos municípios muito grandes, a despesa média é também mais alta, mas por motivos diferentes. Nesses casos, existe um custo variável mais alto para permitir uma maior diversidade de provisão de bens e serviços públicos, mais sofisticados, complexos, de melhor qualidade e indivisíveis. Os centros médios, por sua vez, praticam uma despesa *per capita* no ponto mínimo em função de condições relativas favoráveis, em termos de ambientes produtivos e sociais compatíveis com uma provisão de bens e serviços públicos com custos menores e em escalas mais eficientes (Andrade e Serra, 2001).

Do ponto de vista regional, os padrões gerais da despesa média são explicáveis por diferenças no nível e no custo de execução pública em contextos socioeconômicos desiguais e heterogêneos (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Despesa orçamentária per capita por faixa populacional e região (2000-2010)
 (Em R\$)



Fonte: Banco de dados da Finbra.
 Elaboração do autor.

Há uma nítida prevalência, em cada faixa populacional, de crescimento nas despesas médias a partir da região Norte, depois Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, nesta ordem. Na faixa acima de 1 milhão de habitantes, nesta última região, a despesa média é nitidamente maior do que nas demais regiões. Na faixa abaixo de 10 mil habitantes, há uma leve predominância da região Centro-Oeste. Nas demais faixas populacionais, a região Sudeste predomina com a maior despesa média. Isso revela uma distorção ou um viés da organização federativo-territorial na execução orçamentária em contextos de desigualdade e heterogeneidade regional e social.

Em geral, municípios das regiões Norte e Nordeste, em todas as faixas populacionais, padecem de maiores problemas econômicos e sociais e de menores condições administrativas e de infraestrutura, enquanto as suas despesas médias são inferiores às das demais regiões. Isso reflete provisões de bens e serviços públicos em menor quantidade e, certamente, menor qualidade em locais em que a ação pública deveria ser maior, dada a restrição de mercados privados menos desenvolvidos, bem como necessidades sociais e econômicas maiores.

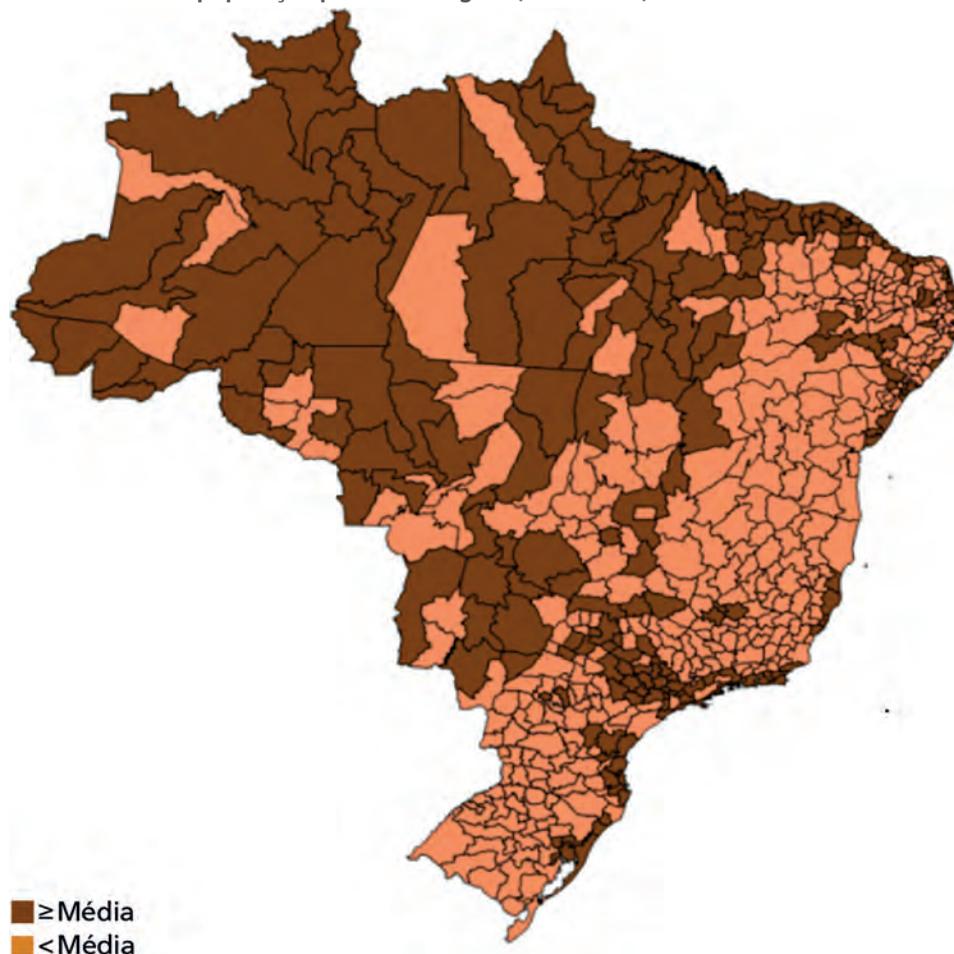
Em tese, cada cidadão tem o direito constitucional de receber a mesma quantidade e qualidade de bens e serviços públicos, independentemente de qualquer atributo pessoal ou local. Contudo, como as situações sociais e econômicas dos indivíduos são heterogêneas e desiguais, as demandas ou necessidades individuais e sociais são distintas. Ao mesmo tempo, a localização do indivíduo importa do ponto de vista da capacidade – administrativa, financeira, de infraestrutura etc. – dos entes federativos de proverem bens e serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas às demandas e necessidades sociais e econômicas locais.

O gasto público por pessoa (R\$ 1) em um local com e sem deficiências de infraestrutura e de mercado privado e em um com e sem demandas e necessidades sociais e econômicas básicas maiores não tem o mesmo valor e resultado. Note-se que o padrão intrarregional da despesa está pautado no mesmo comportamento em “U”, nas mesmas faixas populacionais.

Do total de municípios analisados (5.159), 28,4%, ou 1.467, reduziram sua população no período 2000-2010. Desses, 98,2%, ou 1.441 municípios, tinham menos de 50 mil habitantes. Ou seja, integram o grupo de localidades com maior despesa média na provisão de bens públicos ou que indicam menor potencial para uma dinâmica social e econômica própria, o que desestimula a fixação de pessoas nestas. Nas 37 cidades acima de 500 mil habitantes, apenas uma (Nova Iguaçu-RJ) teve sua população reduzida no

período analisado. Na faixa populacional considerada de nível médio, entre 50 mil e 500 mil habitantes, das quinhentas localidades analisadas, 25 (5%) tiveram redução populacional entre 2000 e 2010. Estas se situam na sua maioria no Rio Grande do Sul (dez) e na Bahia (seis).

FIGURA 1
Crescimento da população por microrregião (2000-2010)

