

1 INTRODUÇÃO

O problema e os resultados preliminares tratados neste artigo fazem parte do projeto Cooperação e Coordenação Federativa, no programa de trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea (2012-2013), e, mais especificamente, da linha de pesquisa conduzida pelo autor, que trata da relação entre *arranjos federativos* e *território*. Entre os seus objetivos está o questionamento sobre o comportamento do gasto público em contexto de heterogeneidade social e desigualdade regional no Brasil, e a busca por mecanismos de políticas públicas que orientem a execução da despesa pública na provisão de bens e serviços públicos. A tese defendida neste texto é a de que a construção de arranjos federativos pode ser considerada a chave para a aplicação de instrumentos cooperativos de ação pública capazes de reduzir os custos médios locais, na provisão de bens e serviços públicos locais. Em última instância, estes arranjos federativos serviriam para a provisão mais eficiente de bens e serviços públicos compatíveis com as demandas sociais e regionais específicas.

2 A INCOMPATIBILIDADE ENTRE GASTO PÚBLICO E DEMANDA SOCIAL

Este trabalho, iniciado recentemente, tem se pautado em torno de uma questão central e de uma hipótese inicial que podem ser resumidas da seguinte forma: as Unidades Federativas brasileiras têm estabelecido arranjos cooperativos capazes de promover maior eficiência¹ na execução do gasto público para a redução das desigualdades sociais e regionais no país? A resposta negativa a esta questão está apoiada no pressuposto de que, a despeito de casos setoriais exitosos (particularmente, em saúde), os arranjos federativos não conseguem alcançar, ainda, objetivos maiores de redução das desigualdades no país, em função da falta de consideração de aspectos territoriais na alocação das receitas tributárias e, particularmente neste caso, na execução do gasto público, em contexto de heterogeneidade regional e das especificidades das demandas sociais localizadas. Neste artigo há o suposto de que a redução das desigualdades sociorregionais seja um dos objetivos fundamentais compartilhados por todos os entes federados, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88), Artigo 3º, inciso III.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. O conceito econômico de eficiência nesse caso está associado com a menor despesa *per capita* como *proxy* do (menor) custo médio de provisão de bens públicos.

A compreensão a respeito desse problema e a crença sobre sua possível solução podem ser alcançadas a partir da análise de alguns dados sobre a distribuição e execução do gasto público no país. A análise da despesa corrente *per capita* dos municípios brasileiros, em 2000,² em termos nacionais e regionais (em uma amostra de 4.358 cidades sobre 5.567 ou 78,3% do universo total), demonstra a existência de uma curva de despesa média (como uma *proxy* de “custo médio” ou “preço social”) na provisão dos bens e serviços públicos locais em formato de U, ao longo de uma hierarquia municipal considerada em termos populacionais (tabela 1).³ Ou seja, as despesas médias são maiores em localidades (ou grupo de municípios) com muito pequena ou muito grande população, isto é, com baixo ou alto nível de aglomeração ou congestionamento, respectivamente. De maneira complementar, os custos unitários médios atingem seus níveis inferiores em localidades consideradas “médias” – em geral, na faixa de 50 a 100 mil habitantes. Este padrão da despesa média ocorre independentemente da região administrativa nacional considerada.

A explicação teórica microeconômica, apoiada, em particular, na teoria do gasto público (Mendes, 2005) e na nova geografia econômica (Krugman, 1998), por trás desse padrão empírico da despesa municipal *per capita* brasileira, está baseada, em parte, na existência de economias de escala presentes em localidades que contam com a presença de mercados produtores e consumidores, entre outros conteúdos infraestruturais, compatíveis com uma provisão mais eficiente ou com menor custo de bens e serviços públicos (e privados) locais. No mercado de bens públicos, em municípios muito pequenos, esse “custo médio” de provisão é maior por existir baixa aglomeração e não serem aproveitadas economias de escala e externalidades positivas associadas à provisão de alguns bens e serviços públicos. Nos municípios muito grandes, ao contrário, esta despesa média é muito alta em função do supercongestionamento, da existência de deseconomias de escala e de externalidades negativas ou de indivisibilidades na provisão de bens e serviços públicos.⁴

2. Fonte: Finanças do Brasil Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA/STN).

3. Em Mendes (2005, p. 103) foram trabalhadas nove faixas populacionais, encontrando-se o mesmo padrão.

4. Outras possibilidades causais podem, também, ser consideradas: diferentes capacidades técnico-administrativas; presença/ausência de participação e controle sociais, entre outras.

