

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 47

"Autonomia Política e Dependência Financeira: Uma Análise das Transformações Recentes nas Relações Intergovernamentais e seus Reflexos sobre a Situação Financeira dos Estados".

Fernando A. Rezende da Silva

Abril de 1982

AUTONOMIA POLÍTICA E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA :  
UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES RECENTES NAS  
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E SEUS REFLEXOS  
SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS.

Fernando Rezende

abril, 1982

Introdução:

As duas últimas décadas testemunharam modificações profundas na organização institucional do setor público brasileiro e na natureza das relações intergovernamentais. Essas mudaram tanto quantitativa quanto qualitativamente alterando a natureza da dependência dos governos sub-nacionais em relação ao poder central.

Do ponto de vista financeiro as transferências fiscais perderam importância em relação ao montante de recursos destinados a financiar os novos investimentos públicos. Do ponto de vista administrativo a expansão do setor empresarial e sua integração a sistemas nacionais retirou do governo estadual a capacidade de decidir sobre o ritmo e a distribuição setorial das inversões. Do ponto de vista político o esvaziamento do poder local ignorou os argumentos de que a representatividade da ação governamental é importante para o próprio controle do crescimento do Estado.

O aumento da dependência dos estados em relação ao governo federal nem sempre é claramente percebido. Em alguns ca-

tos a análise financeira não permite uma clara percepção do problema. É a nível de processo decisório, principalmente no que se refere às decisões de investimento, que o assunto deve ser pesquisado. A esse respeito a adoção pelos estados de que se convencionou chamar de planejamento para negociação é uma das manifestações mais concretas da perda de autonomia.

Busca-se, nesse relatório, discutir os problemas que a perda de autonomia teria provocado do ponto de vista da evolução recente da situação financeira dos estados. O argumento central é o de que a excessiva dependência gerou distorções que foram se acumulando ao longo do tempo invertendo os propósitos oficiais de aumentar a eficiência na gestão dos gastos públicos através de um controle mais centralizado. A questão é controversa e o assunto é suficientemente complexo para que se adote uma postura dogmática. Por enquanto, o objetivo é o de contribuir para a discussão de propostas destinados a reforçar o equilíbrio da federação brasileira

## I - O Comportamento Recente do Setor Público Estadual

### 1.1 - O agravamento da crise financeira

As evidências disponíveis sobre a evolução das finanças estaduais no passado recente revelam um aparente paradoxo: uma progressiva deterioração da situação financeira simultaneamente com um incremento acentuado na disponibilidade total de recursos à disposição dos Estados. De fato as receitas estaduais cresceram a taxas inéditas nos últimos quinze anos, quando comparadas com as taxas históricas de crescimento. Não obstante, avolumaram-se — principalmente em anos recentes — as queixas das

autoridades locais quanto a sua precária situação financeira, caracterizada por redução na capacidade de investimento, aumento do endividamento — inclusive o de curto prazo —, atraso nos pagamentos e compressão salarial.

É óbvio que uma piora na situação financeira em períodos de maior disponibilidade de recursos só se explica por um acréscimo mais que proporcional nos gastos. Por certo que estes cresceram a um ritmo mais rápido que o da receita, principalmente nos sub-períodos mais próximos. De fato o comportamento é inverso: em geral a receita cresce mais rapidamente que os gastos nos primeiros quinquênios (1965-1970 e 1970-75), ocorrendo o oposto no período mais recente (1975-1979).\*

Esses resultados foram acompanhados de dois fatos importantes para a correta compreensão do fenômeno: uma crescente dependência dos governos estaduais em relação ao poder central e uma progressiva fragmentação institucional do setor público, caracterizada por uma perda de posição relativa da Administração Direta e dos recursos próprios no conjunto do setor público estadual.

O elevado crescimento recente dos gastos denota uma aparente incoerência. Como explicar um ritmo acelerado de expan-

---

\* O Paraná constitui a principal divergência a este padrão entre os principais Estados brasileiros. Segundo o estudo realizado pela Secretaria de Finanças do Estado, o comportamento "atípico" das finanças estaduais deve-se a uma postura conservadora dos governos locais que mantiveram sob controle os investimentos sociais, utilizaram com parcimônia o recurso ao endividamento e evitaram uma excessiva fragmentação institucional do governo. (Ver Autonomia Política e Dependência Financeira: O Caso do Paraná. Secretaria de Finanças do Paraná, Curitiba, 1982.)

são frente a constantes manifestações de crítica ao tamanho do Estado? Como explicar a ocorrência de taxas mais elevadas de crescimento em momentos de agravamento das pressões inflacionárias? Como explicar a aceleração dos dispêndio quando um dos propósitos aparentes da centralização era exercer um maior controle sobre o dispêndio público? Como explicar a ampliação dos gastos quando a fragmentação institucional se propunha a aumentar a eficiência da atividade governamental?

A questão da eficiência é um aspecto importante. É muito frequente a assertiva de que o problema com que hoje se de<sup>de</sup>frontam os Estados é fruto de sua própria incompetência revelada por uma expansão do dispêndio acima das respectivas possibilidades financeiras. Na realidade, todavia, a questão é mais complexa e relaciona-se à forma particular de expansão do Estado brasileiro no período. Ademais a provável ineficiência na Administração Pública não pode ser considerada como um problema restrito a níveis inferiores de governo. Ela certamente é encontrada, também, no Governo Federal e em todos os segmentos da Administração (Central e Descentralizada) ainda que seja difícil estabelecer -  
mos uma base quantitativa para comparação.

Assim, ainda que a hipótese de ineficiência não possa ser liminarmente descartada, é importante analisar algumas hipóteses alternativas buscando explicações mais consistentes para o aparente paradoxo. Entre elas:

a) a de que o crescimento mais rápido dos gastos é "natural" e decorre de uma ampliação das funções assumidas pelo Governo estadual em resposta a maiores pressões sociais decorren-

tes do crescimento econômico e da urbanização;

b) a de que o problema decorre de uma imprecisa definição de fronteiras no que respeita a repartição de encargos entre os três níveis de governo;

c) a de que a inflação produz o efeito diferenciado sobre o comportamento das finanças estaduais, fazendo com que os custos cresçam mais rapidamente que o crescimento da arrecadação;

d) a de que o aumento da dependência, principalmente no que se refere a decisões de investimento, gerou um progressivo descontrole sobre a evolução dos gastos estaduais, dificultando a manutenção do equilíbrio financeiro ao longo do tempo.

## 1.2 - A Diversificação das Atribuições Estaduais

A hipótese de que o crescimento dos gastos possa ser explicado por uma natural ampliação da demanda por serviços governamentais é difícil de ser avaliada. Conforme indicam os resultados de estudos que buscam efetuar uma análise quantitativa dos determinantes do crescimento das despesas públicas, os esforços até agora realizados para encontrar uma explicação "racional" a esse respeito não foram bem sucedidos.<sup>1</sup> No caso, a

---

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada desses estudos ver F. Rezende, "Estrutura das Despesas Determinantes dos Gastos e Desempenho do Setor Público", em Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº 1, 1976.

"racionalidade" seria refletida por variáveis que supostamente explicam as necessidades de expansão do dispêndio público — a renda per capita (alguns bens públicos e semi-públicos seriam considerados bens superiores), o tamanho da população, o grau de urbanização, a dimensão territorial, a elevada proporção de dependentes em relação à população ativa (que pressionam a expansão de serviços assistenciais), a densidade demográfica, etc.

O insucesso de estudos dessa natureza deve-se a vários fatores. Primeiro, a problemas de especificação da função a ser utilizada nos testes — adota-se como variáveis explicativas aquelas que supostamente influenciam a demanda por atividades governamentais quando a variável dependente (gastos totais ou por função) reflete as restrições de oferta em face da disponibilidade de recursos. Segundo à indisponibilidade de informações adequadas — a dificuldade em obter séries históricas comparáveis e a um nível suficiente de desagregação leva à utilização de informações provenientes de cortes transversais (reunindo distintos países, estados ou regiões) invalidando os resultados pela não consideração de diferenças institucionais. Terceiro, à dificuldade em se dar tratamento adequado em estudos quantitativos a variáveis que refletem preferências ideológicas, valores culturais, tradição histórica, comportamento da burocracia, etc.

Por certo que a repetição de exercícios desse tipo não deveria acrescentar nada de novo, como sugere uma simples

comparação entre taxas agregadas de crescimento. Em todos os Estados o crescimento da despesa pública apresentou taxas muito mais elevadas que o crescimento da população resultando em elevado crescimento da despesa per capita. Além disso, a comparação entre as taxas de crescimento da despesa e da renda estadual mostra que o aumento no nível de renda também não fornece uma explicação suficiente para a elevada expansão dos gastos governamentais, uma vez que esse é influenciado pelo comportamento das transferências. A variação nas porcentagens de receita transferida explica a maior discrepância entre as taxas de crescimento da renda e da despesa estadual nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda que pareça trivial, o fator mais importante para explicar o crescimento dos gastos é o aumento na disponibilidade de recursos. À primeira vista pode parecer que essa é uma observação irrelevante. Sob outro ângulo, entretanto, essa constatação assume grande importância. Ela revela que as teses defendidas por Niskanen<sup>2</sup> e por Wildawsky<sup>3</sup> são mais importantes para explicar o comportamento dos gastos públicos do que os modelos "racionalis" de comportamento. Segundo Niskanen, o burocrata visa a maximizar o tamanho de seu orçamento, uma vez que a importância da organização se mede pelo volume de recursos

---

<sup>2</sup> William A. Niskanen. Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine.

<sup>3</sup> Naomi Caiden and Aaron Wildawsky. Planning and Budgeting in Poor Countries.



que ela comanda. Uma vez assegurados os recursos é necessário que eles sejam aplicados para evitar dificuldades futuras de negociação (Wildawsky).

O ajustamento dos gastos a variações na disponibilidade de recursos não é regular e nem instantâneo. Um súbito aumento de receita não provoca um acréscimo equivalente nos gastos em função do tempo requerido para o desenvolvimento de novos projetos e dos naturais entraves burocráticos. Por sua vez, a inércia se encarrega de fazer com que seja muito difícil re-retornar a níveis anteriores uma vez atingidos patamares mais elevados de dispêndio. Na realidade, o processo orçamentário é incremental, isto é, as propostas são elaboradas com base nos gastos realizados no ano anterior, que constitui, assim, a principal variável a explicar os gastos a serem realizados no ano seguinte. A expansão — seja por acréscimo nas atividades existentes seja por incorporação de novas funções — depende da magnitude do excedente. Em períodos onde haja maior disponibilidade de recursos a competição entre os diferentes órgãos é menos acirrada e as possibilidades de ampliação são mais evidentes. Em períodos onde o grau de escassez é mais elevado aumentam as restrições ao desenvolvimento de novas atividades.

Como vimos, os períodos iniciais — 65/70 e 70/75 — foram de relativa abundância, coincidindo, em parte, com o período áureo do crescimento econômico recente do país. Nessa época a maior disponibilidade de recursos permitiu uma rápida

expansão dos investimentos e uma ampliação das atribuições governamentais, principalmente no que respeita ao envolvimento do Governo em funções não tradicionais. O Estado brasileiro, vivamente empenhado na tarefa de promover um ritmo acelerado de crescimento, esforçou-se por ampliar o apoio ao crescimento industrial através da melhoria da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia, da expansão dos serviços urbanos e do apoio fiscal e creditício.<sup>4</sup>

Não surpreende, portanto, a constatação de que foram a Administração Descentralizada e o setor empresarial os principais responsáveis pelo rápido crescimento dos gastos no período mais recente. Os limites mais rígidos à tributação, um maior controle sobre o endividamento e uma menor flexibilidade administrativa, explicam um crescimento mais modesto dos gastos da Administração Indireta e da Atividade Empresarial. Enquanto arrefecia o crescimento dos gastos da Administração Direta, crescia os gastos da Administração Indireta. A elevada taxa de crescimento dos gastos da Administração Direta entre 1965 e 1970 reflete os efeitos da Reforma Tributária de 1967 sobre a receita orçamentária dos Estados, além da recuperação do crescimento da economia bra-

---

<sup>4</sup> Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro mostrou que o envolvimento em funções não tradicionais superou a expansão dos gastos nas atividades mais antigas, elevando para 30% no final da década de setenta a participação relativa de novas funções na despesa pública mineira. Entre essas novas funções, destacam-se: Energia e Recursos Minerais, Desenvolvimento Industrial, Desenvolvimento Urbano e Agropecuária. (Ver Análise da Despesa Pública em Minas Gerais, FJP, 1980).

sileira a partir de meados do período. Deve ser também lembrado, como o faz o estudo do caso de Pernambuco, que o crescimento dos gastos no período 65-70 está influenciado pelo fato de que o ano de 1970 coincidiu com o término do mandato dos primeiros governos estaduais empossados após a Revolução de 1964. Como o final de mandato sempre corresponde a um esforço para concluir os projetos em andamento, os gastos tendem a se expandir mais rapidamente. Nesse caso, o crescimento dos gastos para os demais subperíodos poderia estar subestimado porque 1975 e 1979 foram anos de início de governo.\* A desaceleração verificada no período seguinte é consequência da acomodação ao novo sistema tributário e da perda de substância do ICM, provocada pela redução progressiva de alíquotas e pela concessão de incentivos para atender a objetivos nacionais (entre 1971 e 1976 a alíquota do ICM nas operações internas baixou de 16,5% para 14% nos estados da região Sudeste). A partir de 1975, a queda no ritmo de expansão econômica se refletiu nas taxas de crescimento da receita tributária estadual, afetando principalmente a arrecadação dos estados mais desenvolvidos. Por sua vez a proliferação de fundos de financiamento e o estímulo ao endividamento externo permitiu que os gastos da Administração Indireta continuassem se expandindo a taxas elevadas.<sup>5</sup>

---

\* Ver autonomia Política e Dependência Financeira: O Caso de Pernambuco, Secretaria de Fazenda, Recife, 1982.

<sup>5</sup> O comportamento acima descrito é mais nitidamente observado quando analisamos os dados referentes aos Estados e Regiões de maior nível de desenvolvimento (ver quadros anexos). Mesmo assim, a queda na taxa de crescimento das despesas realizadas pela Administração Direta foi temporariamente amenizada pela elevação da alíquota do ICM. No caso das regiões menos desenvolvidas, medidas de cunho paliativo, como a recomposição do FPE (que retornou aos níveis vigentes anteriormente ao corte efetuado em dezembro de 1968) e as mudanças nas alíquotas interestaduais do ICM, permitiram que fossem ainda registradas taxas elevadas de crescimento do dispêndio da Administração Direta entre 1975 e 1979.

### 1.3 - O Efeito Diferenciado da Inflação

A diversidade na forma de financiamento faz com que o efeito da inflação sobre o crescimento dos gastos não se distribua de forma equitativa. A capacidade de defesa de cada agência governamental contra a inflação vai depender do tipo de recursos que ela utiliza e do controle que o governo exerce sobre o reajustamento dos respectivos custos. Nessas condições, os programas tradicionais, executados no âmbito da Administração Direta, competem desfavoravelmente com os programas desenvolvidos no âmbito da Administração Indireta. No primeiro caso, a inflação corrói a capacidade de financiamento, tornando irreais as dotações orçamentárias. No segundo, além de as fontes próprias de receita serem automaticamente corrigidas pela inflação, a autonomia financeira permite lançar mão de outras alternativas para cobrir as necessidades adicionais de recursos.<sup>a</sup>

Do lado dos custos as diferenças também são importantes. Nos programas tradicionais da Administração Direta o principal componente do custo é a remuneração da mão-de-obra, sendo absoluto o controle do governo sobre o seu crescimento. Já no caso dos programas desenvolvidos predominantemente por Autarquias e Em

---

<sup>a</sup>O efeito da maior autonomia financeira sobre a disponibilidade de recursos é demonstrado pela análise do comportamento da receita. No período mais recente (1975/1979) quando a receita da Administração Central já mostra os sinais da desaceleração da economia, a receita total da Administração Descentralizada e a do setor empresarial continuam crescendo a taxas elevadas, parte em decorrência da ampliação do endividamento, parte como resultado de uma ampliação de transferências federais.

presas Públicas, o peso do custo dos investimentos e de insumos materiais no dispêndio total representa uma forte pressão sobre o crescimento dos gastos. Além disso, o controle salarial não é tão rígido, uma vez que o pessoal empregado na Administração Descentralizada segue os critérios aplicados aos trabalhadores em geral e não aqueles referentes ao pessoal estatutário.

Estudo recente do Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getulio Vargas mostra uma acentuada queda nas despesas de pessoal do setor público no último decênio em todos os níveis de governo. Em termos relativos os gastos de pessoal da União caíram de 3,1% do PIB em 1970 para 2,2% em 1980, queda essa provocada pela redução do dispêndio da Administração Central, uma vez que os gastos da Administração Descentralizada permaneceram estabilizados. O mesmo se verificou nos estados, onde a folha de salários baixou de 3,5% do PIB em 1970 para 2,5% em 1980, por força, também, da redução do dispêndio da Administração Central. A compressão salarial na Administração Direta foi a principal causa da queda nos gastos com pessoal nesse segmento do governo: o estudo citado mostra que o poder aquisitivo do servidor público reduziu-se à metade entre 1970 e 1980, quando comparado com a evolução do custo de vida e do salário-mínimo no Rio de Janeiro no mesmo período.

---

\* Conjuntura Econômica, Vol. 36, nº 2, fevereiro de 1982. Os dados apresentados em anexo também mostram as diferenças de comportamento das despesas de pessoal entre esses dois segmentos do governo. No período mais recente (1975-79) as despesas da Administração Descentralizada continuaram crescendo a taxas elevadas, enquanto se verifica uma franca desaceleração nos gastos da Administração Central. A diferença é de tal ordem que nos estados menos desenvolvidos a contenção praticada na Administração Central é anulada pela expansão observada na Administração Descentralizada.

