



VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS – 2014

Tema 1. Qualidade do Gasto Público

Inscrição: 35



CLASSIFICAÇÃO: 1º LUGAR

Constantino Cronemberger Mendes

Título

Padrões Regionais do Gasto Público Municipal no Brasil.

CONCURSO VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS

TÍTULO: PADRÕES REGIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL NO BRASIL

TEMA I: QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

RESUMO

O objetivo principal do estudo é analisar o padrão territorial do gasto público, em diversas escalas federativas e regionais. As considerações teóricas iniciais revelam lacunas e conceitos comuns relevantes na relação entre federalismo e território: bens públicos, externalidades, aglomeração e escala. Os aspectos normativos discutem como o sistema federativo brasileiro se relaciona com os instrumentos regionais de planejamento e do orçamento público. Os principais arranjos federativos com base territorial estão previstos na Constituição Federal de 1988, mas encontram-se em diferentes níveis de regulamentação, constituindo referências necessárias para uma maior articulação, coordenação e cooperação federativa, levando em consideração as heterogeneidades, diversidades e desigualdades sociais e regionais do país. Na análise das diversas informações sobre a distribuição do gasto público entre os vários entes federativos e regiões demonstra-se a existência de um padrão assimétrico em que os pequenos e grandes municípios apresentam, por motivos diversos, despesas médias altas semelhantes. Os primeiros em função do alto custo fixo necessário para a provisão de bens e serviços públicos, que, em última instância, dependem de escala e de aglomeração para a redução de despesas. No segundo caso, devido à existência de rendimentos decrescentes de escala e deseconomias de aglomeração, em face das indivisibilidades, da complexidade e da diversidade de bens e serviços públicos em situação de crescentes demandas sociais. As cidades de porte médio apresentam despesa per capita no ponto mínimo, sugerindo seu papel relevante numa estratégia de descentralização da ação pública em sintonia com a dinâmica da demanda social e econômica no território. A utilização de técnicas estatísticas espaciais demonstra a existência de externalidades territoriais importantes nessa dinâmica socioeconômica

e que está associada por sua vez com a dinâmica do gasto público. Esses comportamentos e padrões conduzem às conclusões sobre a necessidade de arranjos federativos para aprimorar a ação pública que considerem os 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. Esses instrumentos federativos são considerados meios importantes e fundamentais para o alcance do objetivo constituição de redução das desigualdades sociais e regionais e do desenvolvimento regional e nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Gasto Público. Federalismo. Território.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. FEDERALISMO E TERRITÓRIO: LACUNAS E CONCEITOS COMUNS	7
3. ASPECTOS NORMATIVOS DO GASTO PÚBLICO REGIONAL	20
4. PADRÕES REGIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL	29
5. ARRANJOS FEDERATIVOS REGIONAIS	63
6. CONCLUSÕES	71
REFERÊNCIAS	76

1. INTRODUÇÃO

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no Artigo 3º, inciso III da Constituição de 1988 (CF 88), é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 2008a). 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 em várias escalas, local, estadual, regional e nacional. A hipótese implícita é a de 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.

A CF 88 traz uma preocupação especial sobre os problemas associados às desigualdades socioeconômicas regionais, em particular na seção referente aos orçamentos públicos. Vários dispositivos tratam de uma visão regional do planejamento nacional e da programação orçamentária. Porém, na prática, subsiste a prevalência de critérios socioeconômicos difusos na distribuição ou alocação e execução de recursos tributários entre os diversos entes federativos.

Em outro aspecto, a própria CF 88 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, independente das

diferentes escalas ou dos níveis de atuação federativa e da heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigente no país.

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

A análise das várias configurações do gasto público proporciona não apenas uma visão geral sobre as desigualdades regionais e as distorções presentes na ação pública. Ela também sugere uma nova visão regional da programação orçamentária e que, conseqüentemente, pode subsidiar o planejamento nacional e regional ao ressaltar o papel da demanda socioeconômica, não desconsiderando a importância do lado da oferta. Ao mesmo tempo, a partir de uma nova visão regional do país é possível perceber a necessidade de novos arranjos (pactos) federativos para dar conta da heterogeneidade e desigualdade socioeconômica regional.

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, conceitual, de um “federalismo territorial” deve combinar elementos de tempo e espaço¹. Os dois temas centrais, federalismo e território, são tratados aqui por meio de conceitos comuns que realçam os aspectos temporais e espaciais das inter-relações federativas com as dinâmicas econômicas, sociais e políticas no território, no Brasil, tendo como objetivos o bem-estar social, a redução das desigualdades regionais² e o desenvolvimento nacional. Trata-se de uma busca de referências teóricas para a especificidade do federalismo brasileiro (FREY, 2000).

As necessidades, as demandas e as escolhas econômicas, sociais e políticas da sociedade por bens e serviços públicos ou mistos (público-privados) são satisfeitas, em alguma medida, ao longo de algum tempo – curto, médio e longo prazos - por meio de diversos arranjos federativos entre união, estados e municípios, em contextos territoriais diferenciados ou desiguais. A conjunção de interesses sociais e de ações políticas federativas em escalas territoriais (local-municipal,

¹ Os termos espaço, território e região são intercambiáveis neste estudo. Para uma delimitação conceitual precisa entre eles ver SANTOS (2004)

² Nas teorias clássica e neoclássica, sob o ótimo de Pareto, a desigualdade é uma hipótese desnecessária, pois, no longo prazo, não podem existir recursos mal empregados no território.

estadual, regional e nacional), ao longo do tempo, conformariam os elementos principais dessa (nova) base teórica comum (MENDES, 2013).

O federalismo é considerado como uma divisão do poder político no território e tratado no âmbito da teoria econômica do setor público, dos bens e serviços públicos, das finanças públicas (federalismo fiscal), do gasto público e da demanda ou escolha social. Consideram-se os seus elementos convergentes com a questão territorial. O território é tratado como uma divisão espacial de autoridades e competências federativas e analisado sob o contexto da teoria da nova geografia econômica e economia regional, ressaltando os seus conceitos fundamentais que apresentem sintonia ou interface mais direta com a questão federativa.

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 e por escolhas e ações próprias individuais e de outros indivíduos³. A satisfação pessoal é obtida, em parte, por meio de demandas e escolhas individuais, garantidas por meio de ofertas privadas de produtos e serviços via mercado. Mas, também, o bem-estar pessoal e da sociedade é proporcionado pelo conjunto das satisfações individuais, em complemento ao conceito estritamente privado, a partir da produção e provisão⁴ de bens e serviços públicos ofertados pelos diversos níveis de governo, financiados via despesa orçamentária ou gasto público.

Neste caso particular, os efeitos das despesas públicas e dos bens e serviços públicos providos envolvem, em alguma medida, dimensões temporais e territoriais. Isso implica a necessidade de se procurar avaliar e, se possível, estimar, quantificar

³ Outros elementos de natureza semelhante podem ser incluídos para fundamentar a situação em que "falhas de mercado" proporcionam condições apropriadas para ação do Estado, tais como: monopólios naturais, mercados incompletos, falha de informação, entre outros.

⁴ A provisão de bens e serviços públicos pode ser feita por produção pública ou privada (para a distinção entre provisão e produção (STIGLITZ, 1986).

e qualificar as escolhas públicas (*public choice*) e as demandas sociais⁵, que, por definição, estão circunscritas em determinada região do território e sujeitas a ações públicas dos entes federativos diretamente envolvidos, durante um determinado período de tempo.

O entendimento subjacente é de que a ocorrência de qualquer fenômeno social, em algum momento do tempo, pode ser observada a partir de determinada área territorial (região) de atuação (BRANDÃO, 2007). A configuração da demanda social associada àquele fenômeno, em bases territoriais ou regionais, envolve respostas políticas das diversas unidades federativas envolvidas, seja em bases horizontais - municípios ou estados, entre si - seja em bases verticais - entre os vários níveis federativos: município, estados e união. Como ressaltado por Castro (1997, p. 33), “o pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial”.

Não obstante a relação estreita entre federalismo e território (região), as teorias econômicas que dão suporte aos dois temas dão tratamentos metodológicos totalmente apartados. Enquanto a variável tempo é peça-chave nos dois modelos teóricos, os elementos discutidos na literatura sobre a questão federativa ressentem de uma visão territorial ou regional, ao passo que na literatura sobre a questão regional falta um tratamento mais adequado dos entes federados como instâncias administrativas ou políticas de ação pública.

Da mesma forma, os instrumentos teóricos e metodológicos federativos abstraem de considerar a dimensão territorial, ao tratar os diversos entes como unidades meramente geográficas (ou geométricas), com seus elementos integrantes ambientais, sociais, políticos e econômicos reduzidos em regiões ou áreas homogêneas/heterogêneas por meio de indicadores socioeconômicos diversos.

⁵ A controvérsia teórica sobre a melhor maneira de analisar a escolha social (*public choice*), envolve uma solução política (democracia, voto), o mercado individual (sistema de preços) ou o Estado. Não é foco deste estudo entrar nesse debate polêmico (BORSANI, 2004).

Ademais, a teoria econômica sobre a questão federativa é fortemente influenciada ou mesmo concentrada nas finanças públicas ou, mais especificamente, sobre o problema fiscal-tributário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008). Não por acaso, grande parte da análise econômica e da agenda política recente sobre a questão federativa brasileira está relacionada ao problema de fontes e alocações de recursos, com temas tais como: “guerra fiscal”, “transferências de impostos” por meio de “fundos constitucionais de participação de Municípios (FPM), de Estados (FPE) e de desenvolvimento regional (FNDR)”, “reforma tributária”, “*royalties*”, etc.

A despeito da importância do tratamento tributário, considera-se esta uma preocupação concentrada eminentemente com o lado da oferta - capacidade de receita tributária -, na medida em que os entes federativos necessitam de recursos financeiros para proporcionarem os bens e serviços públicos a uma população específica envolvida no foco da ação pública, considerada em termos nacionais, regionais, estaduais ou municipais. Em última instância, a questão tributária tem (ou deveria ter), também, seu rebatimento analítico em alguma escala territorial.

Contudo, o problema federativo-territorial não está somente relacionado com a busca por uma melhor alocação dos recursos tributários (funções alocativas), a despeito de sua relevância em termos distributivos. É preciso saber, de forma complementar, se esses recursos são efetivamente utilizados - como, onde, para que e para quem - e se os bens e serviços providos e ofertados estão apropriadamente compatíveis com as demandas e as necessidades da sociedade particular, em determinado município, estado ou região. Mais do que obter recursos tributáveis, é preciso avaliar e acompanhar se os recursos públicos estão sendo bem utilizados pelo agente público na provisão e oferta adequada de bens e serviços

públicos no atendimento das demandas sociais específicas, de maneira eficaz, efetiva e eficiente (funções distributivas)⁶.

Musgrave (1956, p. 333)⁷ observa que:

uma teoria precisa incluir a receita, bem como o lado da despesa do plano domiciliar, e ambos precisam ser determinados como partes integrantes do mesmo sistema... Uma teoria do orçamento múltiplo propõe distinguir entre três funções principais do orçamento, prevendo: 1) satisfação dos desejos públicos; 2) ajustes na distribuição de renda e 3) estabilização. O departamento fiscal do nosso governo imaginário é dividido em três ramos que lidam com estas funções, respectivamente [tradução literal].

Portanto, junto a uma dimensão da capacidade de oferta (receita) pública deve estar associada uma dimensão de demanda social atrelada às despesas públicas existentes nas diversas partes do território nacional, seja devido a variados interesses da população específica, seja em função das diversas e diferenciadas necessidades sociais, políticas e econômicas particulares nas variadas localidades do território nacional. As demandas, necessidades e interesses sociais são, por definição e princípio, heterogêneas, diferenciadas e desiguais no território. E, assim, tanto a execução das políticas públicas realizada pelos entes federativos (gastos públicos) quanto as suas capacidades financeiras ou fiscais (receitas públicas) devem atentar para essa complexidade social, econômica e política no território.

A partir da compreensão dessa complexidade, passa-se, então, por uma tentativa de identificação de um possível tratamento conceitual comum entre federalismo e território, que procure compatibilizar uma visão mais homogênea com outra mais heterogênea das diversas ações públicas possíveis nas diferentes escalas territoriais: nacional, regional, sub-regional, estadual e local ou municipal.

⁶ Restando, ainda, a função estabilizadora, aqui considerada implicitamente.

⁷ Such a theory must include the revenue as well as the expenditure side of the household plan, and both must be determined as integral parts of the same system....In approaching the design of a multiple budget theory I propose to distinguish between three major budget functions. These include (1) the function of providing for the satisfaction of public wants; (2) the function of providing for adjustments in the distribution of income; and (3) the function of contributing to stabilization... [t]he fiscal department of our imaginary government is divided into three branches dealing with these functions respectively...

Em síntese, a questão federativa levantada neste estudo considera a questão orçamentária e fiscal com um olhar no lado da demanda, com ênfase na percepção da relação entre o gasto público e a demanda social passível de ser satisfeita por meio de arranjos federativos em diversas escalas territoriais: nacional, regional, estadual e local (municipal). O elo entre esses elementos e, mais particularmente, o indicador intrínseco ao tamanho da despesa pública realizada por um município, um Estado ou pela União está relacionado ao custo unitário, à 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 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 em função da demanda ou do consumo de bens e serviços públicos dos contribuintes (MUSGRAVE, 1959).

Giambiagi e Além (2008, p. 5) consideram que “a questão que se coloca para a sociedade é, justamente, como ratear os custos de produção dos bens públicos entre a população”. Entende-se que uma resposta possível a esse questionamento é encontrada por meio da análise da despesa pública, aqui proposta, compreendendo a relação entre os entes federativos, suas responsabilidades e competências na execução das políticas públicas, e a demanda social em determinada porção territorial do país. 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 distribuída no território.

No passado como no presente, o lado do gasto público e da demanda social é muito pouco analisado. Samuelson (1954, p. 387) já alertava para o fato de que “os economistas têm negligenciado a teoria da despesa pública, despendendo muito de suas energias na teoria tributária” [tradução livre]. Mas, a preocupação desse autor sobre 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 “pública” 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. Apesar de ser mantida a ideia de homogeneidade dos bens, num “mercado” de concorrência perfeita entre bens e, também, localidades. A ideia-chave de Tiebout é a de 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 de bens e serviços públicos (e privados) locais proporcionam um fluxo perfeito de cidadãos (migração) no território, levando, no

longo prazo, a 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.

A despeito das limitações e restrições em termos de pressupostos e hipóteses teóricas e, portanto, de suas aplicabilidades, esses dois autores proporcionaram as bases referenciais conceituais originais para a distinção atual entre competências federativas nacionais (União) e locais (Municípios ou Estados) na provisão de bens e serviços públicos “puros ou homogêneos”.