TABELA 1
Despesa per capita municipal, por faixa populacional e região – Brasil (2000)¹
(Em R\$ 1,00)

| Regiões | Brasil | | Nordeste | | Sul | | Centro-Oeste | | Sudeste | | Norte | |
|-------------------------------------|--------|---------|----------|---------|--------|---------|--------------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | Número | Despesa | Número | Despesa | Número | Despesa | Número | Despesa | Número | Despesa | Número | Despesa |
| Faixa populacional (mil habitantes) | | | | | | | | | | | | |
| < 10 | 1.850 | 538,23 | 540 | 422,51 | 453 | 562,37 | 142 | 606,82 | 589 | 624,78 | 128 | 458,29 |
| ≥ 10 a < 50 | 2.026 | 359,83 | 892 | 292,98 | 353 | 410,27 | 126 | 403,37 | 508 | 449,60 | 151 | 288,95 |
| ≥ 50 a < 100 | 269 | 351,64 | 91 | 226,22 | 52 | 366,64 | 6 | 319,37 | 97 | 472,45 | 23 | 312,89 |
| ≥ 100 a < 500 | 184 | 420,38 | 35 | 280,76 | 37 | 391,65 | 6 | 372,69 | 94 | 506,29 | 12 | 267,07 |
| ≥ 500 a < 1 mil | 17 | 465,53 | 6 | 327,18 | - | - | 1 | 342,88 | 11 | 510,37 | - | - |
| ≥ 1 mil | 12 | 526,49 | 3 | 374,04 | 2 | 835,27 | 1 | 532,36 | 4 | 592,22 | 1 | 311,97 |
| Total | 4.358 | 443,68 | 1.567 | 320,62 | 897 | 427,70 | 282 | 429,58 | 1.303 | 525,95 | 314 | 327,83 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e FINBRASTIN.

Nota: ¹ Ano censitário.

Esse padrão anterior é um pouco diferenciado nas regiões Sudeste e Norte, como se pode observar nas linhas e colunas em destaque na tabela 1. Por razões distintas, os municípios na faixa populacional de 10 a 50 mil habitantes nestas regiões apresentam *despesas médias* inferiores aos da faixa padrão (de 50 a 100 mil habitantes). Na região Sudeste, isto pode estar associado ao fato da infraestrutura socioeconômica mais evoluída de seus estados e a existência de uma rede mais densa de cidades, para além das capitais, permitirem a presença de economias de escala a partir de níveis de aglomeração inferiores, ou quem sabe, de maneira mais simples, pelo fato do número de municípios desta faixa populacional ser muito superior ao da faixa padrão (508 contra 97 localidades amostrais).

Na região Norte, o indicador de despesa *per capita* mais baixo pode ser explicado por volumes de despesas correntes totais menores para esta faixa populacional. De fato, os municípios nortistas na faixa superior (de 100 a 500 mil habitantes) àquele padrão são, na realidade, os que apresentam as despesas *per capita* médias menores, revelando que as economias de escala nesta região estão associadas com níveis maiores de aglomeração, em função, por exemplo, do tamanho territorial de seus municípios (com alta presença de floresta), da baixa densidade demográfica e da infraestrutura deficiente ou diferenciada (logística, acessibilidade, meios de transporte etc.) de sua rede de cidades.

Os dados anteriores também revelam que, a despeito das demandas e das necessidades sociais serem maiores em regiões mais pobres (Nordeste e Norte) – podendo isto ser comprovado e relacionado a partir de seus indicadores inferiores sociais (educação, saúde etc.) e econômicos (produção, emprego etc.) –, as despesas *per capita* dos municípios localizados nestas regiões estão bem abaixo das médias nacionais das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Isto sugere a existência de um descompasso entre a demanda ou necessidade social por bens e serviços públicos e a alocação e execução das despesas públicas nacionais. Ou, de outra forma, existe um desequilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de bens e serviços públicos no país.