Todos esses fatores contribuíram para significativas mudanças na estrutura do dispêndio. As principais características dessas mudanças foram as seguintes:

a) uma progressiva especialização das atividades desempenhadas pelos diversos segmentos da Administração. A Administração Direta cuida das atividades tradicionais do Estado (produção de bens "públicos" e "meritórios", planejamento e controle); as Autarquias e Fundações da infra-estrutura de transportes e da prestação de alguns serviços sociais; e as Empresas da produção de insumos industriais básicos, serviços urbanos e serviços financeiros.

b) uma elevada concentração funcional dos gastos. Vale a pena notar que enquanto aumenta a concentração funcional no âmbito da Administração Direta, diminui a concentração das despesas da Administração Descentralizada, em virtude de descentralização.

c) uma maior diversificação das atividades do setor público estadual. Houve um notório crescimento na quantidade de novos programas e subprogramas nos vários níveis da administração estadual, principalmente naqueles executados pela Administração Descentralizada.

d) uma maior repartição de responsabilidades na execução dos programas governamentais. A maior parte dos novos

programas e subprogramas criados nesse período representa a participação do Estado em iniciativas federais em resposta à centralização da política financeira. Com o virtual esgotamento da capacidade de investimento o desenvolvimento de novos programas passou a depender do acesso a fundos federais, da realização de convênios, da aprovação de solicitações de empréstimo, etc., implicando em uma progressiva padronização do dispêndio governamental.

#### 1.4 - A Repartição de Funções

A padronização dos gastos tem suscitado inúmeras observações sobre problemas causados por uma imprecisa definição dos encargos de cada nível de Governo. A idéia corrente é a de que uma boa parte do problema financeiro dos Estados e Municípios resulta de uma ampliação de atividades que ultrapassou os limites tradicionais no que diz respeito à natureza das funções desempenhadas por governos locais. Assim, a busca de soluções deveria passar primeiro por uma proposta de repartição de encargos entre os três níveis de governo antes que seja emitido algum julgamento sobre a inadequação do atual sistema de repartição de recursos financeiros.

É inegável que houve um maior envolvimento dos Estados em novas funções. Já mencionamos, anteriormente, o estudo da Fundação João Pinheiro sobre o caso de Minas Gerais, que indicou o surgimento de um grande número de atividades não tradicionais. Vale a pena analisar, entretanto, os detalhes dessa observação. Em primeiro lugar, a diversificação não é relevante no caso da Administração Direta, onde prevalece uma elevada

concentração funcional do dispêndio. As novas funções, no caso, referem-se a atividades de coordenação, planejamento e captação de recursos junto a instituições federais para posterior repasse a órgãos da Administração Descentralizada Estadual. Note-se que as transferências intra-governamentais de recursos assumiram posição cada vez mais destacada nas finanças estaduais ao longo dos últimos quinze anos.

Além disso, a diversificação não foi produto de uma iniciativa própria dos Estados, mas sim o reflexo da progressiva centralização das decisões de investimentos governamentais. As novas funções surgiram como uma necessidade de ajustamento das atividades estaduais à nova realidade. A progressiva redução na autonomia financeira levou o planejamento estadual a desenvolver uma mais intensa negociação visando a captar recursos junto às instituições federais. Uma consequência natural desse processo foi a reprodução ao nível estadual de uma estrutura administrativa similar a que ia se desenvolvendo no plano federal, tornando multifacetado o sistema de relações intergovernamentais. Regra geral, o crescimento da Administração Descentralizada Estadual foi a contrapartida local da instituição de fundos financeiros e de agências federais. Casos mais antigos como os do Sistema de Estradas de Rodagem (DNER/DERs) e de Energia Elétrica (Eletrobrás/CEEs) serviram de exemplo. Impulsionada pela legislação básica da Reforma Administrativa de 1967 a descentralização tomou corpo no final dos sessenta e início dos setenta. Surgiram os sistemas de Telecomunicações (Embratel-Telebrás), Habi-



tação e Saneamento (BNH, COAHB), Transportes Urbanos (EBTU), Extensão Rural (EMATER) e outros. A criação de um órgão estadual (Autarquia, Fundo Especial ou Empresa) foi condição necessária à canalização de investimentos públicos para o Estado através das instituições federais que exercem a função de órgão central do Sistema. Em alguns casos a sua criação foi, inclusive, exigida como pré-requisito para o acesso a recursos financeiros — como no caso dos programas de saneamento administrados pelo BNH.

É claro que a multiplicação de instituições da Administração Descentralizada repercutiu na estrutura funcional do dispêndio da Administração Central, uma vez que as atividades de planejamento e controle e as transferências intra-governamentais aumentaram a lista de programas e subprogramas orçamentários. Os dados em anexo mostram, entretanto, que, deduzidas as transferências intragovernamentais e os gastos com a dívida pública, a concentração funcional do dispêndio da Administração Direta Estadual nas funções tradicionais manteve-se elevada nos últimos anos, indicando que o crescimento no número de programas nesse segmento da Administração não configurou uma significativa diversificação de atividades. Nesse caso, o aspecto importante a ser considerado refere-se ao provável incremento no custo da burocracia governamental como consequência da multiplicação de atividades de planejamento e de controle.

---

\* No total apenas quatro funções: Governo e Administração, Educação, Segurança e Previdência Social absorvem cerca de 80% dos gastos da Administração Central dos Estados. No Paraná essa proporção foi de 60% em 1975, enquanto no Ceará chegou a 90% — indicando uma provável associação com o nível de desenvolvimento. É importante assinalar a elevada percentagem de despesas com previdência social que, na sua maioria, refere-se a transferências do Estado para o INPS resultantes das alterações na política de emprego público — contratação pelo regime CLT em substituição ao regime estatutário.

## II - A Caracterização da Dependência

### 2.1 - A Natureza da Dependência

As modificações institucionais na organização das atividades públicas contribuíram para tornar multifacetada a questão da dependência dos governos estaduais em relação ao poder central. Não se trata, apenas, de repisar no ponto por demais discutido da centralização de competência tributária — embora esse seja um assunto importante. A descentralização administrativa consolidou sistemas onde as Empresas e Autarquias formalmente instituídas pelo Estado dependem, em grau ainda mais elevado, das instituições federais que exercem a função de órgão central desses sistemas. Além disso, a diversificação de formas de financiamento permitiu uma ampliação mais que proporcional de mecanismos informais de transferência de recursos através de convênios e de repasses efetuados por intermédio de programas especiais.

Ao longo dos últimos quinze anos a dependência financeira evoluiu quantitativa e qualitativamente. A ampliação inicial das transferências tributárias — com a criação do FPE em 1967 — seguiu-se a participação estadual em tributos específicos (Sal. Educação, TRU...), o crescimento de transferências "não regulares" — isto é, aquelas efetuadas através de convênios ou programas especiais —, a ampliação das fontes internas de crédito, o estímulo à captação de recursos no exterior e, por último, mas não menos importante, o aumento da participação direta do Governo Federal em programas de âmbito nitidamente local.

Em termos globais, esse crescimento da dependência se refletiu na progressiva perda de importância dos recursos pró-

prios no total da receita estadual. Para o conjunto dos Estados a receita própria representava, em 1965, cerca de 80% do total de recursos aplicados pelo setor público, caindo essa participação para cerca de 67% em 1978. É claro que devido à natureza das transferências essa queda é muito mais acentuada para os Estados das regiões Norte e Nordeste, onde a receita própria já representa menos da metade da receita total.\*

As mudanças qualitativas denotam a progressiva dificuldade de dar cobertura ao hiato de recursos através das transferências fiscais — seguindo a estratégia adotada por ocasião da Reforma Tributária. Ainda que as transferências tributárias tenham se ampliado, a sua participação no total dos recursos financeiros transferidos para os Estados perdeu importância ao longo do tempo, denotando um progressivo esgotamento da solução adotada inicialmente. Cresceram, em contrapartida, as transferências "não regulares" efetuadas através de convênios, repasses de fundos e de programas especiais e outras formas não convencionais,

---

\* Não faz sentido, aqui, estabelecer distinção entre a Administração Direta e Indireta, porque, de maneira geral, os recursos são transferidos via Tesouro e posteriormente repassados a Autarquias ou Fundações. Nesse caso, aquilo que os dados registram como transferências federais para a Administração Indireta refere-se apenas a parcelas transferidas diretamente. Essas vinham decrescendo até 1975 por força de mudança nos procedimentos orçamentários que se propunham a englobar o total de recursos no Orçamento. O ressurgimento de percentagens mais significativas em 1978 já reflete as mudanças com a ampliação de repasses via convênios e outras formas "não regulares".

que, para alguns Estados, já representam uma parcela tão ou mais importante que aquela referente às transferências fiscais.\*

É claro que isso representa mais do que uma simples alteração quanto à origem dos recursos transferidos. Muda, principalmente, a natureza da dependência.\*\* As transferências tributárias, por serem previstas constitucionalmente e obedecerem a normas legalmente instituídas, são regulares e transparentes — isto é, é possível estimar os recursos a serem transferidos (para fins de programação orçamentária) e comparar a posição relativa de cada Estado em relação aos demais. Além disso, mesmo que parte dessas receitas sejam vinculadas a aplicações específicas, a

---

\* Para a região Centro-Oeste, por exemplo, as transferências "não regulares" representavam, em 1978, cerca de 60% do total transferido, enquanto nas demais regiões essa percentagem estava em torno de 1/3. Como as transferências fiscais vão sendo progressivamente absorvidas pelos gastos correntes, a importância relativa das transferências "não regulares" no financiamento dos investimentos é muito mais significativa. Cabe acrescentar que notícia recente (O Globo, 9/12/82) informa que o MEC irá repassar, via convênios, Cr\$ 116 bilhões de cruzeiros para os Estados aplicarem na área de educação.

\*\* Do ponto de vista financeiro, as mudanças qualitativas na dependência se refletiram em um progressivo abrandamento das vinculações de receitas transferidas. Em consequência, as receitas vinculadas deixaram de ser um fator relevante para analisar a perda de autonomia das autoridades estaduais nas decisões de gasto, conforme mostram os estudos realizados no Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

sua inclusão no processo orçamentário dá ao Estado um certo grau de liberdade no sentido de que os recursos próprios podem ser remanejados para atender a outras necessidades de gasto. Por outro lado, as transferências "não regulares" caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. Não há regras escritas quanto ao montante a ser repartido nem quanto aos critérios de repartição. A negociação passa a ser bilateral e fragmentada e o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada Estado. A acentuada irregularidade nos recursos obtidos por alguns Estados a esse título, revela as idiossincrasias das decisões. Vale a pena notar, ainda, que em virtude da natureza dessas transferências os recursos seguem, normalmente, atrelados a projetos específicos, requerendo, em alguns casos, uma complementação estadual.

Grosso modo, o aumento das transferências a fundo perdido sugere que está ficando cada vez mais difícil administrar as finanças estaduais. A ausência de capacidade de investimento se somaria, agora, a incapacidade de arcar com as despesas correntes, mesmo com a eliminação de algumas vinculações de transferências tributárias a despesas de capital. Sabemos que em vários Estados mais pobres a receita própria do ICM já não é suficiente para cobrir as despesas de pessoal. Mais ainda, mesmo após adicionarmos as transferências fiscais, o saldo entre receitas e despesas correntes apresenta-se negativo. Estamos frente à uma situação para a qual a solução encontrada vem sendo a de atender casuisticamente a problemas de emergência. Dilui-se, em consequência, a responsabilidade. Se não é renovado o convênio com o MEC não é possível manter em dia o pagamento dos professo -

res; se não se consegue liberar uma parcela adicional de recursos do Fundo Especial não é possível saldar compromissos com fornecedores; se não forem relaxadas as restrições a um maior endividamento fica impossível administrar a própria dívida.

Quanto aos investimentos, as opções adotadas foram estimular o endividamento e aumentar a participação direta do governo federal. Anteriormente a 1967, as fontes internas de crédito de longo prazo para governos estaduais e municipais eram bastante restritas. A partir daí, a instituição de novas formas compulsórias de poupança, o estabelecimento da correção monetária e a descentralização administrativa, favoreceram a expansão do endividamento. O saldo da dívida pública estadual (incluindo a Administração Direta, Indireta e Empresas) cresceu de forma inédita entre 1965 e 1978. Recursos provenientes do FGTS, administrado pelo BNH, e do PIS/PASEP, administrados pelo BNDE e pela Caixa Econômica, financiaram parcela significativa dos empréstimos. Os Estados mais desenvolvidos puderam lançar mão da colocação de títulos no mercado financeiro seguindo as pegadas do Governo Federal. A relação de fundos financeiros, aos quais os órgãos estaduais podem recorrer para financiar projetos de investimento inclui, hoje, um cardápio variado de opções.\*

Um dos problemas criados pela proliferação de fundos financeiros é a acentuada segmentação das decisões de investimento. Como a maior parte desses recursos são aplicados por intermédio do setor empresarial, inexistente um controle efetivo do plane-

---

\* Ver, por exemplo, IPEA/INOR, Fundos Federais de Financiamento, 1979 e Ministério da Fazenda, SEF Fontes de Financiamento aos Estados, 1980.

jamento estadual sobre os principais investimentos que estão sendo feitos no estado (à semelhança do que ocorre no plano federal). A relação de dependência entre as empresas estaduais e as "matrizes" federais do mesmo setor são muito mais fortes do que a ligação formal que elas mantêm com as autoridades estaduais. Sabemos que no plano formal essas empresas se vinculam à Secretarias Estaduais que administram as ações do governo no setor correspondente. Entretanto, como bem assinala Wanderley Guilherme,<sup>\*</sup> o problema da autonomia organizacional das agências de administração indireta, do ponto de vista dos organismos centrais, consiste precisamente no hiato cada vez maior entre os vínculos legais formais de subordinação e sua efetiva obediência". A autonomia das empresas estaduais em relação ao governo local é conhecida. O que ainda não foi suficientemente caracterizado é a dependência dessas instituições em relação às congêneres federais.

A dificuldade de caracterização da dependência para o segmento empresarial do governo deve-se ao fato de que a relação recursos próprios/recursos totais não fornece uma visão apropriada da sua magnitude. Pela natureza dessas instituições elas deveriam pautar as suas atividades pela busca da auto-suficiência financeira — isto é, os preços e tarifas deveriam ser fixados de forma a cobrir os custos operacionais, a depreciação do capital e as necessidades de expansão. É claro que essas expectativas otimistas não corresponderam à realidade. O déficit acumulado pelas empresas estaduais cresceu juntamente com o déficit das estatais controladas pela União, na medida em que o ritmo de expan-

---

\* Wanderley Guilherme dos Santos. Centralização Burocrática e Renovação de Elites. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

são do dispêndio se mostrou superior à capacidade de gerar recursos próprios através da venda de produtos ou serviços.

O controle sobre os preços e sobre as fontes de crédito é que melhor caracteriza a dependência das empresas estaduais. De um lado, grande número de empresas opera em setores de elevado interesse social — habitação, saneamento, transportes coletivos — onde a capacidade de gerar excedentes financeiros por via tarifária é limitada pelo baixo nível médio de renda da população e pela essencialidade dos serviços que produzem. De outro lado, o segmento quantitativamente mais importante é composto por empresas que produzem insumos básicos ao processo de crescimento: energia, transportes & comunicações, extração mineral, serviços financeiros, etc..., cujos preços têm sido uma das formas de o Estado brasileiro subsidiar o processo de industrialização. Nos momentos de crise é que essa dependência se torna mais aparente, uma vez que a política anti-inflacionária submete os reajustamentos tarifários a controles mais rigorosos, enquanto os custos continuam se expandindo a um ritmo acelerado. É curioso notar que em função do agravamento recente do desequilíbrio financeiro — parcialmente explicado pela política salarial — examinam-se possibilidades de reverter o processo de descentralização reincorporando na Administração Direta instituições que hoje pertencem à Administração Descentralizada. O objetivo imediato seria conter o crescimento dos custos uma vez que o pessoal empregado na Administração Direta não se beneficia dos reajustamentos semestrais de salários.



Numa visão retrospectiva, a impressão inicial é a de que o sistema em vigor parece ter sido esticado até aos limites de sua viabilidade financeira. Historicamente, a forma de o Estado Brasileiro contornar os limites à ampliação de sua capacidade extrativa tem variado de maneira significativa. Se no período desenvolvimentista de Kubitschek a restrição financeira à ampliação dos investimentos governamentais foi rompida através do financiamento inflacionário do déficit público, no período mais recente o Estado lançou mão de procedimentos mais sofisticados. A partir de meados dos sessenta e primeira metade dos setenta a cobertura do hiato de recursos a nível de setor público se fez de modo menos visível. A descentralização administrativa, com a expansão das empresas estatais, o crescimento da dívida pública e a criação de programas especiais parcialmente financiados através do orçamento monetário, permitiram que os gastos públicos crescessem muito além das possibilidades de incremento na tributação. Em ambos os casos, todavia, a aceleração do processo inflacionário impulsionado pelo déficit nas contas do governo apontou para o esgotamento das respectivas soluções. Esgotados os limites da imaginação e do casuísmo, a universalidade do orçamento público e uma maior transparência nas contas governamentais voltam a ser requisitos necessários para um maior controle sobre o crescimento do dispêndio público.

É bom frisar que embora as duas situações anteriormente descritas se assemelhem quanto às consequências, elas se distinguem do ponto de vista das relações intergovernamen-

tais. No primeiro momento os Estados não participaram uma vez que não dispunham do poder de emitir moeda para cobrir déficits orçamentários. No segundo momento a participação dos Estados foi estimulada, mas dentro de uma mudança administrativa que enfraqueceu o núcleo central do governo pela fragmentação dos polos de decisão. Em realidade as principais empresas estaduais estariam atuando muito mais como agentes do governo federal no Estado do que como órgão de âmbito efetivamente local.\* Uma manifestação concreta desse fato foi a participação recente dessas empresas no esforço nacional de captação de recursos externos tendo em vista a necessidade de se equilibrar o Balanço de Pagamentos do país. Por indução federal empresas estaduais se endividaram no exterior em condições adversas e encontrarão, certamente, dificuldades crescentes para equilibrar as próprias finanças em face do controle interno de tarifas, da elevação dos juros externos e da aceleração nas desvalorizações cambiais. Se não há como obter recursos do já combalido Tesouro Estadual, é certo que tende a aumentar a ajuda financeira do Governo Federal a essas empresas, fortalecendo os laços de dependência e reduzindo a autonomia local.

## 2.2 - As Decisões de Investimento

Uma maneira mais apropriada de se medir a dependência é através da análise da capacidade de as autoridades esta-

---

\* A inclusão de algumas dessas empresas no rol das estatais controladas pela SEST é prova eloquente desse fato.

duais decidirem sobre o ritmo e a natureza do processo de expansão, ou seja, é a capacidade própria de investimento que define o grau de autonomia, uma vez que o comportamento futuro dos gastos correntes depende da distribuição setorial das inversões.

