

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1265

GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS REGIONALIZADOS: EXERCÍCIOS DE COMPARAÇÃO TEMPORAL 1995-1998 E 2002

**Nelson Zackseski
Maria Lelia O. F. Rodriguez**

Brasília, abril de 2007

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1265

GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS REGIONALIZADOS: EXERCÍCIOS DE COMPARAÇÃO TEMPORAL 1995-1998 E 2002

Nelson Zackseski*
Maria Lelia O. F. Rodriguez**

Brasília, abril de 2007

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

** Consultora do Projeto "Subsídios a uma nova política de desenvolvimento regional" (Convênio MI 0121/2004).

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Renato Lóes Moreira (substituto)

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

José Aroudo Mota (substituto)

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL M50, H77, R11

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA	8
3 O AMBIENTE MACROECONÔMICO	10
4 COMPARAÇÕES HISTÓRICAS	13
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	28
REFERÊNCIAS	31
ANEXO	32

SINOPSE

Conhecer a estrutura regional e estadual da atuação do governo federal é básico para a formulação de políticas de desenvolvimento. Com base nesta premissa, a execução financeira da União foi estudada e reorganizada para obter comparações temporais entre os anos 1995-1998 e 2002. A metodologia desenvolvida para esse fim permitiu uma série de exercícios com base nas principais categorias da contabilidade pública: grupos de natureza da despesa, estrutura organizacional do governo e estrutura funcional-programática. Os resultados – que ressaltam as comparabilidades e as inconsistências encontradas – indicam um discreto direcionamento dos gastos para regiões e estados com menor PIB e maior população. O quadro de estabilidade encontrado, no entanto, também indica pouca capacidade transformadora do Estado no espaço econômico nacional.

ABSTRACT

The knowledge of the regional and state levels of the federal government's performance is essential for the crafting development politics. Base in this idea, the financial execution of the Union was studied and reorganized to get comparisons between the years 1995-1998 and 2002. The methodology developed to do this allowed a series of exercises based on the main categories of the public accounting: types of expenditures to the functions as function-program classification categories adopted by the Integrated Budgetary Data System (SIDOR and SIAFI). The results – that the joined comparison and inconsistencies stand out – indicate a slight aiming of the expenses for the poorer and more populous regions and states. The stability that was found, however, also indicates the state's inability to transform the 'status quo'.

1 INTRODUÇÃO¹

Uma característica básica das nações contemporâneas é a preocupação com a equidade no tratamento dos cidadãos, mesmo que somente no plano das intenções. Ter cidadãos de primeira e de segunda classe suscita conflitos e elevado potencial de desagregação social e – eventualmente – territorial.

O Brasil é reconhecido internacionalmente por seu elevado grau de desigualdade social. A amplitude e a diversidade do território inegavelmente contribuem para essa desigualdade. Como garantir direitos básicos de cidadania em áreas de baixa densidade demográfica e/ou com baixíssimo nível de infra-estrutura física? Sob diversos aspectos pode-se ver uma nação ainda em vias de construção.

Nesse processo de construção, informação é fator fundamental. Sabe-se do grau de desigualdade porque pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro Geografia e Estatística (IBGE) – Censo, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), entre outras – permitem que estudiosos esquadrinhem a sociedade em busca de suas dificuldades, o que, por sua vez, permite que os formuladores de políticas públicas se debrucem atrás de soluções. Implementadas essas soluções, resta saber se surtiram efeito. Entra, assim, mais um processo que demanda informações: a avaliação das políticas públicas.

Responsável maior pela implementação das políticas de redistribuição – responsabilidade de Estado – o governo federal é peça chave no processo de redução (ou aumento) das desigualdades, em vista do alcance nacional de sua atuação.

Surge a pergunta: estaria a atuação do governo federal – em termos de magnitude e de direção – à altura de produzir sinais visíveis de maior equidade social e territorial? Ou ainda: Estaria o Estado brasileiro garantindo soberania sobre o território por meio de integração e de desenvolvimento? Aferir isto é tarefa complexa, que vem a demandar um quadro ainda maior de informações.

A pesquisa Regionalização das Transações do Setor Público (RTSP) procura fornecer uma resposta – ainda que de forma indireta – a essas perguntas, isto mensurando os valores arrecadados e transferidos por Unidade da Federação (UF). Originalmente conduzida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) – entre 1970-1985 – e atualmente pelo IBGE (1991-2000), a pesquisa colaborou em muito nos desenhos e nos redesenhos do federalismo brasileiro e das políticas de desenvolvimento.

Contudo, se existe uma pesquisa como a RTSP, por que o desenvolvimento por parte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de uma metodologia – aparentemente – paralela?²

1. Este artigo consiste em simplificação dos relatórios apresentados pelo IPEA ao Projeto “Subsídios a uma nova política de desenvolvimento regional” (Convênio MI 0121/2004). Agradecimentos são devidos à COSIS/STN pela cessão da base de dados, aos colaboradores do MI pelas sugestões, aos assistentes de pesquisa Isabel Marques e Marcelo Rux e aos demais técnicos da DIRUR/IPEA. Erros e omissões são de responsabilidade dos autores.

2. Note-se que atualmente a pesquisa RTSP não consta no cronograma regular de datas de divulgação de pesquisas do Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A resposta passa por foco e agilidade. Foco, porque centraliza atenção na atuação do governo federal – principal agente de arrecadação e de redistribuição – produzindo um nível de detalhe (como será visto à frente) consideravelmente superior ao divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Agilidade também é um quesito importante nesta metodologia. Com acesso privilegiado aos registros do Siafi e com pequena equipe – a metodologia tem potencial de produzir resultados poucos meses após o fechamento do Balanço Geral da União (BGU).

Outra questão que se apresenta é relativa aos resultados regionalizados/estadualizados que se encontram disponíveis em algumas publicações oficiais (até mesmo páginas na Internet). Como fica demonstrado na metodologia que se segue, o Siafi apresenta dados por UF para pequena parcela do total dos gastos, aproximadamente 20% dos gastos não-financeiros. Os resultados disponíveis a partir deste trabalho regionalizam/estadualizam perto de 80% dos gastos não-financeiros e apresentam possibilidades de estudos das mais diversas (por Órgão, por Natureza da Despesa, pela Funcional Programática e pelos grupos de contas nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outras).

Portanto, os dados produzidos a partir deste trabalho permitem considerável avanço no que tange às perguntas de avaliação de políticas públicas apontadas anteriormente. Pode-se observar a magnitude e a direção dos esforços federais em busca de equidade, integração e desenvolvimento em todo o território nacional.

Claro que restam outras indagações, algumas delas bastante em voga: estaria o dinheiro direcionado às diversas partes do território sendo aplicado de maneira eficiente e adequada? Ou, em outras palavras, estão sendo produzidos os resultados desejados?

Essas, porém, são perguntas para outros pesquisadores em outros trabalhos de avaliação. Espera-se que os dados aqui produzidos e analisados conttenham subsídios importantes para os demais esforços de construção de soluções para o desenvolvimento do Brasil.

Em linhas gerais, o trabalho apresenta a seguinte estrutura (além desta apresentação). Inicialmente, a metodologia descreve os principais problemas enfrentados na construção do trabalho, bem como as soluções encontradas. Uma breve abordagem da situação macroeconômica estabelece parâmetros para interpretar os resultados numéricos obtidos no período. Buscando o foco de comparabilidade histórica (1995-1998 *versus* 2002), o capítulo seguinte verifica as possibilidades de análise segundo as principais categorias contábeis presentes nos demonstrativos de contas públicas (Natureza Econômica da Despesa, Transferências Intergovernamentais, Estrutura Organizacional do Governo e Estrutura Funcional Programática). Finalmente, são apresentadas conclusões e recomendações para prosseguimento dos trabalhos.

2 METODOLOGIA

Desde meados da década de 1980, a execução financeira do governo federal encontra-se registrada no Siafi, o que se constituiu em considerável avanço do Brasil em termos de possibilidades de controle e de avaliação dos dispêndios públicos.

No entanto, uma das possíveis funcionalidades do sistema – a avaliação regional e estadual – não se encontra, ainda, suficientemente operacional. Isto decorre,

principalmente, da descentralização dos gastos. Ou seja, decorre do fato de o Tesouro transferir para outros organismos a aplicação final dos recursos.

Tal fato é mais evidente nas transferências intergovernamentais (do governo federal para estados e municípios) e nas transferências a pessoas. Nestas últimas, pode-se construir um exemplo prático: o Siafi registra somente as transferências para o INSS. As transferências do INSS para os beneficiários encontram-se registradas em outro sistema.

Dessa forma, R\$ 252,4 bilhões de um total de R\$ 314,8 bilhões (cerca de 80%) do gasto não-financeiro estavam alocados ao Distrito Federal no exercício de 2002, segundo informações do BGU.³

Apesar de o Distrito Federal concentrar importante parte de máquina pública do governo federal, os valores do Siafi (e, portanto, do BGU) não condizem com a realidade. A tarefa da metodologia aqui usada consiste em produzir um retrato mais fidedigno.

A tabela 1 do Anexo é elucidativa do desafio a ser enfrentado. Trata-se de uma lista das maiores ações do governo federal que, na regionalização original do Siafi, estão atribuídas ao DF. Nela se pode observar que os principais registros pertencem às categorias apontadas, por sua vez, como problema (transferências intergovernamentais, transferências a pessoas – Previdência – e inversões no BNDES, entre outras).

Em uma abordagem direta das informações do Siafi, o DF concentraria 80% dos recursos do governo federal. Após o trabalho de regionalização, o Distrito Federal concentra pouco mais de 22% dos recursos não-financeiros. Note-se que ainda não é possível identificar claramente os aportes ao DF como UF e aqueles em sua condição de capital da República. Por esta razão, o DF tem tratamento diferenciado na análise.

Os benefícios da Previdência representam a principal rubrica a necessitar de trabalho. Quase R\$ 90 bilhões encontravam-se alocados indevidamente ao DF em 2002. Informações que constam do *Anuário Estatístico da Previdência Social* (disponível na Internet) permitem distribuir os valores por estado com elevado grau de precisão.

Transferências intergovernamentais são o segundo maior problema, uma vez que o rateio dos fundos e das cotas-partes não é feito pelo Tesouro Nacional. Aproximadamente, R\$ 82 bilhões necessitavam de trabalho de realocação. Desta vez, a solução veio do próprio Siafi, por meio de estudos da natureza detalhada da despesa. Apesar de algumas (e isoladas) inconsistências, a natureza detalhada identifica o estado de destino dos recursos.

Seguro-desemprego também representou problema, que, no entanto, foi facilmente resolvido graças ao sistema de acompanhamento do Ministério do Trabalho. Essa informação foi obtida diretamente e permitiu a estadualização de R\$ 5,8 bilhões.

O campo básico de registro da UF no Siafi é automático e fornecido pela localização da estação de trabalho que realizou o lançamento contábil no sistema. Outros campos – que infelizmente são opcionais e pouco usados – apresentam uma destinação mais precisa do gasto. O uso desses campos – quando possível – melhorou a alocação territorial de cerca de R\$ 400 milhões.