Os avanços teóricos posteriores, porém, contam com a possibilidade de existirem bens públicos “impuros”⁸, 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 ou produção de bens e serviços, conduzida ou induzida pelo Estado e/ou pelo setor privado (STIGLITZ, 1986).

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 artigo, e seus efeitos positivos ou negativos na sociedade são regionalmente localizados em algum nível ou escala

⁸ Denominados bens “semipúblicos” ou “meritórios”, como os exemplos clássicos de infraestrutura, educação e saúde. Para uma revisão da literatura sobre essa evolução (MENDES, 2005).

federativa em função de seus aspectos espaciais ou territoriais: municipal, estadual, regional ou nacional⁹. 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, op.cit.).

Ao mesmo tempo, esses elementos teóricos representam partes constitutivas da ação pública, nas suas diversas dimensões ou esferas: federal, regional, estadual e municipal. Ou seja, a questão federativa é parte integrante da discussão sobre os meios ou instrumentos público, privado e/ou público-privado, para onde (em qual local) e para quem é realizada a provisão ou produção de bens e serviços públicos no atendimento de necessidades ou demandas sociais, políticas e econômicas localizadas em regiões do País.

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 referência teórica “Samuelson-Tiebout” complementada com as implicações associadas às externalidades, à escala, à aglomeração e ao congestionamento, introduzidas originalmente por Margolis (1955), é expandida desde então. Constitui-se o que se pode considerar, neste estudo, a primeira parte ou componente de um referencial teórico que pode ser denominado de “federalismo territorial ou regional”.

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

⁹ A dimensão ou escala internacional ou global será considerada apenas ocasionalmente; o enfoque é intra-nacional, inter e intraregional.

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.

Economias de aglomeração referem-se aos ganhos de eficiência que beneficiam atividades produtivas em situação de proximidade geográfica e que seriam inexistentes se as atividades tivessem localizações isoladas. Três tipos de economias de aglomeração são decorrentes da: 1) da concentração industrial, i.e., de rendimentos crescentes de escala: número de estabelecimentos (industriais, comerciais, etc); 2) da localização, relativo a proximidade geográfica (redução de custos transacionais, de transportes etc); e 3) da urbanização, sujeito 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 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 relacionados 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 sejam 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, de seu lado, 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 meso regionais 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.

Assim, não se trata apenas de delimitar os limites territoriais ou regionais de atuação pública, por melhores que sejam os diagnósticos e critérios adotados nessa delimitação, mas de estabelecer como (por meio de quem ou de qual instrumento) os elementos federativos envolvidos na política pública podem ou devem ser adotados em determinado território e com que objetivo (para que ou para quem).

Deve-se procurar, assim, uma conciliação ou interface entre essas duas abordagens teóricas e seus elementos conceituais e metodológicos relacionados a esses dois temas (federalismo e território), apoiada, por um lado, na economia do setor público e, de outro, na economia regional e nas teorias do gasto público, dos bens públicos (nacionais ou locais), das demandas ou escolhas sociais e nos conceitos de economias de escala e aglomeração, de externalidades. Trata-se de

uma tarefa que exige cautela, pois sujeita a 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 muitas vezes 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), relativas 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 os preceitos constitucionais e legais das funções do Estado¹⁰ na provisão de bens públicos, em seus níveis federados, e a sua relação com a demanda ou escolha social, que permitem 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

¹⁰ O orçamento traz as principais funções de governos nas áreas: educação, saúde, defesa nacional, justiça, assistência e previdência social etc.

a compatibilidade da execução orçamentária com as demandas e as escolhas da sociedade nacional, regional, estadual ou local (municipal).

Essa intersecção ou conjunção teórica entre federalismo e território permitirá na seção seguinte, no caso específico brasileiro, discutir o modelo federativo nacional para uma ação pública articulada, cooperativa ou compartilhada dentro de um contexto regional e nacional. Consideram-se alguns referenciais normativos que integrem os dois temas (federalismo e território) para uma análise mais adequada dos indicadores utilizados e dos resultados apresentados posteriormente, que sirvam para possíveis construções e aprimoramentos instrumentais e de mecanismos federativos propostos ao final.

3. ASPECTOS NORMATIVOS DO GASTO PÚBLICO REGIONAL

Com a promulgação da nova Constituição Federal brasileira, de 1988, a estrutura federativa nacional é alterada profundamente e começa a se reajustar às suas diretrizes normativas, fundamentadas em novos arranjos federativos adaptados aos tempos democráticos. Era esperado que, de um período autoritário e centralizador das políticas públicas no executivo federal, até meados dos anos 80, os novos ares democráticos criassem as condições para uma maior descentralização do poder e da ação pública. Apesar de que não exista necessariamente, na teoria e na prática, uma relação direta, causal, entre centralização e autoritarismo e democracia e descentralização (LASSANCE, 2012).

Iniciava-se, enfim, um novo ciclo do sistema federativo nacional, agora com a autonomização dos municípios como mais um ente federativo, além dos estados e da união (LINHARES et al., 2012). Essa decisão político-jurídica modificaria totalmente a forma como os poderes públicos, nas suas diversas esferas,

enfrentariam os problemas das heterogeneidades e desigualdades socioeconômicas regionais no país. É difícil imaginar que uma estrutura institucional da política e do planejamento nacional e regional, construída e implementada nos anos 60 a 80, continuasse imune aos novos rumos do federalismo republicano e democrático no país¹¹, dentro de um contexto nacional e internacional cada vez mais complexo.

Para além das frustrações de uma época áurea do planejamento nacional de desenvolvimento e da política pública predominantemente centralizada, que se esvaiu nas últimas décadas, é preciso repensar uma nova forma de fazer política e planejamento em novo contexto de descentralização, coordenação, articulação dos instrumentos políticos para a provisão de bens e serviços públicos.

A nova Constituição dá as bases dessa atual maneira de enxergar o local e o regional na estrutura do planejamento, do orçamento e das políticas públicas nacionais (MOTTA, 2009), a despeito de que os arranjos federativos existentes, nas mais diversas áreas, requererem adaptações constantes a novas situações socioeconômicas e institucionais, enquanto ainda persistem antigas mazelas da questão regional.

A despeito da Constituição Federal de 1988 (CF 88) normatizar os instrumentos básicos e fundamentais para a construção de arranjos federativos que proporcionem uma maior articulação, cooperação e coordenação das políticas públicas em várias escalas territoriais, muitos desses mecanismos não foram, ainda, adequadamente regulamentados.

¹¹ A atribuição de responsabilidade pela desconstrução institucional do planejamento e das políticas regionais ao “governo federal” minimiza a funcionalidade de um arranjo ou pacto federativo mais profundo. Não por acaso, dois períodos de governos federais aparentemente distintos, do ponto de vista de “modelos de desenvolvimento” e na forma de tratar a “questão regional” se mostram tão parecidos do ponto de vista prático na (in)capacidade de implementação de uma nova política e de um novo planejamento nacional de desenvolvimento regional.

Isso expressa a ausência de consensos mínimos entre os entes federativos, seja na esfera executiva seja nas esferas legislativa e judiciária, para a redução de conflitos causados por indefinição de competências exclusivas e comuns e usos sobrepostos de instrumentos próprios e compartilhados de políticas públicas. A lacuna, que começa com a falta de uma visão coesa e estratégica do planejamento, redundando em problemas concretos e recorrentes de uma programação e execução orçamentária desprovida de uma perspectiva territorial integrada com o objetivo de desenvolvimento nacional.

Precisa-se reconstruir uma nova maneira de lidar com essa questão, agora dentro de uma nova estrutura federativa em que os municípios, os estados e a união passaram a ser integrantes de uma forma diferente de fazer política e planejamento. O ponto de partida, aqui defendido, está na maneira como é construído e executado o orçamento público e de como ele poderia estar melhor enquadrado em um arcabouço político de cooperação e de planejamento nacional e regional brasileiro (MENDES et al., 2014).

O orçamento público é estabelecido constitucionalmente - artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988 - como uma estrutura integrada pelo planejamento plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). A mesma estrutura cabe para todos os entes federativos. Os dispositivos constitucionais para cada uma dessas peças orçamentárias incluem a preocupação ou o interesse por uma visão regional do planejamento e orçamento (BRASIL, 2013).

As normas sobre a *regionalização* das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras (art. 165, § 1º), a elaboração dos planos e programas, nacionais, *regionais* e setoriais em consonância com o PPA (idem, § 4º) e os efeitos *regionais* sobre a receita e a despesa

decorrentes dos gastos ou benefícios tributários (idem, § 6º) procuram introduzir uma leitura regional do planejamento e orçamento público. Ao mesmo tempo, entre as funções das componentes do orçamento, especificamente a fiscal e de investimento das empresas públicas e mistas¹², está a de reduzir as desigualdades inter-regionais, “segundo critério populacional” (idem, § 7º).

Observando-se este dispositivo constitucional apenas, não fica claro como um único indicador pode servir de base suficiente para atingir aquele objetivo da redução de desigualdades. Contudo, esse critério constitucional tem consequências importantes na alocação de recursos públicos entre os entes federativos, a exemplo dos Fundos de Participação para Estados e Municípios - FPE e FPM, respectivamente. Note-se que uma possível tentativa de alteração nesse dispositivo exigiria projetos de emendas constitucionais. Regulamentações posteriores procuram complementar esse critério populacional com outros indicadores, como a renda per capita ou a renda domiciliar per capita, como discutido a seguir.

Independente de qualquer análise da racionalidade técnico-normativa sobre a programação orçamentária ou do seu planejamento prévio, a ação pública, em tese, em seus diversos níveis federativos e escalas territoriais, contribui para reforçar, manter ou amenizar as desigualdades socioeconômicas no país. Ao Congresso Nacional caberia “examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais... e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária...” (art. 166, § 1º, inciso II). Ao Tribunal de Contas da União compete auxiliá-lo no controle externo (art. 71). Mas, a sociedade pode e deve cobrar um processo orçamentário, um acompanhamento da execução pública e seus efeitos de forma mais transparente, eficaz, efetiva e eficiente.

¹² Mas, também, a de seguridade social, que também tem efeitos regionais relevantes.

O processo orçamentário, assim, prevê um planejamento prévio em que a dimensão regional é parte integrante da política pública, dos diversos planos e programas nacionais e setoriais, e estabelece que sejam avaliados os efeitos e os impactos da ação pública, nas suas várias esferas federativas, em particular na sua dimensão regional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008; IPEA, 2010).

No debate sobre planejamento e orçamento seriam dadas as condições e os critérios orientadores para que houvesse uma organização da ação pública em uma estrutura federativa, compatível com as necessidades e demandas sociais heterogêneas e desiguais no território nacional. A realidade nacional, porém, continua a demandar melhor planejamento e organização na ação pública, tendo em vista a constatação de manutenção de altas taxas de desigualdades socioeconômicas pessoais e regionais no país. Apesar de avanços recentes, reconhece-se a falta de estratégias de desenvolvimento no planejamento público e de cooperação federativa para a provisão mais efetiva, eficaz e eficiente de bens e serviços públicos em contexto de desigualdades sociais e regionais.

Na prática, do ponto de vista da distribuição de receita tributária – “bolo tributário” -, adotou-se a fórmula de que deve haver uma relação proporcional direta entre o tamanho da população e o montante de recursos tributários a ser alocado a uma determinada esfera federativa - município ou estado -, seguindo o princípio constitucional citado (art. 165, § 7º). Trata-se de uma forma de compatibilizar a capacidade tributária ou fiscal de ofertar bens e serviços públicos, dada pelo nível de receita tributária disponível, própria e transferida, com o nível de demanda social local, dado pelo tamanho populacional.

Parece um critério justo ou racional, levando-se em consideração que cada cidadão tem o mesmo direito a receber bens e serviços públicos, caso não houvesse

diferenças e desigualdades interpessoais e regionais de partida ou caso todos os entes federativos e os bens e serviços públicos providos fossem homogêneos. Em tese, cada cidadão brasileiro tem o direito a receber a mesma quantidade e qualidade de bens e serviços públicos, independente de sua localização e situação socioeconômica.

Porém, dadas as desigualdades social e econômica vigentes e a heterogeneidade federativa, não tem o mesmo efeito dar R\$ 1,00 - ou ofertar uma unidade de valor de um bem ou serviço público - a uma pessoa pobre em um município do interior da região Norte ou Nordeste e para outra pessoa rica em uma capital da região Sul ou Sudeste¹³, por exemplo.

Como existe uma correlação positiva alta entre o tamanho populacional e o grau de desenvolvimento social e produtivo local, como será apresentado mais a frente, esse critério populacional acaba privilegiando, com mais recursos públicos, locais em que, por concentrarem, historicamente, maior produção, renda e arrecadação atraem uma quantidade maior de pessoas, e vice-versa, adensadas em centros urbanos, estados e regiões com estruturas públicas mais desenvolvidas.

Ademais, contrariando o propósito corretivo da ação estatal para a redução das desigualdades inter e intra regionais¹⁴, mais recursos *públicos* para a provisão de bens e serviços públicos estariam sendo alocados e concentrados em locais onde o ambiente de *mercado* e a disponibilidade de bens e serviços *privados* já estariam mais desenvolvidos. Neste caso, mais bens e serviços públicos, também, estariam sendo crescentemente disponibilizados. Cria-se, portanto, um ciclo vicioso entre maior concentração produtiva e da população, exigindo maior ação pública em

¹³ A definição de percentuais iguais para a execução orçamentária em determinadas áreas por todos os municípios ou estados, independente de tamanho, localização e outros fatores sociais, políticos e econômicos se enquadra na mesma distorção.

¹⁴ Entre as principais funções de Estado estariam, além da alocação e estabilidade, a (re)distribuição de recursos (MUSGRAVE, 1959).

mercados privados cada vez maiores. Sedimenta-se, assim, as distorções históricas sociais, econômicas e políticas da questão regional.

Como forma de compensar esse possível viés territorial concentrador via população, foi incorporado outro critério na distribuição de recursos tributários, um indicador municipal e estadual de renda *per capita*. Neste caso, a relação acontece de ser proporcionalmente inversa, ou seja, locais com menor renda *per capita* (Lei 5.172/1966; Lei Complementar 62/1989), alterada recentemente para renda domiciliar *per capita* (Lei Complementar 143/2013), receberiam mais recursos tributários.

Esse critério adicional de alocação de recursos, mais uma vez, é justificável racionalmente, considerando-o como um indicador *proxy* de pobreza ou de capacidade tributária individual e local, caso houvesse homogeneidade na distribuição interpessoal de renda e na estrutura de demanda por bens e serviços públicos, independente do tamanho, da estrutura social-produtiva e administrativa e da localização do município ou estado.