Nesse sentido, os indicadores são bastante eloquentes. Em termos agregados, tanto a poupança orçamentária própria quanto a poupança empresarial são virtualmente inexistentes, indicando uma total dependência dos Estados em relação a decisões de investimento.\* Varia, entretanto, a natureza dessa dependência. Nas Administrações Central e Descentralizada os investimentos são financiados por transferências fiscais, enquanto o crédito é a alternativa preferencialmente utilizada pelo setor empresarial. Do ponto de vista da Administração Central, a recente liberalização quanto ao uso dos recursos transferidos propicia uma margem maior de manobra em termos de distribuição setorial das aplicações — mesmo que essas devam ser submetidas à aprovação das autoridades federais. As instituições de Administração Descentralizada (Autarquias e Fundações) recebem recursos vinculados ao próprio setor de atividade — os investimentos rodoviários realizados pelo sis

---

\* Dados disponíveis mostram que a poupança orçamentária própria foi negativa em todos os estados brasileiros (1978), enquanto a poupança líquida das empresas (medida pelo lucro retido menos depreciações) foi também negativa em alguns estados e, quando positiva, representou uma parcela insignificante dos novos investimentos (1975). No órgãos públicos (Ad. Central e Descentralizada) as receitas transferidas da União exerceram o principal papel compensatório — a poupança orçamentária total tornou-se positiva nos principais estados e foi suficiente naquele ano para cobrir as amortizações e financiar a maior parte dos investimentos. (A única exceção entre os grandes estados foi o Rio Grande do Sul, onde os compromissos com a dívida contribuem para a anemia das finanças estaduais). No setor empresarial, foram as operações de crédito que permitiram sustentar o volume de investimentos.

tema DNER/DERS constituem o exemplo mais importante. No caso das empresas, a capacidade de investimento depende do acesso ao crédito e da capacidade financeira da organização. De um ponto de vista global, a dependência do setor empresarial é, assim, maior do que a dependência do governo central, embora esse não seja um fato muito discutido. Neste último, as transferências são feitas globalmente e os controles são muito mais formais do que efetivos. Para as empresas, os repasses se processam caso a caso e parceladamente, conforme o cronograma de execução dos projetos. Além disso, o controle da execução dos projetos é mais rigoroso.

As distintas formas sob as quais se manifesta a dependência de órgãos estaduais, em relação ao poder central contribuem para substanciais diferenças no grau de dependência conforme o setor de atividade. Os setores onde se concentram as atividades de empresas estaduais e algumas Autarquias — geração e distribuição de energia elétrica, serviços urbanos (água, esgotos, transportes coletivos, iluminação, limpeza), serviços financeiros e infra-estrutura rodoviária — são aqueles que apresentam um coeficiente de dependência mais elevado. Os setores que ainda permanecem na órbita da Administração Direta dependem coletivamente de recursos federais e competem entre si por uma participação maior nos investimentos realizados através do orçamento.

O crescimento desbalanceado dos investimentos é o corolário natural de decisões tomadas ao sabor de maior ou menor restrição financeira. Nesse desequilíbrio saem perdendo os pro

gramas desenvolvidos pela Administração Direta, uma vez que do ponto de vista do Estado as restrições orçamentárias são mais rigorosas do que aquelas que operam sobre as demais opções de financiamento.

Além de provocar desequilíbrios setoriais, a atual política financeira atua, também, sobre a distribuição espacial dos investimentos governamentais. Os principais fatores que interferem nesse particular, são os seguintes: os critérios utilizados para repartição dos recursos fiscais, os limites impostos ao endividamento, os controles tarifários e o caráter aleatório dos repasses provenientes de transferências "não regulares".

Em termos globais é difícil formarmos uma idéia clara sobre o viés introduzido pelo conjunto de fatores acima mencionado. Sabe-se que o caráter parcialmente redistributivo das transferências fiscais é compensado por uma maior concentração da capacidade de endividamento. Não se pode, todavia, antecipar qualquer previsão acerca do efeito provocado pelo crescimento das transferências "não regulares", tendo em vista que nesse caso os resultados só são conhecidos "a posteriori".

Em termos setoriais, entretanto, as implicações são mais claras. Em regra, os investimentos que são principalmente financiados através operações de crédito — e aí se incluem aqueles ligados à infra-estrutura de serviços urbanos — concen

tram-se espacialmente, tanto inter quanto intra-regiões. Para isso concorre a óbvia incapacidade de as comunidades mais pobres arcarem com as tarifas necessárias para viabilizar os pedidos de empréstimo, dentro do espírito de auto-suficiência financeira que presidiu a implantação das empresas do setor.

O mesmo se dá com relação aos investimentos na infra-estrutura econômica, no que diz respeito à atuação de governos estaduais no setor. Aí, não só os tributos vinculados se repartem em proporção ao consumo estadual, como o acesso ao crédito — doméstico e externo — é função do tamanho da empresa. Pode-se dizer que com exceção da infra-estrutura rodoviária, onde há mais tradição no que diz respeito a ações locais, a participação dos Estados nos demais segmentos da infra-estrutura econômica é residual e tende a complementar as iniciativas desenvolvidas pelas "holdings" federais do setor.

O caso mais interessante, do nosso ponto de vista, refere-se aos investimentos sociais. Na sua maioria, os investimentos estaduais nessa área dependem de recursos provenientes de transferências tributárias que transitam pelo orçamento local. Aparentemente, portanto, haveria maior liberdade para aplicações nessa área, mesmo no caso de Estados menos desenvolvidos, em decorrência do caráter redistributivo das transferências. As restrições, no caso, referem-se ao impacto financeiro de uma ampliação de investimentos sociais uma vez que esses e-

xigem uma forte ampliação futura de gastos operacionais. Além disso se as possibilidades de investimento na infra-estrutura econômica e em serviços urbanos são limitadas por dificuldades de acesso a recursos de outras fontes, podemos admitir que os Estados mais pobres tenderão a utilizar uma parcela maior de suas receitas orçamentárias para investimentos voltados para objetivos de crescimento não obstante a magnitude das carências sociais.\*

### 2.3 - Os Gastos Diretos

Resta ver o que sucede do ponto de vista das aplicações diretas de recursos federais nos estados. Conforme observação anterior, o aumento de repasses financeiros através de transferências regulares e não regulares e da ampliação de linhas de crédito não foi suficiente para dar cobertura adequada ao crescente hiato de recursos a nível do setor público estadual. O governo federal aumentou também a sua participação direta nos estados, absorvendo uma parcela crescente de atribuições locais. As manifestações concretas dessa intervenção se fazem sentir principalmente nas atividades ligadas a transportes coletivos, assistência médica e segurança pública. Na assistência médica, por exemplo, um número crescente de hospitais da rede pública estadual busca convênio com o INAMPS como uma forma de sobrevivência. Na área de segurança pública, a polícia civil cede espaço à polícia militar que, integrada às Forças Armadas, vincula-se apenas formalmente à administração estadual. Nos transportes coletivos, a crise energética pôs em evidência a precariedade dos sistemas de transporte de massa nas grandes cidades, cuja melhoria e-

---

\* Esse foi, por exemplo, o caso da Bahia, onde o estado buscou preservar a sua capacidade de investimento comprimindo as aplicações em programas sociais (ver Setor Público Baiano: Uma Análise do Processo de Alocação de Recursos. Sec. Fazenda, Salvador, 1981).

xige recursos financeiros que estão muito além da capacidade própria de estados e municípios.

Essa outra face da dependência ainda não é perfeitamente conhecida uma vez que é difícil reunir informações a respeito. O trabalho mais completo foi o realizado recentemente pela Fundação Getulio Vargas sobre a distribuição regional dos gastos governamentais. As cifras compiladas pela FGV mostram que as aplicações diretas de recursos federais nos Estados cresceram significativamente entre 1970 e 1975, abrangendo, progressivamente, um número cada vez maior de setores. Mais ainda, esse crescimento se deu não apenas com relação a investimentos, mas também no que se refere a gastos correntes, revelando o caráter mais permanente dessa intervenção.\*

A face oculta da dependência esconde, também, o aprofundamento de laços burocráticos que se desenvolveram em virtude da expansão de convênios, muitos deles utilizados para complemen

---

\* Cf. FGV/CEF. Distribuição Regional dos Gastos Públicos: 1970 e 1975. O crescimento da despesa total da União em cada um dos estados selecionados foi pelo menos igual ao dobro do crescimento da despesa estadual. O crescimento dos gastos correntes revela que estaria aumentando o número de Agências, Departamentos ou Subsidiárias de órgãos federais nos Estados, ocupando os "espaços vazios" deixados pelas autoridades locais. Os dados da Fundação mostram ainda que as despesas diretas da União nos Estados concentram-se em cinco funções: Previdência Social, Defesa e Segurança, Governo e Administração, Saúde e Saneamento. Defesa e Governo absorvem mais da metade dos gastos realizados pela Administração Direta, enquanto Previdência, Saúde e Educação respondem por mais de 70% do dispêndio da Administração Descentralizada. Como era de se esperar a concentração aumenta em função do nível de desenvolvimento do Estado: em São Paulo a Previdência Social sozinha — incluindo aí os gastos com saúde — é responsável por quase toda (97% em 1975) a despesa direta da Administração Descentralizada federal no Estado.



tação salarial das equipes técnicas dos governos estaduais. O principal exemplo a respeito é o relativo à implantação e desenvolvimento dos sistemas estaduais de planejamento federal. Em grande parte dos estados, uma elite burocrática se formou a partir dos convênios realizados com a SAREM, os quais previam a complementação salarial dos dirigentes e técnicos que se encarregaram de organizar o sistema estadual de planejamento. Pelo conhecimento adquirido no tocante às possibilidades de captação de recursos e aos meandros burocráticos necessários à sua liberação, essas equipes técnicas passaram a desempenhar funções significativas em diferentes setores da administração estadual.

### III - Os Efeitos da Dependência

#### 3.1 - A Expansão dos Gastos Públicos

Uma das justificativas utilizadas para a crescente centralização das decisões foi a de evitar o desperdício pelo maior controle do governo federal sobre as ações dos governos estaduais e municipais. No plano macroeconômico a centralização tributária e a necessidade de maior controle sobre a expansão do dispêndio público eram considerados requisitos indispensáveis à uma mais eficiente política anti-inflacionária. No plano microeconômico a incompetência local era frequentemente mencionada como geradora de malversação e desperdício na utilização dos recursos públicos. É claro que nem sempre os intuitos originais correspondiam aos argumentos técnicos que suportavam a proposta de centralização. Já é amplamente reconhecido que a centralização financeira foi um dos instrumentos importantes para a concentração do poder político e o esvaziamento dos governos locais.

O importante a assinalar é que a coerência no plano político não encontra similar no plano da argumentação econômica. A médio prazo, os percalços das recentes tentativas de se conter a expansão do dispêndio público com objetivos de controle da inflação dão testemunho eloquente de que as mudanças institucionais no setor público não propiciaram um melhor controle sobre o dispêndio global. Estimativas conservadoras sugerem que o déficit consolidado das contas do governo federal atingiu, em 1979, um valor equivalente ao registrado em 1964 — cerca de 5% do PIB. Do mesmo modo, não há indícios de que os gastos estaduais tenham guardado um comportamento moderado. Ao contrário, conforme já foi observado, as taxas de crescimento do dispêndio público estadual mantiveram-se, em geral, elevadas durante todo o período.

Já mencionamos, anteriormente, as dificuldades normalmente encontradas para se obter uma explicação satisfatória para o crescimento do dispêndio público com base em variáveis que determinam as necessidades de expansão de atividades públicas. Em parte, essas dificuldades decorrem de problemas estatísticos — isto é, o nível de agregação utilizado nos exercícios econométricos é inadequado à uma correta especificação dos testes. Mas isso não é tudo. Outro problema, quiçá mais relevante, refere-se à natureza dos modelos utilizados nos estudos sobre o crescimento dos gastos governamentais. Regra geral, esses modelos buscam estabelecer os determinantes do crescimento do dispêndio público a partir de fatores exógenos às decisões de gasto — isto é, supõe-se que o ritmo de expansão depende do crescimento da demanda influenciado, este, pelas mudanças sócio-econômicas que acom-

panham o processo de crescimento. Ignora-se, aí, fatores endógenos representados por decisões que provocam mudanças estruturais na composição do dispêndio e que vão afetar, de modo significativo, o comportamento futuro da despesa global.

Uma análise mais adequada do crescimento recente dos gastos requer, assim, um maior aprofundamento. Em primeiro lugar, é necessário desagregar as informações, buscando identificar os programas e atividades responsáveis pelos altos índices de crescimento global. Em segundo lugar, é importante relacionar esse crescimento a mudanças na estrutura de investimentos que afetam as necessidades de expansão dos gastos operacionais. Na medida em que ficar demonstrado que este último fator desempenhou um papel relevante, ganha corpo a nossa tese de que a dependência foi a principal responsável pelo elevado crescimento dos gastos, uma vez que os Estados não controlam as decisões que determinam o ritmo e a estrutura das inversões.

A análise das variações observadas nos principais componentes do dispêndio global revela alguns fatos interessantes:

a) durante a primeira fase — 1965/70 — o crescimento das despesas de pessoal foi menor do que o crescimento da despesa total e ainda menor do que o crescimento da receita própria. Nos intervalos posteriores, todavia, a situação se modificou. No período 1970/75 acelerou-se o ritmo de expansão, das despesas de pessoal, enquanto o total dos gastos e as receitas próprias

apresentaram um comportamento oposto. No intervalo mais recente — 1970/78 — verificou-se uma mais nítida diferença regional: nas regiões Norte e Nordeste o dispêndio total voltou a se acelerar e foi acompanhado pelas despesas de pessoal e pelas receitas próprias que também apresentaram taxas elevadas de crescimento; nas regiões Sul e Sudeste o crescimento da despesa total continuou em declínio, acompanhado pelos gastos de pessoal e pelas receitas próprias.

b) o comportamento das despesas de investimento é mais irregular em decorrência da própria natureza do gasto. A nível regional, entretanto, a configuração de um ciclo alternativo de evolução dos gastos governamentais fica razoavelmente caracterizada. Em períodos de maior expansão da disponibilidade de recursos os investimentos crescem mais rapidamente que os gastos de custeio (pessoal) em decorrência da implementação de projetos de expansão. Em momentos seguintes, todavia, o efeito acelerador dos investimentos sobre os gastos operacionais inverte as tendências: crescem os gastos com pessoal e — caso os recursos não apresentem uma taxa crescente de expansão — reduz-se o incremento nos investimentos. A expectativa seria, portanto, encontrarmos períodos de elevadas taxas de expansão dos investimentos seguidos por períodos de brusca desaceleração, ao qual, por seu turno, sucederia uma nova retomada do ritmo de crescimento, desde que houvesse disponibilidade de recursos.

c) chama atenção a elevada taxa de crescimento dos gastos com a dívida pública e com transferências pessoais, particularmente durante o período 1965/70; numa aparente indicação de que o excedente de recursos do período foi parcialmente destinado a pagar débitos anteriores e a ampliar programas assistenciais. Neste caso, o comportamento dos investimentos é ainda afetado pelas opções de utilização dos recursos líquidos disponíveis (recursos totais menos custeio) e pelo nível dos comprometimentos anteriores. Uma ampliação nos encargos da dívida e nas transferências pessoais explicam taxas relativamente menores de crescimento nos investimentos no período indicado, assim como as variações que se observam entre estados.

A nível de dispêndio agregado é difícil interpretar o comportamento das diferentes categorias de gasto. Sob o ângulo que nos interessa, entretanto, a única evidência mais consistente é a de que o crescimento da despesa total e dos gastos de pessoal acompanhou o aumento da dependência, tanto temporal quanto espacialmente. As diferenças de comportamento no período mais recente entre os Estados do Norte/Nordeste e os Estados do Sul/Sudeste demonstram que menos autonomia não significou um melhor controle sobre a expansão dos gastos públicos. Numa perspectiva temporal, o mesmo argumento fica reforçado quando constatamos que no período onde houve mais expansão dos recursos próprios, esses não foram precipuamente canalizados para expandir as despesas de custeio. Ao contrário, o custeio (pessoal) recrusdeceu no período mais recente, quando o acréscimo de recursos nos Estados mais pobres deveu-se, principalmente, à ampliação das transferências.

### 3.2 - A Ampliação do Endividamento

Até 1965, o volume da dívida pública estadual era relativamente inexpressivo. O saldo acumulado era muito inferior à receita orçamentária e os compromissos anuais com o pagamento de juros e amortizações não chegavam a comprometer uma parcela significativa dos recursos do Tesouro. A partir daí a intensa utilização do crédito público mudou radicalmente o panorama relativo à situação do endividamento estadual, elevando para pouco menos de Cr\$ 500 bilhões o saldo da dívida consolidada dos estados em 1980. Em termos relativos, o saldo da dívida já representava mais de 70% da receita tributária estadual ao final da década de setenta.\*

O crescimento da dívida foi estimulado pela ampliação das oportunidades de crédito. Primeiro, a extensão do instituto da correção monetária a títulos da dívida pública ressuscitou o mercado para a colocação de títulos governamentais. Segundo, a multiplicação de fundos federais de financiamento — constituídos por poupança compulsória, vinculação de receitas fiscais, aporte de recursos externos, ou recursos do orçamento monetário — transformou a captação de empréstimos em principal fonte de financiamento dos investimentos públicos. Terceiro, as necessidades nacionais de divisas estrangeiras criaram facilidades — e em alguns casos até induziram — à obtenção de recursos no exterior.

---

\* Os dados foram extraídos do trabalho de Marcos Letayf Macedo, "Endividamento dos Estados Brasileiros. SF/MG, 1981 (mimeo).

Essa diversificação das opções de endividamento acompanhou uma profunda transformação na estrutura de financiamento dos investimentos públicos estaduais. Enquanto a poupança orçamentária e as receitas tributárias vinculadas forneciam a maior parte dos recursos destinados a novos investimentos em 1955, a situação hoje em dia é totalmente diversa. O agravamento da situação financeira dos governos estaduais provocou o virtual esgotamento da poupança própria ao longo dos últimos quinze anos. Mesmo a progressiva desvinculação de receitas transferidas a gastos de investimento não foi suficiente para conter a tendência à queda na capacidade de execução de novos projetos.

O ritmo e a estrutura das inversões ficaram, então, condicionados a dois fatores:

a) as possibilidades de acesso ao crédito interno e externo;

b) o poder de barganha e a capacidade de negociação junto aos órgãos federais que repassam recursos de programas e fundos especiais para aplicação nos estados.