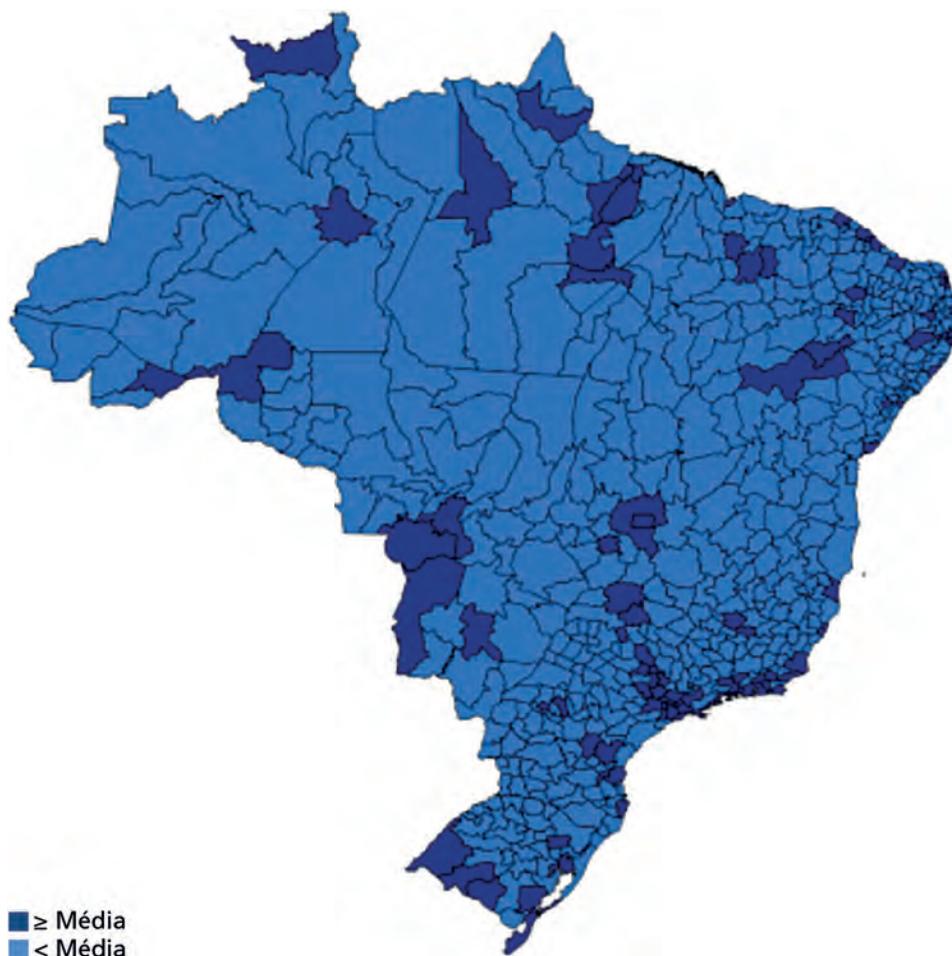


Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

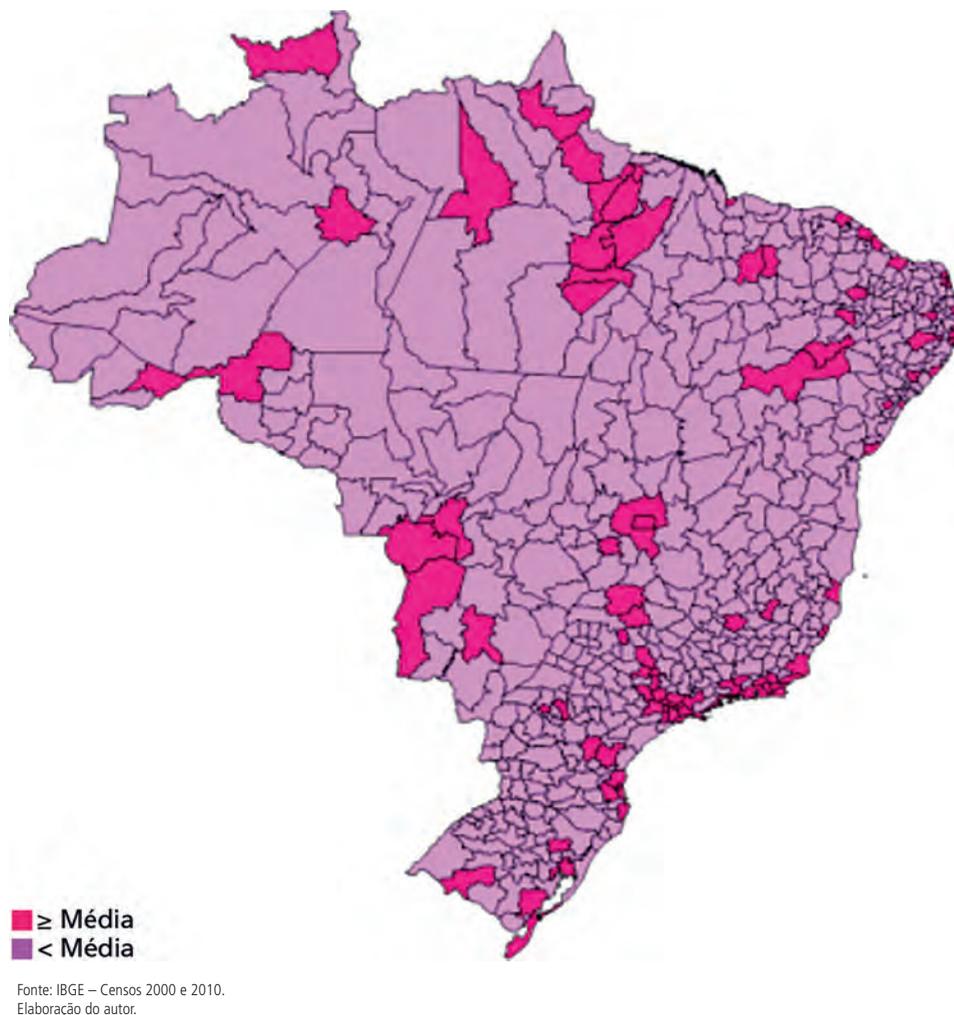
Do ponto de vista territorial (regional), como se espacializam e se comportam esses padrões gerais socioeconômicos e da despesa pública, em termos georreferenciados, diante dos dados apresentados graficamente? Na figura 1, observam-se as variações populacionais, acima (marrom escuro) e abaixo (marrom claro) da média nacional entre 2000 e 2010.

Nota-se uma nítida interiorização no fluxo da população, com predominância de crescimento nas microrregiões do Centro-Oeste, Norte e Noroeste do país. Ainda, existe um fluxo populacional também para os litorais dos estados e das regiões já mais aglomeradas do Sul, Sudeste e Nordeste do país. Em termos de estoque populacional, existe, porém, uma permanente concentração populacional nas grandes cidades, especialmente nas capitais dos estados (figuras 2A e 2B), tensionando a já alta demanda por serviços e bens públicos e, em contrapartida, a concentração de recursos e gastos públicos.

FIGURA 2
População por microrregião
2A – 2000

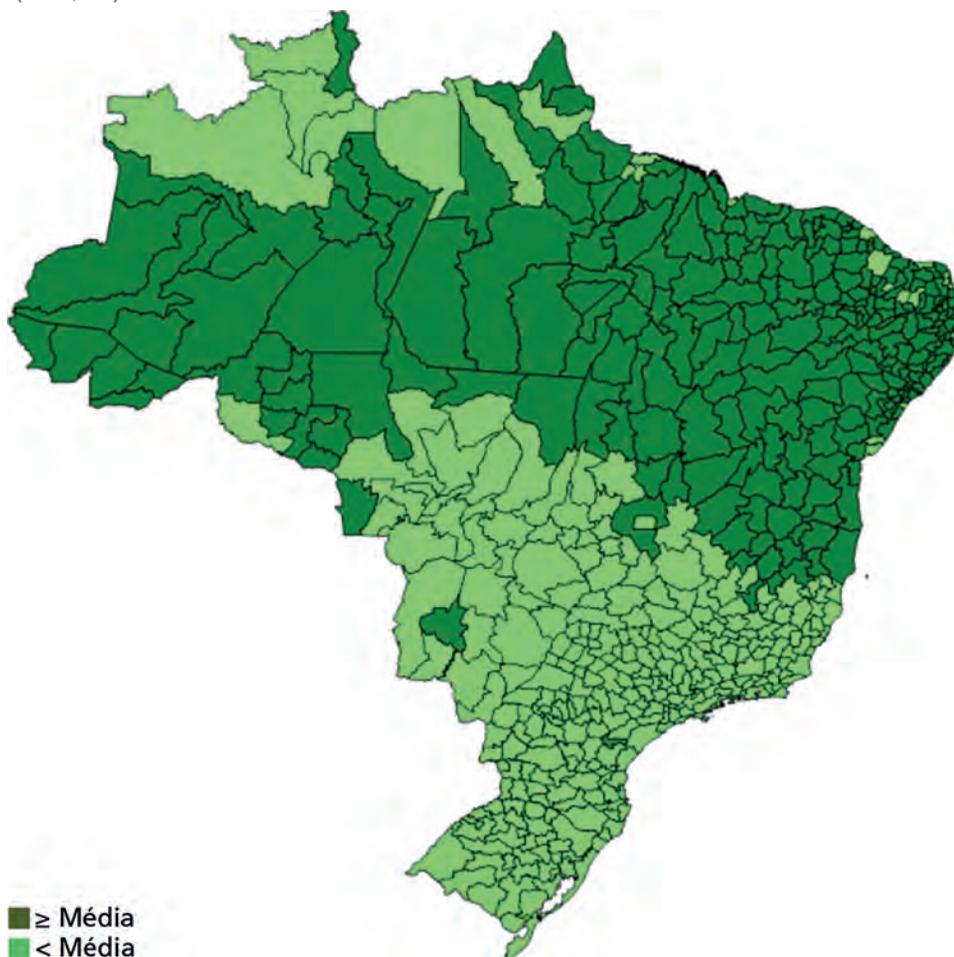


2B – 2010



Essa dinâmica e estrutura populacional pode ser comparada com o ritmo do crescimento e da estrutura do produto interno bruto (PIB) médio microrregional (figura 3), acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional. Observa-se uma aderência do comportamento produtivo com o movimento populacional, com destaque para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, mas também em regiões específicas do interior e dos litorais dos estados do Sudeste e Sul.

FIGURA 3
Crescimento do PIB por microrregião (2000-2010)
(Em R\$ mil)

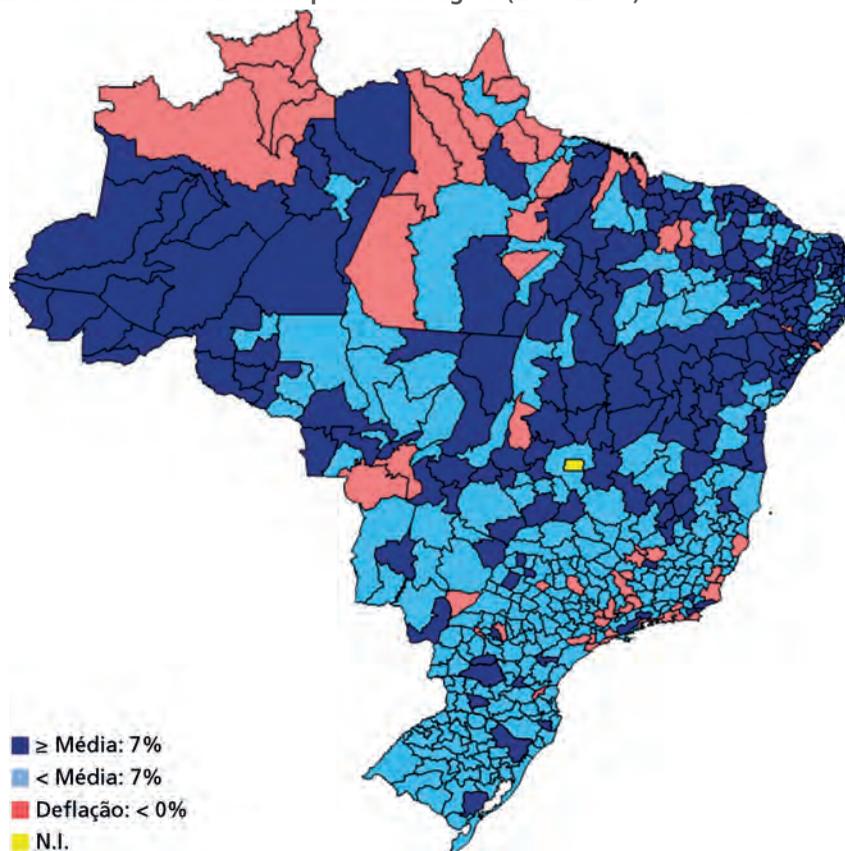


Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010.
Elaboração do autor.