Mais recursos tributários não significam necessariamente uma melhor execução por parte dos entes federativos para uma provisão eficaz, efetiva e eficiente de bens e serviços públicos compatível com as demandas específicas. Deve-se considerar, ainda, que o peso populacional continua a interferir, como denominador no índice de renda, reduzindo o valor (numerador) da renda total ou domiciliar do município ou estado, o que influenciaria mais uma vez a alocação de recursos em direção a locais mais populosos, com maior concentração de renda. Mesmo porque grande parte da pobreza e da desigualdade está concentrada em municípios ou estados mais populosos, produtivos e desenvolvidos.

Ou seja, na distribuição de recursos tributários para dotar de capacidade financeira (de oferta) de bens e serviços públicos pelos entes federativos, os critérios de população e de renda *per capita* são insuficientes para compensar a heterogeneidade na capacidade administrativa dos entes federativos e nos desequilíbrios socioeconômicos regionais. Outros critérios alternativos precisam ser incorporados de forma a dotar os entes federativos de condições efetivas para o cumprimento daqueles objetivos constitucionais de redução das desigualdades e de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, entende-se que o olhar apenas do lado da receita ou da capacidade financeira de oferta de bens e serviços públicos não é suficiente para o entendimento da eficácia, eficiência e efetividade da ação pública. Primeiro, porque grande parte da arrecadação municipal ou estadual não é própria, ou seja, captada endogenamente, mas é adquirida por meio de transferências de instâncias superiores¹⁵. Segundo, porque devem ser consideradas, ainda, outras fontes de recursos próprios, incentivos indiretos (gastos ou benefícios tributários), empréstimos, financiamentos e transferências diretas e indiretas de recursos públicos, entre outras, que afetam a alocação, a distribuição e a execução final da receita fiscal entre os entes federativos.

Nesse sentido, a análise da despesa orçamentária ou do gasto público é parte fundamental, mas não suficiente, para o melhor entendimento de como a execução das políticas públicas, com os recursos disponíveis próprios e totais, atendem ou não a demanda da sociedade por bens e serviços públicos. Não se trata aqui somente de capacidade ou potencial de oferta, mas de análise do nível efetivo de bens e serviços públicos ofertados, por meio da execução orçamentária, no

¹⁵ Isso reflete, de certa forma, a incapacidade local de ampliar a arrecadação própria, proveniente de uma baixa renda local e/ou baixa produção interna.

atendimento da demanda socioeconômica local e regional. Apesar de que, do ponto de vista do equilíbrio contábil, a oferta (receita) é igual à demanda (despesa), é por meio da análise da execução orçamentária que efetivamente se sabe quais bens e serviços públicos foram disponibilizados onde e para quem e sobre o atendimento (ou não) das necessidades e demandas sociais específicas.

Do ponto de vista da despesa pública, existe uma diversidade de informações quantitativas e qualitativas disponíveis na programação orçamentária (BRASIL, 2014). As classificações orçamentárias por esfera, função, programa e ação revelam respostas a vários questionamentos sobre, por exemplo, quem realiza a ação governamental, qual a área da despesa realizada, quais os objetivos da ação, quais os beneficiários, quais as metas e os possíveis efeitos, entre outros.

Neste estudo, dada a escolha da abordagem regional, não será realizada uma análise exaustivamente desagregada da despesa pública. Optou-se por concentrar a avaliação dos gastos públicos executados nas esferas municipais e outras escalas (estaduais e regionais) em sua composição total – despesas orçamentárias -, ou seja, naquilo que está definido na classificação programática, no subtítulo da ação, em que se pergunta “*onde é feito?*” ou “*onde está o beneficiário do gasto?*” (BRASIL, 2013, p. 32).

Com a análise de padrão do gasto público no território nacional é possível perceber se a ação pública em suas várias esferas federativas é compatível com as demandas e necessidades específicas, heterogêneas e desiguais do ponto de vista social e regional. Essa análise permite, ainda, calibrar o processo de planejamento e de programação orçamentária, permitindo uma maior compatibilização entre uma visão regional do orçamento e uma maior cooperação federativa com o objetivo de redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional.

4. PADRÕES REGIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

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

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, sub-funções etc), orientadas e definidas por uma peça prévia de planejamento e programação; a segunda ocorre na sua efetiva execução¹⁶, 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 da 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, tratadas na próxima seção. Na realidade, os resultados encontrados na execução do gasto (segunda face) refletem as escolhas sociais e 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 (SANTOS, 2008). A despeito das especificações constitucionais da construção, acompanhamento e

¹⁶ No orçamento existem várias formas de abordar o gasto público: orçado, executado, liquidado e pago. Neste estudo, foi utilizado os dados do gasto executado, que, portanto, é considerado que ele será liquidado e pago em algum momento no tempo e em algum lugar.

avaliação do gasto público em nível regional, os dados dos sistemas de informações sobre a execução do gasto público encontram-se distantes de uma apropriação mais precisa para captar os efeitos do gasto público 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 (SIAF) cuja maior parcela consolidada é apropriada como “nacional” ou “regional” quando poderia perfeitamente estar em nível estadual (ZACKSESKI e RODRIGUES, 2007) ou municipal MENDES et al., 2014). 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 (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 fase sua fase de consolidação e as execuções das mesmas. Estas podem e devem ser detalhadas no menor nível ou escala territorial, particularmente no nível município. 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 precisos¹⁷.

Os dados municipais da despesa orçamentária (incluídas as transferências), disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consistem na melhor informação disponível para uma avaliação aproximada dos padrões do gasto público e seus reflexos territoriais. A despeito da compreensão sobre os limites e as

¹⁷ Os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) ou Centro-Oeste (FCO), por exemplo, não estabelecem, para além dos limites regionais administrativos previstos, que os recursos aplicados não podem ou não devam ser apropriados, pós-execução, em termos municipais. Isso não engessa mais ou menos os recursos constitucionais, o planejamento e a programação de aplicação dos recursos nas referidas regiões.

inconsistências dos dados, consolidados pela Secretaria, a partir de dados disponibilizados pelos municípios brasileiros.

Os dados populacionais e produtivos são aqueles censitários do IBGE de 2000 e 2010¹⁸, 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 faixas populacionais (Tabela 1 e Gráfico 1) é semelhante a uma curva de custo médio na produção de bens e serviços (MAS-COLELL et al., 1995). Esse padrão geral, discutido em alguns trabalhos (Mendes, 2013; e Mendes et al., 2014), revela despesas médias concentradas em muito 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 despesa médias semelhantes e maiores. Locais entre 50 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).

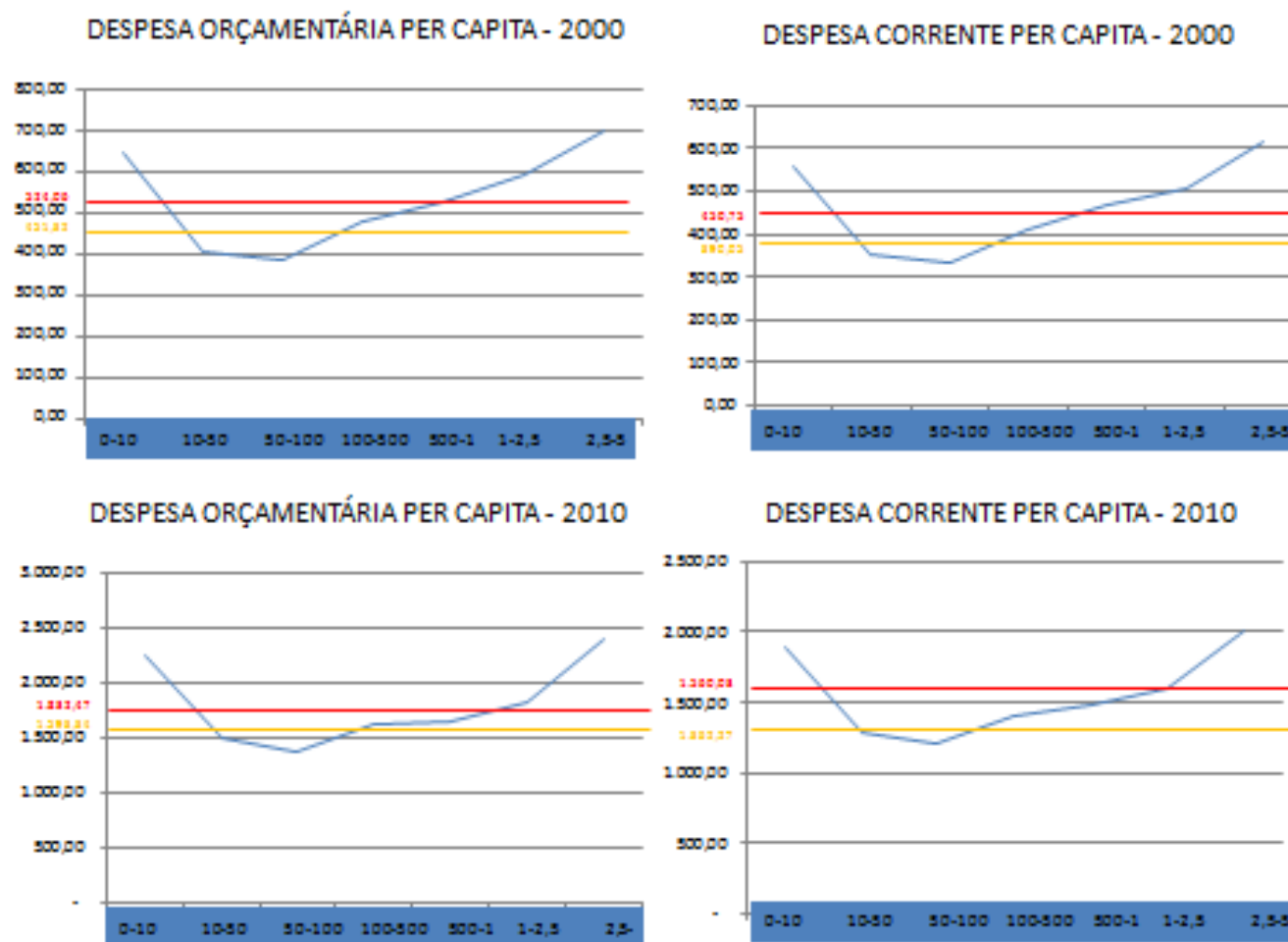
¹⁸ No Censo IBGE de 2000 existiam 5.561 municípios, com 5.507 instalados. No Censo IBGE 2010, existiam 5.565 municípios instalados.

Tabela 1 - Despesa per capita municipal (R\$), por faixa populacional e região - 2000/2010*

Regiões	Norte 2000		Norte 2010		Nordeste 2000		Nordeste 2010		Sudeste 2000		Sudeste 2010		Centro-Oeste 2000		Centro-Oeste 2010		Sul 2000		Sul 2010		
	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	Nº	Desp.	
Faixa Pop. (mil hab.)																					
< 10	148	406,7	132	1.167,6	541	359,3	491	1.071,3	774	615,6	731	1.457,8	225	615,6	203	1.462,9	686	587,9	662	1.435,0	
≥ 10; < 50	146	250,5	147	832,8	856	265,4	881	801,4	585	427,9	612	998,7	153	380,8	169	959,9	355	399,0	370	893,7	
≥ 50; < 100	22	223,7	35	749,6	91	201,4	106	682,6	104	448,5	96	935,1	15	288,4	15	834,0	51	366,3	52	744,1	
≥ 100; < 500	12	227,8	16	712,6	35	227,7	32	634,7	95	490,7	117	951,0	9	323,9	14	759,2	36	387,4	42	783,3	
≥ 500; < 1mil	-	-	-	-	5	354,9	7	650,4	11	535,4	12	813,9	1	342,9	2	848,6	-	-	2	749,1	
≥ 1 mil	2	292,0	2	569,3	3	373,9	4	747,5	4	592,2	5	939,6	1	528,9	1	902,1	-	-	-	-	
Total	330	280,1	332	806,4	1.531	297,1	1.521	764,6	1.573	518,4	1.573	1.016,0	404	413,4	404	961,1	1.128	435,2	1.128	921,0	

Fontes: IBGE (População) e STN/Finbra (Gastos); * Anos censitários

Gráfico 1 - Despesa Orçamentária per capita e Despesa Corrente per capita (R\$) – 2000/2010 (por faixa populacional)



Fonte: Tabela 4; Elaboração do autor.

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.

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 diversidade maior 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 baixa em função de condições relativas favoráveis, em termos de ambientes produtivos e sociais mais adequados para uma provisão de bens e serviços públicos com custos menores ou mais eficientes (ANDRADE e SERRA, 2001).

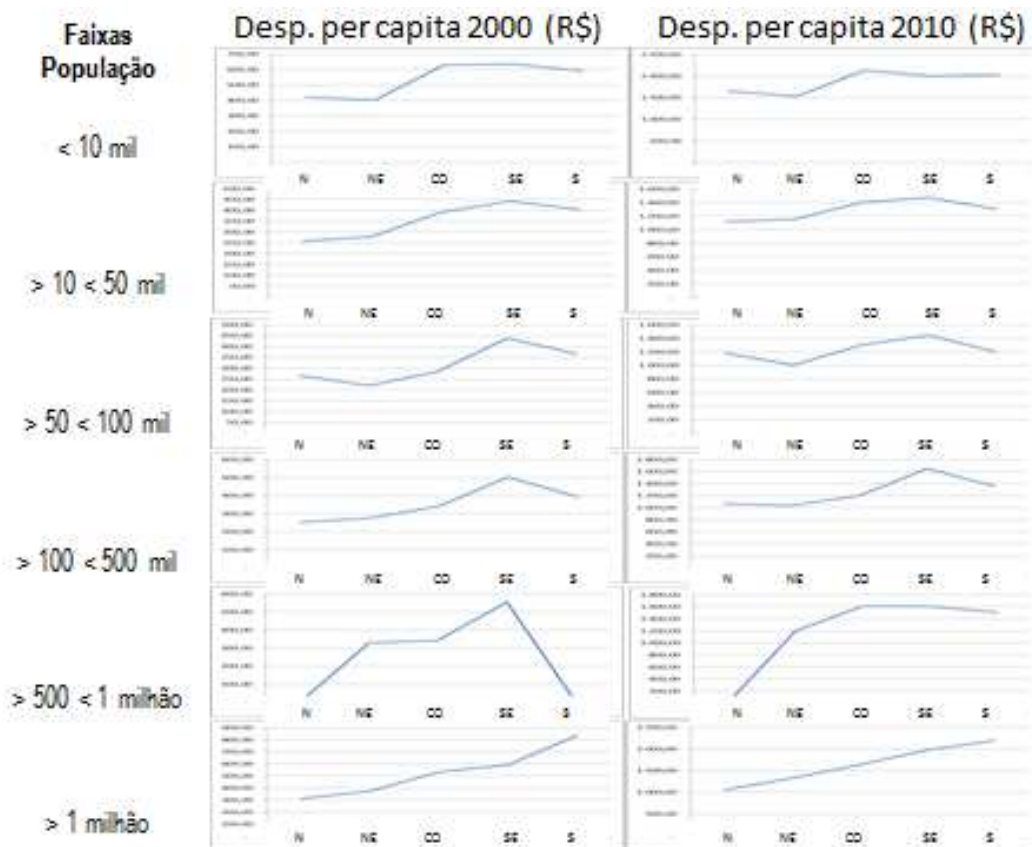
Do ponto de vista regional, os padrões gerais da despesa média são explicáveis por diferenças no nível e no custo de execução pública em contextos socioeconômicos desiguais e heterogêneos (Gráfico 2)¹⁹.