A fragmentação institucional foi a contrapartida administrativa da diversificação de mecanismos de financiamento. Com a centralização da política tributária a Administração Direta Estadual perdeu substância por um progressivo debilitamento financeiro. As questões relevantes do ponto de vista da aplicação de

recursos se transferiram para a órbita da Administração Indireta — principalmente o segmento empresarial. O desenvolvimento das empresas estaduais é, assim, ao mesmo tempo causa e efeito da política de financiamento. De um lado, a ampliação das linhas de crédito estimulou a transformação de órgãos da Administração Direta em empresas estaduais, uma vez que essa medida facilitava a captação de recursos para ampliação dos investimentos. De outro lado, a autonomia das empresas em relação ao próprio estado tornava cada vez mais difícil a aplicação de um controle efetivo sobre o crescimento da dívida.

Vale a pena notar que em alguns casos a decisão de ampliar ou não o endividamento ultrapassa o interesse específico de uma determinada empresa para submeter-se a uma política mais geral do grupo. Já foi mencionado anteriormente que a organização das empresas estatais no país adotou a forma de grandes conglomerados divididos segundo os principais setores de atuação. As empresas estaduais são, de fato, subsidiárias da "matriz" nacional que define as normas gerais de operação. As recentes facilidades para obtenção de recursos externos, por exemplo, induziram muitas empresas a pleitearem empréstimos no exterior sem que essas operações estivessem lastreadas em uma apreciação global da capacidade de endividamento do estado. Nesse caso, a própria contabilização dessas operações como dívida dos estados pode ser questionada. Haveria que considerar o setor empresarial como um caso à parte do resto do setor público estadual.



A determinação da capacidade de endividamento é, obviamente, uma questão controversa. Como se sabe, a preocupação em controlar o crescimento da dívida pública levou o Governo Federal a estabelecer limites ao endividamento dos estados. Buscou-se fixar limites tanto para o saldo acumulado quanto para os encargos com o giro da dívida. Os coeficientes em vigor são os seguintes: o saldo da dívida deve ser inferior a 70% da receita líquida do ano anterior e os encargos anuais (juros + amortizações) não devem representar mais que 15% da poupança orçamentária do exercício findo, atualizando-se os valores do passado com base nos índices de correção aplicados às ORTN's. A emissão de títulos seria limitada a 50% do total da dívida consolidada interna. \*

Mesmo sem entrar no mérito do critério utilizado — que estabelece parâmetros estáticos quando a capacidade de endividamento depende das perspectivas futuras de crescimento — uma observação superficial revela a sua inefetividade. Primeiro, porque os limites estabelecidos se referem apenas a uma modalidade de crédito de fornecedores, o crédito "forçado" sob a forma de "restos a pagar" não são considerados. Segundo, porque a própria legislação que estabelece a norma geral já contempla inúmeros casos de exceção. Conforme a origem dos recursos e sua destinação, algumas operações de empréstimos não ficam submetidas aos tetos legais — são as chamadas operações "extra-limite".

---

\* Cf. Resolução nº 62, de 28/10/75 e 93, 10/10/76, do Senado Federal.

A existência de duas avenidas distintas para acesso ao crédito representa um controle mais efetivo sobre o governo estadual que a discutida centralização da política tributária. Uma, a do crédito geral, encontra-se praticamente bloqueada — a maioria (senão todos) dos Estados já esbarrou nos tetos estabelecidos e não pode mais efetuar novas operações. A outra avenida — a do crédito selecionado e extra-limite — além de descongestionada, tem dupla mão de direção. Isto é, as operações aí se expandem não apenas em decorrência de uma maior demanda de crédito, mas também da necessidade de se manter o ritmo de expansão de empréstimos para evitar o acúmulo de excedentes financeiros no órgão gestor. A expansão do crédito extra-limite nos últimos cinco anos revela as facilidades concedidas a essa modalidade de financiamento.

É claro que as crescentes dificuldades no "front" interno — limitação de crédito geral e seletividade do crédito extra-limite — forçaram a Administração Estadual a buscar outras soluções. Em princípio, as alternativas existentes são as seguintes: a) colocação de títulos no mercado financeiro; b) obtenção de recursos no exterior; c) ampliação do crédito direto de fornecedores; d) recurso ao crédito "forçado". As opções adotadas em cada caso dependem, obviamente, da capacidade econômica do estado e de outros condicionantes políticos. Ao contrário

do crédito geral, não há, entretanto, uma norma básica a ser obedecida. O lançamento de títulos, até agora reservado aos estados mais ricos, depende de uma negociação bilateral. As solicitações, encaminhadas ao Banco Central, são julgadas caso a caso segundo critérios não revelados publicamente. Os dados disponíveis mostram que a emissão de títulos da dívida pública estadual associa-se à capacidade econômica do estado, embora a observação dos lançamentos aprovados não permita inferir qual o critério utilizado para se decidir sobre os limites aplicados em cada caso.

Quanto ao crédito externo, é certo que a conjuntura atual abrandou a aplicação dos controles. Formalmente, a contratação de empréstimos externos pelos Estados está submetida a normas rigorosas. Primeiro, os pedidos devem ser cancelados pelas autoridades econômicas federais que decidem sobre a prioridade ou não do empreendimento. Segundo, devem ser aprovados pelo Senado Federal. No presente, as dificuldades do Balanço de Pagamentos levaram a um afrouxamento dos controles, multiplicando as solicitações de empréstimos externos encaminhadas ao Senado Federal. A gravidade do episódio tem sido revelada pela atitude de um único senador que, conforme noticia a imprensa, tem obstruído sistematicamente a votação de novos empréstimos encaminhados por estados e municípios.

Ainda com relação à obtenção de recursos no exterior, disposições recentes facultaram aos estados ampliar a captação de recursos externos via Resolução 53.\* Em comparação com as operações usuais, aquelas realizadas sob as condições previstas na citada Resolução apresentam duas vantagens imediatas: prescindem de aprovação do Senado e não estão associadas a um projeto específico. O risco da ampliação de operações dessa natureza é, entretanto, evidente. Nesse caso não estaríamos captando recursos no exterior para suprir a deficiência da poupança doméstica, mas sim para cobrir déficits financeiros do Tesouro ou de algumas empresas estaduais.

Quanto às duas outras opções mencionadas, é difícil reunir alguma evidência com relação ao crédito direto de fornecedores. Provavelmente ele é mais utilizado por municípios do que por estados, em decorrência da dimensão das transações. Com relação ao crédito "forçado" é comum constatar o seu recrudescimento em períodos de crise. De um lado, a defasagem de um ano entre a elaboração das estimativas orçamentárias e a efetiva realização do desembolso aumenta as dificuldades de caixa em momentos de acelerada inflação. Compromissos assumidos são transferidos para o período seguinte, engrossando os chamados "restos a pagar". De outro lado, frustram-se expectativas otimistas quanto a crescimento da receita própria ou à obtenção de outras fontes de financiamento, provocando um acúmulo de dívidas para com empreiteiros de obras públicas e outros fornecedores de bens e serviços ao governo.

---

\* Portaria nº 15, de 11 de fevereiro de 1981, da SEPLAN.

No que diz respeito aos "restos a pagar" o estudo realizado para o Rio Grande do Sul mostra que a dívida de curto prazo oficialmente reconhecida pelos estados representava cerca de 75% do deficit estadual em 1979. É possível que nos estados mais pobres os "restos a pagar" representem proporção mais significativa, uma vez que esses estados não podem emitir títulos públicos que cubram deficits de caixa. Como esses valores não são considerados para fins de elaboração do orçamento do ano seguinte, a situação torna-se crítica em momentos de depressão. Não só há que retirar recursos para cobrir as despesas do ano anterior, mas também as próprias previsões de arrecadação podem não se realizar em virtude de uma queda na atividade econômica. A tendência seria, portanto, de um crescimento relativo da dívida que só poderia ser reduzida com a obtenção de superávits orçamentários.

Um ponto é importante destacar. Como os estados mais pobres têm menor capacidade de endividamento eles se vêem, com muito mais frequência, na necessidade de apelar para o crédito "forçado" do que os estados mais ricos. Como as margens de manobra aí são mais estreitas eles têm uma dificuldade maior para administrar a crise.

Uma mais precisa avaliação da situação financeira dos estados depende da análise conjunta dos vários itens que compõem a dívida estadual. Ainda que não seja possível efetuar uma completa consolidação (a maioria dos estados não dispõe de informações sobre a dívida do setor empresarial) há algumas

evidências parciais que vale a pena recordar. Em primeiro lugar destaca-se a expansão da dívida extra-limite — decorrente de empréstimos concedidos pelo BNH e pela CEF (FAS). Em face da menor resistência à expansão desses empréstimos eles se processam a um ritmo mais intenso do que os empréstimos "gerais", mesmo no caso de estados que ainda não esgotaram os limites legais. Nesse caso, o efeito da regulamentação sobre o endividamento estadual é oposto ao formalmente estabelecido. Já mencionamos anteriormente que a existência de normas diferentes tem um efeito mais alocativo do que limitativo — isto é, o controle é exercido sobre o uso da dívida mas não sobre o seu montante. Devemos acrescentar, agora, que a fragmentação da oferta de crédito e o incentivo ao endividamento decorrente da multiplicação de fundos de financiamento conduz à expansão da dívida e não a um maior controle. Na forma atual, os pleitos encaminhados por órgãos estaduais são analisados isoladamente, dificultando uma apreciação criteriosa da capacidade efetiva de pagamento. Do lado do tomador a responsabilidade é diluída pela relativa autonomia dos órgãos que compõem a Administração Indireta estadual, cuja atitude predominante passa a ser a de captar o máximo possível de recursos para garantir o ritmo desejado de expansão.

A autonomia do setor empresarial e a concentração dos investimentos "produtivos" nesse segmento da Administração Pública explica a predominância das empresas estaduais no que se refere ao total da dívida. Dados do Banco Central mostram, considerando apenas a dívida externa, que a Administração Indire-

ta dos estados era responsável, em abril de 1981, por uma dívida quatro vezes maior que a de responsabilidade da Administração Direta. Em números absolutos a Administração Indireta devia cerca de 19 bilhões de dólares contra 4 bilhões de dólares devidos pela Administração Direta. No conjunto, portanto, o setor público estadual era responsável por uma terça parte da dívida externa do país.\* Vale a pena notar que a importância da Administração Indireta na dívida em moeda estrangeira varia conforme o nível de desenvolvimento dos estados. Naqueles mais desenvolvidos do Sul/Sudeste a dívida das empresas e autarquias é maior do que a do governo central. Nos demais estados a situação apresenta-se, em geral, invertida devido à menor expressão do setor empresarial.

As mesmas informações do Banco Central fornecem ainda previsões sobre os compromissos referentes ao pagamento de juros e amortizações da dívida externa em 1982. Para o total dos Estados as estimativas referem-se a 3.300 milhões de dólares ou cerca de 400 bilhões de cruzeiros a preços atuais — pouco mais de 10% da receita orçamentária prevista para o exercício.

A dimensão do problema aponta para um provável impasse. Em face dos estímulos ao endividamento que operaram no passado recente, é lícito assumir que as solicitações de em-

---

\* Os dados referem-se a dívidas contraídas em função de investimentos realizados por empresas estatais que integram sistemas de âmbito nacional — caso do sistema de energia elétrica, por exemplo, supostamente responsável por 50% dessa dívida.

préstimos efetuados pelos vários segmentos da Administração Estadual tenham procurado elevar ao máximo a captação de recursos — e a realização de investimentos — sem levar em conta a restrição financeira imposta pela capacidade de os governos locais arcarem com os compromissos futuros desses endividamento. Parece cada vez mais claro que a solução encontrada há quinze anos atrás para garantir a manutenção de níveis elevados de investimento público em setores prioritários para os objetivos de crescimento industrial, sem incrementos progressivos na carga tributária, encontrou os seus próprios limites. No momento em que a política tarifária submeteu-se aos objetivos de controle da inflação e que a elevação da taxa de juros — interna e externa — multiplicou os custos financeiros do endividamento, a situação financeira das empresas estaduais deteriorou-se rapidamente. É bom frisar que o problema não é apenas conjuntural, ainda que em alguns setores ele tenha se tornado crítico em 1981 porque ao insuficiente reajustamento tarifário juntou-se a quebra do ritmo de crescimento da demanda, decorrente da recessão econômica.

Como não há informações consolidadas sobre a dívida das empresas estaduais e o respectivo cronograma de pagamento é impossível efetuar uma análise mais rigorosa do problema. Parece claro, entretanto, que uma solução definitiva para a crise financeira que assola os estados brasileiros não pode ser dissociada de uma ampla reorganização institucional. O bem intencionado processo de descentralização administrativa foi ampliado provavelmente muito além do que pretendiam os idealizadores da Reforma. Há organizações criadas apenas com a finali-



dade de contornar dificuldades burocráticas e empresas instituídas para atender a programas cuja finalidade social não se coaduna com a forma empresarial de gestão, ao lado daquelas que desempenham funções genuinamente empresariais cuja responsabilidade foi assumida pelo Estado. Uma solução simplista, do tipo um aumento generalizado de tarifas, não leva em conta as especificidades de cada caso e cria obstáculos do ponto de vista de objetivos regionais de desenvolvimento. A recuperação imediata da capacidade própria de investimento das empresas estaduais que atuam nos setores voltados para o desenvolvimento da infra-estrutura exigiria uma revisão tarifária que reduziria os níveis atuais de subsídio à industrialização, com efeitos danosos sobre os propósitos de desconcentração espacial da produção. Quanto a empresas que atuam em áreas de elevado interesse social, não só ficariam agravados os níveis atuais de iniquidade no acesso aos serviços produzidos, como também a própria possibilidade de expansão seria afetada pela demanda reprimida por uma elevação abrupta dos preços.

Cabe acrescentar que, em alguns casos, a expansão da dívida é facilitada pela existência de tributos vinculados que são repassados às empresas via Tesouro. Essas receitas podem ser facilmente multiplicadas por se constituírem em garantia efetiva para a obtenção de empréstimos. Uma vez que as cotas caucionadas sejam automaticamente deduzidas para cobrir os encargos da dívida tal procedimento provoca uma crescente sangria nas transferências tributárias, reduzindo a participação

da poupança proveniente da vinculação de tributos no financiamento dos investimentos governamentais. A consequência natural é a elevação no custo do investimento em decorrência dos encargos financeiros do endividamento. Urge, assim, reexaminar a racionalidade da atual política financeira que, ao restringir as possibilidades de incremento na receita tributária, pode provocar um ônus mais elevado sobre os próprios contribuintes, que teriam que cobrir o acréscimo nos custos governamentais, seja pelo incremento tarifário ou por uma nova rodada de ampliação da carga fiscal.

### 3.3 - Superposição de Atribuições

Freqüentemente o debate sobre reforma tributária resvala para o terreno de repartição de atribuições entre os diferentes níveis de governo. Argüi-se que é impossível redistribuir recursos sem redefinir encargos adiando "ad-infinitum" o exame objetivo de possíveis soluções. Acreditamos que seja impossível — e até mesmo indesejável — estabelecer uma rigorosa demarcação constitucional de competências. Não obstante, a superposição que se verifica atualmente com a existência de redes paralelas de prestação de serviços públicos concorre para um maior desperdício de recursos e uma menor responsabilidade na condução dos negócios públicos.

Já mencionamos anteriormente que uma parcela significativa do crescimento dos gastos estaduais no passado recente pode ser explicada por um maior envolvimento em funções não tradicionais. Esse envolvimento, entretanto, responde menos a

uma iniciativa própria dos Estados e mais a uma intervenção complementar do setor público estadual em programas federais. É óbvio que a crescente dependência obrigou os estados a "ajustarem" as suas decisões de gasto às prioridades definidas pelo planejamento federal como forma de conseguir um volume maior de recursos, tornando cada vez menos nítida a fronteira de divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios.

A imposição de um esquema padronizado para a classificação da despesa pública segundo funções, programas e subprogramas facilitou o alegado ajustamento. Comparando-se a estrutura funcional do dispêndio dos governos estadual e federal é cada vez mais nítida a participação simultânea em um mesmo programa ou subprograma, principalmente naqueles incluídos nas funções de educação, saúde, transportes e agricultura. Para outros programas a análise comparativa dos orçamentos não é suficiente para comprovar a duplicação de esforços em virtude da ausência de maiores detalhes, como é o caso de gastos em serviços urbanos para os quais é necessário obter uma informação mais detalhada.

A intervenção simultânea dos governos federal, estadual e municipal em um mesmo programa representa uma dose desnecessária de desperdício. De um lado, aumentam os custos administrativos, uma vez que é necessário ampliar as tarefas de coordenação. De outro, dilui-se a responsabilidade: quando todos são igualmente responsáveis ninguém pode ser devidamente

responsabilizado. O Prefeito local, por exemplo, pode se esquivar a pressões por uma melhoria da rede de ensino básico alegando que o problema é da alçada do estado (ou da União) que dispõem dos fundos necessários para tanto.

Ainda que seja difícil extrair alguma evidência sobre o nível de desperdício com base em dados agregados, vale a pena destacar o crescimento das despesas administrativas relacionadas às atividades de Administração, Planejamento e Controle. Esse crescimento se deu não apenas na cúpula da administração, mas também nos seus vários setores, em virtude da extensão dos tentáculos dos sistemas de planejamento, orçamento e modernização administrativa a todos os níveis de organização governamental.

Esse crescimento tem uma outra explicação. É que a superposição de encargos ocorre também no plano horizontal, uma vez que a descentralização administrativa multiplicou o número de instituições públicas envolvidas com a execução de uma mesma atividade. Com muita frequência, constata-se que Administração Central, a Administração Descentralizada e as Empresas envolvem-se simultaneamente no planejamento e execução de um mesmo programa. Apesar da especialização funcional mencionada anteriormente, a progressiva transferência das atividades executivas para Autarquias, Fundações e Empresas, não foi acom

panhada da extinção de órgãos que anteriormente desenvolviam essas atividades no âmbito da Administração Direta. Ao contrário, a estrutura administrativa do Governo Central tornou-se mais complexa para dar conta do aumento das tarefas de planejamento e controle e garantir a própria sobrevivência.\*

Uma primeira consequência da duplicidade de esforços é o aumento de custos. Não é necessária muita imaginação para admitir que a participação de vários órgãos em um mesmo programa aumente o custo unitário pela elevação dos custos fixos. Além disso, os custos variáveis não são os mesmos para diferentes níveis de governo e diferentes setores da Administração. Devido à distância, ao maior custo da mão-de-obra técnica, a especificações provavelmente mais sofisticadas e a um maior "overhead", o custo de construção de uma obra urbana — digamos um viaduto — pelo Estado será maior do que o custo que corresponderia à execução dessa mesma obra pelo município. Diferenças também serão encontradas para um mesmo nível de governo conforme o segmento da Administração envolvido em um determinado programa. Principalmente no caso de programas onde o custo

---

\* Dados de 1975 (FGV, Regionalização das Transações do Setor Público) permitem calcular que para cada cruzeiro aplicado na função Agricultura naquele ano, a União aplicou 67 centavos: trinta por intermédio da Administração Central, vinte e um por meio da Administração Descentralizada e 16 através do setor empresarial. A parte dos estados se dividiu da seguinte maneira: 13 centavos da Administração Central, 5 da Descentralizada e 15 do setor empresarial. Na área de saúde e saneamento, a União aplicou os 37 centavos (34 por intermédio da Administração Descentralizada) distribuindo-se da seguinte maneira a parcela dos estados: 12 centavos, Ad. Central; 17 centavos, Ad. Descentralizada e 32 centavos, atividade empresarial. Os coeficientes variam por estado e por função, conforme pode ser observado pelos dados apresentados em anexo.

da mão-de-obra representa uma parcela importante do custo de produção (o caso dos programas sociais, por exemplo), a sua execução através de fundações ou empresas representa um custo mais elevado, tendo em vista as conhecidas diferenças na remuneração da mão-de-obra empregada pelo governo.