Pode-se questionar o fato de que a variação do PIB em valores correntes superestimaria as dinâmicas locais em função da não contabilização da variação dos preços no mesmo período. Porém, a utilização comum de um indicador médio nacional (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, Índice Geral de Preços – IGP) ameniza, mas não resolve esse questionamento. Como não existem dados precisos sobre preços municipais dos bens e serviços públicos, o uso de índices nacionais médios de preços para deflacionar os indicadores dos PIBs e de despesas municipais não explicita as diferenças de custos de produção e a pressão de demanda desses bens e serviços em diferentes regiões e localidades.

Nesse sentido, estimou-se um preço médio do bem e serviço público municipal a partir da relação entre a receita própria – advinda dos tributos locais – e a receita total – somada às transferências – dos municípios, que na literatura da economia do setor público (Mendes, 2005) é denominada de *tax share* (figura 4).

FIGURA 4
Taxa de crescimento *tax share* por microrregião (2000-2010)



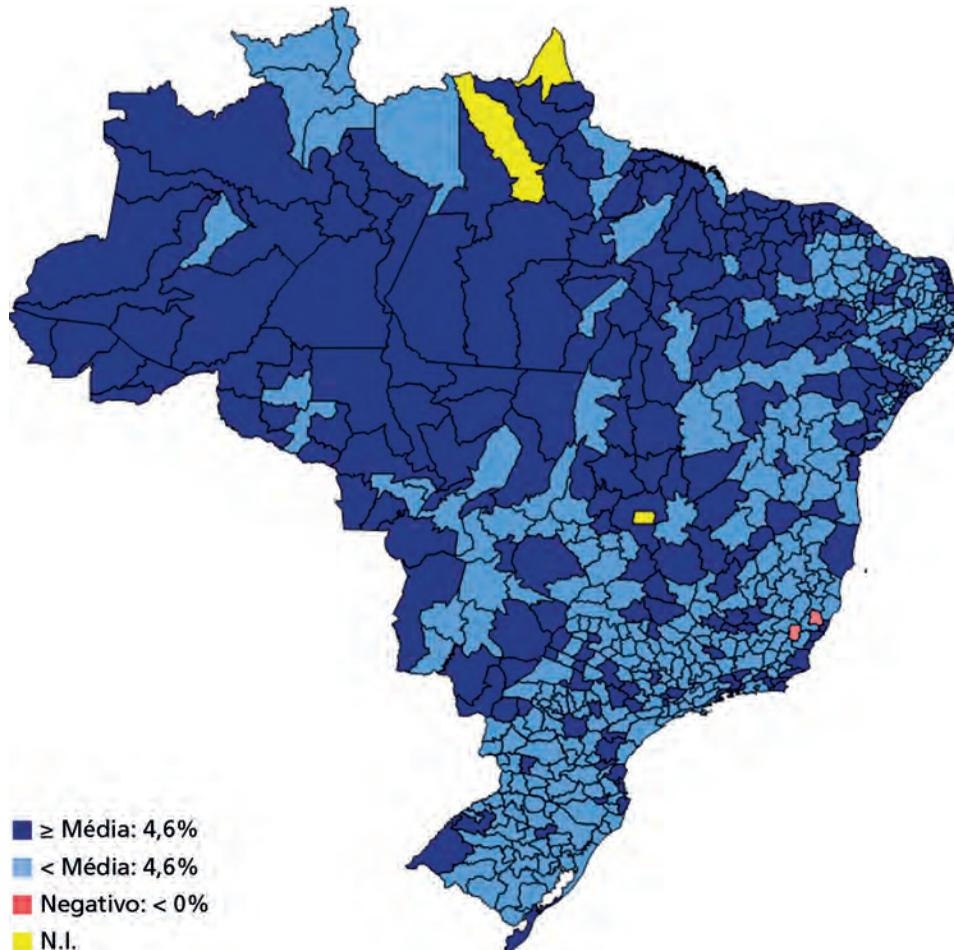
Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.
Obs.: N.I. = não informado.

O preço do bem público local é dado pelo imposto relativo pago pelo consumidor em determinada localidade (Musgrave, 1959). O resultado demonstra, como esperado, o maior preço ou custo do bem público em localidades menores e em regiões menos desenvolvidas (azul escuro) em função das restrições e dificuldades de oferta e da maior demanda ou necessidade social presente. Os preços abaixo da média (azul claro) estão mais concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Os valores negativos ou de deflação

de preços (cor salmão) são uma possibilidade da existência de altos subsídios – ou de crescimento da receita total acima da receita própria local – bastante concentrados nos grandes centros em todas as regiões, reiterando o efeito concentrador dos incentivos públicos nessas localidades.

Utilizando-se esse índice como deflator da variação do PIB nominal, encontra-se o resultado da variação real do produto no período 2000-2010 (figura 5). Observe-se que o padrão territorial da dinâmica real do PIB não altera o resultado nominal encontrado anteriormente na figura 3, mas apenas acentua o papel dos preços (custos) dos bens e serviços públicos nas pequenas e pouco desenvolvidas cidades e regiões.

FIGURA 5
Crescimento real médio do PIB por microrregião (2000-2010)

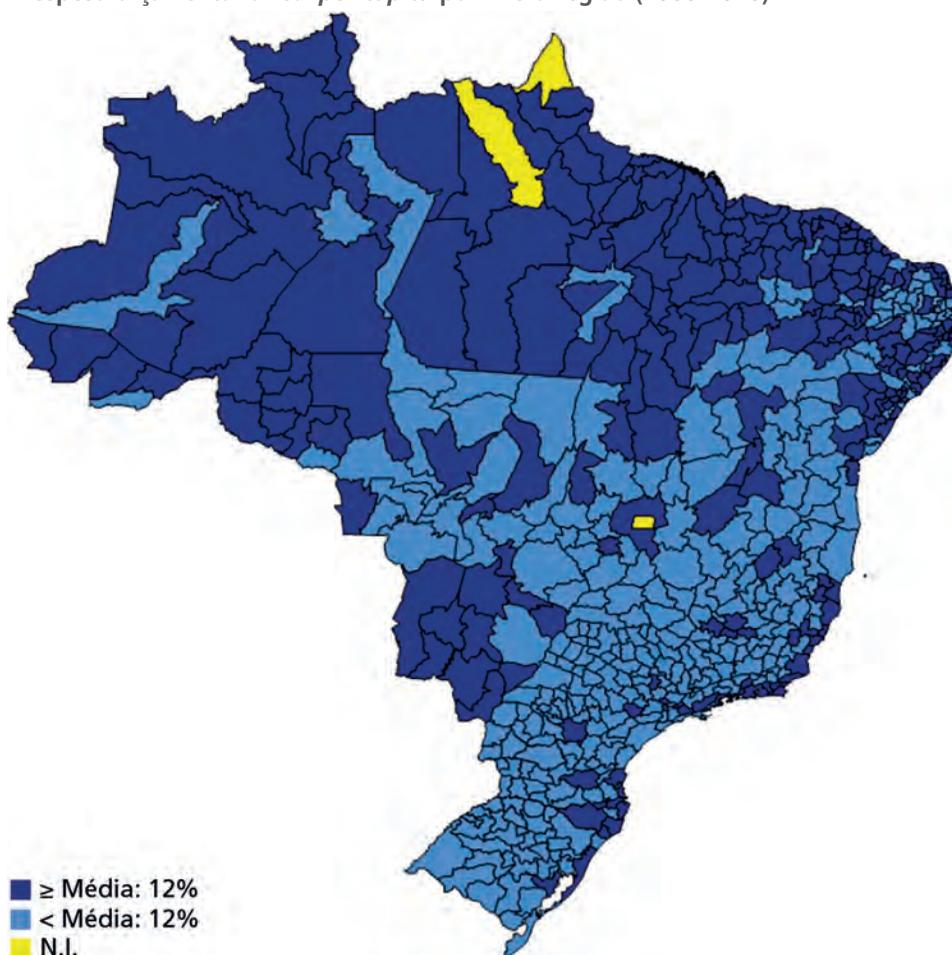


Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010.

Elaboração do autor.

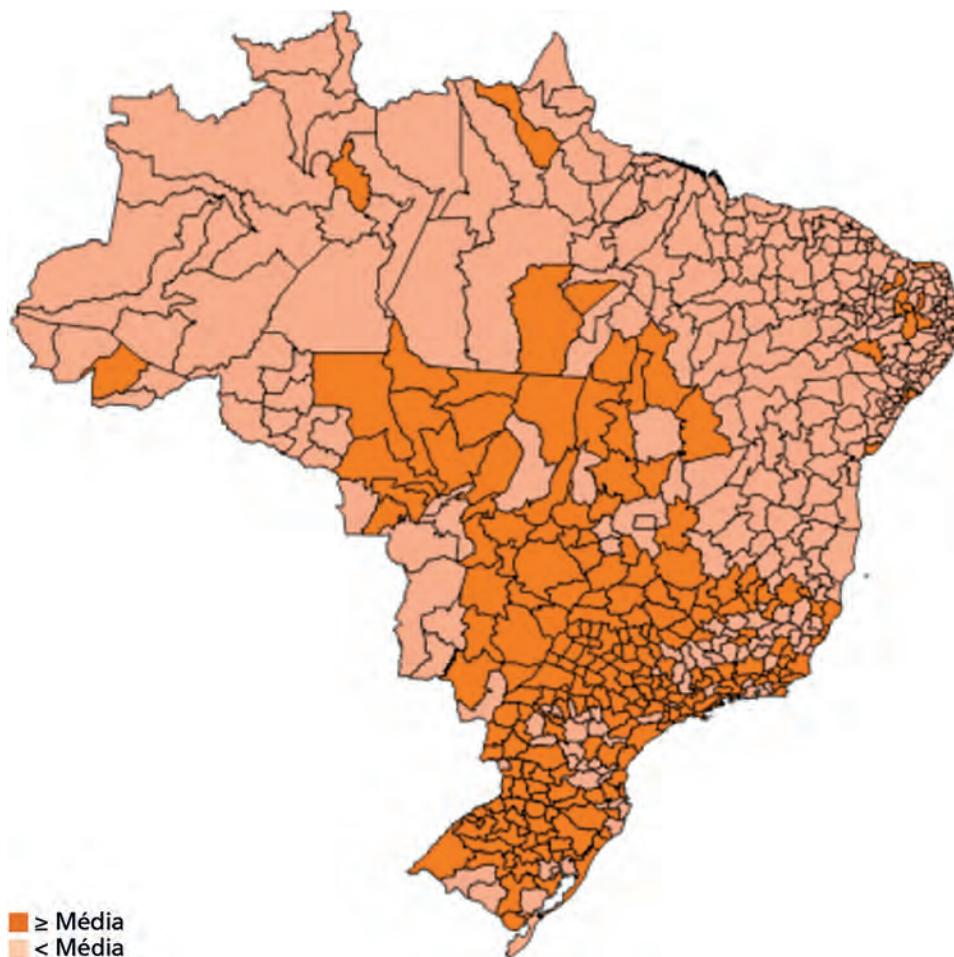
A despeito do aumento do fluxo de despesa *per capita* na década nessas regiões (figura 6), o padrão de estoque da despesa pública (figuras 7A e 7B) se mantém inalterado nos dois anos, 2000 e 2010. Ou seja, é possível afirmar que a mudança de foco ou do fluxo da ação pública (despesa) na década, para o Norte e Nordeste do país, não foi capaz, ainda, de alterar a estrutura regional da despesa pública, com implicações nas estruturas produtiva e populacional.