3. Para efeito de comparações com o BGU, os valores desta parte do estudo são nominais. Para a análise comparada serão usados valores corrigidos mensalmente pelo IGP-DI, conforme procedimentos usuais para trabalhos com execução financeira.

Um ajuste fino procurou identificar o destino orçamentário de rubricas. Foram então verificados os localizadores das Ações. Esta abordagem muda o foco da execução financeira dos recursos. Uma obra, por exemplo, pode ser comandada inicialmente em Brasília, com empresa contratada em São Paulo, compra de equipamentos no Rio Grande do Sul e no exterior, para finalmente ser executada em Santa Catarina. Embora gere renda em diversas localidades (e até fora do Brasil), o impacto definitivo será (espera-se) em Santa Catarina. Para os investimentos esta foi a abordagem predominante.

Com os procedimentos antes expostos, o Distrito Federal assumiu uma estatura mais próxima de sua realidade como capital da República. O DF, então, dada esta característica, é depositário do termo erro da análise.

Apenas duas rubricas relevantes em termos de valor não receberam tratamento. A mais importante, R\$ 7 bilhões, consiste no Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao setor elétrico (MP nº 59, de 2002). Os aportes ao BNDES demandam estudo específico para uma regionalização.

O outro valor refere-se aos pagamentos das Forças Armadas. O pessoal civil destas Forças encontra-se satisfatoriamente distribuído nos estados. O pessoal militar, no entanto, tem pagamentos centralizados: no DF para o Exército e no Rio de Janeiro para a Marinha e a Aeronáutica. Como nas análises anteriores (1995-1998) – que servirão como parâmetro de análise – esta questão não havia sido solucionada, optou-se por postergá-la mais uma vez.

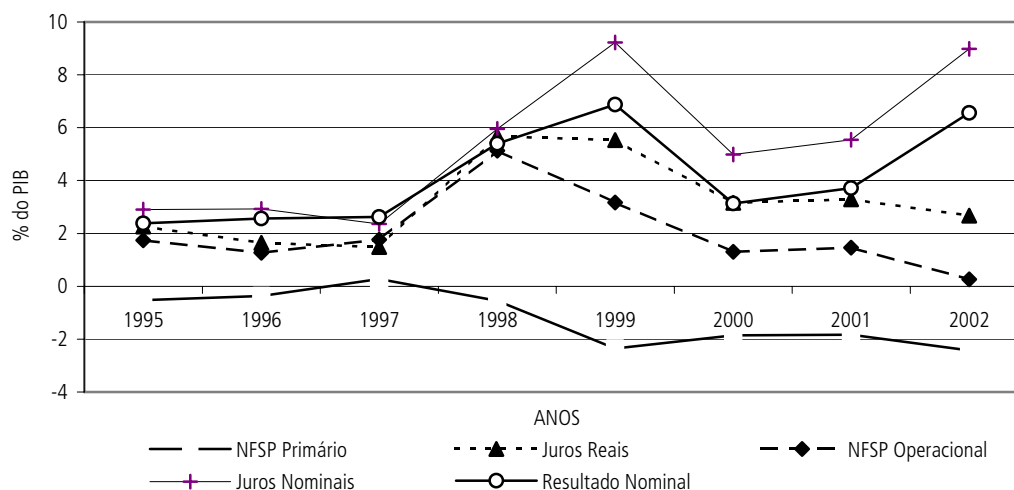
3 O AMBIENTE MACROECONÔMICO

Qualquer análise que se queira sobre finanças governamentais requer estudo do quadro geral macroeconômico do período, que no caso compreende os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

O gráfico 1 resume adequadamente o período na medida em que se podem observar os pequenos superávits primários do Governo Central em suas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) entre 1995 e 1998 (e até um déficit em 1997) e um relativo ajuste nos anos subseqüentes. Juros reais sofrem considerável aumento a partir de 1998, o que vem a produzir desalentador resultado nominal no período 1998-2002, com substancial aumento da dívida do setor público.

É importante ter em mente que os dois mandatos apresentam características substancialmente diferentes no que se refere à condução da política macroeconômica. O primeiro foi um período de ajuste, com larga ênfase no controle do processo inflacionário e relativa frouxidão no controle das contas públicas. No segundo, por sua vez, o país sofre com instabilidades externas (ambiente internacional desfavorável com fuga de capitais das economias emergentes) e com conseqüentes instabilidades internas (desvalorização cambial, aquecimento do processo inflacionário, aumento substancial da taxa de juros). Dessa forma, encontra-se grande oscilação das variáveis em análise, em grande parte motivada pelo ajuste fiscal – que se tornou imprescindível – e pelo aumento dos encargos da dívida. Por último, é preciso considerar que 1998 e 2002 foram anos de campanha presidencial, e ambos apresentaram comportamento errático em relação aos demais.

GRÁFICO 1

Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), governo central¹ (1995-2002)

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: ¹ O governo central corresponde ao governo federal (Tesouro e Previdência Social) mais o Banco Central do Brasil.

Obs.: O sinal negativo indica superávit.

Com desvalorização cambial sobre estoque da dívida mobiliária interna.

A tabela 1 mostra o andamento dos gastos nos principais grupos de despesa. Pessoal e encargos sociais apresentam queda inicial, recuperando-se em 1998. Tornam a cair e recuperam-se novamente em 2002, em um comportamento eleitoral bastante conhecido dos especialistas. Outras despesas correntes crescem com uma breve interrupção em 1999, pressionadas principalmente pelos gastos com o INSS. Os gastos em investimentos, muito abaixo de sua média histórica, atingem picos em 1998 (ano eleitoral) e em 2001. Em 2002, ficam bem abaixo da média do período em vista dos problemas conjunturais que abalaram o país neste ano.

TABELA 1

Gasto Público Federal, segundo a natureza econômica da despesa (1995-2002)

(R\$ bilhões dez. 2004)

Natureza Econômica da Despesa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e encargos sociais	105,3	102,3	103,2	107,1	103,3	102,6	104,4	105,2
Outras despesas correntes	215,8	231,8	244,7	269,2	261,5	268,2	279,0	290,0
Investimento	13,3	14,4	17,5	18,6	13,2	17,2	22,4	12,7
Inversões financeiras	20,6	30,1	16,0	19,1	20,6	19,9	31,9	28,4
Total não-financeiro¹	354,9	378,7	381,3	413,9	398,5	407,8	437,7	436,3
Juros	46,5	48,9	48,8	68,8	91,5	68,4	84,4	78,1
Amortizações	265,8	292,4	342,9	494,0	589,1	612,1	441,2	418,7
Refinanciamento de dívidas			128,3	139,9	85,9			
Total financeiro	312,3	341,3	520,0	702,7	766,5	680,6	525,6	496,8
Total global (1+2)²	667,3	720,0	901,2	1.116,7	1.165,0	1.088,4	963,3	933,1
(1)/(1+2)	53,19%	52,59%	42,30%	37,07%	34,21%	37,47%	45,44%	46,76%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi).

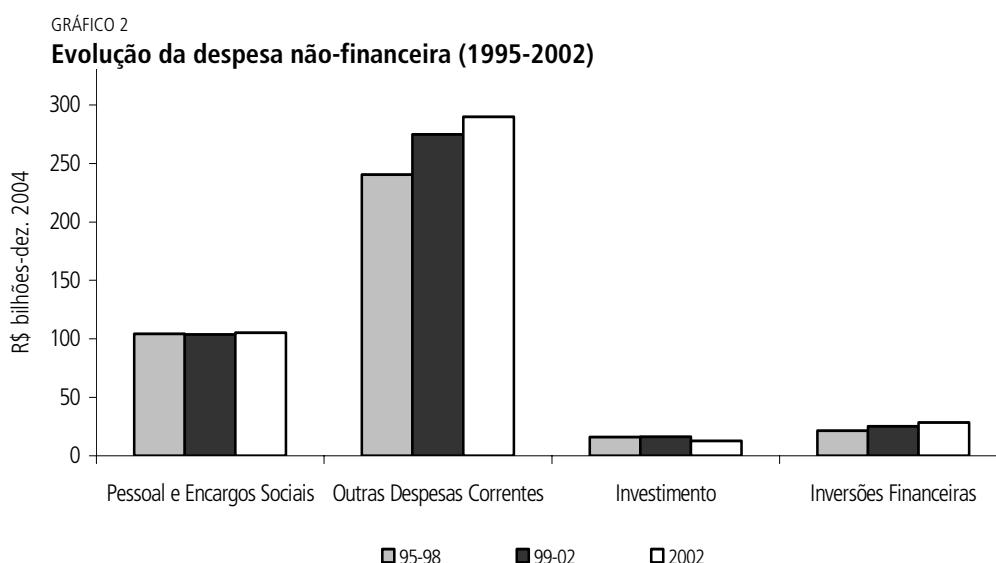
Notas: ¹ Em R\$ bilhões de dez. 2004, corrigido pelo IGP-DI.

² Os resultados desta tabela apresentam algumas diferenças em relação às tabelas totalizadoras dos gastos regionalizados, pois foram gerados por bancos de dados com diferentes graus de detalhe e porque o banco regionalizado inclui as inversões financeiras dos Fundos Constitucionais no período 1995-1997 (no Siafi os fundos só foram incluídos como aplicações diretas em 1998).

Em relação ao gasto financeiro, vale fazer nota que juros e amortizações tiveram comportamento explosivo entre 1998 e 2000, voltando a patamares (quase) civilizados em 2001 e em 2002.

Finalmente, deve-se considerar o item que aqui foi chamado de renegociação de dívidas. Consistem, na verdade, em inversões financeiras, mas de caráter extraordinário. Uma parte significativa foi relativa à renegociação das dívidas dos estados e dos municípios, e outra menor serviu para sanear bancos estaduais que foram posteriormente privatizados. São valores muito altos (R\$ 354,1 bilhões em valores de dezembro de 2004) que distorcem a análise das rubricas aqui consideradas como não financeiras. Além do mais, apresentam características financeiras na medida em que implicaram em troca de títulos. O impacto real nas contas do governo federal não podem ser facilmente mensuráveis, razão pela qual todas as análises subseqüentes excluem esses valores.

Em termos de despesa não financeira, o quadro geral é dado pelo gráfico 2.



Fonte: Siafi, 1995-2002.

Enumerando rapidamente tem-se que:

- pessoal e encargos sociais encontram-se em 2002 como um dos anos de pico (R\$ 105,2 bilhões em valores de dezembro de 2004);
- outras despesas correntes foram pressionadas no período pelos gastos do INSS;
- investimentos estão, em 2002, no seu ponto mais baixo;⁴ e
- inversões financeiras desconsideram as renegociações de dívidas e, no gasto regionalizado, incluem os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste do período 1995-1997.⁵

4. Em nota ao Senado Federal, Mansueto Almeida, técnico do Ipea, recalcula os investimentos entre 1995 e 2005 considerando os restos a pagar de anos anteriores. Conclui-se que o ano de 2002 seria o pico da série. Aqui, no entanto, somente são considerados dados de empenhos liquidados no ano.