O fato, a ser comprovado (ou não) de forma mais fundamentada ao longo do período de execução do projeto (2012-2013), é que os dados sugerem a presença de um *viés concentrador* na ação pública (estatal, federal em particular), por meio das despesas correntes médias maiores em municípios ou áreas mais desenvolvidas, favorecendo a manutenção ou, pelo menos, retroalimentando o ciclo vicioso das desigualdades regionais por meio de uma provisão desbalanceada ou desequilibrada de bens e serviços públicos em contexto de heterogeneidade social e territorial. Em outros termos, o gasto público está sendo direcionado para áreas em que a atuação do poder público deveria ser menor, seja em função de um maior mercado privado, seja em função de um maior desenvolvimento relativo.

3 ARRANJOS FEDERATIVOS E PROVISÃO EFICIENTE DE BENS PÚBLICOS

Os resultados anteriores sugerem, em contrapartida, que a construção de arranjos federativos (neste caso, trata-se do simples agrupamento das despesas correntes entre os municípios de uma mesma faixa populacional) pode ser considerada a chave para a aplicação de instrumentos ou mecanismos cooperativos ou coordenados de ação pública capazes de reduzir os custos médios locais, na provisão de bens e serviços públicos locais. O fato das despesas médias (custos médios) serem inferiores em grupos de municípios na faixa de 100 mil habitantes permite corroborar, ainda, o entendimento recente prevalecente sobre o papel relevante de municípios médios no país. A grande parcela de

municípios pequenos no Brasil poderia receber incentivos para reduzir o custo médio de provisão de bens públicos, as suas despesas médias, conseqüentemente, por meio de arranjos territoriais entre municípios vizinhos ou limítrofes. Exemplos de arranjos federativos possíveis de serem utilizados para propiciar a redução destes custos, por meio de processos aglomerativos de população ou de atividades econômicas capazes de gerar economias de escalas, são as externalidades positivas (efeitos *spillover*),⁵ principalmente: os consórcios públicos, as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), as aglomerações urbanas (como as regiões metropolitanas), entre outros.

Note-se que o uso de instrumentos cooperativos ou arranjos federativos é considerado mais conveniente do que ações locais independentes ou isoladas, em função das externalidades positivas (efeitos *spillover*), compartilhadas entre municípios em uma mesma área territorial (região formada por vários municípios e estados limítrofes), que apresentem realidades socioeconômicas semelhantes, necessidades e demandas sociais específicas e objetivos comuns em termos de agendas de políticas públicas. A conjunção regional de pequenos municípios (idealmente conduzida por um “município-polo”), dentro ou não de um mesmo estado, conformaria uma aglomeração ou arranjo urbano-rural (regional), considerada aqui somente em termos populacionais. Isto criaria um mercado público (e privado) ampliado, favorecendo a presença de economias de escala e de aglomeração, capazes de reduzir os custos unitários sociais (preço dos bens públicos), o próprio gasto público, na provisão mais eficiente de bens e serviços públicos compartilhados no atendimento de demandas e necessidades sociais específicas.

Esses resultados preliminares, que serão ampliados para outros anos censitários ao longo do desenvolvimento da pesquisa, nos próximos dois anos, foram trabalhados de forma mais sofisticada em alguns estudos anteriores (Mendes, 2005 e 2010; Mendes e Monteiro Neto, 2011; Mendes e Sousa, 2006a, 2006b, 2006c; Sousa e Mendes, 2011). Estão listadas a seguir as principais observações apresentadas e destacadas, capazes de apoiar ações de políticas públicas que incentivem arranjos federativos para orientar a alocação das despesas públicas e o desenvolvimento regional e territorial.

- 1) Os bens e serviços públicos ofertados nos municípios envolvem efeitos externos (externalidades ou *spillover*), sugerindo a presença de características territoriais ou regionais na provisão de bens e serviços públicos.
- 2) Quanto maior a população maior a demanda por bens e serviços públicos, porém em uma proporção inversa com a despesa *per capita*, revelando a presença de economias de escala e de aglomeração.
- 3) O fato de um município ser capital de estado exerce forte influência sobre os gastos públicos.
- 4) O reduzido tamanho da maioria dos municípios brasileiros impede que sejam exploradas as economias de escala inerentes à provisão de bens e serviços públicos.