Outra consequência, é a iniquidade no tocante ao acesso aos benefícios. Entre o aluno federal, o estadual e o municipal são grandes as diferenças em termos da qualidade do serviço prestado. Diferenças marcantes também podem ser encontradas se compararmos o doente municipal, o doente estadual, o doente do INAMPS e o doente do FUNRURAL. Ou ainda entre o usuário de estradas federais ou municipais. Note-se que essas diferenças não retratam capacidades técnicas distintas, mas sim a maior ou menor capacidade financeira de cada um.

#### 3.4 - Concentração Espacial dos Investimentos

As propostas de reforma voltadas para uma maior autonomia financeira de estados e municípios devem ser reforçadas por outros argumentos que não apenas um ideal federativo. Assim, é oportuno considerar as possíveis consequências de uma progressiva redução na autonomia estadual do ponto de vista do agravamento das disparidades regionais de desenvolvimento. A concentração do poder econômico tende a caminhar junto com a concentração do poder político. Então as possíveis vantagens da centralização no tocante à redistribuição de recursos fiscais podem ser anuladas por uma maior participação de grupos

econômicos privilegiados na formulação das políticas governamentais, com evidentes prejuízos para a desconcentração espacial da produção. Além disso, a reduzida capacidade de endividamento dos estados mais pobres e a pequena capacidade financeira de suas empresas torna desigual a disputa por participação nos recursos destinados ao financiamento dos principais investimentos públicos na área da infra-estrutura econômica e da prestação de serviços urbanos.

Se forem corretas as evidências que sugerem uma escassa influência dos programas de incentivos fiscais sobre as decisões locacionais, e aceita a hipótese de que a disponibilidade de infra-estrutura é um fator mais relevante, a situação atual não favorece aos objetivos de desconcentração espacial da produção. Não obstante as disparidades já acumuladas, as informações disponíveis sobre a repartição regional dos investimentos públicos revela uma acentuada concentração. Em termos agregados, a região Sudeste concentrava, em 1975, quase 70% dos investimentos federais e 60% dos investimentos estaduais. Note-se que a concentração é ainda maior no caso dos investimentos na infra-estrutura de transportes e comunicações e na produção de insumos industriais.

Sem sombra de dúvida, esse resultado é altamente condicionado pelo quadro institucional vigente no que diz respeito à organização do setor público e à forma de financiamento das inversões. O caráter compensatório de algumas transfe-

rências previstas no sistema tributário não é suficiente para atenuar a concentração de recursos mobilizados via sistema financeiro. Se observarmos a distribuição regional das inversões efetuadas pelos principais segmentos do setor público fica mais claro o efeito da descentralização administrativa. A concentração dos investimentos realizados pelas empresas públicas é maior do que a relativa aos investimentos da Administração Central. Para essa última, a proporção de investimentos nas regiões mais pobres é muito maior do que a geração interna de excedentes, cumprindo as transferências orçamentárias o papel de suprir os recursos necessários para financiar os investimentos.\* Quanto aos investimentos realizados pelo setor empresarial inexistente essa compensação, uma vez que a capacidade de investimento depende da poupança própria e do acesso ao mercado financeiro.\*\*

---

\* O efeito compensatório das transferências orçamentárias é percebido pelas diferenças na participação regional, tomando por base a poupança própria (que as exclui) e a poupança orçamentária, que inclui as receitas transferidas.

\*\* Ainda que o balanço agregado de receitas e despesas federais por região (Ad. Central e Descentralizada) mostre uma significativa redistribuição de recursos orçamentários, a pequena participação desse segmento do governo no total dos investimentos públicos confere um caráter assistencial ao que se verifica no interior do orçamento. A longo prazo, portanto, a concentração de poupança e dos investimentos tem um significado maior para a análise do impacto regional da ação do governo.



Vale a pena notar que o problema da concentração espacial dos investimentos não se refere apenas ao aspecto interestadual, sendo igualmente importante com referência à distribuição intra-estadual das inversões. A dimensão do fenômeno é que não pode ser avaliada em face da inexistência de informações. O que permite assegurar que o problema é importante é o mesmo argumento utilizado para explicar a concentração intra-regiões: a predominância do setor empresarial como agente encarregado da execução dos investimentos nos principais setores. Como os critérios realizados para a aplicação dos recursos não favorece a desconcentração das aplicações os municípios mais pobres enfrentam dificuldades maiores para promover melhorias infra-estruturais necessárias ao processo de crescimento.\*

### 3.5 - Dependência e Controle Financeiro

Cabe indagar sobre os resultados da centralização das decisões e das tentativas de aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento e de controle financeiro. Até que ponto a introdução de técnicas sofisticadas que se propunham a racionalizar as decisões governamentais provocou efeitos benéficos do

---

\* Esse aspecto do efeito concentrador dos critérios utilizados para a realização de investimentos públicos tem sido enfatizado por Véspero Mendes — Ex-Secretário do Planejamento e atual Secretário de Administração do Paraná. Um resumo de suas idéias é apresentado na publicação "Novos Critérios de Prioridade para Investimentos Públicos". Tese apresentada no Seminário "O Município na Década de 80", Brasília, 1980.

ponto de vista de uma mais eficiente alocação de recursos públicos e de um melhor controle das finanças estaduais? Em que medida a descentralização administrativa permitiu uma maior eficiência nos gastos? Quais as conseqüências da crescente dependência em termos de uma mais eficiente programação financeira?

A adoção do Orçamento-Programa, na segunda metade da década de sessenta, marcou a introdução das modernas propostas de racionalização das decisões orçamentárias na Administração Pública brasileira. Conforme um dos textos clássicos sobre o tema a substituição do orçamento tradicional por um Orçamento-Programa deveria obedecer às seguintes etapas:

a) avaliação e comparação dos diferentes programas desenvolvidos pelo Governo em termos de sua contribuição para os objetivos nacionais;

b) determinação de como objetivos pré-estabelecidos podem ser atingidos com um mínimo de dispêndio de recursos;

c) projeção das ações governamentais para um horizonte de tempo superior ao período usual de um ano; e

d) revisão dos objetivos, programas e orçamentos à luz da experiência passada e de modificações na conjuntura.

Na prática, entretanto, a integração planejamento/orçamento que constitui a idéia básica do método nunca foi concretizada. Mudou-se a forma de apresentação do orçamento (que adotou a classificação programática) sem que o processo decisório fosse significativamente alterado. Conforme assinala Wildawsky as decisões orçamentárias são essencialmente incrementais — isto é, a disputa se processa quanto à apropriação do acréscimo real na disponibilidade de recursos — sem que se discuta a destinação dos recursos já comprometidos. Em verdade, o incrementalismo é reforçado pela prática usual de fixação de tetos, os quais tomam por base o dispêndio realizado no ano anterior e as expectativas quanto à disponibilidade de novos recursos para o período do orçamento.

Para o insucesso na aplicação do método contribuiu, também, a fragmentação das fontes de receita e a descentralização das atividades governamentais. Do lado dos recursos a realocação de verbas tem sido prejudicada pela multiplicação de fontes específicas de receita, principalmente quanto a realização de novos investimentos. Em termos institucionais a descentralização administrativa reduz a representatividade do orçamento no tocante a sua participação relativa no total de recursos aplicados pelo setor público. Já é de domínio público a informação de que praticamente a totalidade dos investimentos estaduais se processa por intermédio da Administração Descentralizada e/ou com recursos provenientes de fontes específicas de receita. Nessas condições o "Orçamento-Programa" elaborado pe-

la Administração Direta reage passivamente a decisões de investimento que não integram o ciclo orçamentário deixando de ser um instrumento ativo do planejamento estadual.

A segmentação das fontes de financiamento subverte, também, as intenções de racionalização contidas em aplicações setoriais da metodologia para avaliação de custos e benefícios de projetos governamentais. A rigor, a análise custo/benefício seria necessária para a comparação entre diferentes alternativas de gasto, tendo em vista a racionalização das escolhas orçamentárias. Isto, na medida em que a análise de projetos precedesse à decisão referente à escolha entre várias opções de investimento. Na realidade, porém, se as decisões de investimento já estão condicionadas pela origem dos recursos, a aplicação do método é irrelevante e serve quase que somente para atribuir um aparente rigor científico às decisões de investimento governamentais.

Outra consequência importante da dependência financeira, da descentralização administrativa e da segmentação dos recursos é uma progressiva perda de controle por parte das autoridades estaduais sobre a evolução de suas próprias finanças. Para isso contribuem a exigência de realização de gastos complementares a projetos de investimento de iniciativa do governo federal, a necessidade de manutenção de novos serviços e o eventual descompasso entre a elevação no custo de projetos "importados" e o crescimento das receitas locais. Além disso, como os estados se vêm obrigados a desviar recursos para comple-

mentar projetos de iniciativa do governo federal, é legítimo esperar que busquem outras opções para financiar projetos de iniciativa própria, contribuindo para um aumento mais rápido nos gastos. Nesse caso, a crescente dependência poderia explicar, também, um crescente endividamento, outro fato que induz ao agravamento recente da situação financeira dos estados.

É bom lembrar que o comportamento futuro das finanças governamentais depende da distribuição setorial dos investimentos e que, a médio prazo, o problema tende a agravar-se com uma maior prioridade à política social. Conforme foi demonstrado em estudo anterior,<sup>6</sup> uma elevada proporção de investimentos sociais em relação ao total dos investimentos públicos provoca uma elevada taxa de crescimento dos gastos correntes concorrendo para reduzir a capacidade futura de investimentos e/ou para uma ampliação do déficit governamental.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> F. Rezende, O Financiamento de Política Social. Pesquisa e Planejamento Econômico, abril de 1980.

<sup>7</sup> A análise do caso do Paraná realizado pela Secretaria de Finanças daquele estado mostra que o crescimento da despesa pública estadual foi contido por um menor atendimento das necessidades públicas, principalmente as de caráter social. O estado teria optado por concentrar os seus investimentos na expansão da infra-estrutura de transportes e energia, os quais contaram, inclusive, com aportes significativos de recursos orçamentários — as inversões financeiras do Tesouro do estado nas empresas de energia elétrica superaram os gastos em saúde, assistência social e em alguns programas de educação. É também sugerido que a queda na população estadual reduziu as pressões por um maior crescimento dos gastos sociais (Ver Autonomia Política e Dependência Financeira: O Caso do Paraná. SEF, Paraná, 1982).

Mesmo que a perda na capacidade de investimento possa ser momentaneamente contornada pela ampliação do crédito, a incapacidade para atender à expansão dos gastos correntes não é satisfatoriamente resolvida com a integral desvinculação das transferências às despesas de capital. Tendo em vista o caráter recorrente desses gastos e a instabilidade das receitas transferidas,\* um eventual corte no montante dos fundos ou uma repentina mudança nos critérios de repartição, coloca o Tesouro Estadual na dependência de donativos, para cobrir os seus mais comezinhos compromissos. Ademais, a freqüente exigência de planos de aplicação para uso dos recursos transferidos significaria uma crescente submissão dos estados no que se refere a decisões que implicam a expansão de despesas operacionais, inclusive no tocante à própria política de pessoal.

Uma elevada dependência em relação a receitas transferidas aumenta as incertezas da programação financeira estadual, agravadas por freqüentes modificações no montante e nos critérios de repartição dos fundos e por atrasos na liberação das cotas, recomendando uma maior cautela nas estimativas de recursos que vão compor a proposta orçamentária para o ano seguinte. Também a imprevisibilidade do mercado financeiro e das negociações para captação de novos empréstimos contribui para obscurecer as perspectivas. Por seu turno, se a incerteza gera uma atitude mais cautelosa, quanto mais tímidas forem as esti-

---

\* Estudo recente da Secretaria de Planejamento do Estado do Espírito Santo mostra a elevada instabilidade das transferências do FPE e do FE, o que dificulta uma melhor programação das finanças estaduais. Ver Governo do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Estado do Planejamento. As Finanças Públicas do Espírito Santo. Uma Perspectiva até os Anos 80. Vitória, 1981.

mativas de disponibilidade de recursos, mais irreal será o próprio orçamento, que passará a ser constantemente remendado para atender à realidade dos fatos. O "orçamento repetitivo" a que se refere Wildawsky\* constitui a essência do anti-planejamento e se traduz em sucessivos decretos que modificam a proposta original, instituindo créditos adicionais e suplementares para atender ao crescimento dos encargos e redistribuir o "excesso de arrecadação". Ademais, a defasagem sazonal entre os fluxos de ingressos e de gastos pode provocar maior necessidade de o estado lançar mão de operações de crédito para antecipação de receita, onerando os custos financeiros do Governo.

É claro que durante um período de expansão os problemas vão sendo mais facilmente contornados. Períodos de crise, no entanto, põem a nu a fragilidade do sistema. Nesse momento, não só fica difícil cobrir o hiato de recursos mediante ampliação das transferências federais como também aumentam a pressão das instituições da Administração Descentralizada sobre o Tesouro Nacional. Como a saúde financeira dessas instituições depende de manutenção de uma política tarifária realista, o controle dos reajustamentos tarifários que normalmente se insere no âmbito da política antiinflacionária desfere um golpe mortal nas finanças empresariais. O problema é tanto mais grave quanto maior for o nível de endividamento da empresa, estimulado pela política de aplicação dos fundos federais e por necessidades de equilibrar o Balanço de Pagamentos do País.

---

\* Wildawsky, Planning and Budgeting ..., op. cit.

Diante desse quadro é pouco invejável a situação dos responsáveis pelas finanças estaduais. É possível imaginar que a cada momento os Secretários são atropelados por demandas de recursos não previstos na programação de desembolso e têm que decidir rapidamente sob pressão dos acontecimentos. Neste momento, fecha-se o círculo do anti-planejamento, uma vez que quaisquer previsões são imediatamente abandonadas em função da necessidade de dar solução a fatos consumados.

Na medida em que todas as instituições passam a ter uma percepção correta da situação, o problema pode se tornar ainda mais grave. Nesse caso, os fatos consumados podem se constituir em uma estratégia de atuação que tem em mira garantir o máximo de recursos para que seja possível realizar um determinado projeto de expansão. A relativa liberdade das instituições da Administração Descentralizada facilita esse procedimento. Obras são iniciadas sem que haja qualquer garantia de recursos para a sua continuidade, na esperança de que, após iniciado o empreendimento, será mais fácil reunir argumentos e mobilizar apoio para justificar o seu prosseguimento.

Em resumo, o atual quadro institucional no que diz respeito à organização do setor público e ao sistema de relações intergovernamentais não favorece às propostas de racionalização das decisões de dispêndio dos recursos públicos. A pretensa utilização de métodos mais sofisticados não correspondeu



uma maior eficiência nos gastos. Na verdade, é possível afirmar que, em grande parte, a adoção de métodos mais sofisticados foram fatores coadjuvantes no processo de centralização das decisões de investimento público. Nesse caso, buscava-se substituir a legitimidade da intervenção por uma ação supostamente mais racional. Os resultados estão a demonstrar a necessidade de uma profunda revisão de atitudes.

### 3.6 - Autonomia e Representatividade

Todas as críticas quanto ao fracasso das propostas de racionalização das decisões orçamentárias alegam a invalidade de sua principal premissa: a de que é possível promover uma completa assepsia no processo decisório de forma a eliminar os riscos de contaminação provocados pela ação de agentes externos. Isto é, as decisões deveriam ser tomadas em um ambiente que tornasse as autoridades imunes a quaisquer pressões e onde um contínuo cálculo racional de vantagens e desvantagens de cada alternativa fornecesse a base científica para um resultado mais eficiente.

Nesse cenário fictício a representação de interesses seria substituída pela fixação arbitrária de prioridades. A barganha política e as pressões organizadas seriam publicamente exorcizadas. O papel da burocracia e as resistências internas a mudanças seriam negligenciados. O mito da infabilidade do método científico pairaria sobre as decisões governamentais.

No mundo real, entretanto, as coisas se passam de modo diferente. É claro que os diferentes segmentos da sociedade continuam exercendo algum tipo de pressão sobre as autoridades governamentais, embora o não reconhecimento desse mecanismo torne mais difícil a participação dos grupos menos organizados e de menor capacidade política. As barganhas se processam em "petit-comitê", não se beneficiando de uma maior transparência. A burocracia reage contra tentativas de cortes mais profundos em seus orçamentos e a inovações que ameacem a sua própria sobrevivência. É claro que a negligência formal em relação a esses fatos não contribui para uma melhor utilização dos recursos públicos.

Um corolário importante é a menor representatividade no processo de formulação de políticas governamentais. De um lado, a centralização vertical das decisões aumenta a distância entre as comunidades que demandam os serviços governamentais e os órgãos públicos encarregados de decidir sobre a forma e o ritmo de expansão, aumentando a probabilidade de conflito entre critérios nacionais e preferências locais. De outro lado, a fragmentação do setor público e a rigidez na alocação setorial dos recursos diminui a permeabilidade das políticas públicas a variações temporais e espaciais nas prioridades, em decorrência da segmentação dos fundos de financiamento.

