

GASTO PÚBLICO, DESIGUALDADES REGIONAIS E ARRANJOS FEDERATIVOS NO BRASIL

Constantino Cronemberger Mendes¹

O projeto tem o objetivo geral de analisar o padrão das despesas públicas no território nacional, em diversas escalas: municipal, estadual, regional e nacional. Entre os principais objetivos específicos destacam-se avaliações de: relações entre os gastos públicos com a provisão de bens e serviços públicos e as demandas socioeconômicas locais; capacidade de redução das desigualdades regionais e construção de possíveis arranjos federativos alternativos entre União, estados e/ou municípios, capazes de aumentar a eficiência e a efetividade da ação pública no território nacional.

Essa análise justifica-se tendo em vista que a última Constituição Federal, de 1988 (Brasil, 1988), traz uma preocupação especial sobre os problemas associados às desigualdades socioeconômicas regionais, em particular na seção referente aos orçamentos públicos. Vários dispositivos constitucionais tratam de uma visão regional do planejamento nacional e da programação orçamentária. Porém, na prática, subsiste a prevalência de critérios socioeconômicos difusos na distribuição ou alocação e, conseqüentemente, na execução de recursos tributários entre os diversos entes federativos.

Em outro aspecto, a própria Constituição Federal sedimenta uma diretriz normativa que procura universalizar e homogeneizar os atributos dos entes federativos e das políticas públicas, na provisão dos bens e serviços públicos, independentemente das diferentes escalas, dos diversos níveis de atuação federativa, e da existência de heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigente no país.

O questionamento sobre a ação pública parte do princípio de que, para além do foco tributário e de distribuição da receita fiscal, bem como do equilíbrio orçamentário, concebidos em visões macroeconômicas, existe espaço para uma avaliação mais detida do papel do gasto público como contraparte da demanda social e regional por bens e serviços públicos, dentro de uma visão microeconômica do comportamento da ação pública. Ainda, esse debate da ação pública precisa considerar a relação entre as responsabilidades delegadas aos entes federativos nessa provisão e os resultados efetivos da execução das políticas públicas.

As considerações teóricas iniciais revelam a existência de conceitos comuns relevantes na relação entre federalismo e território (bens públicos, externalidades, aglomeração e escala), que possibilitam conciliar esses temas, geralmente tratados na economia em disciplinas estanques: do setor público (federalismo fiscal) e do desenvolvimento regional (geografia econômica). Ao mesmo tempo, as falhas de mercado privado, advindas desse conjunto conceitual, impõem a necessidade de rever a forma como a ação pública, por meio de uma estrutura federativa, acontece no território (Mendes, 2015).

1. Coordenador da área de estudos de desenvolvimento federativo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

Os aspectos normativos discutem como o sistema federativo brasileiro relaciona-se com os instrumentos regionais de planejamento e do orçamento público. A ação pública, em qualquer nível federativo, ocorre ou se consolida por meio do orçamento público. A Constituição brasileira de 1988 (Brasil, 1988), particularmente, traz uma série de fundamentos que suportam uma visão regional do planejamento – Plano Plurianual (PPA –, das diretrizes orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e das suas aplicações anuais – Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao mesmo tempo, diversos mecanismos constitucionais sinalizam para uma visão mais articulada, coordenada e cooperativa entre os entes federativos, muitos não regulamentados, ainda, ou passíveis de aprimoramentos constantes. Tanto o tripé orçamentário (planejamento, orçamento e gestão) quanto os arranjos federativos necessitam de constante adaptação às várias dinâmicas socioeconômicas e políticas que ocorrem no território nacional.

Do ponto de vista metodológico, o gasto público é analisado a partir de dados municipais das despesas orçamentárias disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Sistema de Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra). Os dados da despesa são analisados em diversos outros níveis (estadual, regional e nacional), bem como em termos funcionais (setoriais) e por natureza econômica (corrente e capital). O gasto público é correlacionado com variáveis socioeconômicas na análise das suas relações com a provisão de bens e serviços públicos e a demanda social e regional específica, bem como com a dinâmica social e econômica local e regional. São exemplos desses indicadores socioeconômicos, tendo como fonte principal o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): produto interno bruto (PIB), população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), entre outros. Métodos econométricos espaciais e georreferenciados são utilizados para a melhor avaliação do comportamento do gasto no território nacional, em contraste com configurações de arranjos federativos – por exemplo, consórcios, região integrada de desenvolvimento (Ride), região metropolitana (RM).

As primeiras evidências empíricas encontradas reforçam a ideia da existência de um padrão da ação pública (gastos públicos municipais) na provisão de bens e serviços públicos locais que se contrapõe, não necessariamente de forma virtuosa, a um padrão de desigualdade regional no país (Mendes, 2015). A análise do gasto público municipal evidencia, ainda, um descompasso de seu padrão com as dinâmicas socioeconômicas, ressaltando as lacunas entre as ações públicas na provisão de bens públicos para reduzir as desigualdades regionais com as demandas e necessidades socioeconômicas regionais e locais. Esses resultados contrastam com as preocupações sobre as desigualdades socioeconômicas e o desenvolvimento regional, que são fundamentos federativos das Constituições do período republicano, em particular da última, vigente, de 1988.

A continuidade do projeto busca aprofundar os resultados anteriores, procurando avaliar aspectos específicos da ação pública, associados com a provisão de bens e serviços públicos locais. Estudos posteriores procurarão analisar, ainda, algumas experiências de arranjos federativos (estudos de casos), associados com outros projetos específicos em andamento, por meio de acordos de cooperação com alguns estados (Maranhão, Piauí e Santa Catarina), e seus possíveis efeitos na sua área de atuação para testar os aspectos gerais metodológicos, dos resultados e das proposições tratados neste projeto.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- MENDES, C. C. **Padrões regionais do gasto público municipal**. Brasília: Ipea, 2015.