FIGURA 6
Despesa orçamentária real *per capita* por microrregião (2000-2010)



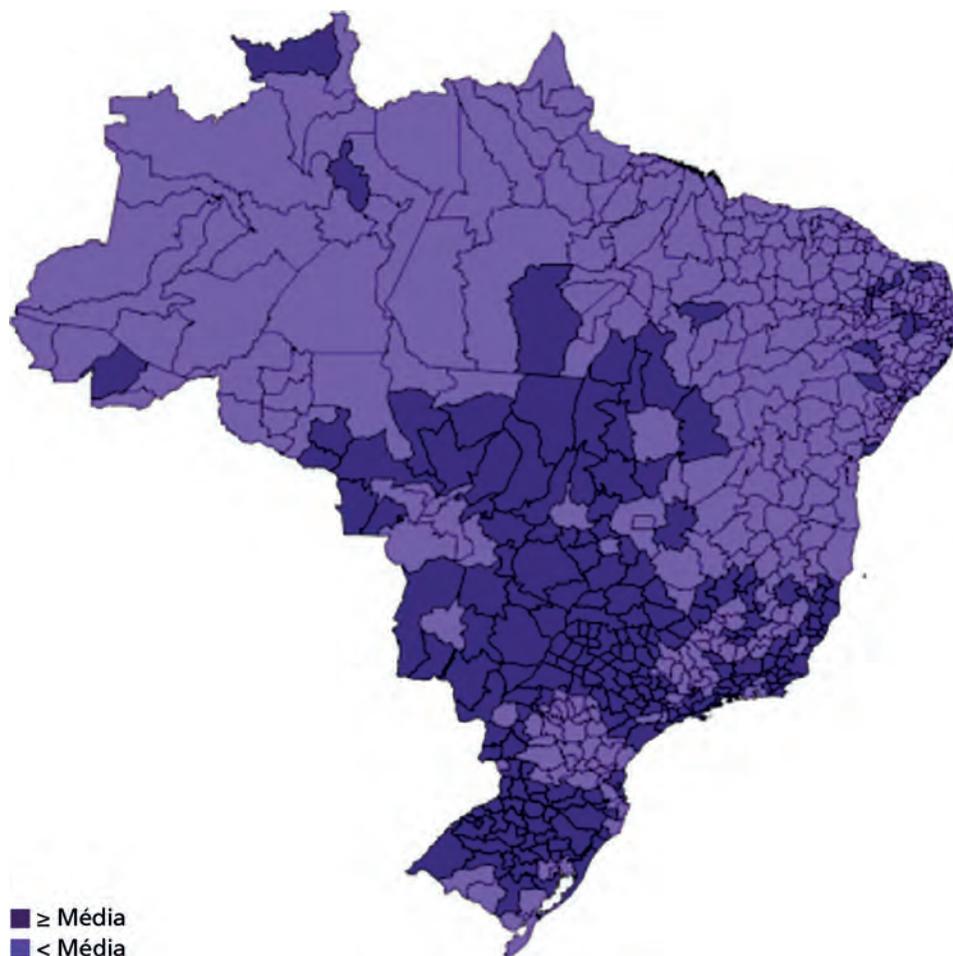
Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.

FIGURA 7
Despesa orçamentária *per capita* por microrregião (2000 e 2010)
7A – 2000



Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.

7B – 2010



Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.

Ou seja, não há uma compatibilidade estrita entre crescimento populacional, dinâmica produtiva e despesa média. Considerando-se a despesa *per capita* deflacionada pelo índice de preço (*tax share*), o seu padrão no território se mostra, na figura 6, acima (azul escuro) e abaixo (azul claro) da média. Reforça-se o argumento de que os preços mais altos em pequenas cidades e em regiões menos desenvolvidas restringem ainda mais a provisão (real) de bens e serviços públicos nessas localidades.

Os resultados anteriores revelam, primeiramente, que existe um deslocamento da organização social-produtiva para certas regiões ou locais específicos do interior do país, o que indicaria uma necessidade de (re)orientação na ação pública que compensasse os efeitos positivos e negativos dessas dinâmicas locais e regionais na ação pública.

Por fim, considerando-se o comportamento médio microrregional do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) no período, pode-se demarcar a evolução acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional numa grande faixa em evolução superior desde o sul da Bahia, cortando o norte de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso e cobrindo quase todo o Nordeste e Norte do país (figura 8), a despeito dos seus níveis do índice ainda inferiores à média nacional (figuras 9A e 9B).

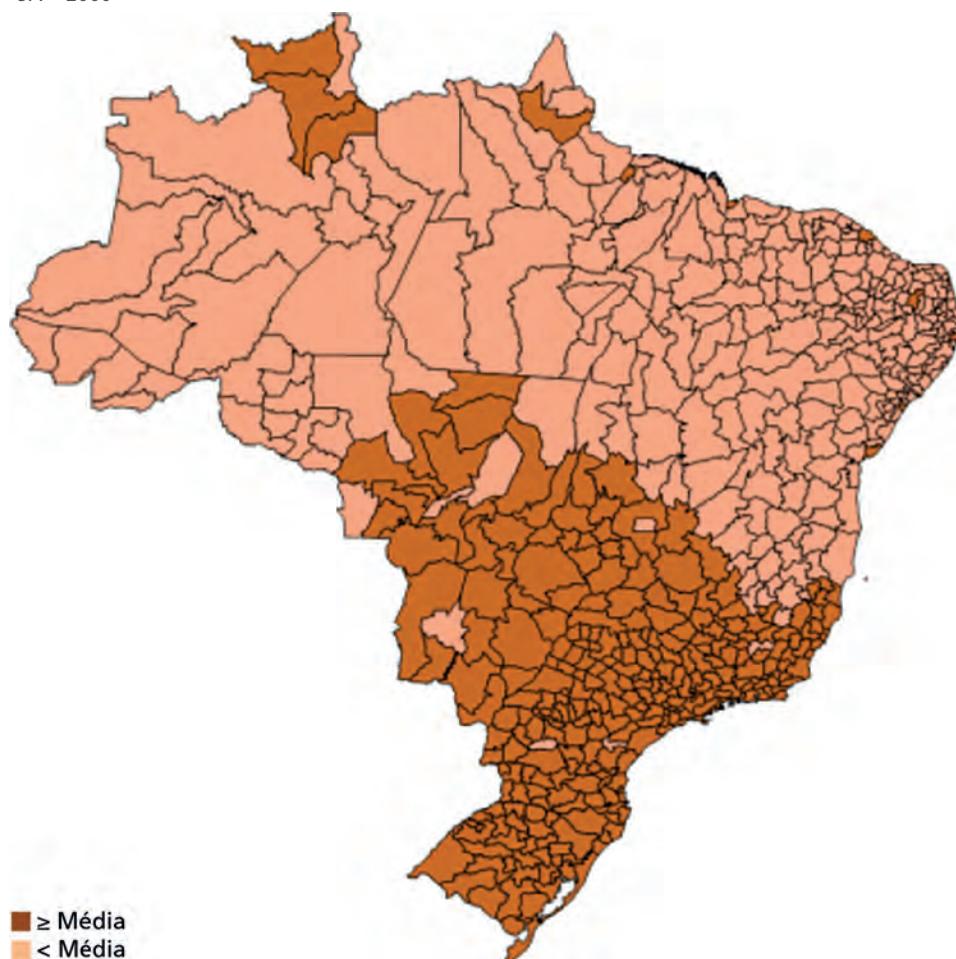
FIGURA 8
Variação média do IDHM por microrregião (2000-2010)