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, nessa 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

¹⁹ Note-se que esse padrão se deve a uma menor receita per capita nos municípios médios apenas fortalece o argumento de que a alocação de recursos e sua execução estão criando distorções territoriais importantes do ponto de vista da provisão mais eficiente de bens e serviços e da redução das desigualdades regionais.

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 federativa-territorial na execução orçamentária em contextos de desigualdades e heterogeneidades regionais e sociais.

Gráfico 2 - Despesa Orçamentária per capita (R\$) por faixa populacional e região - 2000/2010



Fonte: Tabela 4; Elaboração do autor.

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 demais regiões. Isso reflete provisões de

bens e serviços públicos em menor quantidade e, certamente, qualidade, em locais em que a ação pública deveria ser maior, dada a restrição de mercados privados menos desenvolvidos e 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, independente 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.

Não tem o mesmo valor e resultado o gasto público por pessoa (R\$ 1,00) em um local com e sem deficiências de infraestrutura, de mercado privado, e com e sem demandas e necessidades sociais e econômicas básicas maiores. Note-se que, o padrão intra-regional da despesa está pautado no mesmo comportamento em “U” nas mesmas faixas populacionais.

Observando-se as correlações entre despesas, PIB e população (Tabela 2) revela-se, primeiramente, distorções com relação aos dispositivos constitucionais e legais, tratados na seção anterior, que afetam o direcionamento de recursos tributários e, conseqüentemente, a sua execução. Que, por sua vez, apresentam padrões distorcidos que, combinados com os aspectos regionais, parece destoar dos objetivos constitucionais, em particular, de redução das desigualdades regionais.

Tabela 2 - Correlações PIB, PIB per capita, População e Despesa - 2000/2010

Despesa Total / PIB 2000	Despesa Total / PIB 2010
0,972744324	0,96032798
Despesa Total / PIB per capita 2000	Despesa Total / PIB per capita 2010
0,129706166	0,113450679
Despesa per capita / PIB 2000	Despesa per capita / PIB 2010
0,008704827	-0,01818878
Despesa per capita / PIB per capita 2000	Despesa per capita / PIB per capita 2010
0,133391388	0,406802903
Despesa Total / População 2000	Despesa Total / População 2010
0,974333081	0,981969204
Despesa per capita / População 2000	Despesa per capita / População 2010
-0,007196497	-0,078809349

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

A correlação positiva alta entre a despesa e despesa per capita com o PIB²⁰ ou PIB per capita vai de encontro ao princípio normativo de que locais com menor produto ou renda devem receber maior suporte da ação pública. A alta correlação positiva da despesa com a população reforça o argumento de que a ação pública privilegia locais com maior aglomeração, baseado na justificativa de que há maior demanda. Mas, na realidade, isso promove um ciclo vicioso na aplicação de incentivos públicos fortes nas grandes cidades, com maior mercado privado e mais rica. A correlação negativa entre despesa per capita e população revela ou reforça o dito anterior de que existe um fator de economia de escala ou de aglomeração atuando na ação pública.

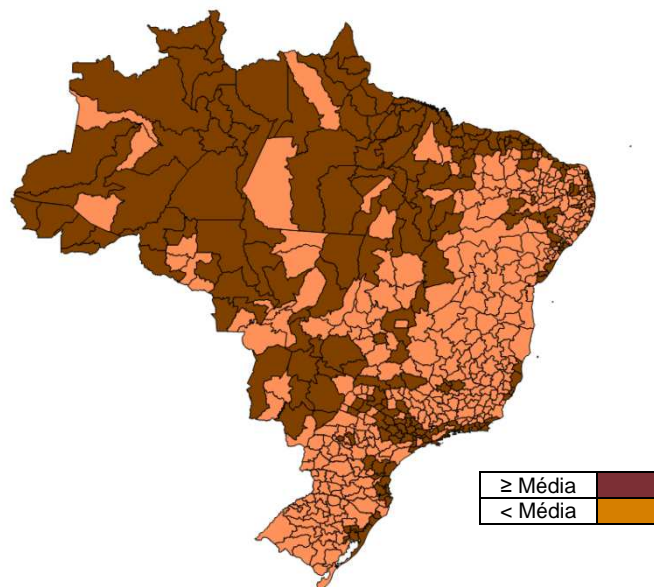
Do total de municípios analisados (5.159), 28,4% ou 1.467 reduziram sua população no período 2000-10. Desses, 98,2% ou 1.441 municípios tinham menos de 50 mil habitantes. Ou seja, integram o grupo de localidades com maior despesa média na provisão de bens públicos ou que indicam menor potencial para uma dinâmica social e econômica própria, o que desestimula a

²⁰ Há uma mudança na correlação entre PIB e despesa per capita em 2010, sugerindo uma alteração no padrão de despesa por pessoa maior em locais com menor PIB, advindo de programas sociais e beneficiários.

fixação de pessoas nas mesmas. 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 e 500 mil habitantes, das 500 localidades analisadas, 25 ou 5% do total tiveram redução populacional entre 2000 e 2010. Estas se situam na sua maioria no Rio Grande do Sul (10) e na Bahia (6).

Do ponto de vista territorial (regional), como se espacializam e se comportam esses padrões gerais socioeconômicos e da despesa pública, em termos georeferenciados, frente aos dados apresentados graficamente? No Mapa 1 observam-se as variações populacionais, acima (marrom escuro) e abaixo (marrom claro) da média nacional, entre 2000 e 2010.

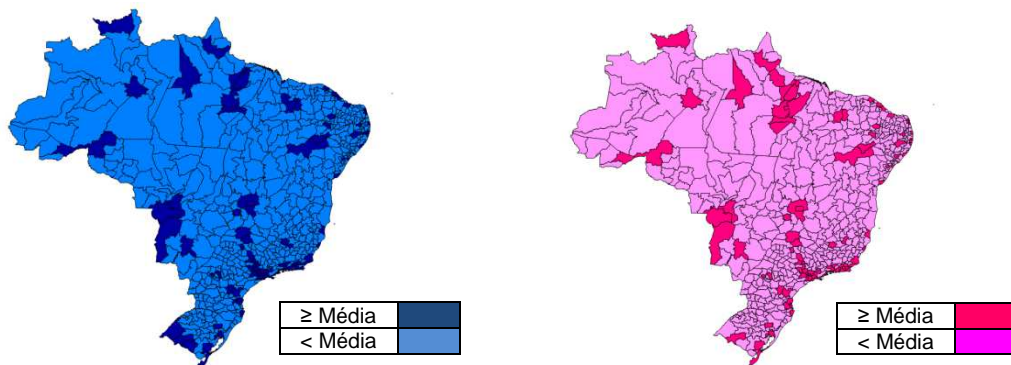
Mapa 1 - Crescimento da População 2000-10 por microrregião



Fonte: IBGE; Elaboração do autor.

Nota-se uma dinâmica nítida de interiorização no fluxo da população, com forte predominância do seu crescimento nas microrregiões do centro-oeste, norte e noroeste do país. Ao mesmo tempo, existe uma alta variação populacional, também, nos litorais dos estados e das regiões já mais aglomeradas do sul, sudeste e nordeste do país. Porém, em termos de estoque populacional, existe, ainda, uma permanente concentração populacional nas grandes cidades, especialmente nas capitais dos Estados (Mapas 2 e 3), tencionando a demanda por serviços e bens públicos e, também, a concentração de recursos públicos.

Mapas 2 e 3- População por microrregião 2000 e 2010



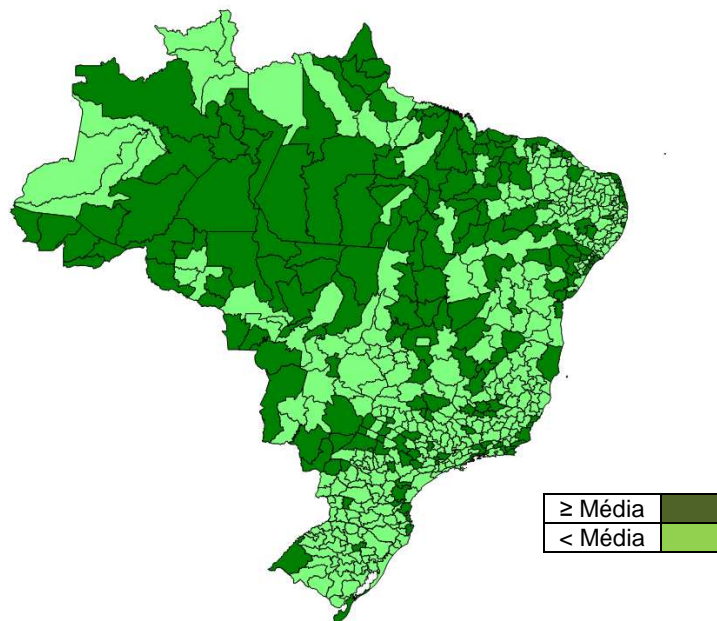
Fonte: IBGE; Elaboração do autor

Em contrapartida, focando-se nos 15 municípios que, pelo menos, dobraram seu tamanho em termos populacionais no período, estão localizados na sua maioria no sul do Pará (6) e no norte de Mato Grosso (4). Ou seja, há um nítido crescimento populacional para pequenas cidades (75% ou 11 das 15), com menos de 50 mil habitantes. As demais localidades, acima de 100 mil habitantes, estão localizadas, também, no leste Pará (3) e no norte do Rio de Janeiro (1). Isso demonstra que a pressão migratória sobre as pequenas cidades, muitas delas acompanhada de aumento de dinâmica produtiva, como

observada a seguir, gera novas necessidades, interesses e demandas socioeconômicas e políticas, sobrecarregando a capacidade administrativa e gerencial local para a provisão de bens e serviços públicos.

Essa dinâmica e estrutura populacional podem ser comparadas com o ritmo do crescimento e da estrutura do PIB médio microrregional²¹ (Mapa 4), 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.

Mapa 4 - Crescimento do PIB (R\$ mil) por microrregião 2000-10

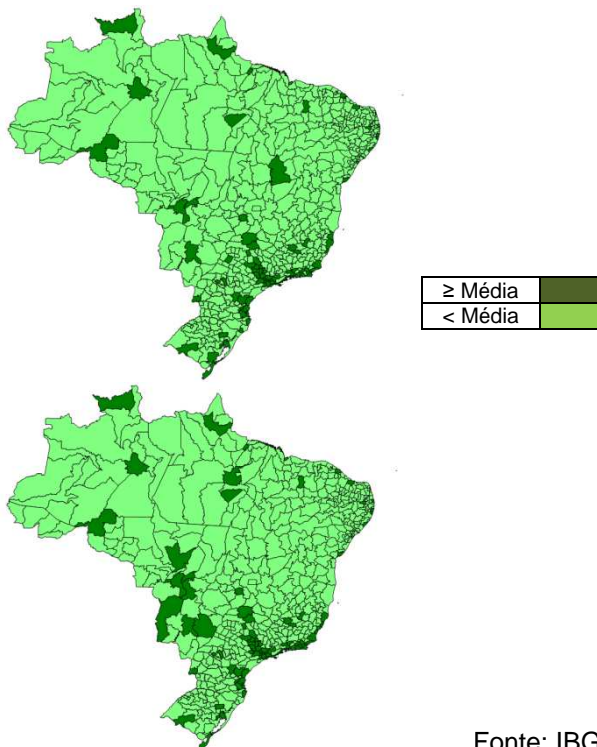


Fonte: IBGE; Elaboração do autor

²¹ O uso do PIB (municipal/microrregional), assim como das despesas, em termos *nominais* se deve a inexistência de deflatores de preços municipais e estaduais convenientes. O uso de índices médios nacionais de preços reflete uma grande distorção nos valores reais, reduzindo a amplitude das desigualdades regionais que se pretende demonstrar mais explicitamente.

Da mesma forma que a concentração populacional (Mapas 2 e 3), o estoque do PIB está concentrado nas grandes cidades e capitais do país (Mapas 5 e 6), reforçando a demanda socioeconômica por bens e serviços públicos. Contraditoriamente, esperava-se que a crescente influência dos mercados privados nessas localidades poderia compensar uma ação pública federativa menos incisiva e incentivadora, dada a necessidade de apoio das regiões e localidades menos desenvolvidas, em que o papel do Estado é mais premente. Mas não é isso que ocorre na prática, como será discutido posteriormente.

Mapas 5 e 6 - PIB (R\$ mil) por microrregião 2000 e 2010



Fonte: IBGE; Elaboração do autor

Fonte: IBGE; Elaboração do autor

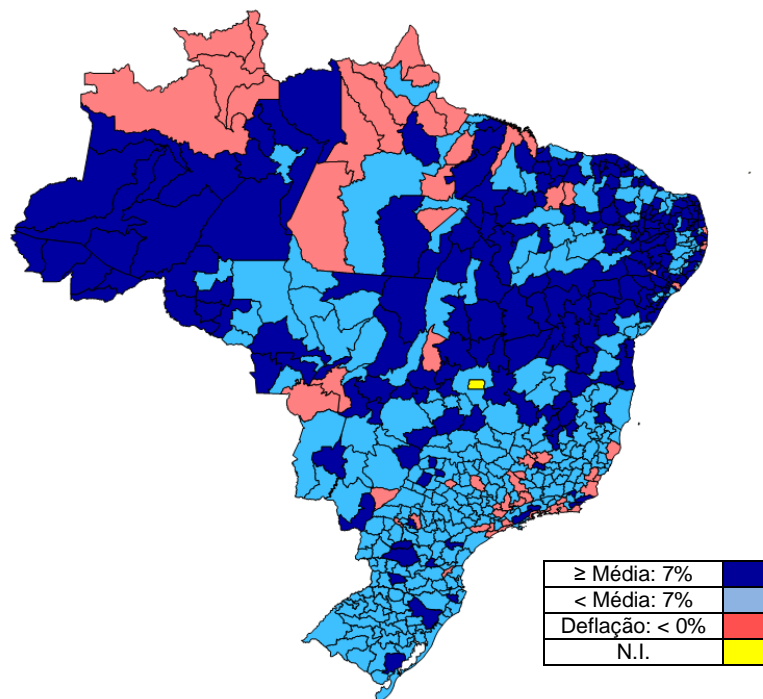
Apesar de 44% dos 48 municípios com maior crescimento do produto acima de quatro vezes no período, em termos nominais, estar concentrada na região Sudeste, em São Paulo (10), Minas Gerais (7), Rio de Janeiro (3) e Espírito Santo (1), é possível perceber uma nítida dinâmica positiva da produção econômica nos Estados de Mato Grosso (3) e Pará (2), e, também, Tocantins (6), Piauí (2), Rio Grande do Norte (2), Ceará (2), Sergipe (2), Bahia (2), Rio Grande do Sul (2) e Maranhão (1). É possível constatar, ainda, que em 98% dos municípios (47 dos 48) a dinâmica produtiva está concentrada em pequenas localidades, abaixo de 50 mil habitantes. Existe uma forte correlação positiva entre a dinâmica populacional e a dinâmica do produto (Tabela 2).