5. Entre 1995 e 1997 os valores desses fundos constitucionais foram contabilizados como transferências intragovernamentais. E, nos anos seguintes, foram contabilizados como aplicações diretas. Como são valores relevantes para estudos de política regional, a opção metodológica aqui utilizada foi reclassificá-los como aplicações diretas desde o início do período em estudo.

4 COMPARAÇÕES HISTÓRICAS

Desde a concepção inicial deste estudo, uma questão esteve presente: teriam as alterações de classificação da contabilidade governamental, implementadas em 2000, criado dificuldades adicionais para a análise regional/estadual dos gastos federais?

Os estudos que serão apresentados aqui, o tópico central do trabalho, procuram explorar a comparabilidade temporal das informações devidamente regionalizadas. Em vista disso, pouco será dito sobre a estrutura do gasto entre estados ou regiões. A ênfase estará diretamente ligada aos tipos de análise possível (em vista, obviamente, de sua relevância), suas eventuais inconsistências, mudanças estruturais e busca de alternativas para análise.

4.1 OS GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA

A análise inicial, e mais óbvia, considerando a contabilidade governamental, consiste em comparar as informações de 2002 com os estudos realizados para os anos de 1995 a 1998,⁶ segundo os grupos de natureza da despesa, notadamente os de natureza não-financeira. Os resultados, demonstrados nas tabelas seguintes, apontam para a comparabilidade da série, segundo os principais grupos de análise: pessoal e encargos sociais, Outras Despesas Correntes (ODC), investimentos e inversões financeiras.⁷

A tabela 2 responde a várias perguntas introdutórias. Ela compara a regionalização/estadualização do gasto não-financeiro do governo federal obtida para o exercício fiscal de 2002 com a média do período 1995-1998. Com apenas uma casa decimal a estrutura relativa de participação de estados e de regiões é quase idêntica, o que demonstra a estabilidade das aplicações no período (ao olhar-se de forma agregada, é claro). Ela também compara a participação de estados e de regiões no Produto Interno Bruto (PIB), na população e no gasto, em que reforça as conclusões obtidas (e publicadas) em estudos anteriores.

Ao comparar-se a participação no produto com a participação nos gastos federais, observa-se considerável progressividade regional da atuação do governo, com as regiões Norte e Nordeste apresentando participações relativas no gasto superior a sua fatia no produto (a posição do Centro-Oeste na tabela é distorcida pela presença dos gastos não regionalizados incidentes no Distrito Federal). Para os estados, a pior relação PIB *versus* gasto é a de São Paulo (2,2 vezes mais produto que participação no gasto), seguido de Amazonas (1,9 vezes) e de Santa Catarina (1,7 vezes). Mais aquinhoados seriam os pequenos estados da região Norte e a maioria dos estados do Nordeste.

Em relação à população, por sua vez, o quadro muda de figura. O estado com menor participação no gasto referente a sua parcela na população nacional é Goiás, seguido do Pará, do Maranhão e, novamente, do Amazonas.⁸ Os mais beneficiados, mesmo neste critério, continuam sendo os pequenos estados da região Norte (Roraima, Amapá e Acre) além do Rio de Janeiro, de Tocantins e do Rio Grande do Sul.

6. Somente foram publicados em formato de Texto para Discussão do Ipea os resultados de 1995 a 1997. Os estudos posteriores existem somente no formato de relatório de pesquisa e incluem os exercícios fiscais de 1998 e 1999.

7. Mesmo para os *grupos de natureza da despesa* ocorreram alterações entre 1999 e 2000. Outras Despesas de Capital constituíam um grupo muito pouco expressivo e deixaram de existir. No exercício que segue, estas despesas foram arbitrariamente inseridas na rubrica *investimento* do período anterior à mudança.

8. Note-se que não estão incluídos nesta conta os subsídios à Suframa.

TABELA 2

Participação relativa dos estados e das regiões no PIB, população e gastos regionalizados do governo federal – média 1995-1998 e 2002

Regiões e estados	Participação % no PIB	Participação % na população	Média de gastos federais 1995-1998	Gastos federais 2002
Rondônia	0,5	0,8	0,7	0,7
Acre	0,2	0,3	0,5	0,5
Amazonas	1,9	1,7	1,0	1,0
Roraima	0,1	0,2	0,4	0,4
Pará	1,9	3,7	2,1	2,1
Amapá	0,2	0,3	0,5	0,5
Tocantins	0,3	0,7	0,6	0,7
Norte	5,0	7,8	5,9	6,0
Maranhão	0,8	3,3	1,9	1,9
Piauí	0,5	1,7	1,2	1,2
Ceará	1,8	4,4	3,0	2,9
Rio Grande do Norte	0,9	1,6	1,4	1,4
Paraíba	0,9	2,0	1,7	1,6
Pernambuco	2,7	4,6	3,5	3,3
Alagoas	0,7	1,7	1,2	1,4
Sergipe	0,7	1,1	0,9	0,9
Bahia	4,6	7,6	4,4	4,5
Nordeste	13,5	27,9	19,6	19,7
Minas Gerais	9,3	10,5	7,0	7,1
Espírito Santo	1,8	1,8	1,2	1,2
Rio de Janeiro	12,6	8,4	14,0	13,4
São Paulo	32,6	21,9	14,3	14,6
Sudeste	56,3	42,6	36,4	36,2
Paraná	6,1	5,6	3,6	3,7
Santa Catarina	3,9	3,2	2,3	2,3
Rio Grande do Sul	7,8	5,9	5,4	5,3
Sul	17,7	14,7	11,4	11,3
Mato Grosso do Sul	1,1	1,2	0,9	0,8
Mato Grosso	1,3	1,5	1,1	0,9
Goiás	2,3	3,0	1,6	1,6
Distrito Federal	2,7	1,2	21,6	22,3
Centro-Oeste	7,4	7,0	25,3	25,7
Brasil	100,0	100,0	100,0*	100,0*

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Contas Regionais do Brasil para PIB e POP 2002. Siasi (regionalizado) para média de gastos 1995-1998 e gastos em 2002.

Obs.: *Regiões incluem gastos não estadualizados e o total Brasil exclui gastos classificados nas categorias nacional e exterior.

TABELA 3

Relações de PIB e população com gastos federais 2002

Regiões e estados	Relação participação no PIB/Participação nos Gastos Federais 2002	Regiões e estados	Relação participação na população/Participação nos Gastos Federais 2002
São Paulo	2,23	Goiás	1,88
Amazonas	1,90	Pará	1,76
Santa Catarina	1,70	Maranhão	1,74
Paraná	1,65	Amazonas	1,70
Sul	1,57	Bahia	1,69
Sudeste	1,56	Mato Grosso	1,67
Espírito Santo	1,50	Ceará	1,52
Rio Grande do Sul	1,47	Paraná	1,51
Mato Grosso	1,44	Espírito Santo	1,50
Goiás	1,44	São Paulo	1,50
Mato Grosso do Sul	1,38	Mato Grosso do Sul	1,50
Minas Gerais	1,31	Minas Gerais	1,48
Bahia	1,02	Piauí	1,42
Rio de Janeiro	0,94	Nordeste	1,42
Pará	0,90	Pernambuco	1,39
Norte	0,83	Santa Catarina	1,39
Pernambuco	0,82	Sul	1,30
Sergipe	0,78	Norte	1,30
Rondônia	0,71	Paraíba	1,25
Nordeste	0,69	Sergipe	1,22
Rio Grande do Norte	0,64	Alagoas	1,21
Ceará	0,62	Sudeste	1,18
Paraíba	0,56	Rondônia	1,14
Alagoas	0,50	Rio Grande do Norte	1,14

(continua)

(continuação)

Regiões e estados	Relação participação no PIB/Participação nos Gastos Federais 2002	Regiões e estados	Relação participação na população/Participação nos Gastos Federais 2002
Tocantins	0,43	Rio Grande do Sul	1,11
Maranhão	0,42	Tocantins	1,00
Piauí	0,42	Rio de Janeiro	0,63
Acre	0,40	Acre	0,60
Amapá	0,40	Amapá	0,60
Centro-Oeste	0,29	Roraima	0,50
Roraima	0,25	Centro-Oeste	0,27
Distrito Federal	0,12	Distrito Federal	0,05

Fontes: Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Contas Regionais do Brasil para PIB e POP 2002. Siafi (regionalizado) para média de gastos 1995-1998 e gastos em 2002.

Obs.: *Regiões incluem gastos não estadualizados e o total Brasil exclui gastos classificados nas categorias nacional e exterior.

No que refere ao gasto não-financeiro do governo federal no período 1995-1998 e 2002, percebe-se, principalmente, a estabilidade dos gastos. Poucas são as variações e pouco vale discorrer sobre elas no tratamento agregado (as explicações são encontradas nas análises mais detalhadas vistas adiante). Dado que as conclusões sobre as participações relativas dos estados são coincidentes com os estudos anteriores (do ponto de vista agregado), não serão aqui comentadas.

As tabelas que seguem representam um quadro geral do trabalho de regionalização, tanto para 2002 quanto para os anos tratados em estudos anteriores. A ênfase é na comparabilidade temporal e não na distribuição por estados e regiões, uma vez que tal procedimento reproduziria os resultados obtidos e publicados anteriormente.

Despesas com pessoal e encargos sociais apresentam-se com boa distribuição regional (à exceção do pessoal militar das Forças Armadas). Esses gastos são registrados dentro do sistema e de forma bastante descentralizada. Oscilações são devidas à criação/dissolução de órgãos que demandem servidores federais ou variações salariais.

De maneira geral, o quadro modificou-se pouco no período, parecendo apenas concentrar-se mais no Distrito Federal. Por trás deste movimento existe outro, descrito pela tabela 1. Nela, pode-se perceber que os gastos com pessoal são cíclicos dentro do mandato presidencial. Os dois primeiros anos são de contenção, enquanto os dois últimos são de recuperação. Ocorre que, no mandato 1999-2002, houve política de aumentos diferenciados com categorias profissionais sendo reestruturadas. Uma das conseqüências disso foi o aumento dos vencimentos pagos a algumas categorias típicas de Estado, a maioria delas sediadas no Distrito Federal.

Outras despesas correntes constituem uma categoria problemática para análise, uma vez que englobam uma diversidade muito grande de subcategorias relevantes, tanto em termos de valor quanto em importância para análise.