É importante notar, ainda, que o maior distanciamento entre os centros de decisão e a comunidade pode agravar os desequilíbrios entre o nível desejado de oferta de serviços em uma dada localidade e os recursos que lhe são destinados para a sua

efetivação. Como as comunidades não comandam o processo de determinação do volume de recursos que irá financiar a produção local não há qualquer incentivo em revelar corretamente as suas preferências. Assim, localidades onde a preferência por serviços públicos é elevada poderão contar com uma oferta inferior à desejada se a sua participação em recursos transferidos for insuficiente. Ao mesmo tempo, aquelas que apresentarem uma baixa preferência mas que contarem com um volume maior de receitas transferidas, poderão usufruir de um melhor padrão de atendimento. Em outras palavras, a excessiva dependência subverte a racionalidade nas decisões de dispêndio público de âmbito local.\*

É preciso, portanto, recuperar algumas normas fundamentais para o funcionamento de um governo representativo. Primeiro, que as prioridades de investimento levem em conta as preferências da coletividade. Segundo, que seja assegurado o livre funcionamento dos meios adequados à manifestação dessas preferências e sua correta percepção pelas autoridades governamentais. Terceiro, que sejam reduzidos os custos de participação tendo em vista garantir uma mais equitativa representação dos interesses coletivos no processo decisório.

---

\* É certo, como se afirma freqüentemente, que o esforço tributário dos municípios é muito pequeno em relação ao potencial tributário. A questão, todavia, não pode ser encarada isoladamente. Primeiro, porque teríamos que considerar as possibilidades de aumento com base na capacidade contributiva da população — isto é, levando em conta a carga tributária decorrente do pagamento de impostos federais e estaduais. Segundo, porque a solução do problema não comporta iniciativas isoladas tendo em vista a sensibilidade política do tributo municipal.

O atendimento dessas normas requer uma maior aproximação entre a comunidade e as autoridades que decidem sobre questões de interesse comum, uma maior liberdade no uso dos recursos disponíveis (isto é, ausência de vinculações, de fundos especiais e de exigências de contrapartida) e uma completa transparência do processo decisório. É evidente que uma elevada centralização da política financeira não contribui para a satisfação desses requisitos. Uma maior autonomia e uma menor fragmentação dos recursos são, pois, pré-requisitos indispensáveis para os propósitos de maior representatividade nas decisões governamentais.

É bom frisar que mais representatividade não assegura maior equidade, principalmente no que se refere à distribuição regional das aplicações. Uma vez que as comunidades mais pobres têm menor capacidade financeira seria impossível manter uma razoável equilíbrio na distribuição espacial dos investimentos sem algum mecanismo de redistribuição dos fluxos financeiros. Nesse caso, o importante é que os repasses se façam sem exigências quanto à forma de utilização, deixando que as autoridades locais assumam a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos. A penalização via funcionamento regular do sistema democrático tende a gerar um controle mais eficiente do que os controles formais que assolam a Administração Pública Brasileira.

#### IV - Comentários Finais

Há três anos os Secretários de Fazenda dos seis estados mais importantes do Sudeste manifestavam publicamente a sua preocupação com a progressiva deterioração da situação finance-

ra dos principais estados brasileiros. Em um documento intitulado "Finanças Públicas: Uma Experiência Estadual nos Últimos Anos", foram apontadas as principais distorções existentes e formuladas várias sugestões de mudança. O objetivo era "consolidar a experiência obtida em quatro anos de governo e transmitir à nova Administração uma visão consolidada de alguns problemas ligados à política fiscal".

Ainda que abordando um universo mais restrito (o documento tratava apenas da Administração Central) o enunciado das principais distorções apontava como causa básica o mesmo problema abordado ao longo deste trabalho: a perda de autonomia decorrente de uma progressiva concentração de poderes nas mãos da União. Ainda que reconhecendo a necessidade de mudanças mais profundas nas relações intergovernamentais com o propósito de restaurar a capacidade decisória de estados e municípios, o documento se abstém de apresentar sugestões globais a respeito. Provavelmente cientes das dificuldades políticas do momento, os signatários optam por adotar uma postura mais pragmática, encaminhando um elenco variado de sugestões para amenizar a situação financeira dos estados. As recomendações principais foram as seguintes:

a) eliminação progressiva de todas as vantagens fiscais introduzidas na legislação do ICM (isenções, reduções de base de cálculo, exonerações, etc.), abolindo a prática de utilização desse imposto como instrumento de política econômica.

b) uniformização da alíquota do ICM nas operações internas ao nível de 15% e modificação das alíquotas interestaduais — uma das alternativas a esse respeito propunha estabelecer alíquotas interestaduais diferenciadas: 10% no sentido Sul-Norte e 11% no sentido Norte-Sul;

c) aumento da participação dos estados nas transferências federais (FPE, FE, IULC, TRU...) simultaneamente com a eliminação de vinculações, de atrasos nos repasses e de ônus financeiros decorrentes de uma desnecessária intermediação;

d) análise do problema da repartição de atribuições governamentais visando a desonerar os estados do atendimento de encargos que deveriam ser de responsabilidade do governo federal;

e) ampliação das alternativas de financiamento dos gastos estaduais através de relaxamento das restrições ao endividamento e da participação direta dos estados em recursos provenientes da exploração de jogos de azar (loterias federal e esportiva) e do confisco cambial;

f) eliminação de algumas distorções então apontadas no que diz respeito à cobrança do ICM, como por exemplo a exclusão do IPI da base de cálculo do ICM nas vendas de cigarros ao consumidor e a controvérsia acerca da cobrança do ICM sobre bens que vão integrar o ativo fixo das empresas.

A maior parte dessas sugestões reflete a preocupação das autoridades com o fraco desempenho da receita estadual em

contraste com o comportamento da economia. A perda de substância do ICM a partir de 1970 — em decorrência de redução nas alíquotas ~~de~~ e da ampliação das vantagens fiscais — fez com que a receita estadual não acompanhasse o crescimento da Renda Interna, contribuindo para o descompasso entre o crescimento dos gastos e as possibilidades internas de financiamento.\*

Algumas medidas paliativas que já vinham sendo tomadas pelo governo federal — aumento das transferências federais e ressarcimento dos créditos do ICM nas exportações — foram reforçadas a partir de 1979, incorporando algumas das sugestões formuladas pelo relatório dos Secretários. O aumento nas alíquotas do ICM nas operações internas, a diferenciação de alíquotas nas operações interestaduais, a eliminação das vinculações nas receitas transferidas e o cancelamento de alguns benefícios propiciaram um alívio temporário na situação financeira, permitindo uma recuperação da poupança orçamentária.\*\* Vale a pena lembrar

---

\* O citado estudo das Secretarias de Fazenda dos estados mais desenvolvidos estimou a perda de arrecadação em decorrência apenas da redução de alíquotas em cerca de 20% da receita efetiva no triênio 1976/78. Estimativas realizadas pelo Rio Grande do Sul e Paraná mostram que o efeito dos benefícios fiscais é ainda mais dramático. Em ambos os estados calculou-se que esses benefícios atingem cerca de 50% da arrecadação do ICM.

\*\* Em alguns estados os dados de 1979 já mostram uma situação mais favorável quando comparada com a de 1975. O estudo de Pernambuco, por exemplo, sugere que em 1979 a recuperação da capacidade de investimento do Tesouro permitiu ao estado retomar a iniciativa no que diz respeito a decisões sobre a execução de grandes projetos de interesse local.

que essa recuperação resultou também de uma contenção do custeio decorrente da compressão salarial e da redução dos gastos em programas sociais.

Mas foi principalmente o relaxamento das restrições ao endividamento que criou condições para que os novos governos empossados em março de 1979 pudessem executar novos projetos. Premido pelas dificuldades de administração das constas externas o governo federal facilitou o acesso dos estados e municípios ao crédito externo, iniciando uma transformação importante na composição da dívida pública estadual. Alguns estados que até então mantinham uma posição cautelosa quanto ao recurso ao endividamento não tiveram outra alternativa a não ser a ampliação das operações de crédito, aumentando a vulnerabilidade das suas finanças em relação a mudanças na política cambial. Aqueles que já tinham um passivo financeiro oneroso mergulharam ainda mais fundo na rota da insolvência.

A marcante diferença entre a situação hoje apresentada pelo Rio Grande do Sul e alguns outros estados analisados reflete mais uma diferença de condições iniciais do que diferenças de comportamento ao longo do período. Enquanto a dívida pública daquele estado já assumia proporções elevadas na segunda metade da década de sessenta, os demais estados analisados (Paraná, Pernambuco e Bahia) apresentavam uma situação mais confortável. Assim, enquanto o crescimento acelerado da economia permitia que estes últimos adiassem a expansão da dívida até a segunda metade



da década de setenta, boa parte do crescimento da receita no Rio Grande do Sul já vinha sendo drenado para cobrir os crescentes compromissos financeiros assumidos pelo Tesouro do estado. O cerco apertava na medida em que a impossibilidade de gerar poupança orçamentária em face da já mencionada perda de substância do ICM levava o estado a expandir ainda mais a dívida para realizar novos investimentos e cobrir os encargos anteriormente assumidos.\*

Se o Rio Grande do Sul retrata o caso dos estados que se encontram em situação mais precária e o seu vizinho — o Paraná — representa o caso oposto — uma ilha de tranquilidade num universo federativo cada vez mais conturbado — os prognósticos recentes sobre este último não são nada animadores. Conforme indica o estudo realizado pela Secretaria de Finanças do Paraná, as volumosas operações de crédito contratadas pelo estado a partir do final da década de setenta ainda não se refletiram no crescimento dos encargos financeiros uma vez que os empréstimos não ultrapassaram o prazo de carência. Quando isso começar a ocorrer as dificuldades para manter uma situação equilibrada se tornarão mais evidentes.

O contraste entre dois estados vizinhos permite ainda outra observação interessante: a de que as dificuldades financeiras não são facilmente explicadas por razões geográficas, cultu-

---

\* O estudo da Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul revela de forma inequívoca os problemas decorrentes da crescente expansão da dívida sobre o comportamento das finanças estaduais.

rais ou econômicas. Provavelmente esse é um campo fértil para investigações históricas, buscando averiguar — como o fez Richard Pryor há alguns anos atrás — o efeito da época de criação dos organismos estatais sobre a expansão posterior dos gastos públicos.\*

Soma-se a isso outras questões inquietantes. Até que ponto será possível controlar a situação financeira através de uma menor prioridade à expansão de programas sociais? Qual a possibilidade de os estados continuarem reduzindo artificialmente o crescimento dos gastos de custeio através da compressão salarial? Quais as implicações de uma rápida transformação na estrutura da dívida que torna as finanças estaduais vulneráveis a mudanças na política cambial?

A reflexão sobre essas questões não fornece uma visão otimista do futuro. Ainda que situando-se em momentos distintos do tempo, os estados brasileiros estavam caminhando para uma situação de insolvência financeira que não se coaduna com os propósitos de liberalização política e de maior equilíbrio do sistema federativo. Modificações parciais no sistema tributário na linha das recomendações anteriores já não satisfazem porque o problema não tem apenas uma dimensão financeira. Entre outras coisas, a rede cada vez mais complexa de relações intergovernamentais torna a administração pública mais irresponsável pela opacidade do processo decisório e pela impossibilidade de controle pela sociedade.

---

\* Richard Pryor, Public Expenditure in Communist and Capitalist Countries.

dade do crescimento quantitativo e qualitativo do setor público. A questão é complexa e não comporta, portanto, uma tentativa isolada de propor soluções. Essas devem surgir como fruto de um maior debate sobre o tema.









COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL  
ADM. CENTRAL, DESCENTRALIZADA E CONSOLIDADA

	RECEITA ORÇAMENTÁRIA				RECEITA PRÓPRIA				TRANSF. FEDERAIS				OPERAÇÕES DE CRÉDITOS			
	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978
CE	CEN-BA 94,74 DESCEN 86,38 CONSOL 90,58	91,78 92,56 90,94	100 100 100	100 99,62 99,06	94,74 8,15 77,58	72,25 13,59 60,98	60,34 16,60 54,38	48,92 22,94 52,56	34,39	19,54 40,63 29,83	39,66 24,02 43,09	49,36 5,00 26,15	5,26 13,92 9,42	8,22 7,44 9,66	- - -	0,23 0,14
PE	CEN-BA 99,62 DESCEN 99,54 CONSOL 99,57	97,76 70,66 88,38	96,36 96,07 95,93	87,92 94,22 80,45	93,48 21,42 20,19	87,72 18,43 71,78	71,95 29,08 68,06	63,58 21,94 58,07	5,56 50,83 18,81	10,04 25,42 16,11	24,18 23,60 26,37	24,33 30,97 29,43	0,38 0,46 0,43	2,24 29,34 11,62	3,64 3,93 4,07	12,28 5,78 11,55
BA	CEN-BA 93,63 DESCEN 87,07 CONSOL 91,63	92,62 75,97 88,62	84,01 94,67 83,60	83,20 75,97 80,09	83,26 30,52 76,44	61,39 11,78 55,43	53,13 19,00 54,24	55,37 11,58 51,17	10,38 31,39 15,44	23,85 9,46 23,40	30,16 0,44 27,67	27,80 5,20 25,44	6,37 12,93 8,12	7,38 23,03 14,91	15,99 5,33 16,23	16,52 14,54 19,51
MG	CEN-BA 93,16 DESCEN 85,66 CONSOL 89,37	99,11 89,41 97,07	81,65 98,28 82,70	86,85 99,23 87,99	81,03 16,97 70,17	86,45 24,39 81,73	61,81 30,76 63,54	65,74 25,04 66,27	12,14 0,72 11,14	12,65 18,55 14,97	19,02 0,44 17,64	18,91 4,47 18,25	6,84 14,34 10,63	0,89 10,59 2,93	19,35 1,72 17,30	13,15 0,77 12,51
SP	CEN-BA 100 DESCEN 100 CONSOL 100	87,41 98,50 90,88	81,59 98,53 84,20	90,45 90,38 88,37	92,94 30,95 91,48	87,63 19,68 87,03	75,04 37,43 76,04	81,07 36,65 80,61	7,06 0,07 6,23	2,90 3,28 3,75	5,66 0,09 4,72	8,98 0,24 7,39	- - -	9,39 1,50 9,12	18,41 1,47 15,80	9,55 9,52 11,53
PR	CEN-BA 78,44 DESCEN 66,81 CONSOL 72,17	92,90 96,81 92,76	89,74 91,53 87,40	80,97 95,00 82,02	77,44 13,27 66,18	88,44 14,47 83,88	18,94 76,71	70,54 11,57 64,83	1,00 16,24 5,98	4,46 18,39 8,88	7,13 12,01 10,27	10,43 11,33 13,99	21,56 33,19 27,83	7,10 3,19 7,24	11,26 8,47 12,60	15,53 4,32 17,32
RS	CEN-BA 97,37 DESCEN 91,10 CONSOL 95,03	96,80 96,20 96,48	80,20 83,69 80,62	78,74 58,41 80,95	93,94 25,31 85,34	92,30 30,30 88,43	70,81 43,24 70,08	67,01 43,95 66,78	3,43 40,05 10,69	2,76 16,77 5,91	8,64 11,60 9,81	11,64 19,11 13,58	2,63 8,90 3,97	3,20 3,30 3,52	19,62 11,11 19,38	21,76 1,53 16,53
TE	CEN-BA 95,61 DESCEN 94,47 CONSOL 95,11	92,58 94,84 91,97	82,86 97,01 84,47	87,38 92,25 86,61	89,85 26,76 87,16	86,51 19,69 83,64	71,77 34,17 72,13	73,02 30,25 72,15	6,75 7,04 8,02	5,48 8,34 7,44	10,34 3,20 9,82	13,77 4,39 13,13	3,39 5,53 4,89	7,42 5,16 8,22	17,14 2,93 15,53	12,52 7,25 13,39
MD	CEN-BA 99,02 DESCEN 96,61 CONSOL 93,04	100 85,53 94,69	100 100 100	92,89 50,34 91,58	73,47 6,38 62,82	44,82 12,55 42,11	37,77 16,97 36,16	30,84 17,00 34,51	25,51 41,50 35,16	55,17 11,69 51,55	61,79 11,09 53,15	54,05 27,12 47,13	0,93 3,39 1,96	14,47 5,31	- -	7,11 9,66 8,42
NE	CEN-BA 95,23 DESCEN 94,19 CONSOL 94,64	93,35 84,91 88,93	89,61 96,47 89,77	90,43 89,90 88,35	88,68 18,24 75,27	65,10 14,60 57,66	50,41 20,65 50,43	49,58 18,85 48,71	6,63 42,76 17,79	25,03 20,98 20,04	35,57 12,34 35,09	38,59 8,82 36,72	4,63 5,61 5,35	6,64 15,09 11,07	10,39 3,53 10,23	9,57 10,15 11,65
SD	CEN-BA 98,57 DESCEN 93,76 CONSOL 96,16	93,23 97,40 92,94	80,47 93,39 82,68	69,90 92,65 83,10	90,44 29,09 87,09	87,72 19,73 86,73	70,69 36,78 72,14	75,96 35,85 76,34	7,99 1,23 7,26	5,45 3,32 6,10	9,05 0,11 7,83	11,56 0,84 10,03	1,43 6,24 3,54	6,77 2,60 7,05	19,53 1,52 17,32	11,12 7,25 11,55
SUL	CEN-BA 66,81 DESCEN 82,00 CONSOL 86,36	95,63 90,19 93,05	81,64 92,43 82,09	77,81 97,05 79,61	86,36 16,89 77,72	90,24 21,02 85,13	71,90 20,45 70,45	65,77 14,57 64,36	3,34 20,51 8,55	4,76 14,20 7,83	9,38 9,47 10,60	11,49 10,63 13,38	10,19 18,00 13,64	4,12 9,81 6,15	18,25 7,57 17,81	22,19 2,35 20,33
CO	CEN-BA 98,16 DESCEN 100 CONSOL 98,50	99,53 89,91 95,14	84,02 96,64 84,05	90,93 96,54 50,50	59,22 15,89 17,35	62,26 21,94 60,50	48,62 17,76 50,47	51,14 14,57 51,41	38,54 8,36 37,77	36,85 9,73 34,35	34,60 0,22 32,71	38,69 6,72 37,03	1,84 - 1,50	0,42 10,09 4,86	15,93 3,36 15,55	9,57 3,46 9,33
SR	CEN-BA 96,84 DESCEN 92,91 CONSOL 94,76	94,05 94,10 92,72	82,41 97,17 83,84	87,14 83,44 66,95	88,12 25,33 83,32	83,58 19,22 80,71	66,31 32,78 67,27	67,80 29,06 67,47	8,59 8,63 10,36	9,93 7,59 11,58	15,09 2,72 13,95	18,41 4,61 17,23	3,16 7,09 5,24	5,94 5,90 7,22	17,59 2,83 12,16	12,55 6,26 13,62



COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL  
ADM. CENTRAL, DECENTRALIZADA E CONSOLIDADA

	PESSOAL				INVESTIMENTO				TRANSF. PESSOAS				DIVIDA PÚBLICA			
	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978	1965	1970	1975	1978
CE	CENTRAL 13,95	CENTRAL 23,85	CENTRAL 14,14	CENTRAL 40,50	CENTRAL 34,30	CENTRAL 43,23	CENTRAL 15,93	CENTRAL 20,84	CENTRAL 59,17	CENTRAL 11,59	CENTRAL 3,47	CENTRAL 11,59	CENTRAL 2,30	CENTRAL 2,87	CENTRAL 5,54	CENTRAL 4,75
PE	CENTRAL 48,01	CENTRAL 36,49	CENTRAL 52,23	CENTRAL 38,23	CENTRAL 38,96	CENTRAL 4,83	CENTRAL 15,87	CENTRAL 13,18	CENTRAL 18,91	CENTRAL 13,76	CENTRAL 25,12	CENTRAL 13,76	CENTRAL 8,22	CENTRAL 9,09	CENTRAL 5,04	CENTRAL 6,31
EA	CENTRAL 58,10	CENTRAL 34,66	CENTRAL 28,73	CENTRAL 26,73	CENTRAL 25,36	CENTRAL 4,62	CENTRAL 12,10	CENTRAL 15,86	CENTRAL 13,41	CENTRAL 10,39	CENTRAL 5,61	CENTRAL 5,61	CENTRAL 5,02	CENTRAL 3,78	CENTRAL 0,76	CENTRAL 6,71
BA	CENTRAL 16,49	CENTRAL 31,59	CENTRAL 21,93	CENTRAL 31,92	CENTRAL 29,37	CENTRAL 63,32	CENTRAL 23,36	CENTRAL 25,77	CENTRAL 60,35	CENTRAL 9,32	CENTRAL 3,59	CENTRAL 4,79	CENTRAL 5,77	CENTRAL 1,52	CENTRAL 10,65	CENTRAL 5,31
MA	CENTRAL 43,73	CENTRAL 52,87	CENTRAL 18,08	CENTRAL 30,47	CENTRAL 18,40	CENTRAL 70,04	CENTRAL 1,86	CENTRAL 56,79	CENTRAL 61,68	CENTRAL 10,50	CENTRAL 4,23	CENTRAL 8,52	CENTRAL 8,37	CENTRAL 3,69	CENTRAL 4,13	CENTRAL 11,75
MS	CENTRAL 43,91	CENTRAL 45,83	CENTRAL 31,93	CENTRAL 31,93	CENTRAL 31,60	CENTRAL 27,15	CENTRAL 13,99	CENTRAL 14,11	CENTRAL 21,78	CENTRAL 10,79	CENTRAL 10,79	CENTRAL 10,19	CENTRAL 8,67	CENTRAL 8,98	CENTRAL 3,78	CENTRAL 9,04
SP	CENTRAL 29,82	CENTRAL 26,22	CENTRAL 30,46	CENTRAL 29,52	CENTRAL 32,92	CENTRAL 21,65	CENTRAL 10,77	CENTRAL 14,39	CENTRAL 12,61	CENTRAL 11,30	CENTRAL 6,07	CENTRAL 8,97	CENTRAL 7,88	CENTRAL 10,27	CENTRAL 9,65	CENTRAL 6,53
PR	CENTRAL 34,36	CENTRAL 34,32	CENTRAL 28,71	CENTRAL 29,61	CENTRAL 28,71	CENTRAL 18,79	CENTRAL 20,50	CENTRAL 16,00	CENTRAL 32,85	CENTRAL 2,93	CENTRAL 8,93	CENTRAL 9,48	CENTRAL 5,52	CENTRAL 10,27	CENTRAL 2,32	CENTRAL 4,75
RS	CENTRAL 45,51	CENTRAL 31,75	CENTRAL 12,06	CENTRAL 35,14	CENTRAL 33,77	CENTRAL 8,95	CENTRAL 15,19	CENTRAL 11,23	CENTRAL 7,37	CENTRAL 15,04	CENTRAL 7,21	CENTRAL 13,88	CENTRAL 12,92	CENTRAL 12,59	CENTRAL 6,64	CENTRAL 5,12
TE	CENTRAL 32,76	CENTRAL 29,33	CENTRAL 14,21	CENTRAL 30,96	CENTRAL 32,16	CENTRAL 5,50	CENTRAL 4,74	CENTRAL 5,32	CENTRAL 5,13	CENTRAL 10,31	CENTRAL 8,23	CENTRAL 8,23	CENTRAL 4,24	CENTRAL 4,28	CENTRAL 8,01	CENTRAL 7,53
NO	CENTRAL 33,54	CENTRAL 19,45	CENTRAL 7,36	CENTRAL 29,62	CENTRAL 33,03	CENTRAL 64,89	CENTRAL 28,85	CENTRAL 30,46	CENTRAL 65,76	CENTRAL 9,13	CENTRAL 2,78	CENTRAL 9,58	CENTRAL 6,41	CENTRAL 5,97	CENTRAL 1,98	CENTRAL 6,59
NE	CENTRAL 59,78	CENTRAL 34,48	CENTRAL 14,45	CENTRAL 32,92	CENTRAL 31,22	CENTRAL 5,74	CENTRAL 6,13	CENTRAL 10,81	CENTRAL 14,07	CENTRAL 12,49	CENTRAL 4,10	CENTRAL 10,11	CENTRAL 7,32	CENTRAL 2,88	CENTRAL 1,92	CENTRAL 4,63
SO	CENTRAL 32,92	CENTRAL 23,20	CENTRAL 14,82	CENTRAL 31,39	CENTRAL 32,67	CENTRAL 6,78	CENTRAL 4,38	CENTRAL 5,44	CENTRAL 29,65	CENTRAL 9,73	CENTRAL 8,37	CENTRAL 9,05	CENTRAL 17,39	CENTRAL 10,17	CENTRAL 8,65	CENTRAL 6,53
SUL	CENTRAL 40,93	CENTRAL 32,73	CENTRAL 17,01	CENTRAL 32,42	CENTRAL 32,00	CENTRAL 1,85	CENTRAL 2,50	CENTRAL 4,21	CENTRAL 52,84	CENTRAL 4,51	CENTRAL 4,85	CENTRAL 4,85	CENTRAL 5,54	CENTRAL 5,00	CENTRAL 3,12	CENTRAL 2,85
CO	CENTRAL 37,49	CENTRAL 31,32	CENTRAL 40,91	CENTRAL 27,91	CENTRAL 31,22	CENTRAL 8,52	CENTRAL 7,02	CENTRAL 26,32	CENTRAL 42,36	CENTRAL 0,22	CENTRAL 2,03	CENTRAL 2,03	CENTRAL 4,77	CENTRAL 3,98	CENTRAL 1,52	CENTRAL 2,31
BR	CENTRAL 35,69	CENTRAL 29,75	CENTRAL 16,49	CENTRAL 31,50	CENTRAL 17,85	CENTRAL 6,15	CENTRAL 4,54	CENTRAL 6,33	CENTRAL 8,89	CENTRAL 10,30	CENTRAL 9,02	CENTRAL 9,02	CENTRAL 5,25	CENTRAL 5,16	CENTRAL 6,54	CENTRAL 6,42
	CONSOL. 37,84	CONSOL. 32,83	CONSOL. 16,49	CONSOL. 33,24	CONSOL. 33,43	CONSOL. 22,46	CONSOL. 16,18	CONSOL. 14,97	CONSOL. 19,11	CONSOL. 10,55	CONSOL. 7,43	CONSOL. 10,14	CONSOL. 8,56	CONSOL. 8,98	CONSOL. 6,94	CONSOL. 2,25

## QUADRO VII

## TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA DESPESA PÚBLICA, RENDA INTERNA E POPULAÇÃO

## ESTADOS SELECIONADOS

	65/70		70/75		75/80		75/79					
	População	Renda PILCF	Desp. Total Consolidada	População	Renda ICM	Desp. Total Consolidada	População	Renda ICM	Desp. Total Consolidada			
Ceará	2,41	1,12	- 0,15	3,22	9,35	10,75	2,88	11,26	19,83	2,88	9,54	17,71
Pernambuco	2,05	4,88	15,70	2,55	8,84	1,71	2,44	7,37	17,89	2,45	6,52	16,34
Bahia	2,14	5,92	16,61	2,40	12,93	10,36	2,42	15,18	13,86	2,40	13,27	11,28
Minas	1,30	5,00	3,44	1,79	10,99	17,31	1,73	11,13	9,19	1,74	7,58	10,81
São Paulo	3,09	12,45	12,03	3,03	8,49	7,83	3,07	3,21	3,19	3,07	2,35	5,19
Paraná	4,79	5,67	10,07	4,04	12,91	12,75	4,03	0,98	3,10	4,01	0,00	2,47
Rio Gr. Sul	1,90	9,27	9,71	2,27	10,41	10,58	2,25	2,18	2,03	2,26	2,24	4,05
TOTAL	2,52	9,40	10,84	2,73	9,24	9,42	2,71	4,98	5,21	2,71	3,78	6,50
Norte	4,08	10,26	7,04	2,91	11,57	7,38	3,16	9,76	18,07	3,16	9,19	13,61
Nordeste	3,17	3,53	14,10	2,24	10,33	5,85	2,49	10,91	19,55	2,50	10,61	15,80
Sudeste	2,57	10,62	9,66	2,36	8,15	8,39	2,61	4,72	4,02	2,62	3,30	5,77
Sul	2,93	8,70	10,88	2,91	10,14	11,34	3,16	3,03	3,27	3,16	4,39	4,52
Centro-Oeste	6,23	10,01	13,79	4,14	10,42	12,64	4,29	8,43	8,21	4,27	8,73	8,26
BRASIL	3,06	9,28	10,46	2,54	8,79	8,79	2,80	5,23	6,27	2,80	4,51	7,06

FONTE: FIBGE.

## QUADRO VIII

## COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL PARA OS ESTADOS

Cr\$ 1.000,00

		FPE		AUXÍLIOS E CONTRIBUIÇÕES		OUTRAS TRANSF. FEDERAIS		FE-FNDE-INCUL-ILUE- IUM-IPU-IR OUTRAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS		TOTAL REC. TRANSFERÊNCIAS	
		1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978
Brasil	Centr.	2 529 169	12 968 337	1 765 094	6 448 624	1 391 956	6 038 273	7 058 568	24 789 225	13 102 961	50 367 157
	Desc.	-	-	106 459	1 062 551	546 472	3 101 191	452 961	2 258 137	2 332 238	8 062 046
	Cons.	2 529 169	12 968 337	1 871 553	7 511 175	1 938 428	9 139 464	7 511 529	27 047 362	15 435 249	58 429 203
Norte	Centr.	296 923	1 419 125	239 188	352 645	8 660	94 840	479 921	1 525 637	1 024 692	3 392 247
	Desc.	-	-	-	-	196 701	789 388	-	727 281	197 568	1 392 726
	Cons.	296 923	1 419 125	239 188	352 645	205 361	884 227	479 921	2 252 918	1 222 260	4 784 973
Nordeste	Centr.	1 058 681	7 229 112	665 301	1 072 904	311 221	1 270 351	1 464 395	5 774 191	3 812 776	15 392 025
	Desc.	-	-	14 537	692 499	233 614	493 722	135 661	531 536	369 586	2 190 499
	Cons.	1 058 681	7 229 112	679 838	1 765 403	544 835	1 764 073	1 600 057	6 305 727	4 202 364	17 582 524
Sudeste	Centr.	635 941	2 016 671	315 085	817 397	860 238	3 613 077	3 174 937	13 334 629	5 000 608	19 838 599
	Desc.	-	-	705	12 834	89 059	880 983	-	-	1 252 979	1 369 485
	Cons.	635 941	2 016 671	315 790	830 231	949 297	4 494 060	3 174 937	13 334 629	6 253 587	21 228 084
Sul	Centr.	327 173	1 401 906	227 111	1 164 527	56 714	285 008	684 987	2 443 591	1 302 717	5 318 425
	Desc.	-	-	87 854	276 218	25 341	393 240	317 259	1 326 701	481 243	2 355 356
	Cons.	327 173	1 401 906	314 965	1 440 745	82 055	679 248	1 002 286	3 775 592	1 783 960	7 673 781
Centro-Oeste	Centr.	210 451	901 523	318 409	3 041 151	155 133	775 937	1 254 327	1 705 777	1 862 188	6 408 361
	Desc.	-	-	3 363	81 000	1 757	543 842	-	-	10 910	733 978
	Cons.	210 451	901 523	321 772	3 122 151	156 890	1 319 835	1 254 327	1 705 777	1 873 098	7 142 339
Ceará	Centr.	139 102	1 026 193	-	-	-	111 814	-	883 936	331 133	2 008 940
	Desc.	-	-	188	82 502	160 207	16 482	18 141	-	179 575	102 631
	Cons.	139 102	1 026 193	188	82 502	160 207	128 296	18 141	883 936	509 678	2 129 571
Pernambuco	Centr.	92 584	1 007 813	244 546	-	-	311 046	-	307 891	429 471	1 627 186
	Desc.	-	-	6 826	360 484	27 503	46 639	115 613	437 342	123 930	900 342
	Cons.	92 584	1 007 813	251 432	360 484	27 503	357 705	115 613	745 233	553 401	2 527 527
Bahia	Centr.	287 240	1 682 686	-	158 395	294 264	193 033	433 627	1 738 644	1 015 131	3 777 430
	Desc.	-	-	7 463	245 034	45 804	291 616	2 096	-	55 559	692 318
	Cons.	287 240	1 682 686	7 463	403 429	340 068	484 649	435 723	1 738 644	1 070 690	4 469 748
Rio de Janeiro	Centr.	308 455	999 321	-	-	397 061	1 657 813	740 257	2 819 672	1 449 239	5 504 215
	Desc.	-	-	705	8 592	15 081	578 020	705	-	68 358	820 140
	Cons.	308 455	999 321	705	8 592	412 142	2 236 433	740 962	2 819 672	1 517 597	6 324 355
São Paulo	Centr.	97 660	388 268	-	-	290 192	660 221	1 743 091	7 647 765	2 130 943	8 692 543
	Desc.	-	-	-	-	13 213	109 271	-	-	1 077 314	158 598
	Cons.	97 660	388 268	-	-	304 405	769 552	1 743 091	7 647 765	3 208 257	8 851 141
Paraná	Centr.	139 572	744 574	-	75 866	-	-	170 803	713 620	310 375	1 534 060
	Desc.	-	-	65 324	272 207	13 948	304 446	142 139	630 614	231 142	1 429 629
	Cons.	139 572	744 574	65 324	348 073	13 948	304 446	312 942	1 344 234	541 523	2 993 689
Rio Grande do Sul	Centr.	116 241	393 434	127 111	903 663	41 477	-	312 530	1 044 177	604 091	2 360 267
	Desc.	-	-	376	4 011	8 981	67 900	175 160	696 087	182 415	868 611
	Cons.	116 241	393 434	127 468	907 674	50 395	67 900	487 690	1 740 264	792 506	3 228 878

FONTE: IBGE.

PROCESSOS	ESTADOS			PERNAMBUCO			PARANA			RIO GRANDE DO SUL			BAHIA			PIAUI			GOUVIA			MUNAS GUAZUL			MATA			CABA																																
	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total	União	Estado	Total																																	
Gov. e Administr.	51,92	76,60	43,83	35,73	4,73	7,88	54,51	22,66	34,81	33,02	32,70	32,70	30,60	4,34	34,45	29,29	1,63	1,63	39,60	1,63	1,63	36,82	2,41	36,82	26,10	4,17	31,11	0,51	26,01	26,01	5,67	5,07	5,07	8,27	4,01	39,35	4,32	2,45	16,42	0,84	7,04	50,40	0,04	3,04	50,40	0,84	2,08	13,46	0,84	7,04	50,40									
Agricultura	1,65	1,92	1,74	0,99	3,21	3,17	2,13	2,41	1,95	0,55	3,42	1,19	1,46	1,59	1,59	0,10	1,19	2,73	1,46	2,73	2,33	1,46	1,59	1,59	1,46	2,73	2,33	1,65	2,22	14,53	0,99	3,17	3,17	2,13	2,41	2,30	0,99	3,17	2,30	2,13	2,41	2,30	0,99	3,17	2,30	2,13	2,41	2,30	0,99	3,17	2,30									
Energia	5,23	0,09	1,74	2,42	0,11	0,11	4,32	2,45	5,87	6,69	1,06	3,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,48	20,36	2,42	0,11	0,11	4,32	2,45	5,87	6,69	1,06	3,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00															
Transp. e Comunicação	9,91	5,07	6,72	7,77	4,01	7,91	16,42	3,04	17,93	2,55	6,37	22,07	0,42	20,38	25,41	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,42	20,38	25,41	0,04	0,04	0,04	9,91	5,07	26,01	7,77	4,01	39,35	16,42	3,04	50,40	2,55	6,37	22,07	0,42	20,38	25,41	0,04	0,04	0,04															
Ind. e Comércio	1,74	0,05	0,05	3,22	2,38	2,38	1,48	0,12	0,04	0,34	0,49	2,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,49	2,06	0,00	0,00	0,00	1,74	0,05	8,06	3,22	2,38	7,91	1,48	0,12	0,04	0,34	0,49	2,06	1,48	0,12	0,04																		
Educação e Cultura	0,62	26,45	8,94	1,35	12,59	11,62	0,56	20,78	13,16	10,77	5,38	9,91	0,18	7,80	10,95	0,47	7,79	0,03	0,18	7,80	20,04	0,18	7,80	10,95	0,47	7,79	0,03	0,62	26,45	17,10	1,35	12,59	3,79	11,62	12,42	7,66	0,56	20,78	13,16	10,77	5,38	9,91																		
Hab. e Serv. Públicos	0,00	0,01	0,05	0,09	0,01	1,13	0,06	5,86	0,12	16,70	2,26	0,20	0,71	0,59	0,18	0,05	1,34	0,20	0,71	0,59	0,18	0,71	0,59	0,18	0,05	1,34	0,20	0,00	0,01	0,80	0,09	0,01	1,13	0,06	5,86	0,12	16,70	2,26	0,20																					
Saúde e Saneamento	1,51	3,53	2,16	1,36	8,63	9,50	2,44	10,05	0,93	11,04	5,34	9,18	0,40	11,08	11,53	0,75	11,53	7,95	0,40	11,08	2,00	0,40	11,08	11,53	0,75	11,53	7,95	1,51	3,53	11,70	1,36	8,63	9,50	2,44	10,05	10,55	0,93	11,04	7,33	2,44	10,05	10,55	0,93	11,04	7,33															
Prev. Social	7,02	23,05	12,18	20,64	60,22	55,88	3,64	11,04	2,32	10,99	4,43	13,52	2,00	9,09	3,88	2,99	10,98	1,89	7,06	68,24	21,14	7,06	68,24	21,14	2,99	10,98	1,89	7,02	23,05	11,70	20,64	60,22	9,50	55,88	20,64	20,04	3,64	11,04	7,33	2,44	10,05	10,55	0,93	11,04	7,33															
Def./Seg. Pública	20,32	16,27	19,02	26,43	19,44	24,15	18,76	8,03	9,14	0,04	10,05	0,17	8,95	1,26	0,58	3,90	13,64	0,00	19,51	4,67	12,34	8,95	1,26	0,58	3,90	13,64	0,00	20,32	16,27	19,02	26,43	19,44	24,15	18,76	8,03	9,14	0,04	10,05	0,17	8,95	1,26	0,58																		
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Miscelânea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Diversos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

Fonte: FGV/IBR/CEFF - Regionalização dos Transfeitos do Setor Público, 1975.  
 Notas: 1) As percentagens são calculadas em relação ao total de gastos, deduzidas as transferências intragovernamentais e as despesas com a dívida pública a fim de evitar distorções.  
 2) As elevadas percentagens de gastos da Administração Centralizada da União nas funções Governo e Transportes devem-se ao critério utilizado para a classificação das transferências fiscais aos Estados. As transferências não vinculadas são incluídas - Governo e Administração e as vinculadas nos respectivos programas - principalmente transportes.  
 3) Algumas mudanças que se observam entre 1970 e 1975 entre a Administração Central e a Descentralizada devem-se a modificações no critério de contabilização das transferências federais.