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 (IPCA, INPC, IGP) apenas 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 PIB 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 as transferências - dos municípios, que na literatura da economia do setor público (Mendes, 2005) é denominada de “tax share” (Mapa 7).

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 a maior demanda ou necessidade social presente. Os preços abaixo da média (azul claro) estão mais concentrados na região 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.

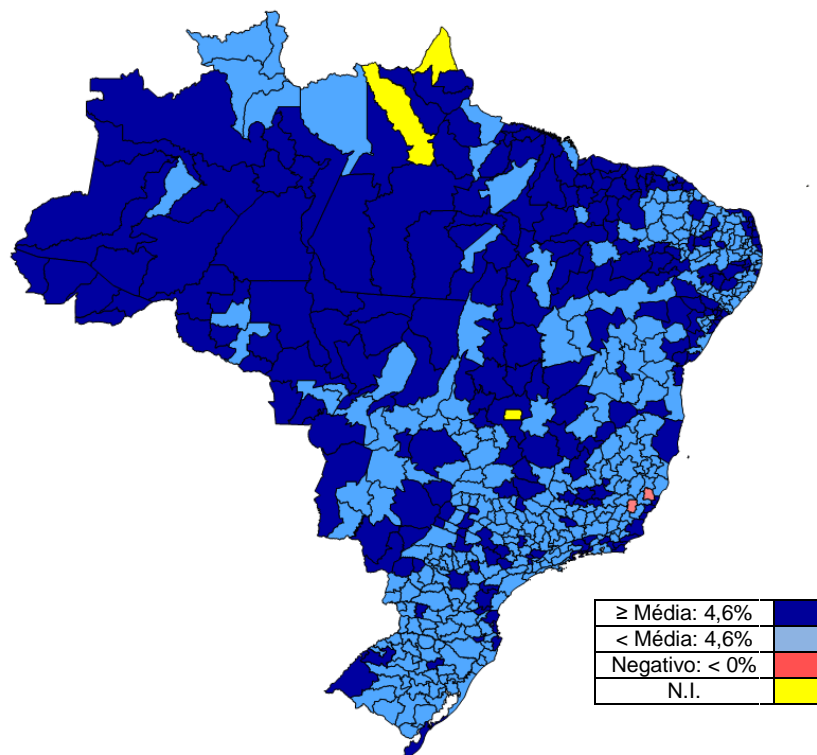
Mapa 7 - Variação do “Tax share” 2000-2010 por microrregião



Elaboração do autor, a partir de dados de receita do Finbra/STN.

Utilizando-se esse índice como deflator da variação do PIB nominal, encontra-se o resultado da variação real do produto, no período 2000-2010 (Mapa 8). Observe-se que o padrão territorial da dinâmica real do PIB não altera o resultado nominal encontrado anteriormente no Mapa 4, mas apenas acentua o papel dos preços (custos) dos bens e serviços públicos nas pequenas e pouco desenvolvidas cidades e regiões.

Mapa 8 - Crescimento real médio do PIB 2000-10 por microrregião



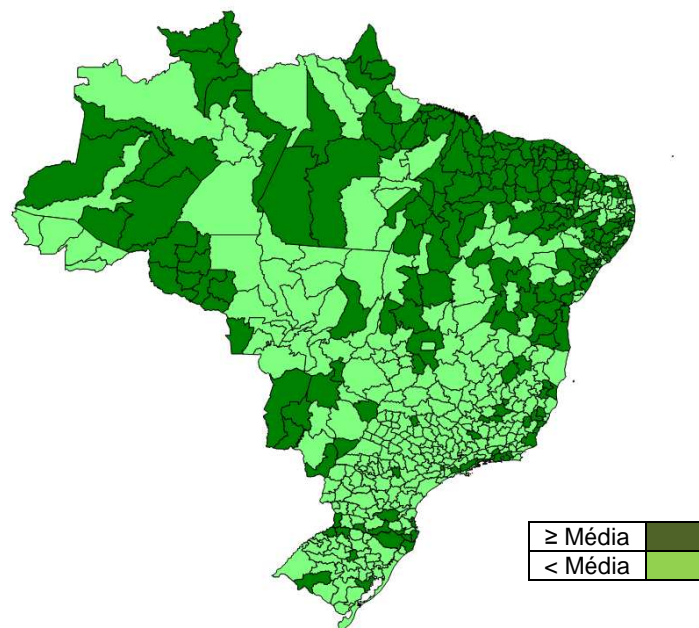
Fonte: IBGE; Elaboração do autor

Do ponto de vista da Despesa Orçamentária per capita (Mapa 9), acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional, é possível observar uma maior concentração do fluxo nas microrregiões do Nordeste, Norte e, um

pouco menos no Centro-Oeste. Observa-se que existem, ainda, incrementos relevantes em microrregiões específicas no Sul e Sudeste.

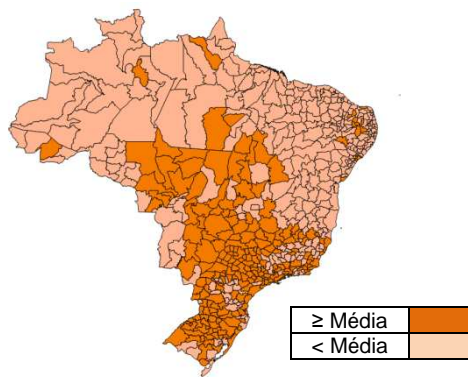
A despeito do aumento do fluxo de despesa per capita na década nessas regiões, o padrão de estoque da despesa pública (Mapas 10 e 11) se mantém inalterado nos dois anos, 2000 e 2010. Ou seja, é possível afirmar que a mudança de foco ou do fluxo da ação pública (despesa) na década, para o norte e nordeste do país, não foi capaz, ainda, de alterar a estrutura regional da despesa pública, com implicações na estrutura produtiva e populacional.

Mapa 9 - Despesa Orçamentária per capita por microrregião 2000-10

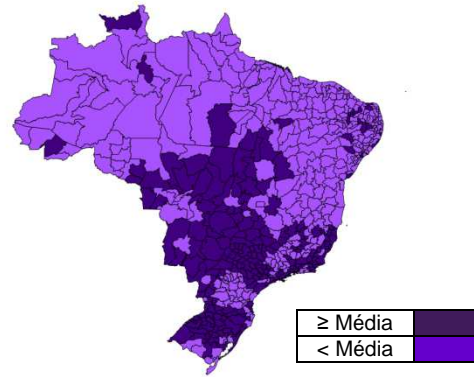


Fonte: STN/Finbra; Elaboração do autor

Mapas 10 e 11- Despesa Orçamentária per capita por microrregião 2000



Fonte: STN/Finbra; Elaboração do autor

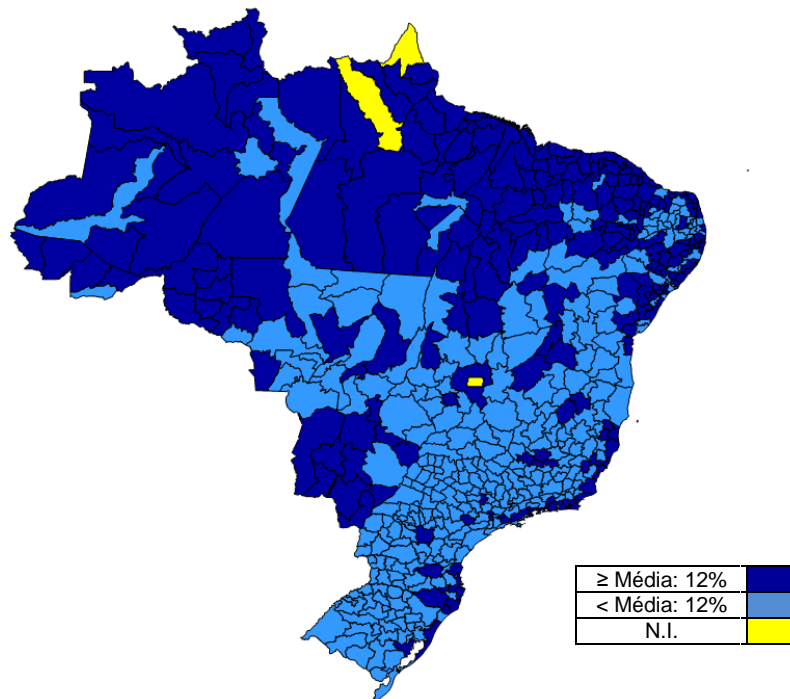


Fonte: STN/Finbra; Elaboração do autor

Nos 24 municípios onde mais cresceu a despesa total ou das 15 localidades onde mais cresceu a despesa per capita, em apenas quatro existe uma correlação direta (positiva) com os que apresentaram maior dinâmica produtiva e populacional. São eles: São Gonçalo do Rio Abaixo (MG), Alto Horizonte (GO), Presidente Kennedy (ES) e Porto Real (RJ). Ou seja, não há necessariamente uma compatibilidade entre crescimento populacional, produtivo, e a despesa média.

Considerando-se a despesa per capita deflacionada pelo índice calculado anteriormente (“tax share”), o seu padrão no território se mantém inalterado (Mapa 12), acima (azul escuro) e abaixo (azul claro) da média. Porém, reforça-se o argumento de que os preços mais altos em pequenas cidades e regiões menos desenvolvidas restringe mais ainda a provisão (real) de bens e serviços públicos nessas localidades.

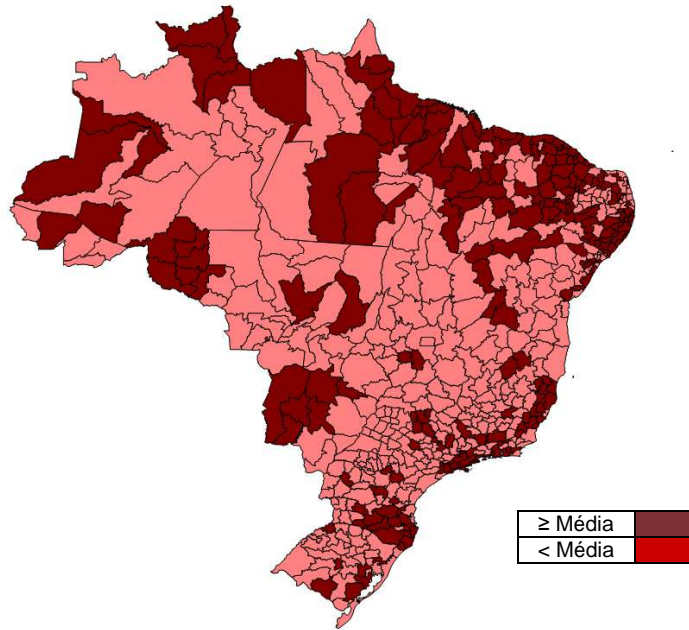
Mapa 12 - Variação real Despesa Orçamentária per capita por microrregião 2000-10



Fonte: STN/Finbra; Elaboração do autor.

A parcela da despesa orçamentária no PIB microrregional considerada (Mapa 13) acima (vermelho escuro) e abaixo (vermelho claro) da média nacional, também, segue o padrão anterior. Mesmo em microrregiões mais desenvolvidas, inclusive no sul e sudeste, existem variações altas na parcela da despesa sobre o produto total.

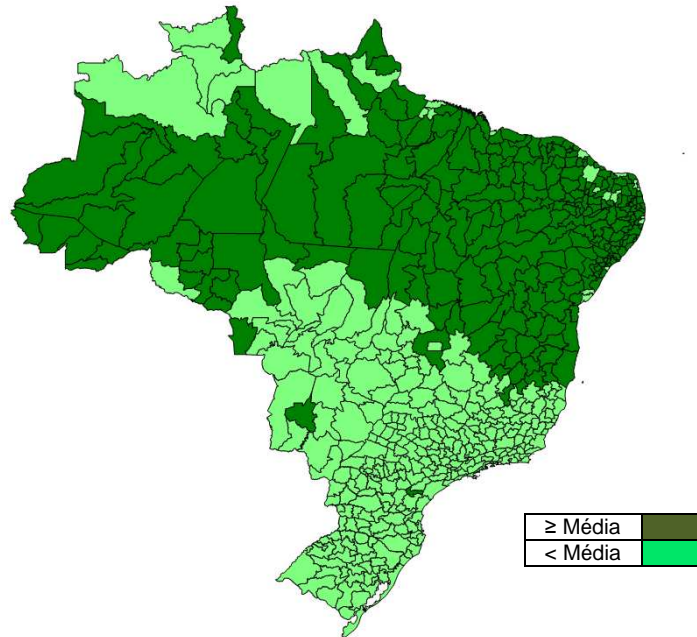
Mapa 13 - Variação nominal média DO/PIB por microrregião 2000-10



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

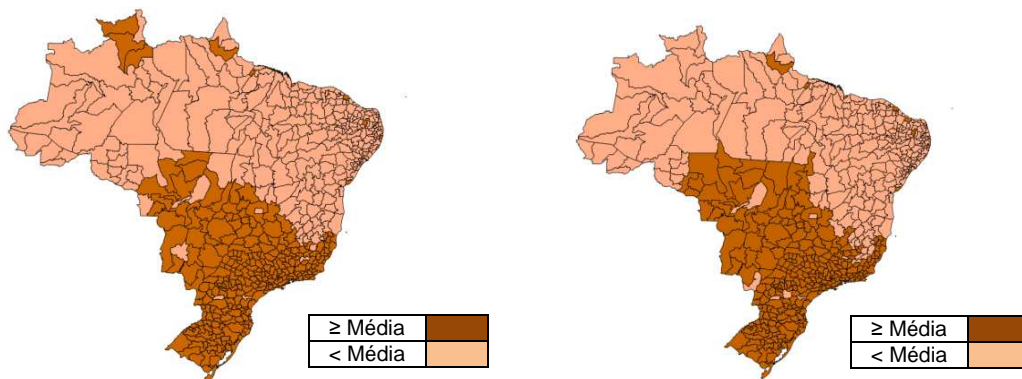
Por fim, considerando-se o comportamento médio microrregional do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), no período, demarca a evolução acima (verde escuro) e abaixo (verde claro) da média nacional, numa grande faixa em evolução superior, desde o sul da Bahia, cortando o norte de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, cobrindo quase todo o nordeste e norte do país (Mapa 14), a despeito dos seus níveis do Índice ainda inferiores à média nacional (Mapas 15 e 16).