TABELA 4

Governo Federal – despesas correntes (pessoal e encargos e ODC) nos anos 1995, 1998 e 2002 – participação percentual por estado

(Em %)

Estado/Região	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes		
	1995	1998	2002	1995	1998	2002
Rondônia	0,87	0,85	0,85	0,69	0,66	0,66
Acre	0,34	0,30	0,29	0,53	0,51	0,55
Amazonas	0,87	0,84	0,78	1,05	0,99	1,11
Roraima	0,42	0,41	0,45	0,35	0,34	0,38
Pará	1,75	1,56	1,31	2,54	2,49	2,43
Amapá	0,63	0,61	0,64	0,47	0,45	0,47
Tocantins	0,09	0,12	0,11	0,81	0,75	0,88
Não estadualizado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Norte	4,98	4,69	4,43	6,43	6,20	6,49
Maranhão	1,01	0,87	0,77	2,52	2,36	2,47
Piauí	0,63	0,63	0,51	1,56	1,47	1,50
Ceará	2,46	2,37	2,09	3,45	3,40	3,40
Rio Grande do Norte	1,08	1,27	1,02	1,64	1,56	1,62
Paraíba	1,60	1,46	1,43	2,02	1,85	1,86
Pernambuco	2,65	2,90	2,64	3,95	3,92	3,76
Alagoas	0,78	0,78	0,71	1,45	1,35	1,53
Sergipe	0,55	0,53	0,57	1,06	1,09	1,10
Bahia	2,33	2,49	2,12	5,53	5,64	5,75
Não estadualizado	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,15
Nordeste	13,10	13,31	11,86	23,17	22,64	23,13
Minas Gerais	4,76	4,87	4,37	8,41	8,60	8,69
Espírito Santo	0,85	0,83	0,76	1,39	1,43	1,49
Rio de Janeiro	25,31	25,34	24,98	10,65	10,59	10,47
São Paulo	5,60	5,90	5,45	18,73	19,73	19,61
Não estadualizado	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sudeste	36,52	36,93	35,56	39,18	40,35	40,26
Paraná	1,94	2,01	1,81	4,43	4,77	4,75
Santa Catarina	1,50	1,51	1,41	2,68	2,94	2,92
Rio Grande do Sul	4,16	3,94	3,69	6,21	6,91	6,47
Não estadualizado	0,04	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
Sul	7,63	7,46	6,91	13,33	14,62	14,15
Mato Grosso do Sul	0,62	0,66	0,50	0,85	0,91	0,87
Mato Grosso	0,62	0,64	0,61	1,07	1,01	1,01
Goiás	0,98	0,99	0,92	1,92	1,83	1,86
Distrito Federal	35,05	34,85	38,42	13,00	11,42	11,27
Centro-Oeste	37,27	37,14	40,46	16,83	15,18	15,01
Não regionalizado	0,11	0,12	0,00	0,31	0,58	0,38
Exterior	0,38	0,34	0,79	0,74	0,43	0,57
Total global	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Valor total (R\$ Mi dez. 2004)	105.222,4	107.096,5	105.179,0	215.772,7	269.342,0	289.983,0

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

Essas despesas, como pode ser visto na tabela 5, contemplam gastos com Previdência (preponderantemente direcionados ao sudeste), Assistência (orientados ao nordeste), transferências intergovernamentais (Norte e Nordeste para Fundo de Participação dos Estados FPE; Nordeste e Sudeste para o Fundo de Participação dos Municípios FPM; e Sudeste para muitas das demais), SUS (Sudeste e Nordeste) entre vários outros quesitos de manutenção da máquina administrativa (DF). Durante o período, houve crescimento expressivo dos gastos com transferências a pessoas (quase 40% em termos reais). Se no passado isto significava acréscimo de participação do Sudeste (dada a maior formalização do mercado), a tabela 4 demonstra que tal fato não ocorre mais. Um exame específico pode elucidar os fatores que contrabalançaram essa tendência.

TABELA 5

Outras Despesas Correntes em 2002 – grupos escolhidos por região

(R\$ milhões dez. 2004)

Outras Despesas Correntes	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total Global
Função Previdência Social	3.605,5	22.874,6	67.217,2	21.005,2	7.595,6	122.298,0
Função Assistência Social	677,4	3.382,6	2.914,3	868,3	1.096,3	8.938,9
FPE*	6.228,8	12.919,0	2.095,2	1.605,5	2.212,3	25.218,8
FPM*	2.293,5	9.133,4	8.001,5	4.512,8	2.236,7	26.394,0
Outras Transferências a Estados, DF e Municípios	2.495,9	5.950,7	12.210,5	4.734,3	1.799,6	27.190,9
Ministério da Saúde	1.449,1	6.004,3	11.041,4	3.768,5	5.575,5	27.838,8

Fonte: Siafi, 2002.

Obs.: *O total global de FPE e FPM incluem parcelas não regionalizadas de R\$ 157,9 milhões e R\$ 216,2 milhões respectivamente

O grupo de investimento, que apresenta intrinsecamente comportamento mais errático, apresentou, no entanto, algumas surpresas além do esperado. Entre seus movimentos mais abruptos, encontram-se: *i*) a queda de quase 50% da participação relativa na região Sul; e *ii*) o surgimento de considerável valor não estadualizado na região Norte. Neste último caso, trata-se de um problema de regionalização do Sivam, o que demandará um trabalho específico.⁹

Dos investimentos também é preciso lembrar que 2002 é o pior ano da série, assim como boa parte deles ficou inscrita em restos a pagar, notadamente aqueles relativos à região Norte. De resto, também se constata aumento de investimento no DF e no exterior, referindo-se provavelmente ao pagamento de compromissos essenciais e não regionalizáveis.

Como apontado anteriormente, inversões financeiras desconsideram as renegociações de dívidas dos estados e dos municípios ocorridas entre os anos de 1996 e 1998. Apresenta considerável concentração no DF, o que influi consideravelmente no erro de regionalização do resultado final não-financeiro.¹⁰ Essa concentração, no ano de 2002, ocorre em razão, principalmente, de uma única rubrica: financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao setor elétrico, no valor de R\$ 7 bilhões (nominais).

Tal como os investimentos, as inversões apresentam caráter instável e são fortemente influenciadas por renegociações de dívidas, por recomposição do capital de empresas com participação do governo federal (como os aportes ao Banco do Brasil em 1996) e por emissões de Título das Dívidas Agrárias – TDAs (ver o Estado de Mato Grosso, no ano de 1995 – tabela 6). Aqui também caberia um estudo mais específico sobre o real impacto destas operações sobre o resultado não-financeiro.

9. Note-se que o Sivam não é um Órgão, e sim um projeto. Boa parte de seus equipamentos é comprada no exterior (o que explica a expressividade dos investimentos nesta *unidade especial*). Adicionalmente, parte das aeronaves e dos equipamentos fica sediada fora da Amazônia.

10. Conforme foi apontado, o DF concentra o termo *erro* do processo de regionalização dos gastos. Nas análises regionais e de gastos *per capita*, tanto os gastos no DF quanto sua população são suprimidos para a produção de um retrato que ressalte as diferenças.

TABELA 6

Governo federal – despesas de capital (investimentos e inversões financeiras) nos anos 1995, 1998 e 2002 – participação percentual por estado

(Em %)

Estado/região	Investimento			Inversões financeiras		
	1995	1998	2002	1995	1998	2002
Rondônia	1,68	1,19	1,10	0,25	0,23	0,07
Acre	0,73	1,00	1,30	0,04	0,18	0,03
Amazonas	2,79	3,53	1,60	0,07	0,60	0,01
Roraima	0,56	1,26	0,72	0,01	0,11	0,01
Pará	1,75	2,93	4,53	0,58	1,48	0,29
Amapá	0,36	0,49	0,56	0,00	0,31	0,01
Tocantins	0,62	1,19	1,55	0,70	0,65	0,04
Não estadualizado	0,00	0,00	3,15	2,60	3,56	2,83
Norte	8,50	11,58	14,51	4,25	7,13	3,29
Maranhão	2,17	2,19	1,52	0,67	1,29	0,14
Piauí	1,82	1,67	2,28	0,11	0,48	0,02
Ceará	3,10	4,89	4,66	0,34	1,53	0,04
Rio Grande do Norte	1,63	1,92	1,47	0,25	1,17	0,08
Paraíba	1,73	1,92	1,76	0,24	0,43	0,03
Pernambuco	4,44	4,84	5,05	0,14	1,22	0,07
Alagoas	1,79	1,86	2,02	0,04	0,70	1,81
Sergipe	1,07	1,28	1,09	0,04	0,39	0,02
Bahia	6,79	5,00	4,32	0,48	1,61	0,08
Não estadualizado	0,00	0,00	0,39	7,87	10,67	8,50
Nordeste	24,53	25,57	24,57	10,19	19,49	10,79
Minas Gerais	6,56	9,81	7,59	0,48	0,60	0,13
Espírito Santo	1,11	1,42	1,25	0,13	0,14	0,02
Rio de Janeiro	9,16	7,53	6,13	0,58	4,69	3,40
São Paulo	9,40	9,02	7,52	0,74	1,30	0,09
Não estadualizado	0,00	0,00	0,12			
Sudeste	26,22	27,78	22,61	1,93	6,72	3,65
Paraná	2,71	3,56	2,20	1,16	1,67	0,18
Santa Catarina	2,23	4,04	1,73	0,24	0,35	0,03
Rio Grande do Sul	4,27	4,45	2,96	1,82	0,99	0,19
Não estadualizado	0,00	0,00	0,06			
Sul	9,22	12,06	6,95	3,22	3,01	0,40
Mato Grosso do Sul	1,58	1,68	1,57	0,53	1,15	0,13
Mato Grosso	2,86	3,32	2,11	4,14	1,48	0,45
Goiás	1,46	3,07	2,84	1,08	0,84	0,21
Distrito Federal	16,03	11,25	16,45	70,83	52,61	78,25
Não estadualizado	0,00	0,00	0,05	2,62	3,56	2,83
Centro-Oeste	21,94	19,32	23,02	79,20	59,63	81,87
Não regionalizado	0,00	0,02	0,00	1,18	4,01	0,00
Exterior	9,59	3,67	8,35	0,02	0,00	0,00
Total global	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Valor total (R\$ Mi Dez 2004)	13.278,1	18.641,0	12.710,4	23.651,7	19.137,3	28.381,7

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

4.2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Fazer comparações históricas para as transferências intergovenamentais não constituiu tarefa fácil. Primeiramente porque as bases antigas (1995-1999) desprezaram os detalhamentos da natureza econômica da despesa em benefício das possibilidades de análises por meio da Fonte Orçamentária dos recursos. Esta escolha, necessária para que a regionalização dos registros da execução financeira não prejudicasse a consistência contábil da base de dados, foi engendrada para possibilitar maior comparabilidade com outros estudos do Ipea, notadamente os estudos do gasto social. Entretanto, a base de 2002 inverte o raciocínio original depois que os muitos estudos derivados das bases antigas demonstraram que o detalhamento da natureza econômica era de fato muito relevante para ser desconsiderado.

Como a reformulação das bases antigas não se constitui em objeto deste trabalho, como também análise das referidas transferências é relevante, a opção aqui

adotada foi o uso de bases alternativas (natureza detalhada da despesa) que não foram tratadas para produzir um resultado regional/estadual ótimo.¹¹ Apesar dessas observações, deve-se ressaltar que os resultados obtidos são muito consistentes com as demais fontes de informação disponíveis (como STN e IBGE).¹²

Em termos reais (corrigido pelo IGP-DI), os gastos com transferências a estados e a municípios cresceram de 69,9 bilhões em 1995 para 113,6 bilhões em 2002 (96,9 em 1998). A rubrica predominante é ODC, que foi de 59,7 bilhões para 102,6 bilhões, refletindo, em grande medida, o processo de descentralização do SUS. Em 1995, esta rubrica significava 32,7 bilhões para estados e 27 bilhões para municípios. Em 2002, por sua vez, os valores praticamente são iguais, sendo 51,2 bilhões para estados e 51,4 bilhões para municípios.