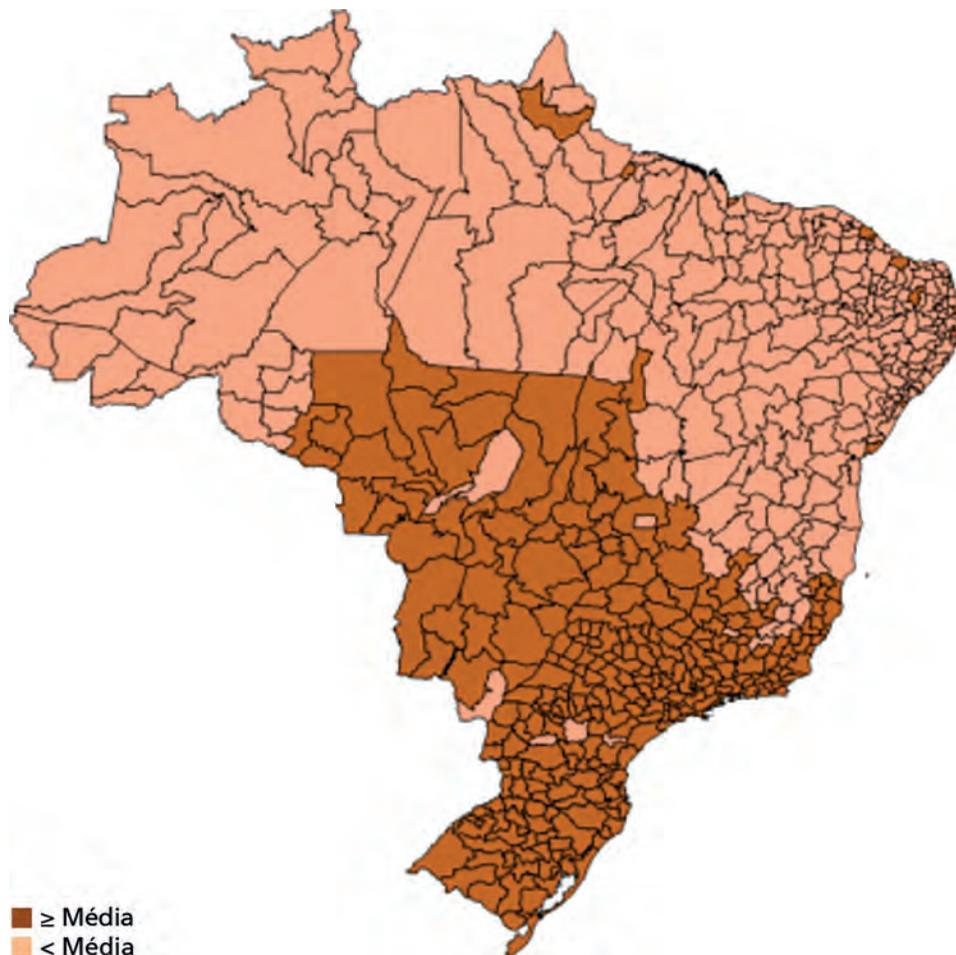
■ ≥ Média
■ < Média

Fonte: Ipea e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).
Elaboração do autor.

FIGURA 9
IDHM por microrregião (2000 e 2010)
9A – 2000



9B – 2010



Fonte: Ipea/Pnud.
Elaboração do autor.

Mesmo com os avanços do “bem-estar” (IDHM) nas regiões mais pobres do país, a manutenção estrutural dos níveis de bem-estar em regiões mais desenvolvidas demonstra o desafio da política pública, em suas várias esferas federativas, para acompanhar a demanda social crescente por bens e serviços públicos. Sem falar da incapacidade de, a despeito dessa dinâmica e das demandas crescentes, a ação pública se demonstrar efetiva para a redução das desigualdades sociais e regionais, consideradas estruturalmente perenes, com algum ganho perceptível de desenvolvimento humano na região Centro-Oeste.

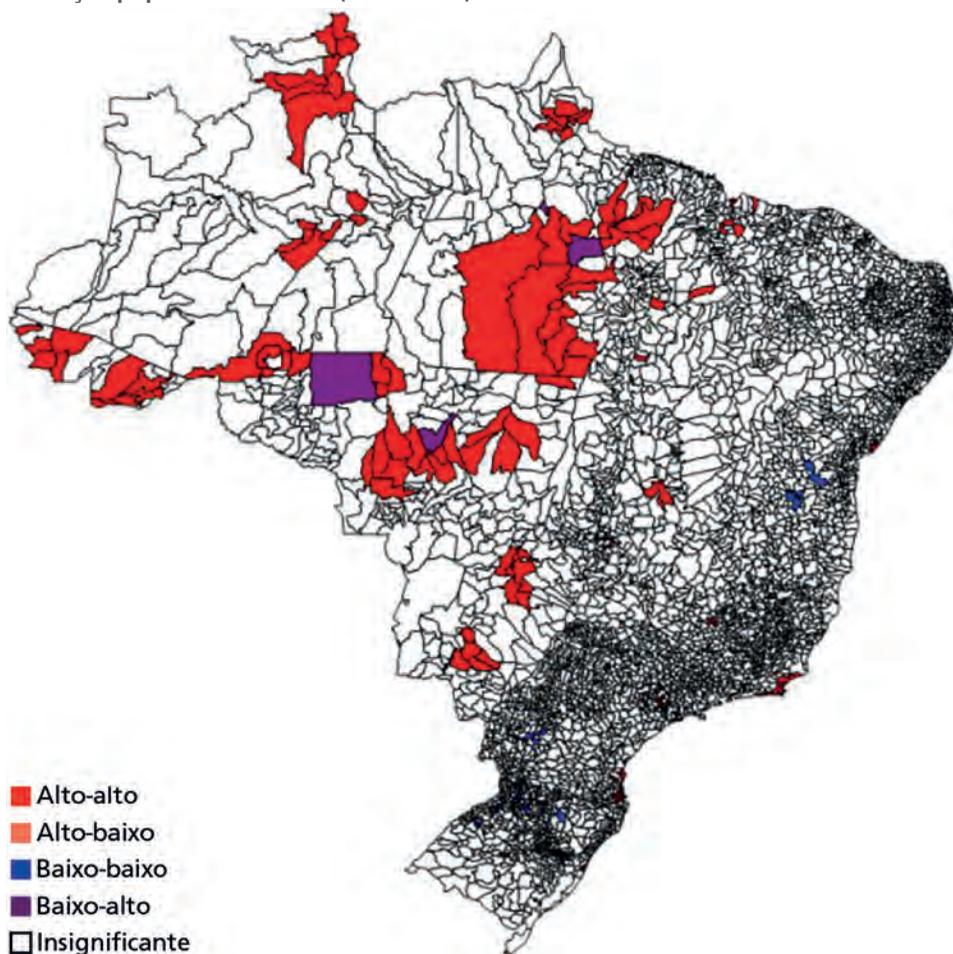
É possível perceber, ainda, que as demandas políticas formalizadas por meio de propostas de criação de novos estados (cerca de quinze), especialmente no Pará, Mato Grosso, Piauí, Maranhão e Bahia, estão correlacionadas com várias dessas dinâmicas (populacionais e produtivas) em áreas ou regiões específicas. Uma justificativa para essas demandas é a falta de política regional e de ações públicas focadas para atender as novas dinâmicas sociais e produtivas crescentes. Porém, uma compreensão mais precisa dos impactos territoriais da ação pública nessas localidades deve avançar sobre a análise georreferenciada dos dados, realizada anteriormente.

Para observar sua significância espacial, índices locais de autocorrelação espacial (Lisas) são utilizados para uma análise dos padrões espaciais do comportamento da despesa pública, da população, do PIB e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos municípios brasileiros. É possível perceber a existência de correlação espacial em todos os indicadores listados, em sub-regiões específicas do país, além de mudanças no padrão espacial da dinâmica populacional, produtiva, desenvolvimento humano e da despesa pública *per capita* (*associação espacial positiva*: cor vermelha – correlação alta-alta e cor azul – baixa-baixa; *associação espacial negativa*: cor roxa – baixo-alto e cor salmão – alto-baixo) em regiões mais restritas do que aquelas já analisadas anteriormente, em termos georreferenciados (figuras 1, 3, 6 e 8).

A partir das mesmas fontes de dados municipais (IBGE e STN/Finbra, 2000 e 2010), percebem-se padrões espaciais da dinâmica populacional e produtiva nacional e suas (in)consistências em relação ao padrão da despesa pública. Variações em indicadores socioeconômicos e na ação pública em municípios estão associadas com variações médias em indicadores semelhantes nos seus municípios vizinhos. Quatro situações são possíveis: o aumento (ou a queda) da média de um indicador em um município é acompanhado de aumento (ou queda) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta-alta – cor vermelha; e baixa-baixa – cor azul); e o aumento (ou a queda) da média de um indicador médio em um município é acompanhado de queda (ou aumento) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta-baixa – cor roxa; e baixa-alta – cor salmão).

No caso da variação populacional (figura 10) na década, a correlação espacial alta-alta é significativa em sub-regiões específicas em todas as regiões do país; em todos os estados do Norte e Centro-Oeste; Nordeste, no Maranhão e Piauí; Sudeste, no Rio de Janeiro; e Sul, no litoral de Santa Catarina. A correlação espacial baixa-baixa é encontrada mais precisamente em municípios e entornos na Bahia, no Paraná e em Santa Catarina. A correlação baixa-alta é captada em sub-regiões do norte de Mato Grosso e do leste do Pará.