Mapa 14 - Variação média IDHM por microrregião 2000-10



Fonte: IPEA/PNUD; Elaboração do autor.

Mapas 15 e 16 - IDHM por microrregião 2000 e 2010



Fonte: IPEA/PNUD; Elaboração do autor

Fonte: IPEA/PNUD; Elaboração do autor

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 acompanhasse melhor os efeitos dessas dinâmicas locais e regionais na ação pública. Em segundo lugar, 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 não 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 15), 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 georeferenciada dos dados, realizada anteriormente.

Para observar sua significância espacial, índices LISA (Índice Local de Autocorrelação Espacial)²² são utilizados para uma análise dos padrões espaciais do comportamento da despesa pública, da população, do PIB e do 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 (cor vermelha – correlação alta/alta e cor azul – baixa/baixa (associação espacial positiva); cor

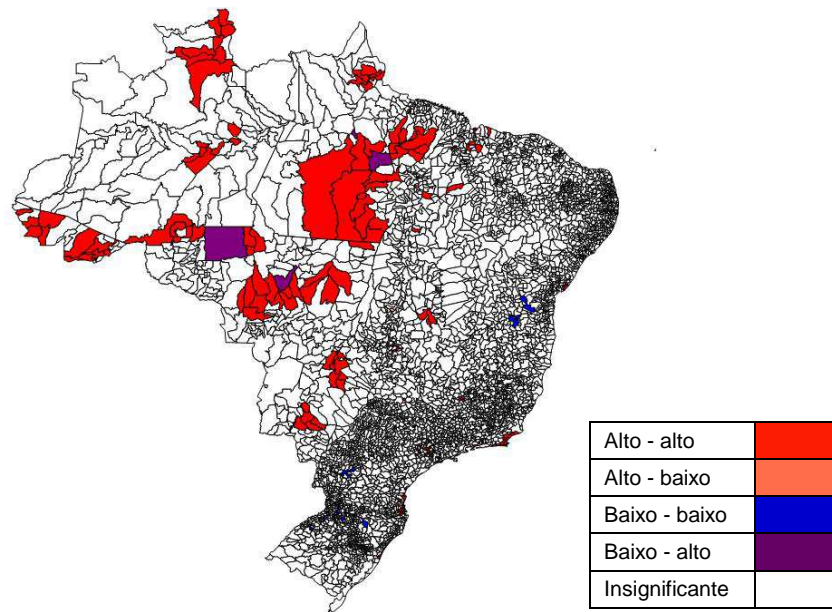
²² Programa IPEAGeo; Método de correção: Sidák; Método de vizinhança: Queen Normalizado; Nível de confiança = 5%. Sobre o método LISA ver ANSELIN (1995). Sobre Econometria espacial ver ANSELIN (1988).

roxa: baixo-alto; e cor salmão: alto/baixo (associação espacial negativa)), em regiões mais restritas do que aquelas já analisadas anteriormente, em termos georeferenciados (Mapas 1, 4, 9, 13 e 14).

A partir das mesmas fontes de dados municipais (IBGE; STN/Finbra), 2000 e 2010, percebe-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: aumento (queda) da média de um indicador em um município é acompanhado (a) de aumento (queda) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta/alta – cor vermelha; e baixa-baixa – cor azul); e o aumento (queda) da média de um indicador médio em um município é acompanhado (a) de queda (aumento) do mesmo indicador médio em municípios vizinhos (relação alta/baixa – cor roxa; e baixa-alta – cor salmão).

No caso da variação populacional (Mapa 17), 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 leste do Pará.

Mapa 17 - Variação Populacional 2000-10 (LISA)

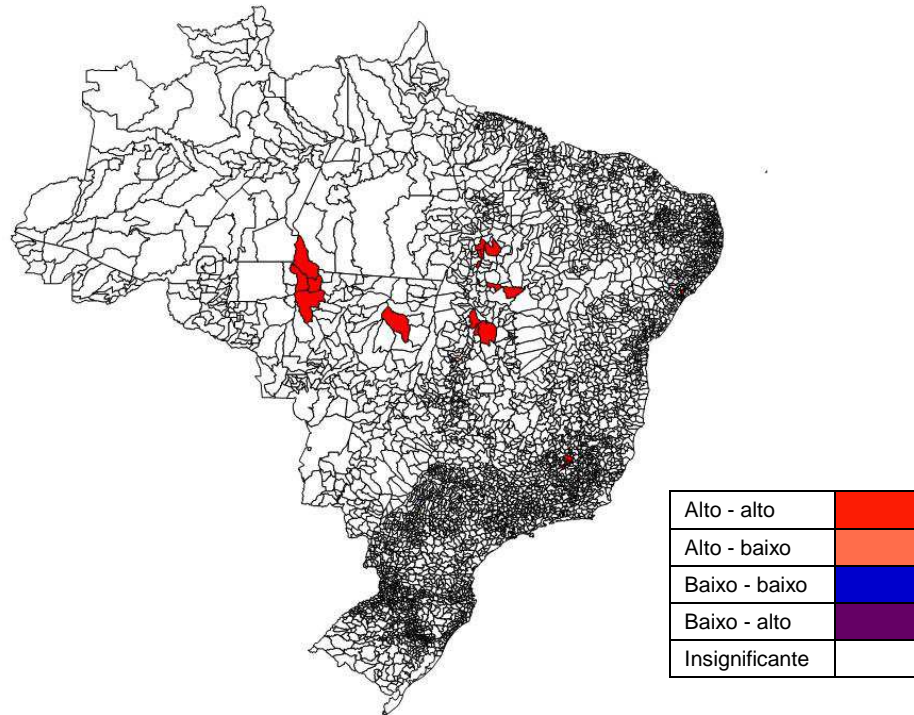


Fonte: IBGE; Elaboração do autor.

A correlação espacial do crescimento do PIB (Mapa 18) 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.

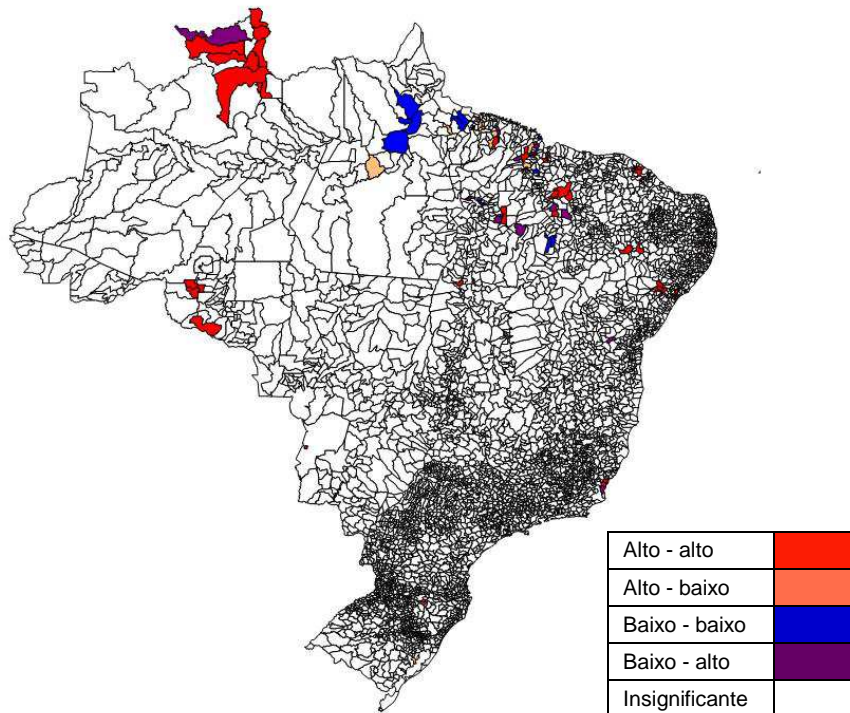
Os efeitos espaciais da Despesa per capita (Mapa 19) e da relação Despesa/PIB (Mapa 20) demonstram correlações alta-alta (com algumas exceções no Sudeste e Sul) e baixa-baixa particularmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, sugerindo uma situação ambígua em relação a ação pública e as dinâmicas socioeconômicas. Correlações espaciais baixa-alta são encontradas em Roraima e no Piauí e, alta-baixa, no Maranhão e Pará.

Mapa 18 - Variação do PIB 2000-10 (LISA)



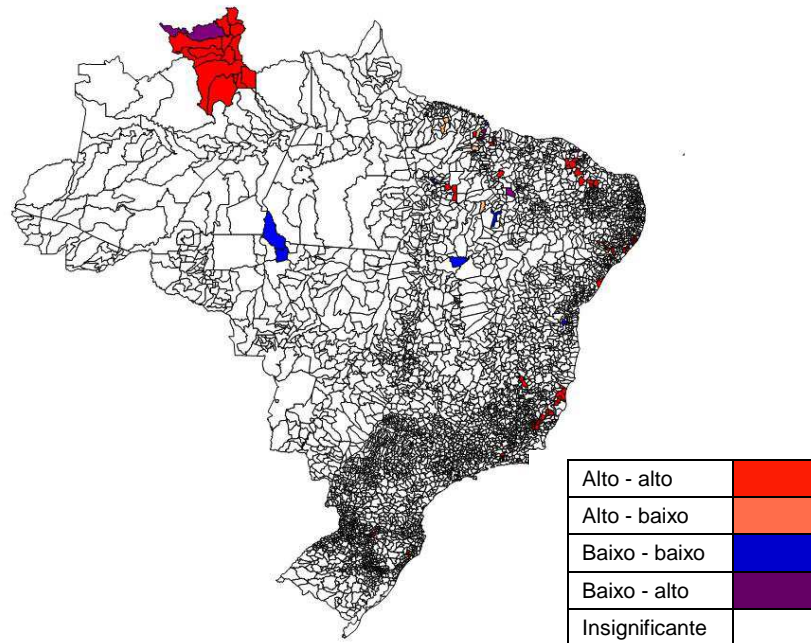
Fonte: IBGE; Elaboração do autor.

Mapa 19 - Variação Desp. Orçamentária (DO) per capita – 2000/10



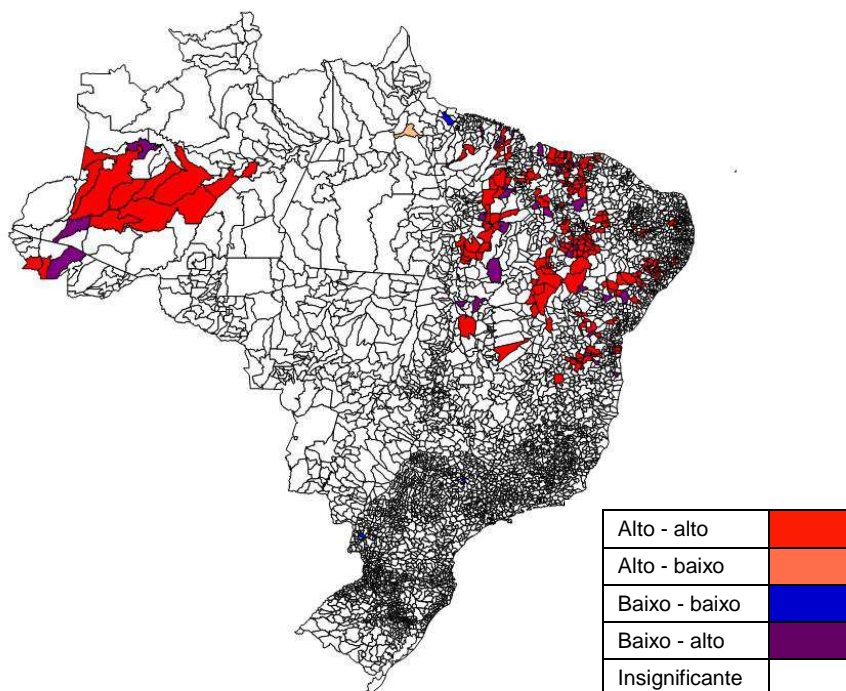
Fonte: STN/Finbra; Elaboração do autor.

Mapa 20 - Variação DO/PIB – 2000/10



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

Mapa 21 - Variação do IDHM 2000-10 (LISA)



Fonte: IPEA/PNUD; Elaboração do autor

O comportamento do IDHM (Mapa 20) mostra uma correlação espacial alta-alta em sub-regiões específicas do Norte e Nordeste, e no estado de Goiás (Centro-Oeste), reduzindo a significância espacial da grande área descrita nos dados georeferenciamentos simples do Mapa 5. Ou seja, o efeito transbordamento ocorre, mas não é tão ampliado quanto aparenta os dados georeferenciados. 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 associados com a baixa escala e 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.

Essa síntese pode ser observada a partir de padrões conjuntos das variáveis analisadas individualmente (População, PIB, PIB per capita, Despesa Orçamentária (DO), DO per capita e IDHM), por meio da construção de um índice geral de componentes principais para investigar a estrutura de dependência espacial multivariada²³ (KUBRUSLY, 2001; MINGOTI, 2005).

As tabelas 2 e 3 apresentam os resultados da análise de componentes principais incluindo todas as seis variáveis mencionadas anteriormente.

²³ Esta análise multivariada e de componentes principais teve a participação da estatística Mariana Vieira Martins Matos, bolsista do IPEA/DIEST.

Tabela 2 - Componentes Principais – municípios do Brasil (2000 e 2010)

Variáveis (Crescimento)	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
População	0,01743	-0,01367	0,32730	-0,04553	0,13322	-0,93411
PIB	0,30589	-0,74960	0,15120	0,01144	-0,56692	-0,01176
PIB per capita	0,21248	-0,54098	-0,34088	-0,01330	0,73880	-0,00155
DO per capita	0,58003	0,29931	-0,66307	0,02529	-0,25368	-0,26330
DO	0,72398	0,23577	0,56009	0,00744	0,22349	0,23782
IDHM	0,01996	0,00858	-0,02127	-0,99846	-0,02717	0,03758

Fonte: IBGE; STN/MF.

Tabela 3 - Distribuição da proporção de variância explicada segundo as componentes principais – dados municipais do Brasil (2000 e 2010)

Estatísticas	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
Desvio-padrão	183,397	111,517	46,868	13,765	11,171	5,625
Proporção da Variância	0,692	0,256	0,045	0,004	0,003	0,001
Proporção Acumulada	0,692	0,948	0,993	0,997	0,999	1,000

Todos os coeficientes da primeira componente são positivos (1ª coluna, tabela 2). Na tabela 73 é possível observar que a primeira componente consegue descrever 73% da variância dos dados. A primeira componente é um índice de desempenho global quanto às variáveis de crescimento analisadas. O coeficiente com maior peso nesta componente refere-se ao crescimento da despesa orçamentária (0,72). Quanto maior os valores das variáveis em análise para determinado município, isto é, quanto maior o crescimento relativo das variáveis, entre 2000 e 2010, maior será o índice do município.