TABELA 7

Distribuição das transferências intergovernamentais de outras despesas correntes para estados (30) e municípios (40) por estado nos anos de 1995, 1998 e 2002

(Em %)

Unidades da Federação	Transferências a estados e DF			Transferências a municípios			Total Global
	1995	1998	2002	1995	1998	2002	
Rondônia	2,01	1,61	1,64	0,78	0,80	0,81	1,26
Acre	2,17	2,28	1,93	0,46	0,47	0,48	1,29
Amazonas	1,98	1,87	2,19	1,16	1,09	1,26	1,64
Roraima	1,60	1,40	1,47	0,23	0,19	0,34	0,90
Pará	4,77	4,98	4,20	3,14	3,86	4,00	4,19
Amapá	2,19	1,92	1,92	0,32	0,32	0,37	1,18
Tocantins	2,79	2,42	2,75	1,28	1,15	1,14	1,93
Maranhão	4,92	4,31	4,33	3,69	4,83	4,39	4,42
Piauí	2,86	2,70	2,51	2,21	2,47	2,36	2,50
Ceará	5,05	5,02	4,82	4,63	4,85	5,00	4,91
Rio Grande do Norte	2,81	2,71	2,76	2,43	2,23	2,33	2,54
Paraíba	3,24	3,06	2,90	2,70	2,67	2,69	2,85
Pernambuco	5,09	5,16	4,73	4,89	4,74	4,46	4,76
Alagoas	2,87	2,44	2,92	1,95	2,18	2,65	2,60
Sergipe	2,72	2,40	2,46	1,17	1,16	1,46	1,93
Bahia	7,71	7,55	6,93	7,43	7,57	7,85	7,47
Minas Gerais	6,14	7,17	7,22	13,68	11,93	11,13	9,31
Espírito Santo	1,61	1,78	1,66	1,57	1,56	1,60	1,64
Rio de Janeiro	3,23	3,20	7,47	3,31	4,25	8,14	5,91
São Paulo	8,10	7,64	10,47	12,67	12,34	12,96	10,95
Paraná	3,99	5,10	5,55	6,26	7,73	6,76	6,03
Santa Catarina	2,47	2,57	2,46	3,71	3,50	3,29	2,94
Rio Grande do Sul	4,47	4,80	4,23	5,72	6,88	5,95	5,28
Mato Grosso do Sul	1,06	1,15	1,05	1,34	1,67	1,41	1,27
Mato Grosso	1,82	1,82	1,67	1,83	1,72	1,60	1,71
Goiás	2,62	2,14	2,59	3,08	3,21	3,22	2,82
Distrito Federal	1,05	1,09	1,22	0,23	0,21	0,45	0,76
Restos a pagar	8,64	9,70	3,93	8,12	4,42	1,92	5,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siafi.

Ao compararem-se as transferências em ODC (coluna total global) com a participação dos estados na população nacional para 2002 (ver tabela 2) pode-se encontrar novamente um quadro que beneficia os pequenos estados da região Norte. Roraima, Acre e Amapá possuem relação quatro vezes maior nas transferências que na população. Note-se que estes estados ainda se beneficiam de transferências para pagamento de pessoal ativo e inativo que, por serem de outra categoria de gastos

11. Nestas bases de natureza detalhada da despesa não foi possível a correção mensal para dezembro de 2004, tendo sido mantidas em valores nominais (o que se traduz em pequenas distorções ocasionadas pela inflação do ano em questão). Elas também discriminam, de forma não estadualizada, os valores inscritos em restos a pagar, o que interfere negativamente na participação relativa dos estados.

12. Tanto os demonstrativos regionalizados da STN quanto os do IBGE se utilizam desta fonte, sendo que o último apresenta os gastos inscritos em restos a pagar como sendo não regionalizados.

correntes, não aparecem na tabela. Também apresentam relação acima de 1,5 os estados de Tocantins, de Sergipe, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Alagoas e do Piauí. Os estados com as piores relações seriam São Paulo (0,5), Rio de Janeiro (0,7) e o Distrito Federal (0,6).

São Paulo é efetivamente o estado pagador, no que se refere ao processo de redistribuição de recursos proporcionado pela legislação, assim como seu aumento de participação no bolo das transferências deve-se ao processo de descentralização do SUS. No entanto, o DF recebe três vezes mais recursos de custeio que o registrado na tabela em vista das transferências para pagamento de pessoal. Polícia, saúde, educação e bombeiros são custeados pelo governo federal. O Rio de Janeiro, por sua vez, apesar de ainda se apresentar com participação inferior à média, viu seu coeficiente melhorar significativamente durante o período em vista, principalmente na criação das transferências de cotas-parte dos *royalties* excedentes pela produção de petróleo e de gás natural (Lei nº 9.478).

TABELA 8

Distribuição das transferências intergovernamentais de investimento para estados (30) e municípios (40) por estado nos anos de 1995, 1998 e 2002

(Em %)

Unidades da Federação	Transferências a estados e DF			Transferências a municípios			Total Global
	1995	1998	2002	1995	1998	2002	
Rondônia	3,27	1,13	0,48	0,79	1,63	0,54	1,11
Acre	1,84	1,31	2,36	1,52	1,92	0,54	1,50
Amazonas	2,00	1,47	1,39	1,61	1,38	0,22	1,16
Roraima	0,92	1,73	0,27	0,27	1,77	0,66	1,00
Pará	1,81	3,05	4,57	2,30	3,00	1,31	2,77
Amapá	0,81	0,51	0,27	0,87	0,95	0,22	0,49
Tocantins	0,99	2,58	1,79	1,39	1,55	0,31	1,44
Maranhão	3,49	1,98	0,63	2,10	2,86	0,49	1,58
Piauí	3,61	2,10	1,46	1,71	1,66	1,17	1,78
Ceará	5,17	5,64	1,49	2,36	4,10	1,05	3,09
Rio Grande do Norte	3,56	3,93	0,34	1,08	2,07	0,58	1,80
Paraíba	2,45	3,93	1,29	1,93	2,42	0,79	2,05
Pernambuco	3,82	4,17	5,27	3,04	3,68	0,95	3,41
Alagoas	3,45	3,38	2,80	1,36	1,56	1,56	2,42
Sergipe	2,43	2,40	1,43	1,03	0,85	0,29	1,33
Bahia	4,98	2,68	2,21	8,66	6,70	1,68	3,36
Minas Gerais	5,65	14,02	6,14	4,09	7,36	2,69	7,01
Espírito Santo	0,30	0,85	0,22	2,08	2,96	0,48	0,93
Rio de Janeiro	0,91	1,62	0,73	1,01	1,57	1,11	1,19
São Paulo	1,95	11,84	12,69	4,69	4,13	2,32	7,04
Paraná	1,33	0,92	1,07	5,73	5,05	1,32	1,91
Santa Catarina	4,88	1,54	1,74	1,60	2,68	0,65	1,87
Rio Grande do Sul	1,57	1,57	0,35	2,39	3,61	0,97	1,49
Mato Grosso do Sul	1,99	2,00	0,57	2,76	2,30	1,58	1,64
Mato Grosso	4,85	3,82	0,73	3,89	4,68	1,26	2,68
Goiás	2,11	4,70	1,26	2,09	2,93	1,10	2,34
Distrito Federal	1,44	1,41	2,51	0,00	0,03	0,00	1,02
Restos a pagar	28,41	13,70	43,94	37,66	24,62	74,16	40,63
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siafi, 1995, 1998 e 2002.

Ao analisarem-se os investimentos realizados via transferência de recursos, o primeiro aspecto a observar é o considerável volume de restos a pagar. Quase 44% dessa rubrica não foram pagos no exercício de 2002, no que se refere aos estados, e perto de 75% no caso dos municípios. Em 1995, os investimentos realizados via transferências totalizavam R\$ 3,5 bilhões. Foram a R\$ 8,3 bilhões em 1998 (pico de R\$ 11,7 bilhões em 2001) e R\$ 6,0 bilhões em 2002. Foram mais importantes para estados entre 1995 e 1998, tendo igualado participações nos três anos seguintes. Em 2002, os valores foram R\$ 2,8 bilhões para estados e R\$ 3,3 bilhões para municípios.

Diferentemente das demais grandes rubricas, o investimento apresenta naturalmente caráter mais errático, com as participações estaduais variando muito. E, em 2002, é bom lembrar que os valores não eram expressivos.

A análise das participações estaduais nas transferências em relação a suas respectivas participações no PIB indica clara orientação dos recursos para as regiões Norte e Nordeste. Somente Bahia e Amazonas são exceções. Na região Norte, os recursos são direcionados para ações de meio ambiente, enquanto para o Nordeste constituem-se em projetos ligados a recursos hídricos.

4.3 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO GOVERNO FEDERAL

Para além da natureza econômica da despesa, a comparabilidade temporal da série assume contornos mais complexos. Análises pela estrutura organizacional do governo sofrem com as alterações ocorridas no período 1995-2002. O Ministério da Integração, por exemplo, é recente e sua estrutura anterior esteve ligada ao Ministério do Planejamento.

Como são muitos, os órgãos do governo federal também não se prestam para um quadro geral comparativo por estado, salvo para uma análise pormenorizada que inclua apenas um ou alguns poucos estados da Federação, o que no entanto, não é o foco deste trabalho. Mesmo a análise temporal de um único órgão (como o Ministério da Saúde) exigiria tal controle de particularidades que só um especialista da área em questão seria capaz de reproduzir.

No entanto, as bases de dados deste trabalho permitem vários exercícios de regionalização por órgão que podem ser muito úteis para orientar análises específicas (desde que conduzidas por especialistas). A tabela 9 monta um quadro geral macrorregional para a estrutura organizacional do governo federal para os anos de 1995-1998. Nela foram feitas simplificações a partir da estrutura de Unidades Orçamentárias utilizando-se os dois primeiros dígitos desta classificação.¹³

Marcadas com asteriscos (*) estão as unidades que poderiam demandar um estudo de impacto regional/estadual dada sua atuação no território. Algumas unidades não são passíveis de análise dada sua atuação naturalmente concentrada no DF, tal como aquelas ligadas ao Legislativo e a algumas Unidades do Judiciário (STF e STJ). Para as Forças Armadas, por sua vez, existe o problema da falta de regionalização dos gastos com pessoal militar,¹⁴ o que faz que os gastos se concentrem no DF (Exército) e no RJ (Marinha e Aeronáutica). Também existem na lista ministérios extintos, como Bem-Estar e Integração Regional. Outros, como Ciência e Tecnologia, podem ter parte de sua atuação – a parte finalística – regionalizada.