5. Economia de escala ocorre quando a expansão da capacidade de produção de bens públicos, no caso, promove um aumento na quantidade total produzida sem um aumento proporcional no custo de produção. Externalidades ou efeitos *spillover* referem-se a impactos (positivos ou negativos), sejam sobre pessoas sejam sobre localidades distintas daquelas que eram o foco original das políticas públicas (gastos públicos).

- 5) Existe uma relação inversa entre o nível de despesa e a participação em consórcios intermunicipais, sugerindo a importância desse instrumento (arranjos federativos) para efeito de provisão mais eficiente de bens e serviços públicos.
- 6) A despesa *per capita* se relaciona inversamente com a população e a densidade demográfica, revelando os efeitos das economias aglomerativas e de escala sobre as despesas públicas médias.
- 7) A elasticidade-renda da demanda por bens e serviços públicos é maior (mais elástica) nos grupos de cidades localizados nos *quantis* superiores da *despesa per capita*, sugerindo aumentos mais que proporcionais na demanda por bens necessários e meritórios a um aumento na renda.
- 8) Métodos econométricos (espaciais e de regressão quantílica) aplicados revelam a heterogeneidade na demanda social e nas despesas públicas entre os municípios brasileiros, por meio dos parâmetros calculados das variáveis explicativas do modelo.
- 9) As indivisibilidades que caracterizam a oferta de certos bens e serviços públicos limitam a sua provisão nos maiores centros urbanos do país, o que incentiva a migração da população e, conseqüentemente, o supercongestionamento, as externalidades negativas e as deseconomias de escalas características das grandes cidades (em especial, nas capitais).
- 10) Como existe uma relação clara entre o porte do município e o custo dos bens e serviços públicos providos nas localidades, a noção de eficiência do gasto público pode estar relacionada, também, ao tamanho e à localização territorial do município.
- 11) A presença de muito pequenos e muito grandes municípios em classes de despesas *per capita* maiores revelam uma característica de maior publicidade (no sentido de ser público, em vez de privado) dos bens e serviços públicos providos no país.
- 12) Os parâmetros estimados para os municípios brasileiros apresentam especificidades em relação aos resultados internacionais, ressaltando uma característica ou natureza pública maior, diferenciando de um bem privado "puro" atribuído a outros países mais desenvolvidos no mundo.

4 CONCLUSÃO

Os trabalhos e resultados anteriores sugerem a importância do estudo da alocação dos gastos públicos em bases territoriais no país e a possibilidade de existirem distorções importantes na provisão de bens e serviços públicos em desacordo com as demandas e necessidades sociais e regionais. Ao mesmo tempo, estes primeiros dados sugerem a importância de mecanismos de arranjos federativos para a redução das despesas públicas médias locais e a promoção de provisões mais eficientes de bens e serviços públicos compatíveis com as demandas sociais e regionais específicas.

REFERÊNCIAS

- KRUGMAN, P. The role of geography in development. *In*: THE ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington D.C., Apr., 1998.
- MENDES, C. C. A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <http://vsites.unb.br/face/eco/teses/constantino_cronemberg_mendes_037.pdf>.
- _____. Região Nordeste: conjuntura, planejamento e perspectivas. Ideias e tendências em foco, Fortaleza, v. 3, p. 1-32, 2010. Disponível em: <<http://www.sineidt.org.br/PortalIDT/arquivos/boletim/IdeiasTend%C3%A4nciasnov.2010.pdf>>.
- MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1633). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1633.pdf>.
- MENDES, C. C.; SOUSA, M. C. S. Demand for locally provided services within the median voter's framework: the case of Brazilian municipalities. *Applied Economics*, v. 38, n. 3, p. 239-251, 2006a. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036840500215378#preview>>.
- _____. O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2006b. (Texto para Discussão, n. 1197). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1197.pdf>.
- _____. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, v. 60, p. 281-296, 2006c. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v60n3/a05v60n3.pdf>>.
- SOUSA, M. C. S.; MENDES, C. C. Locally Provided Public Schooling in Brazilian Municipalities. *Revista Economia*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 427-444, set./dez., 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p427_444.pdf>.
-