Utilizando os coeficientes da primeira componente principal (PC1, na Tabela 2), o índice para cada município é calculado na seguinte fórmula:

$$\hat{Y}_{1i} = 0,01743 (\text{Cresc_pop})_i + 0,30589 (\text{Cresc_PIB})_i + 0,21248 (\text{Cresc_PIB_pc})_i + 0,58003 (\text{Cresc_DO_Pc})_i + 0,72398 (\text{Cresc_DO})_i + 0,01996 (\text{Cresc_IDHM})_i \quad (1)$$

A tabela 4 apresenta os índices dos 10 municípios com os maiores e menores valores calculados conforme a fórmula 1. Note-se que num mesmo Estado, em todas as regiões do país, é possível a ocorrência de comportamentos distintos, em função de contextos específicos.

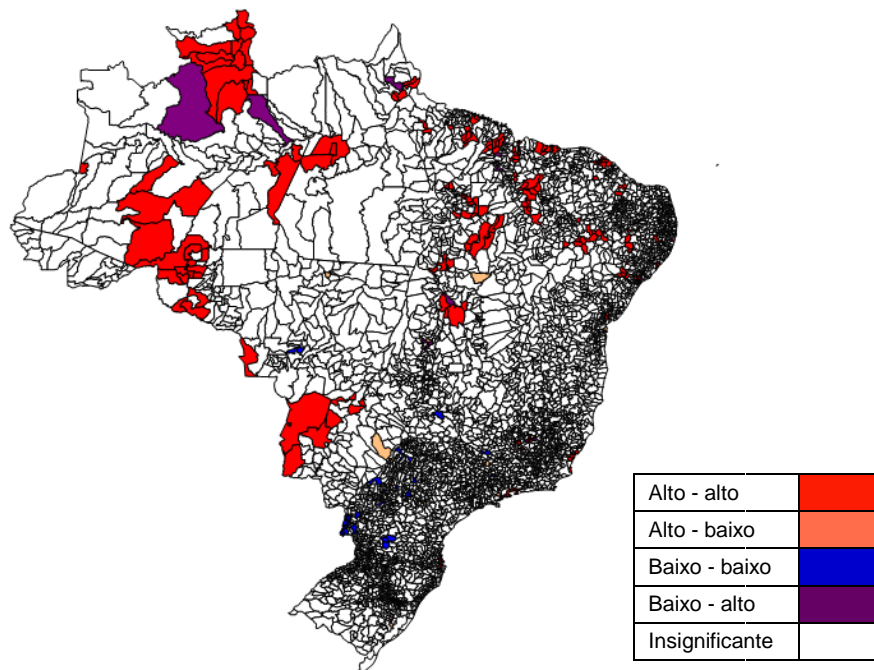
Tabela 4 - Os 10 municípios com maiores e menores índices – 2000/2010

UF	MUNICÍPIO	Índice	UF	MUNICÍPIO	Índice
MG	Soledade de Minas	-457,895	CE	Quixadá	1.300,678
MA	Penalva	-369,434	TO	São Sebastião do Tocantins	1.332,916
MG	Careaçu	-339,252	RO	Buritis	1.388,349
PR	Santa Helena	-338,102	RS	Arambaré	1.635,672
PR	Itaipulândia	-337,704	BA	Coronel João Sá	1.771,964
PR	Pato Bragado	-324,679	MA	Pinheiro	2.150,625
PI	Angical do Piauí	-318,723	PI	Floresta do Piauí	2.356,307
SP	Ibitinga	-316,245	ES	Presidente Kennedy	3.072,970
PI	Barreiras do Piauí	-310,070	MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	3.806,468
AL	Ibateguara	-306,975	GO	Alto Horizonte	3.921,992

No Mapa 22 é apresentado o indicador (multivariado) local de associação espacial (LISA) para os municípios do Brasil. Seu resultado pode ser entendido como uma sobreposição ponderada dos resultados individuais apresentados nos Mapas 17 a 19 e 21, além da inclusão dos índices de crescimento do PIB per capita e da Despesa Orçamentária (DO).

A correlação espacial alta-alta é obtida em sub-regiões específicas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa significância reforça o entendimento da dinâmica socioeconômica e da ação pública reposicionando-se para aquelas regiões. Correlações baixa-baixa são encontradas em estados do Sudeste e Sul do país, o que representa uma reconfiguração regional interna relevante, seja em direção as primeiras regiões seja em direção a sub-regiões já consolidadas nas próprias regiões mais desenvolvidas.

Mapa 22 - Indicador local de associação espacial (LISA) do índice – 2000/2010



Fonte: IBGE, FINBRA/STN, IPEA/PNUD; Elaboração do autor

Outro exercício com os dados multivariados é realizado, agora retirando as variáveis absolutas e restringindo-se às três variáveis que sintetizam os comportamentos socioeconômicos, de ação pública e de desenvolvimento local (PIB per capita, DO per capita e IDHM).

Nesse caso, todas as variáveis da componente são negativas, isto é, quanto menores os valores das variáveis em análise para determinado município ou quanto menor o crescimento relativo das variáveis, no período, maior será o índice do município. Isso denota uma inversão dos resultados anteriores com seis variáveis, mas que mantém o argumento sobre a dinâmica socioeconômica e a ação pública no território. O coeficiente com maior peso na primeira componente (tabela 5) refere-se ao crescimento da despesa

orçamentária per capita (0,96). A primeira componente consegue descrever 74% da variância dos dados (tabela 6).

Tabela 5 - Componentes Principais - Municípios - Brasil (2000 e 2010)

Variáveis (crescimento)	PC1	PC2	PC3
PIB per capita	-0,28642	-0,95810	-0,00263
DO per capita	-0,95755	0,28634	-0,03337
IDHM	-0,03273	0,00704	0,99944

Tabela 6 - 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

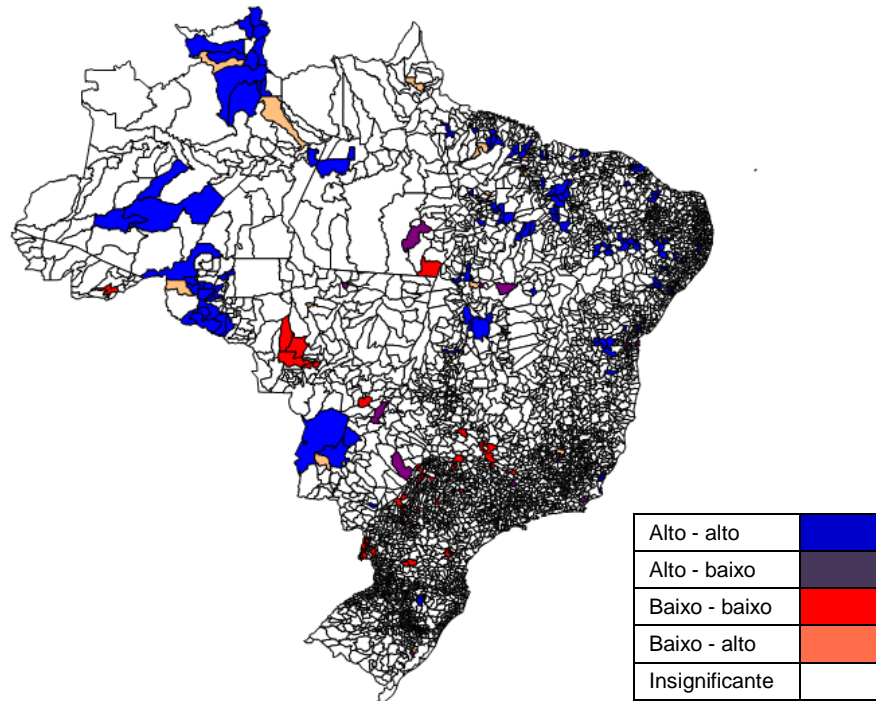
Os municípios de Alto Alegre (no lugar de Buritis) e Nova Olímpia, Luis Antonio e Balbinos (no lugar de Angical do Piauí, Barreiras do Piauí e Ibateguara) configuram as únicas alterações dos resultados nas tabelas 4 e 7.

Tabela 7 - Os 10 municípios com maiores e menores índices - 2000 e 2010

UF	MUNICIPIO	Índice	UF	MUNICIPIO	Índice
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	-2.344,19	MT	Nova Olímpia	224,03
MG	Presidente Kennedy	-2.089,47	SP	Ibitinga	226,01
PI	Floresta do Piauí	-1.714,46	SP	Luís Antônio	230,11
GO	Alto Horizonte	-1.653,71	PR	Pato Bragado	233,02
BA	Coronel João Sá	-1.447,83	MG	Careaçu	236,61
MA	Pinheiro	-1.443,40	PR	Santa Helena	241,54
RS	Arambaré	-1.273,60	PR	Itaipulândia	256,81
RR	Alto Alegre	-917,989	SP	Balbinos	261,66
TO	São Sebastião do Tocantins	-872,701	MA	Penalva	261,83
CE	Quixadá	-862,007	MG	Soledade de Minas	320,82

As correlações espaciais baixa-baixa e alta-alta no Mapa 23 aparecem em sinal trocado aos resultados no Mapa 22. Ou seja, o Mapa 23 com três variáveis é essencialmente o mesmo do Mapa 22 com seis variáveis.

Mapa 23 - Indicador local de associação espacial (LISA) do índice – 2000/2010



Fonte: IBGE, FINBRA/STN, 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, em ofertar bens e serviços públicos em quantidade e qualidade

condizente 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 serem aplicados para dar sustentação a essa dinâmica regional e local diferenciada. Note-se que parcela das dinâmicas produtivas e populacionais localizadas em determinados municípios tendem 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 ela municipal ou 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 são capazes 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 e 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.

5. ARRANJOS FEDERATIVOS REGIONAIS

Do ponto de vista da execução da despesa pública os argumentos utilizados na análise prévia, sobre a correlação espacial e a relação com as dinâmicas sociais e produtivas locais em contextos territoriais heterogêneos e diferenciados, visualiza-se uma indicação relevante do papel dos arranjos federativos de acordo com demandas socioeconômicas específicas no território.

Isso significa a necessidade de um reposicionamento ou uma reorientação do processo de planejamento (nacional, regional e setorial) e da programação orçamentária, em termos de seus impactos do ponto de vista regional, especificamente (MENDES, 2013). Uma reorientação da despesa pública por meio de critérios que captem a demanda e a necessidade socioeconômica local permitiria, em contrapartida, uma readequação ou reestruturação da capacidade de oferta dos entes federativos e, conforme os dados sugerem, redução dos custos na execução das despesas e na provisão de bens e serviços públicos à sociedade.

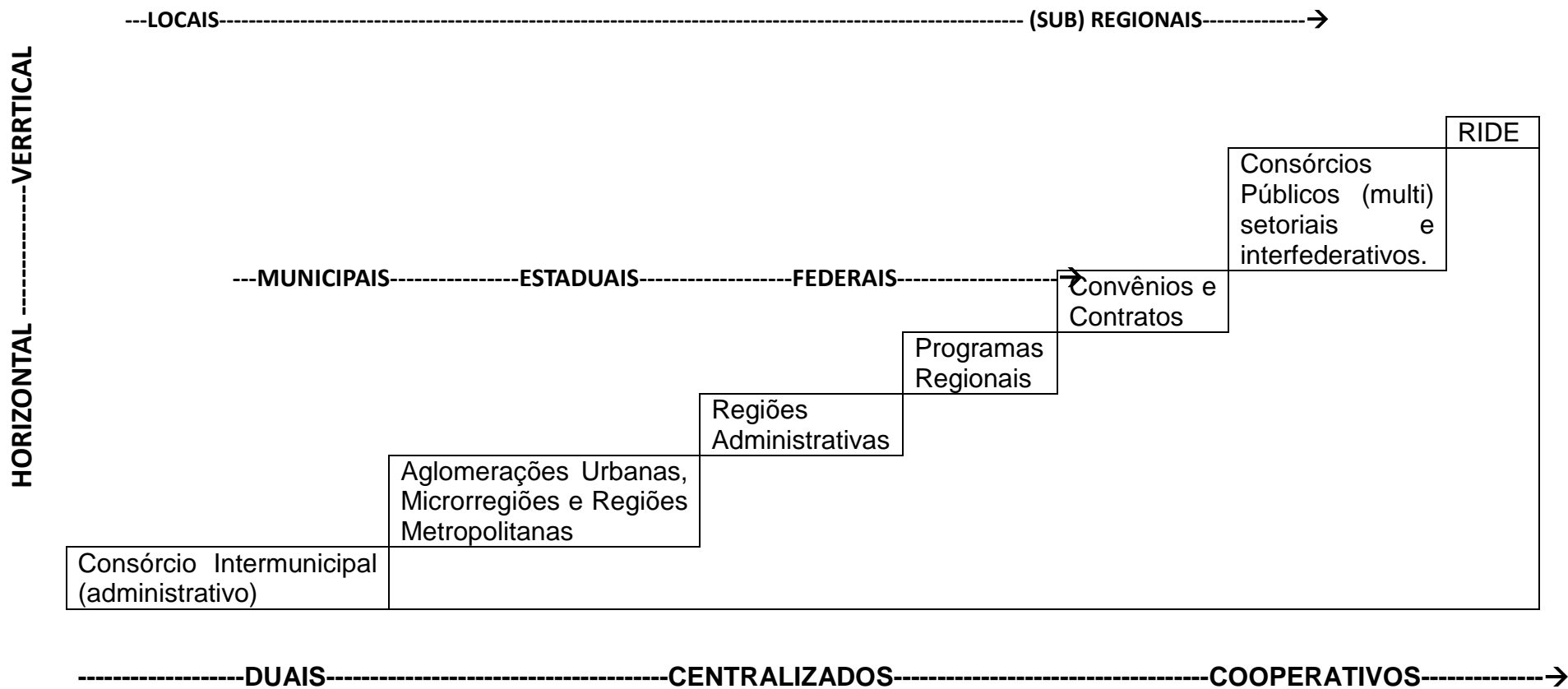
A literatura sobre federalismo distingue três tipos de arranjos federativos, que podem ocorrer concomitantemente (ALMEIDA, 1995): 1) no *federalismo dual*, a União, de um lado, e Estados e/ou Municípios, de outro, atuam nos mesmos limites territoriais, mas de forma independente, exercendo suas funções ou responsabilidades constitucionais específicas; 2) no *federalismo*

centralizado, a União exerce primazia decisória e de recursos, transformando os governos estaduais e locais em agentes administrativos da ação federal em determinado território; e 3) no *federalismo cooperativo* as diversas esferas federativas atuam de forma conjunta, em suas áreas de atuação, mas resguardando suas autonomias decisórias e contribuindo com contrapartidas próprias de financiamento.