A tabela 10 reproduz a regionalização por Unidades Orçamentárias para 2002. Como já foi observado, não se recomenda uma análise direta (comparativa) porque uma gama de fatores podem mascarar os resultados.

13. Em alguns (poucos) casos foram feitas agregações para manter alguma comparabilidade.

14. Os gastos com pessoal civil das Forças Armadas encontram-se satisfatoriamente estadualizados.

TABELA 9

Distribuição macrorregional dos gastos federais, segundo a Estrutura de Unidades Orçamentárias – soma 1995-1998

(Em % da linha)

Unidades Orçamentárias	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
01 Câmara	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
02 Senado	0,0	0,1	1,1	0,0	98,8
03 TCU	0,4	1,3	0,7	0,3	97,4
10 STF	0,1	0,1	0,1	0,0	99,7
11 STJ	0,0	0,0	0,2	0,0	99,8
12 J. Federal*	3,1	22,8	38,3	17,4	18,4
13 J. Militar	0,4	0,3	1,0	0,4	97,9
14 J. Eleitoral*	8,9	25,7	27,9	11,2	26,4
15 J. Trabalho*	8,8	21,4	41,9	15,0	12,9
16 J. DF e Territórios	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
20 Presidência*	12,0	1,3	51,6	0,5	34,5
21 M. Aeronáutica	2,6	1,8	89,1	1,1	5,3
22 M. Agricultura*	7,8	16,1	11,6	9,9	54,6
23 M. Bem-Estar	4,0	14,2	32,5	10,3	39,1
24 M. C&T	5,4	1,4	30,9	2,0	60,3
25 M. Fazenda*	6,9	23,0	30,9	7,4	31,9
26 M. Educação*	6,7	26,7	34,9	16,8	14,8
27 M. Exército	1,8	1,6	6,5	2,6	87,5
28 M. Desenvolvimento	0,4	6,4	23,4	2,5	67,3
30 M. Justiça*	5,7	15,8	19,3	9,7	49,4
31 M. Marinha	0,8	0,9	97,0	0,5	0,8
32 M. Minas e Energia*	3,9	3,4	41,8	2,1	48,8
33 M. Previdência*	3,0	20,1	53,4	16,0	7,5
34 M. Público da União	0,7	2,2	3,3	1,1	92,7
35 M. Rel. Exteriores	0,2	0,0	1,7	0,0	98,0
36 M. Saúde	5,6	23,8	45,5	13,0	12,0
38 M. Trabalho	0,8	3,2	6,4	1,9	87,6
39 M Transportes*	6,1	13,3	41,0	13,5	26,1
41 M. Comunicações	0,4	0,6	1,4	0,4	97,1
42 M. Cultura*	3,4	10,2	59,4	4,7	22,4
43 M. Integração	0,0	0,1	0,2	0,1	99,6
44 M. Meio Ambiente*	3,0	55,7	7,2	2,1	32,1
46 M. Administração	0,0	0,0	8,6	1,1	90,2
47 M. Planejamento*	13,7	35,7	21,6	5,8	23,2
48 M. Esportes*	5,6	22,0	29,7	11,7	31,0
49 M. Reforma Agrária*	18,5	20,3	8,8	11,4	41,0
Total global	4,2	17,7	41,1	11,4	25,5

Fonte: Siafi, 1995-1998.

Obs.: Exclui gastos no exterior, nas operações oficiais de crédito, nos encargos financeiros da União e nas transferências intergovernamentais.

TABELA 10

Distribuição macrorregional dos gastos federais, segundo a Estrutura de Unidades Orçamentárias – 2002

(Em % da linha)

Unidades Orçamentárias	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
01 Câmara	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
02 Senado	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
03 TCU	0,3	0,5	0,3	0,1	98,9
10 STF	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
11 STJ	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
12 J. Federal	3,4	14,8	38,5	28,1	15,2
13 J. Militar	0,2	0,2	1,3	0,2	98,1
14 J. Eleitoral	9,9	24,6	26,1	10,6	28,8
15 J. do Trabalho	8,3	21,5	41,4	15,3	13,5
16 J. DF e Territórios	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
20 Presidência	5,3	14,3	15,3	5,9	59,3
22 M. Agricultura	1,5	3,3	3,3	4,5	87,4

(continua)

(continuação)

Unidades Orçamentárias	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
24 M. C&T	4,4	0,8	55,5	0,2	39,1
25 M. Fazenda	2,5	9,5	31,3	7,6	49,1
26 M. Educação	7,0	31,0	29,0	14,4	18,6
28 M. Desenvolvimento	12,5	2,1	71,3	2,7	11,4
30 M. Justiça	7,0	19,0	29,3	11,1	33,6
32 M. Minas e Energia	0,9	1,6	18,4	0,6	78,5
33 M. Previdência	3,2	19,9	52,9	16,5	7,6
34 M. Público da União	0,5	0,9	1,9	0,8	95,9
35 M. Rel. Exteriores	0,1	0,0	0,5	0,0	99,4
36 M. Saúde	5,9	23,8	40,5	12,0	17,7
38 M. Trabalho	2,1	7,8	25,0	8,4	56,6
39 M Transportes	7,1	16,4	33,5	9,1	33,9
41 M. Comunicações	0,7	0,8	2,4	0,5	95,6
42 M. Cultura	0,5	1,3	40,1	2,6	55,6
44 M. Meio Ambiente	8,1	5,0	7,1	2,0	77,8
47 M. Planejamento	1,2	7,2	27,6	3,1	60,9
49 M. Reforma Agrária	15,5	19,5	7,4	4,7	52,9
51 M. Esporte e Turismo	5,1	25,7	13,4	8,3	47,5
52 M. Defesa	2,0	0,7	48,0	0,7	48,5
53 M. Integração	16,0	62,8	2,3	1,4	17,4
Total global	4,1	17,3	40,9	11,6	26,0

Fonte: Siafi, 2002.

Obs.: Exclui gastos no exterior, nas operações oficiais de crédito, nos encargos financeiros da União e nas transferências intergovernamentais.

Do cruzamento das tabelas 9 e 10 surgem alguns pontos para futuras análises, quais sejam:

- Ministério da Agricultura – a concentração da atuação no DF com forte queda no Nordeste;
- Ministério da Ciência e Tecnologia – a inversão Centro-Oeste para o Sudeste;
- Ministério do Desenvolvimento – concentração no Sudeste (pode ser resultado de alterações na apropriação dos subsídios);
- Ministério das Minas e Energia – concentração no Centro-Oeste (pode ser decorrência as privatizações);
- Ministério do Trabalho – desconcentração em favor do Sudeste (possível influência do aumento do seguro-desemprego);
- Ministério do Meio Ambiente – queda do Norte e concentração no Centro-Oeste (resultado provável da queda no investimento); e
- Ministério do Planejamento – queda acentuada de sua atuação territorial (possivelmente pela criação do Ministério da Integração).

4.4 A ESTRUTURA FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

O caso mais problemático de análise é relativo à estrutura funcional-programática. Essa estrutura, que orienta a atuação governamental, foi substancialmente alterada entre os dois períodos e as ferramentas de controle temporal, as quais permitem a comparabilidade das informações, são raras e incompletas.¹⁵

A antiga estrutura funcional-programática continha 16 funções e a atual dispõe de 28, sendo que os desmembramentos criaram algumas situações complexas para a análise. Além disso, mesmo no período 1995-1998 ocorreram reclassificações que

15. O Ipea dispõe de um quadro comparativo elaborado por pesquisadores associados, que será utilizado nos próximos exercícios.

dificultavam comparações rápidas. Com interferência direta nos cálculos de conversão pode-se citar a tentativa, ocorrida entre 1996 e 1997, de contabilizar gastos com atividades-meio (como a estrutura de funcionamento dos ministérios) no programa administração, mantendo os gastos das atividades finalísticas (como o atendimento aos usuários de serviços do governo) dentro de seus respectivos programas. Essa alteração, com impactos diferenciados sobre os mais diversos programas (aqui entendidos dentro da estrutura função-programa-subprograma), materializa-se de forma evidente no programa administração, que vai passar de uma média de gastos em torno de R\$ 22 bilhões (1995-1996) para R\$ 55 bilhões (1997-1998). O impacto mais significativo está na rubrica de pessoal (passa de R\$ 16 bilhões para R\$ 44 bilhões, em média), o que se traduz em importante ressalva para os exercícios a seguir demonstrados.

Ao considerar-se a diversidade das funções de governo e a complexidade de manter os controles necessários à comparabilidade da série, três delas foram escolhidas¹⁶ para o estudo que se segue: Saúde, Transportes e Ciência e Tecnologia.

4.4.1 Os gastos classificados como saúde

Levando-se em consideração que a função saúde e saneamento foi desmembrada em suas duas componentes, para que se possa manter a comparabilidade é necessário isolar o Programa Saúde da funcional antiga. Desta forma, como aparece na tabela 11, fica claro o problema de reclassificação – atividades-fim e atividades-meio – apontado anteriormente.

TABELA 11

Gastos classificados como *saúde*, segundo natureza da despesa – 1995-1998 e 2002

(R\$ milhões dez. 2004)

Grupo Natureza da Despesa	1995	1996	1997	1998	2002
Pessoal e encargos	8.747,0	7.578,4	883,3	834,7	4.086,3
ODC	27.026,6	25.617,6	28.101,6	26.418,4	28.883,9
Investimentos	983,4	474,1	818,1	1.260,5	1.912,3
Inversões financeiras	13,9	19,1	8,8	9,2	
Total global	36.770,9	33.689,3	29.811,8	28.522,8	34.882,5

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

TABELA 12

Gastos federais classificados como *saúde* por Unidade da Federação – 1995-1998 e 2002

(R\$ dez. 2004)

Unidades da Federação	Média 1995-1998 (milhões)	2002 (milhões)	Média 1995-1998 <i>per capita</i>	2002 <i>per capita</i>
Rondônia	151,3	171,4	116,42	118,16
Acre	43,1	73,9	84,09	121,34
Amazonas	245,9	304,8	95,29	101,43
Roraima	44,6	50,8	153,73	143,11
Pará	562,0	670,0	97,01	102,30
Amapá	34,3	52,4	82,33	98,71
Tocantins	124,2	167,5	114,86	136,72
Maranhão	642,2	660,0	118,62	112,65
Piauí	354,7	390,7	128,60	133,89
Ceará	928,7	1.009,1	131,12	130,44
Rio Grande do Norte	362,0	379,1	136,25	131,61

(continua)

16. Em reunião de trabalho com o Ministério da Integração.

(continuação)

Unidades da Federação	Média 1995-1998 (milhões)	2002 (milhões)	Média 1995-1998 <i>per capita</i>	2002 <i>per capita</i>
Paraíba	453,0	471,3	134,71	134,14
Pernambuco	1.095,8	1.113,7	143,01	136,73
Alagoas	355,4	436,8	130,56	150,04
Sergipe	186,3	236,6	110,18	126,64
Bahia	1.328,5	1.502,1	104,71	112,02
Minas Gerais	2.494,3	2.350,2	145,09	126,98
Espírito Santo	330,0	376,3	112,32	116,13
Rio de Janeiro	3.384,0	3.370,4	244,05	227,02
São Paulo	5.999,2	5.430,8	170,29	140,71
Paraná	1.528,8	1.417,7	166,14	143,44
Santa Catarina	661,4	734,8	129,88	131,44
Rio Grande do Sul	2.006,3	1.834,3	203,72	174,88
Mato Grosso do Sul	267,6	304,6	135,13	140,80
Mato Grosso	312,5	340,0	133,02	128,72
Goiás	742,6	729,9	158,40	138,08
Distrito Federal	2.146,7	4.304,6	1.124,19	1.974,22
Soma	26.785,5	28.883,9	-	-

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

Obs.: Exclui gastos não regionalizados (R\$ 22,2 milhões no período 1995-1998).