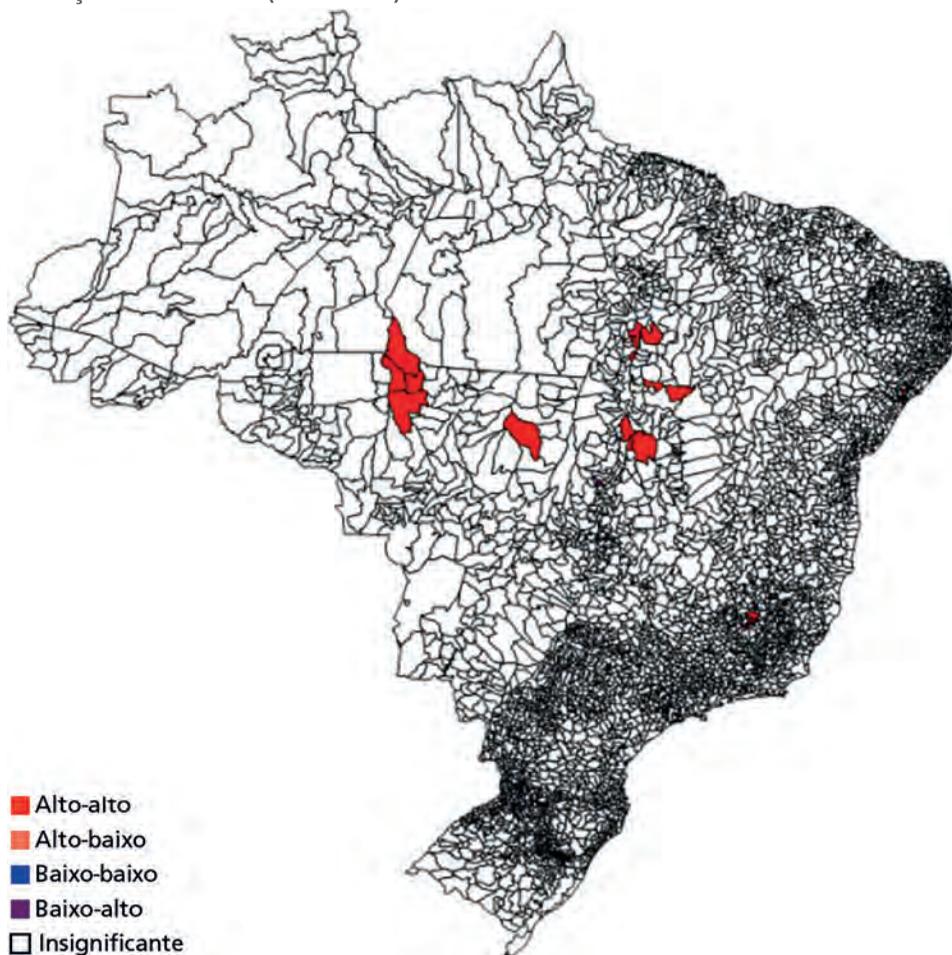
FIGURA 10
Variação populacional – Lisa (2000-2010)



Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010.
Elaboração do autor.

A correlação espacial da taxa de crescimento do PIB (figura 11) é alta-alta em sub-regiões de alguns estados do Norte (Tocantins), Nordeste (Piauí e Maranhão), Centro-Oeste (Mato Grosso e Goiás) e Sudeste (Minas Gerais). A expansão maior do PIB em determinados municípios tende a se espalhar em torno de suas áreas de entorno, em regiões mais restritas do que acontece com a população. Esse efeito restritivo da produção não deve escapar às políticas de desenvolvimento produtivo local.

FIGURA 11
Variação do PIB – Lisa (2000-2010)

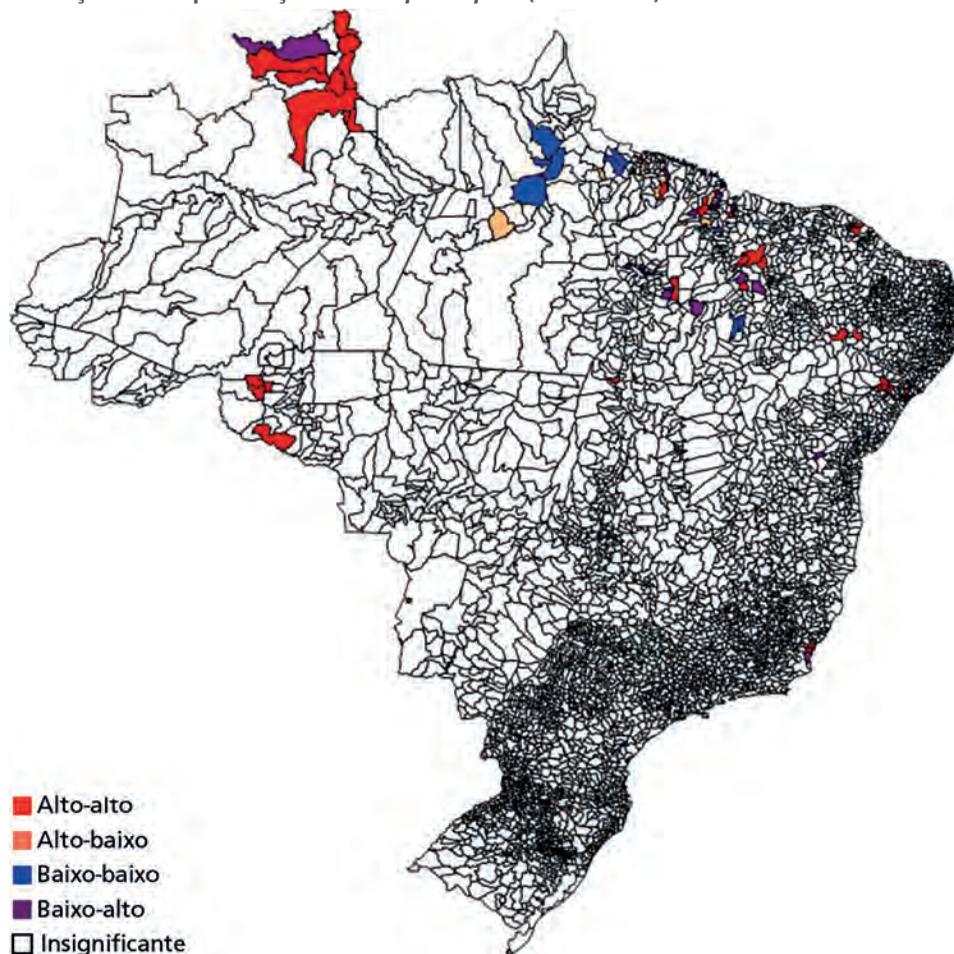


Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010.
Elaboração do autor.

Os efeitos espaciais da despesa orçamentária *per capita* (figura 12) demonstram correlações alta-alta (com algumas exceções no Sudeste e Sul) e baixa-baixa particularmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, sugerindo

uma situação ambígua em relação à ação pública e às dinâmicas socioeconômicas. Correlações espaciais baixa-alta são encontradas em Roraima e no Piauí e alta-baixa, no Maranhão e no Pará.

FIGURA 12
Variação da despesa orçamentária *per capita* (2000-2010)



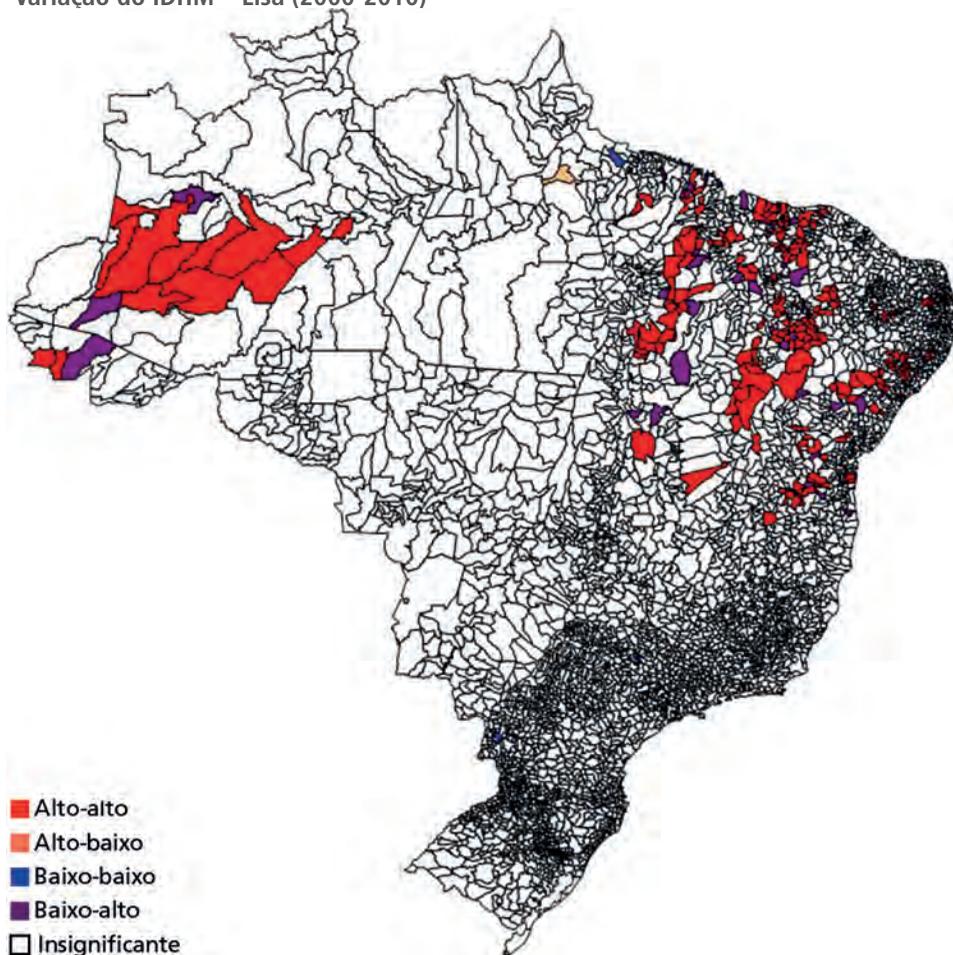
- Alto-alto
- Alto-baixo
- Baixo-baixo
- Baixo-alto
- Insignificante

Fonte: Banco de dados da Finbra.
Elaboração do autor.

O comportamento do IDHM (figura 13) mostra uma correlação espacial alta-alta em sub-regiões específicas do Norte e do Nordeste e no estado de Goiás (Centro-Oeste), reduzindo a significância espacial da grande área descrita nos dados de georreferenciamento simples da figura 8. Ou seja, o efeito transbordamento ocorre, mas não é tão ampliado quanto aparentam os dados georreferenciados. Outras correlações são encontradas nos estados do Acre e Amazonas, Piauí e Ceará (baixa-alta) e Pará (alta-baixa).