A CF 1988 nos seus artigos 18, 21, 23, 25, 29, 43, entre outros, trata dos diversos tipos de arranjos federativos possíveis em várias escalas territoriais: aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, regiões de planejamento, regiões administrativas, programas regionais, consórcios públicos etc. Na realidade é possível perceber a existência de uma arquitetura institucional que alinha os diversos tipos de arranjos existentes conforme níveis de agregação ou subdivisão dos entes federativos.

Uma tipologia possível de arranjos federativos (MENDES et al., 2014), apresentada no Gráfico 3, serve de referência para a construção de uma nova arquitetura federativa da ação pública de caráter territorial. De uma configuração mais dual, horizontal e local (municipal) até outra mais cooperativa, vertical e (sub)regional. As várias formas de arranjos federativos, trabalhadas de forma integrada, permitiriam reduzir a sobreposição ou a pulverização de ações públicas isoladas, para a construção de políticas públicas multissetoriais mais coordenadas e cooperativas a serem adotadas visando a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional.

Gráfico 3 - Arquitetura de Arranjos Federativos Territoriais



Elaboração: do autor, a partir de dispositivos constitucionais (BRASIL, 2008) e legais.

Os consórcios administrativos intermunicipais podem ser considerados uma forma de arranjo dual, horizontal e local, em função de sua escala normativa prevalecer dentro da área de autonomia e competência municipal, com efeitos mais localizados, com ou sem ações independentes de estados e da União. As aglomerações urbanas, microrregiões e regiões metropolitanas se encontram em um patamar ou uma escala seguinte de ações públicas, um pouco mais centralizada, dada a normatização no âmbito estadual via lei complementar, conforme a CF 88 (art. 25, § 3º). As regiões administrativas, também está sob responsabilidade estadual, mas dentro de um contexto regional mais amplo, possuindo uma característica administrativa não necessariamente aplicável em todos os estados. Os programas regionais podem ser considerados arranjos mais centralizados, ainda, em função de sua responsabilidade federal, alcançando, em muitos casos, a incorporação – nem sempre a participação - de diferentes estados e municípios.

Já os consórcios públicos, considerados como arranjos federativos mais avançados do ponto de vista normativo (Lei 11.107/2005; Decreto 6.017/2007), revelam grande aderência aos interesses e objetivos de incentivar uma maior coordenação e cooperação interfederativa ampla, com relações institucionais horizontais e verticais e efeitos regionais mais amplos.

Mesmo uma análise sobre o padrão de consorciamento público no país, dada sua regulamentação mais avançada, demonstra a ênfase no aspecto setorial, especialmente na área de saúde, além de sua grande concentração regional, no sul e sudeste (IBGE, 2008; ABRUCIO et al., 2013, DIEGUEZ, 2011; LINHARES, 2011). Nota-se que esse padrão segue uma lógica não induzida, no sentido de que, dependendo do problema local e do setor

específico, o consórcio surge como uma forma de aprimorar a gestão pública, mas sem a existência de incentivos deliberados ou de instrumentos indutores para dotar tal consorciamento de autonomia suficiente em contextos de desenvolvimento regional diferenciados.

As Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) poderiam permitir uma articulação das ações públicas em diversas escalas, em face de seus objetivos de “desenvolvimento” e “redução das desigualdades regionais”, além de articulação multisetorial (EGLER e MATTOS, 2003). Nesse caso, porém, seu caráter administrativo restringe sua aplicação ampliada (existem três apenas no país²⁴), ao carecer de uma normatização complementar adequada da CF 88 (art. 43), pela União.

Entende-se, contudo, que essa abordagem federativa-territorial possibilita uma possibilidade de construção de arranjos federativos para uma maior integração (horizontal) entre os instrumentos setoriais, uma maior articulação (vertical) entre as diversas esferas federativas, para uma ação pública de orientação territorial acompanhando as dinâmicas socioeconômicas específicas. Ao mesmo tempo, essa abordagem permite uma maior coordenação, cooperação e articulação dos entes federativos por meio de arranjos para uma ação pública orientada por demandas e necessidades socioeconômicas no território.

Mesmo com todas essas possibilidades de arranjos federativos, o problema maior é que não existe uma organicidade ou uma sistematização entre os diversos recortes territoriais existentes seja entre os entes federativos

²⁴ Distrito Federal, Petrolina (Pernambuco)-Juazeiro (Bahia) e Teresina (Piauí)-Timon (Maranhão).

seja entre os órgãos setoriais de uma mesma esfera governamental, para a constituição de um conjunto de ações interdependentes, articuladas e cooperativas. As relações com a organização territorial, no seu sentido mais geral, padecem de uma visão estratégica ou de um planejamento regional, em que as diversas escalas ou arranjos de ação pública se encaixem num todo, como a abordagem e os indicadores apresentados neste estudo revelam.

O que se observa hoje é mais um “puzzle” de ações setoriais por parte dos diversos entes federativos, utilizando-se de variados recortes territoriais ou regionais específicos dissociados de uma visão integrada de ação pública e de planejamento. Percebe-se mais uma fragmentação ou pulverização da atuação pública federativa no território, reduzindo o potencial efeito indutor dos instrumentos públicos e os seus impactos no território que, se deveria presumir, permitissem maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos para a sociedade. Da mesma forma, os impactos de uma concepção de planejamento e orçamento dissociada de uma ação público-federativa fragmentada no território se refletem na manutenção das desigualdades sociais e econômicas no país.

Sem dúvida, mesmo o arranjo administrativo localizado pode ter um ganho do ponto de vista da gestão pública e do uso mais eficiente dos recursos públicos. Porém, é possível ampliar a lógica dos instrumentos e incentivos para a constituição de arranjos federativos mais amplos, dentro de uma função de planejamento e desenvolvimento regional. Ao considerar, historicamente, a evolução da dinâmica da rede urbana, neste caso destacando-se os aspectos produtivos, populacionais e de despesa pública, é possível entender melhor o papel desses arranjos federativos na reorganização do território nacional.

Nesse sentido, é possível identificar algumas áreas, para além de municípios, que poderiam ou deveriam receber algum tipo de prioridade nas políticas públicas, sejam federais, estaduais ou municipais, por meio dos diversos arranjos previstos e existentes na atualidade. Porém, as dinâmicas sociais, econômicas e políticas no território promovem a necessidade de ajustes no planejamento e na ação pública, especialmente por meio das despesas públicas, de forma a compatibilizar os padrões de demanda (e oferta) socioeconômica.

Conforme ficou demonstrado anteriormente, grande parte das áreas dinâmicas está associada com municípios de pequeno porte, o que se relaciona com despesas médias mais elevadas, ficando patente a necessidade de arranjos federativos que articulem os diversos níveis de governo, para a focalização de políticas públicas *multisetoriais* que permitam compatibilizar a crescente demanda socioeconômica com a provisão efetiva e eficiente de bens e serviços públicos.

Mesmo os centros urbanos maiores e mais consolidados, com o seu entorno, poderiam e deveriam articular e organizar melhor essas dinâmicas metropolitanas em função de seus papéis centrais na organização da rede urbana local e regional. Essa diretriz estaria em sintonia e em complemento ao que foi previsto em vários estudos que tratam da reestruturação da rede urbana e do desenvolvimento regional no planejamento plurianual [BRASIL, 2008b; IBGE (2008); IPEA et al. (2001)].

Para estimular a criação de arranjos federativos para o desenvolvimento, para além de diagnósticos que acompanhem a dinâmica territorial, seria

necessário adequar instrumentos que incentivem municípios, estados e união a criarem áreas ou regiões de atuação em conjunto, de forma coordenada e cooperativa. Diversas fontes de recursos públicos estariam disponibilizadas, com as devidas reorientações, para arranjos federativos que potencializem a execução de políticas públicas federais, estaduais e municipais. Os consórcios públicos, as regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e outros mecanismos de articulação federativa no território fazem parte desse conjunto de mecanismos que poderia ser utilizado para uma ação federativa regionalmente articulada do poder público, visando maior eficiência e potencial de alavancagem local.

O planejamento e a programação orçamentária, conseqüentemente, deveriam ser compatibilizados com a formação desses novos arranjos federativos no território nacional e regional, construídos em torno de etapas e metas a serem alcançadas ou em termos de uso de instrumentos comuns (fundos regionais, por exemplo) para a provisão de bens e serviços públicos, compatíveis com as necessidades sociais e regionais e com a redução das desigualdades intra e inter regionais no país.

A reconstrução de uma política e de um planejamento regional adaptada ao novo contexto nacional e internacional necessita do reforço e efetividade da arquitetura institucional dos arranjos federativos, suprimindo as atuais lacunas de ação articulada, coordenada ou cooperativa entre os entes, conciliando os interesses individuais e as responsabilidades exclusivas dos diversos níveis de governo federais, estaduais e municipais.

Ao mesmo tempo, é preciso dedicar atenção especial às demandas e necessidades socioeconômicas, heterogêneas e desiguais no território nacional. Sem uma melhor e maior compatibilização entre a capacidade de oferta não apenas financeira e a demanda potencial e efetiva por bens e serviços públicos, em contextos territoriais heterogêneos e diferenciados, é improvável vislumbrar avanços fundamentais no alcance do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais brasileiras.

O uso de instrumentos públicos como os arranjos federativos será tanto mais efetivo, eficaz e eficiente quanto mais conectado com uma visão regional e nacional de desenvolvimento, conformada em um planejamento estratégico que concilie aspectos locais, regionais, nacionais e globais e que seja traduzida e incorporada em critérios técnicos, gerenciais e políticos para a alocação e a execução orçamentária alinhados com essa perspectiva.

6. 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: do 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 impõe a necessidade de rever a forma como a ação pública dentro de um sistema federativo ocorre no território.

Do ponto de vista normativo, a ação pública em qualquer nível federativo ocorre ou se consolida por meio do orçamento público. A Constituição brasileira de 1988, particularmente, traz uma série de fundamentos que suportam uma visão regional do planejamento (PPA), das diretrizes orçamentárias (LDO) e das suas aplicações anuais (LOA). Ao mesmo tempo, diversos mecanismos constitucionais sinalizam para uma visão mais articulada, coordenada e cooperativa entre os entes federativos, muitos não regulamentados, ainda, ou passíveis de aprimoramentos constantes. Tanto o tripé orçamentário (planejamento, orçamento e gestão) quanto os arranjos federativos necessitam de constante adaptação às várias dinâmicas socioeconômicas e políticas que ocorrem no território nacional.

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 2000-10), ressaltando as lacunas entre as ações públicas na provisão de bens públicos para reduzir as desigualdades regionais com 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 supercongestionamentos 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 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 capitais e às 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 de 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 FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Novos critérios que reforcem a busca por uma alocação de recursos que dotem os estados e os municípios menos desenvolvidos com recursos capazes de criar uma capacidade ampliada de provisão de bens e serviços públicos adaptada e compatível com as realidades e as dinâmicas socioeconômicas regionais específicas.

Não apenas mais recursos públicos são necessários, mas como deve ter ficado claro nesse estudo, também, 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; uma programação orçamentária melhor alinhada com as dinâmicas socioeconômicas territoriais possibilitaria 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 associadas 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 casos) e seus possíveis efeitos na sua área de atuação para testar os aspectos gerais metodológicos, dos resultados e das proposições tratados neste estudo.

7. REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, M.H.T. **Federalismo e políticas sociais**. *In*: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 10, n. 28, 1995.

ANSELIN, L. Local indicators of spatial association – LISA. **Geographical Analysis**, Ohio State University Press, v. 27, n. 2, p. 93-115. April, 1995.

_____. **Spatial econometrics: methods and models**. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1988.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

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

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In* ANDRADE, T.; SERRA, R. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 1-35, 2001.

ANDRADE, T.; SERRA, R. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. 394 p.

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, p. 103-25, 2004.

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

BRASIL. **Ferramentas para o Planejamento Governamental: PPA 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília, 2014.

_____. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. Edição 2014. Brasília, 2013. 183 p.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, 2008a.

_____. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília: MP/SPI, 2008b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Consultoria Legislativa. Coleções Especiais. Obras Comemorativas Volumes 01 e 02, Brasília, 2008.

CARDOSO Jr., J. C.; BERCOVICI, G. (Org). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

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

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**. The University of Chicago Press, Vol. 3, p. 1-44, Oct., 1960

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. Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE, Florianópolis, 2003 (426-434). Disponível em: <http://www.egler.com.br/pdf/ANPEGE_1.pdf>. Acesso em: 30 de out. 2014.

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* 83, p. 139-64, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008. 496 p.

HADDAD, P. R. (org.). **Economia regional: Teorias e Métodos de Análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

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**. Livro 5, Vol. 2. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Brasília: Ipea, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**, Brasília: IPEA/IBGE/UNICAMP, 2001. Volumes 1 a 5.

KUBRUSLY, L. S. **Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados**. Pesquisa Operacional, Vol. 21, n. 1, p. 107-17, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pope/v21n1/a07v21n1>>. Acesso em: 20 out. 2014.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-99, 1991.

LASSANCE, A. **Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado**. In: LINHARES et. al., p. 23-36, 2012.

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

LINHARES, P. T. **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil**. IV Congresso de Gestão Pública - CONSAD, maio de 2011, Brasília.

MARGOLIS, J. A comment on the pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 37, n. 4, p. 347-9, nov. 1955.

MAS-COLELL A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. **Microeconomy theory**. London: Oxford University Press. 1995.

MENDES, C. C.; LINHARES, P.T.; MESSEMBERG, R. **Gasto público desigual e arranjo federativo regional no Brasil**. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento 2014, 2014, Brasília: IPEA. No prelo.

_____. 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, p. 199-220, 2013.

_____. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem, do eleitor mediano revisitada.** Tese de Doutorado, Brasília: UnB, 2005.

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

MOTTA, D. M. (Org.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Vol. 2, p. 183-201, 2009.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance,** New York: McGraw-Hill, 1959.

_____. **A multiple theory of budget determination.** Finanzarchiv N. F. 17. Heft 3, [1956 ou 1957]. Disponível em: <http://www.mohr.de/fileadmin/user_upload/Zeitschriften/musgrave_budget_determination.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

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

REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A Reforma esquecida:** orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2013. 340 p.

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

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

SANTOS, M. **O Espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução de Myrna T. Rego Viana. – 2. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988:** processo decisório, conflitos e alianças. Dados, 44(3), p. 513-60, 2001.

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

THÉRY, H.; MELLO, N. **Atlas do Brasil:** disparidades e dinâmicas do território. 2ª ed. São Paulo: USP. 2008. 312 p.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy,** v. 64, n. 5, p. 416-24, oct. 1956.

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