Com base na informação desta tabela, conclui-se que os gastos com pessoal e inversões financeiras não podem ser diretamente incluídos em um estudo comparativo. Os gastos em outras despesas correntes, por sua vez, incluem diretamente o SUS, e dão uma idéia de atendimento direto à população, o que pode ser observado na tabela 12.

De maneira geral, o exercício demonstrou-se bastante consistente, dada a relativa estabilidade dos valores encontrados para cada estado.¹⁷ Adicionalmente, as posições bem acima da média em gastos *per capita* do Distrito Federal, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul eram esperadas. O DF concentra o erro da regionalização em vista da centralização de alguns itens de compras, enquanto os outros dois estados abrigam centros de referência em saúde. Causam alguma estranheza (para quem não é especialista na área) as posições relativas de Alagoas (4^o) e Roraima (6^o), além da situação do Amapá, Amazonas e Pará, que se encontram bem abaixo da média dos gastos, tanto na média 1995-1998 quanto em 2002. A queda de São Paulo (de R\$ 170,00 para R\$ 140,00 reais *per capita*) inspira cuidados para interpretação, pois pode significar alteração no processo de compras.

4.4.2 Os gastos classificados como transportes

Para proceder comparações da antiga com a nova função transportes, é necessário primeiramente excetuar os gastos com transportes urbanos, que foram deslocados para a nova função urbanismo. Tomada esta providência, o resultado por natureza da despesa ficou como na tabela 13.

Apesar da relativa consistência para todas as variáveis observadas na tabela 13, a classificação transportes é relevante – particularmente para estudos de economia regional – pela sua componente de investimento.

17. Durante o processo de verificação dos valores tabulados, foi constatado que o atual Programa 17 – Saneamento Básico Rural – encontra-se classificado na função Saúde. No entanto, uma vez que os valores são baixos e que as razões desta classificação fogem ao escopo deste trabalho, optou-se por manter a integridade da atual função saúde.

TABELA 13

**Gastos Classificados como *transportes*, segundo Natureza da Despesa
– 1995-1998 e 2002**

(R\$ milhões dez. 2004)

Grupo Natureza da Despesa	1995	1996	1997	1998	2002
Pessoal e encargos	389,0	392,6	702,0	688,1	553,9
ODC	1.141,3	855,1	1.482,3	1.099,4	2.732,1
Investimentos	2.167,1	3.408,4	4.146,1	4.794,3	2.767,4
Inversões financeiras	345,8	688,7	676,9	703,2	477,3
Total global	4.043,3	5.344,7	7.007,4	7.284,9	6.530,8

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

A tabela 14, contemplando somente investimento, apresenta significativas oscilações na alocação dos recursos, que observados no detalhe de Ação (da funcional programática) encontram justificativas plausíveis. Essas justificativas, dada a grande quantidade de casos, não podem ser aqui enumeradas. A tabela, no entanto, sinaliza algumas tendências presentes nos planos plurianuais elaborados durante o período. A ênfase desses planos, também visível na tabela, contemplava a remoção dos estrangulamentos de transportes observados nas regiões e nos estados com maior produção física e potencial exportador. Dessa forma, vê-se a concentração nas regiões Sudeste e Sul, com rebatimentos no Centro-Oeste e em alguns estados da região Nordeste. Na região Norte só cabe destaque ao Pará, com investimentos crescentes no Corredor Oeste-Norte.

TABELA 14

**Gastos federais de investimento classificados como *transporte* por unidade da
Federação – 1995-1998 e 2002**

(R\$ milhões dez. 2004)

Regiões e estados	1995	1996	1997	1998	2002
Rondônia	35,0	58,9	66,6	26,9	12,6
Acre	57,3	90,6	48,4	40,2	74,5
Amazonas	85,0	119,4	94,4	33,1	40,4
Roraima	15,9	44,7	86,4	84,6	11,5
Pará	63,4	134,6	113,1	174,3	241,6
Amapá		12,9	2,7	4,7	29,9
Tocantins	10,4	50,2	123,7	29,2	60,9
Não estadualizado		0,7	4,2		0,1
Norte	266,9	512,1	539,5	393,1	471,5
Maranhão	50,5	122,4	114,0	61,5	46,6
Piauí	13,3	35,1	59,6	38,6	30,2
Ceará	30,4	95,2	167,9	247,5	179,9
Rio Grande do Norte	16,1	35,7	37,1	58,1	27,5
Paraíba	12,4	24,3	20,7	11,8	42,7
Pernambuco	57,2	108,5	154,1	199,4	166,7
Alagoas	32,0	21,0	19,5	31,9	28,0
Sergipe	3,0	7,1	8,6	4,7	8,0
Bahia	118,2	160,0	134,2	147,4	143,1
Não estadualizado	0,1	0,8		0,4	1,3
Nordeste	333,3	610,1	715,6	801,4	674,0
Minas Gerais	180,1	604,0	538,8	981,4	513,0
Espírito Santo	52,0	44,8	56,8	67,5	65,6
Rio de Janeiro	287,2	232,5	68,2	88,1	88,9
São Paulo	136,6	406,0	661,8	608,5	276,6

(continua)

(continuação)

Regiões e estados	1995	1996	1997	1998	2002
Sudeste	655,8	1.287,3	1.325,6	1.745,4	944,1
Paraná	110,1	145,4	353,3	334,3	65,1
Santa Catarina	99,6	68,0	428,9	524,2	32,2
Rio Grande do Sul	188,5	201,7	293,0	244,3	135,1
Sul	398,2	415,2	1.075,2	1.102,9	232,4
Mato Grosso do Sul	87,9	86,5	93,6	126,1	85,5
Mato Grosso	95,3	114,2	123,4	201,5	95,1
Goiás	101,7	166,5	106,6	257,7	147,3
Distrito Federal	163,2	142,3	166,5	166,2	117,5
Centro-Oeste	448,2	509,5	490,1	751,5	445,5
Nacional		0,3		0,0	
Exterior	64,8	74,0			
Total global	2.167,1	3.408,4	4.146,1	4.794,3	2.767,4

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

Os investimentos são a variável efetivamente transformadora do espaço econômico, e os investimentos em transportes são peça fundamental na integração econômica do território. Cabe aqui, contudo, voltar a fazer a ressalva que os restos a pagar de anos anteriores – que foram maciçamente aplicados em 2002 – não aparecem na tabela, o que inspira a realização de estudos específicos sobre a regionalização dos investimentos sobre a ótica de caixa, e não de competência.

4.4.3 Os gastos classificados como ciência e tecnologia

Analisar os gastos de Ciência e Tecnologia utilizando o agregado da funcional programática constitui uma temeridade. Assim como os gastos sociais da metodologia do Ipea, que possui história e vários pesquisadores de várias especialidades debruçados sobre ele e ainda assim provoca polêmica, os gastos com C&T possuem alto grau de controvérsia, sendo que alguns pesquisadores apresentam metodologias específicas para designar o que é e o que não é C&T.

O exercício aqui, porém, é mais geral e irá comparar o antigo Programa 010 – Ciência e Tecnologia com a atual função 19 – Ciência e Tecnologia.

TABELA 15

Gastos classificados como *Ciência e Tecnologia*, segundo natureza da despesa – 1995-1998 e 2002

(R\$ milhões dez. 2004)

Grupo natureza da despesa	1995	1996	1997	1998	2002
Pessoal e encargos	1.364,0	1.588,2			538,4
ODC	1.617,9	1.709,8	1.635,2	1.254,1	1.441,1
Investimentos	666,5	684,0	498,8	436,9	73,1
Inversões financeiras	96,2	320,9	115,1	213,9	
Total global	3.744,6	4.302,9	2.249,1	1.904,9	2.052,6

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

Na tabela observa-se, mais uma vez, falta de comparabilidade para pessoal e encargos sociais e inversões financeiras. Outras despesas correntes e investimentos, entretanto, apresentam considerável consistência nos quesitos de ações (os antigos Projetos/Atividades) e valores – isto considerando que o principal item de gasto do período 1995-1998 foi o desenvolvimento do AMX, que consumiu R\$ 712,8 milhões (R\$ 605,5 milhões em investimento e R\$ 107,1 milhões em ODC).

A comparação temporal, regional e estadual, se mostrou pouco convincente. Um item relevante de análise pra C&T e a Ação de concessão de bolsas de qualificação. Esta Ação, no entanto, não está regionalizada (classificada como nacional), e seus gastos caem de R\$ 294 milhões para R\$ 200 milhões ao longo do período. Dessa forma, apenas os gastos com investimento em C&T são relevantes e consistentes para análise temporal.

O resultado final não é alentador. Os investimentos desabam de R\$ 436,9 milhões para R\$ 73,1 milhões entre 1998 e 2002. Na verdade, o resultado final apenas inspira o convite para que especialistas da área se debruçam sobre o tema para interpretar os resultados obtidos (mesmos aqueles não regionalizados).

TABELA 16

Gastos federais de investimento classificados como *Ciência e Tecnologia* por Unidade da Federação – 1995-1998 e 2002

(R\$ milhões dez. 2004)

Estados	1995	1996	1997	1998	2002
Rondônia	3,3	0,7	0,1	0,1	
Acre	2,3	1,6	0,5	1,3	0,0
Amazonas	6,5	16,1	7,0	3,2	1,7
Roraima	2,4	5,0	0,1	0,2	0,3
Pará	10,4	8,3	6,7	2,7	0,5
Amapá	0,4	0,2	0,0	0,2	
Tocantins		0,3			
Maranhão	15,3	6,6	2,9	6,8	3,8
Piauí	2,5	0,3	0,6	0,3	
Ceará	15,5	8,7	1,3	2,1	
Rio Grande do Norte	1,2	1,4	1,8	1,2	0,0
Paraíba	1,5	1,7	0,5	0,4	
Pernambuco	5,5	8,2	5,0	6,2	0,7
Alagoas	0,5	0,8	0,0	0,6	0,4
Sergipe	1,5	1,2	0,3	0,1	
Bahia	3,6	10,3	2,0	2,4	0,4
Minas Gerais	23,1	14,0	12,0	12,5	2,9
Espírito Santo	0,0	2,6	0,3	4,4	
Rio de Janeiro	73,8	121,7	80,1	58,9	13,5
São Paulo	200,2	139,5	96,7	113,0	11,5
Paraná	6,0	10,1	4,7	2,6	
Santa Catarina	4,4	7,1	4,7	5,7	
Rio Grande do Sul	21,5	28,3	18,7	8,7	1,3
Mato Grosso do Sul	5,4	4,9	3,1	0,8	1,8
Mato Grosso	0,7	2,7	2,3	0,4	1,2
Goiás	2,0	8,5	5,1	1,2	
Distrito Federal	180,9	161,5	170,6	151,7	32,4
Exterior	75,8	112,1	71,7	49,1	0,5
Sudeste não estadualizado	0,1				0,0
Total global	666,5	684,0	498,8	436,9	73,1

Fonte: Siafi, 1995-1998 e 2002.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Regionalizar o Gasto Público Federal não configura, exatamente, uma tarefa de pesquisa. Essas informações, indispensáveis para estudos de eficiência alocativa de recursos, são responsabilidade constitucional do Poder Executivo. Diversos fatores – uma boa parte deles esquadrihados na metodologia – dificultam essa tarefa, de forma que apenas uma pequena parcela dos gastos aparece distribuída por estados e regiões nos demonstrativos oficiais.