Em síntese, a evolução recente populacional e produtiva em pequenos municípios, associada com a baixa escala e a reduzida aglomeração, por um lado, tende a se relacionar com despesas médias maiores no provimento de bens e serviços públicos. Por outro, a concentração de atividades econômicas e da população em locais mais desenvolvidos, em termos de infraestrutura e de qualificação de recursos humanos, tende a ter, também, despesas médias maiores para o atendimento a uma demanda social crescente, gerando deseconomias de escala e de aglomeração.

FIGURA 13
Variação do IDHM – Lisa (2000-2010)



Fonte: Ipea/Pnud.
Elaboração do autor.

Essa síntese pode ser observada a partir de padrões conjuntos das variáveis analisadas individualmente (PIB *per capita*, despesa orçamentária *per capita* e IDHM),¹ por meio da construção de um índice geral de componentes principais para investigar a estrutura de dependência espacial multivariada² (Kubrusly, 2001; Mingoti, 2005).

Utilizando os coeficientes da primeira componente principal (PC1, na tabela 1), o índice para cada município é calculado na seguinte fórmula:

$$\hat{Y}_{1i} = -0,28642(\text{Cresc}_{\text{PIB}_{pc}})_i - 0,95722(\text{Cresc}_{\text{DO}_{pc}})_i - 0,03273(\text{Cresc}_{\text{IDHM}})_i. \quad (1)$$

O exercício com dados multivariados é realizado restringindo-se as três variáveis que sintetizam os comportamentos socioeconômicos de ação pública e de desenvolvimento local (PIB *per capita*, despesa orçamentária *per capita* e IDHM). Nesse caso, todas as variáveis da componente são negativas, isto é, quanto menores os valores ou quanto menor o crescimento relativo das variáveis para determinado município no período, maior o índice do município.

TABELA 1
Componentes principais – municípios do Brasil (2000 e 2010)

Variáveis (crescimento)	PC1	PC2	PC3
PIB <i>per capita</i>	-0,28642	-0,95810	-0,00263
Despesa orçamentária <i>per capita</i>	-0,95755	0,28634	-0,03337
IDHM	-0,03273	0,00704	0,99944

Fonte: IBGE; Finbra/STN.
Elaboração do autor.

O coeficiente com maior peso na primeira componente (tabela 1) refere-se ao crescimento da despesa orçamentária *per capita* (0,96). A primeira componente consegue descrever 74% da variância dos dados (tabela 2).

1. Uma outra análise multivariada foi realizada com seis variáveis (população, PIB, PIB *per capita*, despesa orçamentária, despesa orçamentária *per capita* e IDHM), com resultados semelhantes.

2. Essa análise multivariada e de componentes principais teve a participação da estatística Mariana Vieira Martins Matos, bolsista da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

TABELA 2
Distribuição da proporção de variância explicada segundo as componentes principais – municípios do Brasil (2000 e 2010)

Estatísticas	PC1	PC2	PC3
Desvio-padrão	119,166	68,573	13,752
Proporção da variância	0,744	0,246	0,010
Proporção acumulada	0,744	0,990	1,000

Fonte: Tabela 1.
 Elaboração do autor.

A tabela 3 apresenta os índices dos dez municípios com os maiores e menores valores calculados conforme a fórmula (1). Note-se que, num mesmo estado e em todas as regiões do país, é possível a ocorrência de comportamentos distintos, em função de contextos específicos.

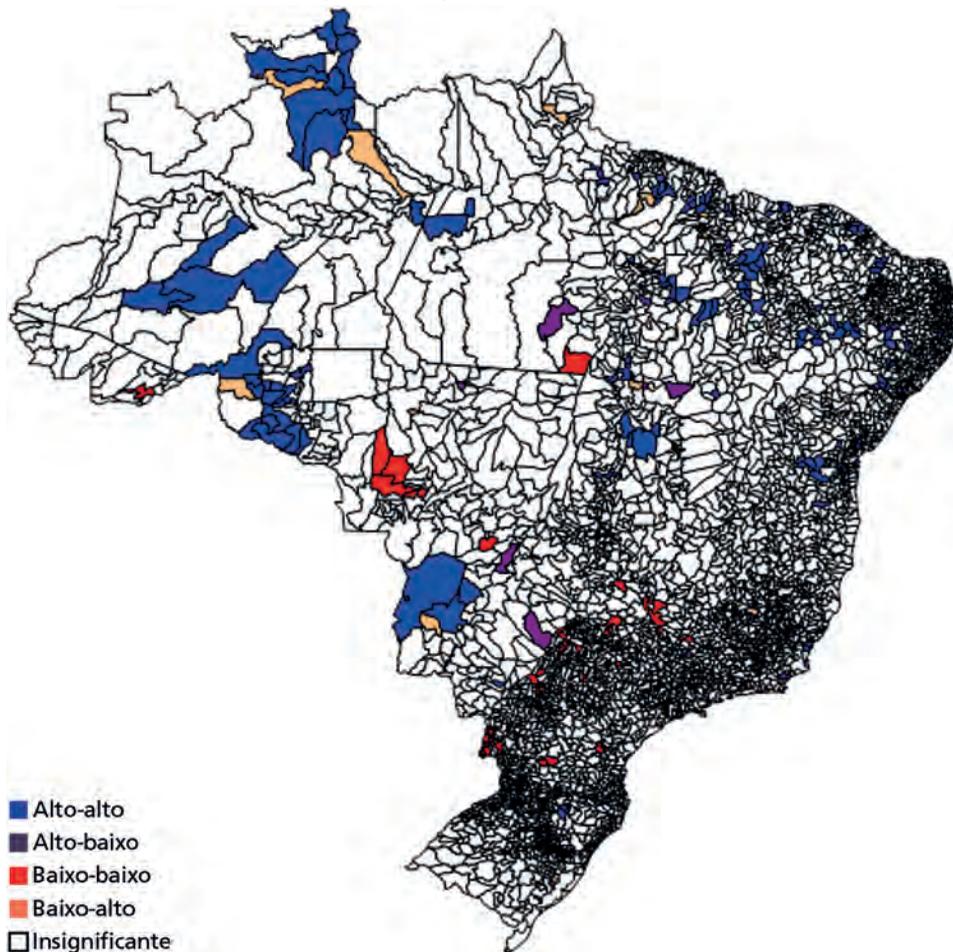
TABELA 3
Os dez municípios com maiores e menores índices (2000 e 2010)

Unidade da Federação	Município	Índice	Unidade da Federação	Município	Índice
Minas Gerais	São Gonçalo do Rio Abaixo	-2.344,19	Mato Grosso	Nova Olímpia	224,03
Minas Gerais	Presidente Kennedy	-2.089,47	São Paulo	Ibitinga	226,01
Piauí	Floresta do Piauí	-1.714,46	São Paulo	Lúis Antônio	230,11
Goiás	Alto Horizonte	-1.653,71	Paraná	Pato Bragado	233,02
Bahia	Coronel João Sá	-1.447,83	Minas Gerais	Careaçu	236,61
Maranhão	Pinheiro	-1.443,40	Paraná	Santa Helena	241,54
Rio Grande do Sul	Arambaré	-1.273,60	Paraná	Itaipulândia	256,81
Roraima	Alto Alegre	-917,989	São Paulo	Balbinos	261,66
Tocantins	São Sebastião do Tocantins	-872,701	Maranhão	Penalva	261,83
Ceará	Quixadá	-862,007	Minas Gerais	Soledade de Minas	320,82

Fonte: IBGE; Finbra/STN.
 Elaboração do autor.

As correlações espaciais baixa-baixa e alta-alta demonstram, mais uma vez, que os indicadores multivariados apresentam externalidades nos vários indicadores socioeconômicos e no gasto público na provisão de bens e serviços para a sociedade. Em geral, os municípios com maiores índices multivariados são aqueles com menor população, isto é, com menor infraestrutura e maior dificuldade de uma ação pública mais eficiente.

FIGURA 14
Lisa do índice multivariado por município (2000-2010)



Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010; Banco de dados da Finbra; Ipea/Pnud.
Elaboração do autor.

Segundo os resultados anteriores, haveria ganho de escala e redução de despesas médias na provisão de bens e serviços públicos se fosse levado em conta a implantação de arranjos federativos territoriais se valendo, particularmente, do papel das cidades médias – da rede de cidades, dada sua capacidade de organização do território (Amorim Filho e Serra, 2001). A falta de uma política regional e de arranjos federativos para acompanhar essas e outras demandas sociais e produtivas crescentes não é satisfeita apenas com transferência de recursos. O alto custo de provisão de bens públicos e a insuficiência gerencial, principalmente em pequenos municípios e locais menos desenvolvidos, para ofertar bens e serviços públicos em quantidade e qualidade condizentes com as demandas sociais e produtivas limitam ou mesmo reduzem a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública.

Os resultados anteriores sugerem ainda que a ação pública e seus impactos territoriais necessitam de maior coordenação e cooperação federativa em várias dimensões ou escalas, ou seja, dentro de uma perspectiva regional. Instrumentos de cooperação intermunicipal e entre municípios, estados e União necessitam ser aplicados para dar sustentação a essa dinâmica regional e local diferenciada. Note-se que parcela das dinâmicas produtivas e populacionais localizadas em determinados municípios tende a transbordar para além de suas fronteiras. As externalidades e os impactos espaciais provenientes dessas dinâmicas socioeconômicas devem ser compensados com uma ação pública federativa mais efetiva, eficiente e eficaz para uma provisão de bens e serviços públicos, que, por sua característica intrínseca, também extrapolam as fronteiras municipais.

Não por acaso, existe a necessidade de planejamento e desenvolvimento *regional*. Ao mesmo tempo, a ação pública em contextos de mudanças estruturais, sociais e produtivas no território, em especial, não está restrita a uma responsabilidade única ou exclusiva municipal, necessitando de arranjos federativos em determinadas (sub)regiões de todo o país e, mais especificamente, em áreas onde as deficiências e as necessidades administrativas, organizacionais, infraestruturais e humanas são mais patentes.