Os resultados da comparação histórica – considerados em termos de atuação federal no sentido de reduzir desigualdades e integrar o território – confirmam a existência de certa progressividade regional na aplicação dos recursos (direcionamento dos gastos para as regiões Norte e Nordeste superiores as suas respectivas participações no PIB e na população nacional).

No entanto, os gastos correntes estão consistentes com uma conclusão já obtida em trabalhos anteriores dos mesmos autores: direcionam-se para as regiões e estados onde existe infra-estrutura. Saúde para onde existem hospitais, educação para onde existem escolas, seguro-desemprego para onde existe emprego, transporte para onde existem estradas e assim por diante. Efetivamente, a variável transformadora é investimento, e este está mingando junto com a capacidade do Estado de modificar a geografia econômica existente.

Focalizando os objetivos do estudo, pode-se concluir que a metodologia aplicada pode conduzir a resultados comparáveis em termos de valores por estado, desde que as análises sejam conduzidas por técnicos com compreensão histórica das transformações do setor público no período.

Muitas possibilidades de estudo (ditas *cross section*) foram deixadas de lado em vista da ênfase na comparabilidade histórica. Todas elas, todavia, estão disponíveis aos usuários do banco de dados resultante deste trabalho.

A título de recomendações pode-se citar o seguinte:

- os gastos de investimento deveriam integrar um sistema de acompanhamento independente e muito mais sofisticado em termos de detalhes, possibilitando uma melhoria nos cálculos de impacto econômico e de desenvolvimento regional;
- o Siafi pode – e precisa – evoluir na direção de aprimorar a contabilidade regional, estadual e municipal dos destinos dos recursos federais – afinal, isto é um preceito constitucional; e
- as bases de dados resultantes deste e de outros estudos correlatos precisam de divulgação, eventualmente com a criação de um portal para público especializado. Desta forma, poderiam ser apontados os caminhos prioritários a ser seguidos em direção a melhorias de performance (muitos itens relevantes para análises específicas não se encontram regionalizados – como demonstrado no caso de C&T).

Por fim, necessário se faz abordar alguns pontos fracos da análise identificados no decorrer do trabalho e que demandam correções para o futuro.

- Forças Armadas – conforme apontado no trabalho de análise, o pessoal militar (ativos e inativos) das Forças Armadas não se encontra regionalizado em 2002. Como também não se encontrava para os anos de 1995-1998, este problema não foi enfrentado na reconstrução regionalizada das informações do Siafi. No entanto, constitui-se um problema considerável na análise estadual, pois os gastos encontram-se concentrados no DF (Exército) e no Rio de Janeiro (Marinha e Aeronáutica).
- Sivam – o Sistema de Vigilância da Amazônia – também demanda tratamento especial. Conforme observado nas análises de investimento, o

Sivam é um projeto. Nos anos de 1995 a 1998, alguns de seus gastos foram creditados a alguns estados da Amazônia. Outros ficaram creditados ao exterior (onde alguns equipamentos foram comprados). Em 2002, na falta de elementos para uma estadualização, os gastos foram creditados na região Norte (além de uma parcela no exterior). Pelo vulto dos investimentos, cabe aqui um estudo específico.

- BNDES e Fundos Constitucionais de Financiamento – os aportes ao BNDES e aos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aparecem no Siafi como gastos nacionais. Na apropriação regional e estadual realizada aqui, estes aportes permanecem como não regionalizados (BNDES) ou não estadualizados de suas respectivas regiões. Sendo valores expressivos, sua presença na análise acaba por distorcer os resultados.
- Inversões Financeiras – além do caso dos fundos apontados anteriormente, o agregado das inversões financeiras também acaba por comprometer uma análise mais acurada. No período 1996-1998, o refinanciamento das dívidas de estados e municípios promoveu tal distorção nos resultados por estado que foi necessário desconsiderá-lo. Caberia um estudo que estabelecesse quais inversões financeiras caberiam em um conceito de gasto não-financeiro.

Os próximos passos deste estudo devem avançar na maior sinergia com outras áreas de pesquisa dos Gastos Públicos Federais. Aqui se incluem o tratamento regionalizado do gasto social do Ipea e as análises do gasto discricionário (livre de vinculação). Outra linha de atuação passa pelo sistema de compras do governo federal, cujas informações alcançam considerável detalhe geográfico e podem ser muito úteis para esclarecer pontos que ficam pendentes num estudo com base apenas no Siafi.

A questão dos restos a pagar de exercícios anteriores tornou-se foco de preocupação durante a realização deste trabalho. Segundo Almeida (2006), mais da metade dos investimentos efetivamente pagos em 2002 seriam provenientes de exercícios anteriores, sobre os quais não estão disponíveis informações para sua regionalização. Com tamanha desconexão entre caixa e competência, os estudos de impacto tornam-se desprovidos de significado estatístico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. *Nota técnica: problemas na contabilidade do investimento público liquidado pelo Siafi*. Brasília: Senado Federal, 23 mar. 2006. Mimeografado.

GALVÃO, A.; RODRIGUEZ, L.; ZACKSESKI, N. *Perfil regional e estadual da execução da despesa orçamentária da União – 1995*. Brasília: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 518).

GOBETTI, S. Planalto ajusta números e infla investimento. *O Estado de S. Paulo*, 23 jan. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Contas regionais do Brasil 2002*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2002/TPUFPIBpm.pdf>>.

RODRIGUEZ, L.; ZACKSESKI, N. *Consolidação de resultados obtidos com a avaliação das estimativas das variáveis da receita e da despesa da administração pública e da atividade empresarial dos três níveis do governo – pesquisa regionalização das transações do setor público*. Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ipea, 2001 (Relatório REDE Ipea, Brasília).

_____. *Relatório analítico dos resultados obtidos para as categorias do gasto da administração federal mais pertinentes para uma visão de política regional – 1995/1999*. Ipea, 2001 (Relatório REDE Ipea, Brasília).

_____. *Relatório metodológico com os procedimentos de adaptação das bases anuais das despesas federais fornecidas ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pela Cosis/STN para 1995/1999*. Ipea, 2001 (Relatório REDE Ipea).

ZACKSESKI, N.; RODRIGUEZ, L. *Uma aproximação à atual política regional no Brasil*. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 694).

ANEXO

TABELA 1

Maiores ações do governo federal atribuídas ao Distrito Federal – 2002

(Em reais)

Descritor da Ação	UF	ND1	Valor Nominal
1. Pagamento de aposentadorias/nacional	DF	33	54.200.319.786,11
2. Pagamento de pensões/nacional	DF	33	20.166.583.165,30
3. Fundo de Participação dos Municípios – FPM (CF, Art. 159)/nacional	DF	33	18.717.471.346,00
4. Fundo de Participação dos Estados e do DF– FPE (CF, Art. 159)/nacional	DF	33	17.885.585.457,00
5. Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao setor elétrico (MP nº 59, de 2002) financiamento	DF	45	7.000.000.000,00
6. Pagamento de aposentadorias e pensões – militares das forças armadas/nacional	DF	31	6.934.279.152,00
7. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – <i>Fundef</i> (CF, Art. 212)/Nacional	DF	33	6.723.853.979,00
8. Pagamento de auxílios/nacional	DF	33	5.870.273.189,81
9. Pagamento do seguro-desemprego/nacional	DF	33	5.671.841.665,00
10. Remuneração de pessoal ativo da União e encargos sociais/nacional	DF	31	4.333.374.231,66
11. Pagamento de aposentadorias especiais/nacional	DF	33	4.303.052.984,00
12. Pagamento de aposentadorias e pensões – servidores civis/nacional	DF	31	4.243.174.562,13
13. Financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES/nacional	DF	45	4.217.221.673,00
14. Cobertura do resultado negativo apurado no Banco Central do Brasil (LC nº 101, de 2000)/nacional	DF	46	4.079.561.904,00
15. Remuneração dos militares das forças armadas/nacional	DF	31	3.431.502.926,53
16. Transferência a estados, ao Distrito Federal e aos municípios para compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores (LC nº 87, de 1996)/nacional	DF	33	3.361.720.980,00
17. Cota-Parte dos estados e do DF do salário-educação/nacional	DF	33	2.405.117.018,84
18. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência – Loas/nacional	DF	33	2.259.246.998,58
19. Complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (LC nº 110, de 2001)/nacional	DF	33	1.923.582.936,70
20. Cota-Parte dos estados e dos exportadores na arrecadação do IPI (LC nº 61, de 1989)/nacional	DF	33	1.898.765.391,00
21. Recursos em decorrência da transferência parcial de domínio da malha rodoviária federal para os estados e o DF	DF	33	1.796.678.000,00
22. Pagamento de aposentadorias e pensões/nacional	DF	31	1.589.961.005,25
23. Processo legislativo/nacional	DF	31	1.533.714.867,46
24. Transferências de cotas-partes da participação especial pela produção de petróleo e de gás natural (Lei nº 9.478, de 1997 – Art. 50)/nacional	DF	33	1.317.282.978,00
25. Pagamento do benefício abono salarial/nacional	DF	33	1.300.116.047,84
26. Pagamento de salário-maternidade/nacional	DF	33	1.294.383.213,26
27. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa – Loas/nacional	DF	33	1.279.831.578,54
28. Dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assumidas pela União (Lei nº 8.727, de 1993)/nacional	DF	46	1.244.148.888,00
29. Transferências de cotas-partes dos <i>royalties</i> pela produção de petróleo e de gás natural (Lei nº 9.478, de 1997 – Art. 48)/nacional	DF	33	1.196.032.134,00
30. Manutenção de serviços de administrativos/nacional	DF	33	1.180.126.962,18
Total			193.358.805.021,19

Fonte: Siafi, 2002.

Obs.: ND1 identifica o grupo natureza da despesa.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Sarah Pontes

Ângela Pereira da Silva de Oliveria (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Nathalia Martins Peres da Costa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br