A própria demanda política por criação de novos entes federativos, estados ou municípios, segue uma lógica socioeconômica racional e legítima de que, com a inexistência de ações públicas regionais estratégicas, a melhor solução seria criar uma nova estrutura administrativa governamental, seja municipal, seja estadual. Com isso, mais recursos públicos são garantidos por meio de mecanismos constitucionais e legais de arrecadação, gasto e transferência tributária.

Não há questionamento, em geral, se a capacidade financeira e de gestão de um novo ente é capaz de viabilizar o desenvolvimento local em padrões diferentes daqueles anteriores, tratados no decorrer do trabalho. O próprio mecanismo constitucional de distribuição e alocação de recursos tributários necessita de ajustes, dada a existência de comportamentos reflexos entre as capacidades de oferta (recursos) e de demanda (execução) por bens públicos, bem como de efeitos distorcivos advindos de critérios insuficientes adotados para a distribuição de recursos públicos (tributários) na tentativa de reduzir as desigualdades socioeconômicas entre municípios, estados e regiões (Rezende e Cunha, 2013).

Como já referido anteriormente, o problema da ação pública em contexto federativo e territorial desigual e heterogêneo não está apenas na distribuição de recursos tributários entre os diversos entes. A análise do gasto público, nesta seção, demonstrou os padrões distorcidos da despesa pública associados com dinâmicas municipais e regionais heterogêneas e desiguais. Fica clara a necessidade de arranjos federativos que não apenas articulem as ações públicas nas várias esferas federativas, mas também constituam uma visão estratégica regional que reorienta a ação pública levando em conta essas mudanças estruturais e de demanda socioeconômicas no território nacional. Nesse sentido, é preciso avaliar mecanismos de arranjos de cooperação e coordenação federativa em sintonia com uma visão regional do planejamento e das políticas públicas, como será tratado na próxima seção.

4 CONCLUSÕES

O estudo considera, primeiramente, que existem conceitos teóricos que possibilitam conciliar os temas federativos e territoriais, áreas geralmente tratadas na economia em disciplinas estanques: setor público (federalismo fiscal) e desenvolvimento regional (geografia econômica). Bens públicos, externalidades espaciais, economias de escala e de aglomeração são considerados conceitos essenciais para uma análise integrada entre federalismo e território. Ao mesmo tempo, as falhas de mercado privado advindas desse conjunto conceitual impõem a necessidade de rever a forma como a ação pública dentro de um sistema federativo ocorre no território.

As evidências empíricas analisadas no estudo reforçam a ideia da existência de um padrão da ação pública (gastos públicos municipais) na provisão de bens e serviços públicos locais que se contrapõe, não necessariamente de forma virtuosa, a um padrão de desigualdade regional no país. O fato contrasta com as preocupações sobre as desigualdades socioeconômicas e o desenvolvimento regional, que são fundamentos federativos das constituições do período republicano, em particular da última, vigente, de 1988. A análise do gasto público municipal evidencia, ainda, um descompasso com as dinâmicas socioeconômicas recentes (período 2000-2010), ressaltando as lacunas entre as ações públicas na provisão de bens públicos para reduzir as desigualdades regionais e as demandas e necessidades socioeconômicas regionais e locais.

O que parece uma alocação racional dos recursos públicos para locais em que a demanda populacional e a pobreza são maiores, na realidade, esconde um efeito perverso de incentivos estatais em localidades em que a dinâmica de mercado já atingiu certa autossuficiência. Particularmente nos estados mais desenvolvidos e em cidades maiores (incluindo as capitais), em processos de supercongestionamento e deseconomias de escala, em que são considerados necessários menos, e não mais incentivos públicos.

A concentração reiterada de recursos públicos em locais com mercados mais desenvolvidos e ampliados reforça o padrão de desigualdades sociais e regionais e de superaglomeração populacional e produtiva. O padrão do gasto público tem um comportamento que reflete, ainda, a alocação ou a distribuição dos recursos tributários, dos incentivos fiscais e das transferências entre os entes federativos, mas não só isso explica as distorções que privilegiam a concentração de recursos e gastos maiores em pequenas ou grandes cidades.

Em outro sentido, os resultados empíricos mostram que as pequenas cidades apresentam despesas médias comparáveis às de capitais e às de grandes cidades. Esse comportamento sugere deficiências de escala na provisão de bens e serviços públicos naquelas localidades. Esse padrão também revela a dificuldade de compatibilizar a dinâmica socioeconômica local e o aumento da demanda com capacidades governamentais claramente mais limitadas.

Este estudo procurou demonstrar que, para além de uma visão de oferta, é necessária uma análise de demanda socioeconômica para explicar o comportamento dos gastos públicos no território. A heterogeneidade e desigualdade socioeconômica no território nacional fortalece o argumento sobre o melhor conhecimento das demandas socioeconômicas diferenciadas locais e regionais para efeito de ações públicas federativas eficientes.

Os dados analisados do gasto público sugerem, ainda, a necessidade de um reposicionamento do planejamento governamental e da programação orçamentária para uma estratégia regional em que os centros urbanos médios ou aglomerações municipais em padrões médios desempenhem um papel central na construção de arranjos federativos, entre municípios, estados e União, para o desenvolvimento regional e a provisão mais efetiva, eficiente e eficaz de bens e serviços públicos. As aglomerações médias, dessa maneira, poderiam protagonizar um novo ciclo do federalismo brasileiro, rumo a um desenvolvimento regional e nacional, ocupando-se com tarefas centrais na organização do território, estruturando uma nova lógica da provisão de bens públicos, de maneira mais integrada.

A reorientação necessária do planejamento, da programação orçamentária e das políticas públicas, dentro de uma visão regional compatível com o objetivo de redução das desigualdades regionais, certamente implicará reformulações nos critérios de distribuição dos recursos tributários para o Fundo de Participação dos Estados (FPE), também aplicável ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Não apenas mais recursos públicos são necessários, mas, como deve ter ficado claro neste estudo, também saber a forma como a execução das políticas públicas afeta a organização territorial. A estrutura institucional dos diversos arranjos federativos de cooperação e coordenação à disposição do federalismo brasileiro pode servir de instrumento fundamental não apenas para a redução dos custos da provisão de bens e serviços públicos. A criação de condições gerenciais do setor público compatíveis com as necessidades e demandas sociais em regiões específicas seria possível com arranjos federativos integrados, coordenados e cooperativos.

Um planejamento regional e nacional estrategicamente orientado pelo território e focado em centros médios e uma programação orçamentária mais bem alinhada com as dinâmicas socioeconômicas territoriais possibilitariam a construção de arranjos federativos entre União, estados e municípios capazes de reverter as ainda graves disparidades e desigualdades intra e inter-regionais no país, que se mostram incompatíveis com os princípios e os objetivos constitucionais vigentes.

O aspecto dinâmico na organização produtiva e populacional faz com que os instrumentos de planejamento e de programação orçamentária procurem ser suficientemente flexíveis para possíveis adaptações e aprimoramentos. As mudanças nos arranjos federativos devem acompanhar essas dinâmicas de forma a promover maior eficiência na ação pública e organização do território nacional e regional ao longo do tempo. A rigidez orçamentária é setorial e temporal, não regional.

Por fim, o processo de acompanhamento e avaliação das ações públicas no território se mostra essencial para efetuar os ajustes necessários ao processo de planejamento e programação orçamentária. O diagnóstico e a proposição de políticas públicas devem estar associados com metas factíveis para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais, o ordenamento territorial, a integração regional e o desenvolvimento nacional.

Estudos posteriores procurarão analisar algumas experiências de arranjos federativos (estudos de caso) e seus possíveis efeitos na sua área de atuação para testar os aspectos gerais metodológicos, dos resultados e das proposições tratados neste estudo.

REFERÊNCIAS

- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, T.; SERRA, R. (Orgs.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- ANDRADE, T.; SERRA, R. (Orgs.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 2008.
- COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. The new economic geography: past, present and the future. **Papers in Regional Science**, v. 83, n. 1, p. 139-164, 2004.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2008.
- HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB; Etene, 1989.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.
- KUBRUSLY, L. S. Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 107-117, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/WTlqlz>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. **Microeconomic theory**. London: Oxford University Press, 1995.
- MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, p. 199-220, 2013.

MENDES, C. C.; LINHARES, P. T.; MESSENERG, R. Gasto público desigual e arranjo federativo regional no Brasil. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MUSGRAVE, R. A. A multiple theory of budget determination. **Public Finance Analysis**, v. 18, n. 1, 1956/1957. Disponível em: <<http://goo.gl/7dBMUA>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

STIGLITZ, J. **Economics of public sector**. 1st ed. New York: W. W. Norton, 1986.

THÉRY, H.; MELLO, N. **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

ZACKESKI, N.; RODRIGUES, M. L. **Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1265).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013. p. 129-163.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan./mar. 1997.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, 1995.

ANSELIN, L. **Spatial econometrics: methods and models**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988.

_____. Local indicators of spatial association – LISA. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, p. 93-115. Apr. 1995.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 560 p.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. São Paulo: Editora Unicamp, 2007.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 183-201.

CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 1997.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, 2011.

EGLER, C.; MATTOS, M. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 5., 2003, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Anpege, 2003. p. 426-434. Disponível em: <<http://goo.gl/7yMluC>>. Acesso em: 30 out. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais**. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 5, v. 2).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea; IBGE; Editora Unicamp, 2001. v. 1-5.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In:* LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-36.

LINHARES, P. T. Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil. *In:* CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais....** Brasília: Consad, maio 2011.

LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 8).

MARGOLIS, J. A comment on the pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 37, n. 4, p. 347-349, Nov. 1955.

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In:* BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013:** estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

SANTOS, C. A. **A iniquidade do gasto público descentralizado e das transferências fiscais na federação brasileira.** Brasília: Esaf, 2006. 80 p.

SANTOS, M. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