## QUADRO X

CONDICIONAMENTO FINANCEIRO DO GOVERNO FEDERAL - 1970 E 1975

UNIDADE: ESTADOS - EXERCÍCIOS SELECIONADOS  
1970

Em Porcentagem

PROGRAMAS	ESTADOS		CEARÁ		PERNAMBUCO		BAHIA		MINAS GERAIS		SÃO PAULO		PARANÁ		RIO GRANDE DO SUL		BRASIL		
	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	Cent.	Desc.	
Gov. Administração	União	32,73	2,55	21,20	25,47	40,37	2,70	33,31	1,74	23,31	0,15	42,50	0,40	19,07	0,39	30,35	2,91	-	
	Estado	39,05	19,05	-	43,28	7,02	36,56	-	36,53	1,00	45,30	0,14	37,45	1,39	-	32,36	40,16	2,52	-
Agricultura	União	2,83	10,42	4,95	5,22	2,44	1,80	3,51	0,99	2,70	0,22	2,93	1,56	9,00	1,71	6,57	2,11	2,12	3,37
	Estado	2,62	0,47	3,44	3,61	3,87	1,93	1,41	2,79	3,32	0,71	1,61	1,93	0,63	2,99	3,04	20,55	1,07	3,76
Energia	União	3,49	0,19	30,09	1,07	0,41	22,80	48,82	0,02	5,77	0,04	16,13	5,67	0,01	35,00	2,55	4,62	0,45	11,70
	Estado	0,30	15,78	-	4,50	41,27	18,03	-	40,13	-	27,98	36,11	4,98	1,59	67,29	4,51	34,32	2,21	9,50
Transp. e Comunicação	União	2,17	16,34	20,41	5,56	8,36	22,71	28,25	19,24	0,10	7,74	28,36	0,14	18,99	6,00	17,24	30,07	17,17	33,32
	Estado	0,10	45,96	4,26	1,45	46,16	9,59	56,47	11,15	0,21	18,07	18,15	4,47	62,52	18,47	0,60	52,18	16,14	11,57
Ind. e Comércio	União	1,39	20,93	16,13	3,21	13,89	15,40	36,33	27,54	6,99	11,35	21,28	3,31	35,31	15,74	1,22	24,55	21,16	23,20
	Estado	0,00	0,97	-	0,01	3,56	-	1,53	0,02	1,58	0,09	2,17	-	7,01	-	0,11	6,49	1,80	2,54
Educação e Cultura	União	0,21	1,42	0,15	0,17	0,32	17,33	0,80	2,01	0,50	0,38	0,34	0,08	-	0,30	4,48	5,07	1,19	0,63
	Estado	0,08	0,84	0,38	0,32	3,07	9,66	1,32	1,24	1,38	1,59	7,68	0,06	4,38	0,23	2,95	2,12	1,50	2,34
Hab. e Serv. Públicos	União	2,66	9,51	-	3,97	6,93	-	6,84	8,17	4,54	0,70	-	0,56	5,17	1,17	7,62	3,57	4,32	7,80
	Estado	13,97	22,57	-	16,17	8,66	-	24,63	7,76	12,11	17,34	-	25,17	14,72	23,09	4,32	18,71	16,71	16,71
Saúde e Saneamento	União	6,93	11,54	-	9,45	7,18	-	19,01	8,09	15,76	6,10	-	18,54	8,65	15,63	6,93	10,58	7,80	-
	Estado	1,45	0,77	-	1,29	3,53	-	0,28	1,04	1,42	1,66	-	0,52	0,04	0,65	-	0,83	0,30	-
Prev. Social	União	0,55	0,12	-	0,58	0,08	-	0,63	-	1,26	0,54	-	0,38	2,02	0,40	-	1,59	2,05	-
	Estado	2,43	16,59	-	3,52	17,66	-	10,06	12,61	0,59	11,28	-	1,59	16,19	-	0,75	13,11	1,98	10,43
Def. e Seg. Pública	União	3,83	11,68	-	6,84	5,45	-	5,17	1,44	3,29	9,50	-	3,17	3,02	0,22	3,59	4,67	3,70	9,54
	Estado	2,56	14,28	-	5,01	15,10	-	9,22	10,51	3,06	10,71	-	2,74	11,25	0,18	2,62	10,36	2,82	10,28
Financeiro	União	22,45	43,42	-	21,15	32,13	-	23,56	47,36	35,30	77,69	-	8,54	50,64	-	22,82	59,82	22,19	59,44
	Estado	26,76	6,56	-	14,70	20,91	-	19,33	23,09	11,89	23,38	-	12,83	10,81	-	15,50	35,10	13,21	16,86
Mineração	União	24,07	37,71	-	18,25	30,49	-	39,33	49,54	20,98	60,08	-	11,58	35,71	-	17,99	54,64	17,80	49,64
	Estado	31,25	-	-	40,97	-	-	-	-	13,72	21,39	-	38,00	-	-	49,15	-	21,42	-
Diversos	União	11,72	2,79	-	12,16	-	-	-	9,45	13,56	0,05	-	9,42	-	-	11,89	-	11,20	0,16
	Estado	23,87	0,43	-	29,14	-	-	-	13,62	-	0,01	-	17,12	-	-	24,57	-	16,42	0,06
Total	União	44,55	-	-	44,24	-	-	-	27,75	-	29,41	-	-	50,00	-	50,33	-	25,24	-
	Estado	61,96	-	-	14,06	-	-	-	24,72	-	17,55	-	-	10,54	-	18,67	-	27,49	-
Total	União	49,17	-	-	27,42	-	-	-	26,38	-	21,57	-	-	19,15	-	30,09	-	26,31	-
	Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	União	1,68	-	-	1,03	-	-	-	11,06	-	0,82	-	-	0,19	-	0,35	-	1,13	-
	Estado	0,45	-	-	1,22	-	-	-	0,11	-	0,56	-	-	0,15	-	0,13	-	0,58	-

Fonte: FGV/IBGE/CFR: Regionalização das Transações do Setor Público, 1975.

NOTAS: 1) As porcentagens são calculadas em relação ao total de gastos, desonidas as transferências intragovernamentais e as despesas com a dívida pública a fim de evitar distorções.

2) As despesas com administração centralizadas de União nos Estados e Territórios devem-se ao critério utilizado para a classificação das transferências fiscais aos Estados. ... transferências não vinculadas são incluídas - Governo e Administração e as vinculadas nos respectivos programas - principalmente transportes.

3) Algumas mudanças que se observam entre 1970 e 1975 em relação à Administração Central e a descentralizada devem-se a modificações no critério de contabilização das transferências federais.

QUADRO VI  
 CONCENTRAÇÃO FUNCIONAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS - 1970 E 1975  
 UNIÃO E ESTADOS POR REGIÕES

ESTADOS		REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE			REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE			BRASIL		
		Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.	Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.	Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.	Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.	Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.	Adm. Cent.	Adm. Desc.	Emp.
PROGRAMAS	União	8,55	3,96	-	8,94	6,05	-	4,80	2,15	-	35,01	0,10	-	36,05	3,30	-	14,99	2,80	-
	Estado	12,51	0,69	-	27,58	1,70	-	40,22	0,12	-	22,10	1,74	-	10,22	0,07	-	33,23	0,30	-
	Total	10,16	2,92	-	24,26	3,75	-	23,34	1,08	-	24,40	1,17	-	30,72	1,07	-	24,35	1,70	-
Agricultura	União	6,30	5,61	0,40	0,46	10,11	0,80	1,41	2,05	0,18	0,65	5,44	1,52	0,27	3,21	3,88	1,43	4,49	0,49
	Estado	10,27	-	-	4,79	0,63	2,28	4,53	0,32	1,52	7,83	0,85	0,67	2,38	1,10	0,27	5,00	0,55	1,31
	Total	7,91	3,83	0,22	4,02	5,10	1,54	3,09	1,14	0,96	6,55	2,44	0,93	0,70	1,75	0,77	3,26	2,32	0,93
Energia	União	4,82	1,94	8,20	-	2,52	79,27	1,30	1,86	10,08	-	-	56,37	-	-	-	1,14	1,63	24,30
	Estado	-	-	75,18	3,05	0,49	41,58	0,38	6,85	61,17	0,10	1,78	75,36	-	-	51,85	0,70	3,74	62,30
	Total	2,86	1,32	37,70	2,51	1,45	60,44	0,81	4,48	39,66	0,08	1,16	69,86	-	-	44,67	0,92	2,79	47,08
Ind./Comércio	União	0,30	0,04	-	-	1,39	-	0,79	3,06	11,62	-	0,23	7,93	-	0,02	4,21	0,43	1,91	9,31
	Estado	2,94	-	0,50	1,03	3,20	1,29	0,12	0,13	0,36	4,66	0,00	0,68	0,12	0,01	0,69	0,79	0,63	0,51
	Total	1,37	0,03	0,22	0,85	2,35	0,64	0,43	1,52	5,10	3,83	0,08	2,91	0,02	0,01	1,17	0,64	1,21	4,04
Educação e Cultura	União	8,86	4,89	-	1,58	7,12	-	9,31	5,97	-	1,58	7,56	-	0,59	14,61	-	6,38	6,73	-
	Estado	20,58	6,23	-	38,84	8,78	-	5,52	14,37	-	31,16	8,43	-	50,45	7,82	-	16,58	11,18	-
	Total	13,62	5,32	-	32,21	8,00	-	7,33	10,38	-	25,88	8,13	-	10,88	9,93	-	11,60	9,18	-
Serv. Públicos	União	12,38	-	2,11	-	0,00	1,86	-	-	-	-	-	46,46	-	-	14,03	0,00	0,28	
	Estado	22,36	-	16,85	3,15	0,73	33,15	1,40	16,82	19,76	1,96	1,71	0,71	0,36	25,82	23,98	2,72	10,56	17,54
	Total	16,44	-	8,60	2,59	0,33	19,99	0,75	8,83	11,44	1,62	1,11	0,49	36,94	17,77	20,66	8,24	5,81	10,62
Previdência Social	União	0,01	5,57	-	0,11	0,39	-	0,01	13,74	-	0,05	6,52	-	0,06	10,53	-	0,03	10,96	-
	Estado	1,69	2,84	-	0,35	1,28	-	4,93	2,42	-	0,05	7,20	-	0,89	1,07	-	3,39	3,27	-
	Total	0,69	4,70	-	0,31	5,10	-	2,65	7,80	-	0,06	6,97	-	0,23	4,02	-	1,75	6,73	-
Transp./Comunic.	União	36,39	74,14	83,35	30,71	57,20	6,40	4,26	69,90	74,27	46,94	71,27	24,65	5,22	66,83	90,93	8,78	67,85	50,06
	Estado	10,26	67,97	4,32	11,79	80,35	9,84	19,96	51,67	8,04	0,93	76,37	20,22	2,48	55,56	13,20	15,43	64,10	10,88
	Total	26,01	78,54	48,55	15,15	69,45	8,12	12,70	50,33	35,92	9,14	74,60	21,59	4,65	59,07	23,96	12,13	65,73	30,58
Financeiro	União	-	-	5,93	-	-	11,66	-	-	3,85	-	-	9,71	-	-	0,98	-	-	5,59
	Estado	-	-	1,07	-	-	5,26	-	-	8,66	-	-	1,78	-	-	10,01	-	-	6,95
	Total	-	-	3,79	-	-	8,46	-	-	6,64	-	-	4,23	-	-	8,76	-	-	6,41
Mineração	União	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,29	-	-	-	-	-	0,04
	Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	-	-	-	-	-	0,01
	Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	-	-	-	-	-	0,01
Saúde/Saneamento	União	11,31	3,86	-	5,10	6,22	-	2,09	1,27	-	0,42	8,85	-	0,75	1,51	-	2,50	3,63	-
	Estado	16,39	2,26	-	4,58	2,16	-	7,49	7,27	-	7,79	1,53	-	15,18	8,33	-	8,09	4,93	-
	Total	13,38	3,35	-	4,67	4,07	-	4,99	4,42	-	6,47	4,07	-	3,73	6,20	-	5,36	4,34	-
Def./Seg./Pública	União	11,08	-	-	53,11	-	-	76,03	-	-	15,36	-	-	6,46	-	-	49,07	-	-
	Estado	2,39	-	-	4,83	0,67	-	15,36	0,00	-	23,41	0,38	-	17,91	0,24	-	14,02	0,23	-
	Total	7,55	-	-	13,42	0,35	-	43,41	0,00	-	21,98	0,25	-	8,82	0,17	-	31,13	0,13	-
Diversos	União	-	-	-	-	-	0,00	-	-	0,01	-	-	0,12	4,15	-	-	1,17	-	0,01
	Estado	-	-	2,03	-	-	1,59	-	-	0,50	-	-	0,00	-	-	-	-	-	0,48
	Total	-	-	0,91	-	-	0,80	-	-	0,29	-	-	0,04	3,30	-	-	0,57	-	0,29

FONTE: FGV/IBRE/CEF. Regionalização das Transações do Setor Público, 1970 e 1975.

## QUADRO XII

## CONCENTRAÇÃO FUNCIONAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS - 1970 E 1975

## UNIÃO E ESTADOS POR REGIÕES

ESTADOS		Em Percentagens																	
		REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE			REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE			BRASIL		
		Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.
PROGRAMAS	União	4,29	40,34	-	18,57	10,14	-	17,27	1,46	-	19,76	1,99	-	67,34	21,74	-	50,59	4,93	-
	Estado	51,78	4,73	-	37,70	3,11	-	25,23	0,30	-	26,02	4,47	-	26,68	1,37	-	28,24	1,77	-
	Total	8,87	28,12	-	35,64	7,37	-	22,95	1,08	-	25,25	3,81	-	64,87	12,31	-	42,64	3,55	-
Agricultura	União	6,80	19,23	2,06	3,43	38,01	0,05	1,13	0,94	0,19	1,63	2,14	0,10	1,72	23,78	32,12	2,33	7,00	1,08
	Estado	6,21	-	4,79	1,85	0,42	3,07	6,79	2,00	0,06	2,62	0,58	0,24	1,14	5,10	8,31	5,02	1,60	1,27
	Total	6,74	12,63	2,55	2,02	25,85	1,24	5,16	1,32	0,16	2,69	1,00	0,15	1,68	15,13	20,72	3,32	4,69	1,14
Energia	União	19,83	0,17	41,00	0,14	0,12	45,09	0,33	2,42	13,24	0,37	0,00	26,27	4,00	0,00	0,00	5,69	1,82	18,60
	Estado	-	-	37,07	1,03	0,01	34,73	0,67	1,82	49,86	12,15	-	76,99	-	3,57	-	1,95	1,24	53,17
	Total	17,91	0,11	40,29	0,93	0,09	41,03	0,58	2,25	22,36	10,76	0,00	43,08	3,75	1,65	-	4,36	2,59	28,45
Ind./Comércio	União	0,15	0,06	5,72	0,00	0,12	27,48	5,36	2,40	54,52	0,00	0,13	14,08	0,15	2,26	0,31	0,85	1,90	44,67
	Estado	0,80	0,05	0,87	36,54	2,42	1,53	1,74	1,07	0,49	10,75	0,00	1,70	0,03	0,00	0,97	8,36	0,84	0,14
	Total	0,21	0,06	4,84	32,61	0,86	17,30	2,78	1,98	41,07	9,49	0,04	9,98	0,15	1,25	0,30	3,53	1,43	31,98
Educação e Cultura	União	0,48	3,98	-	0,00	11,91	-	3,60	2,73	-	0,00	13,48	-	1,04	10,99	-	1,29	4,81	-
	Estado	18,18	2,50	-	11,66	4,00	-	38,19	9,90	-	36,08	5,55	-	16,95	18,50	-	31,26	8,50	-
	Total	2,19	3,47	-	10,40	9,35	-	28,25	3,63	-	31,84	7,65	-	2,00	14,47	-	11,94	6,07	-
Hab./Serv./Públicos	União	0,86	0,97	0,82	6,51	0,00	0,00	0,93	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,19	-	0,00	0,45	0,04	0,02
	Estado	0,75	0,48	39,11	0,46	2,45	55,92	2,30	11,58	18,28	1,08	0,89	11,75	53,17	0,51	-	5,99	7,25	22,95
	Total	0,85	0,80	7,72	1,11	0,79	21,94	1,90	4,04	4,55	0,96	0,66	3,90	3,40	0,23	9,07	2,42	2,82	6,55
Previdência Social	União	0,00	7,56	-	0,00	11,96	-	1,70	9,70	-	0,00	18,83	-	0,14	25,02	-	0,33	10,99	-
	Estado	0,24	0,12	-	0,49	0,81	-	0,60	0,87	-	0,13	0,80	-	0,15	0,90	-	0,48	0,82	-
	Total	0,02	5,01	-	0,44	8,35	-	0,92	6,78	-	0,11	5,58	-	0,14	13,86	-	0,38	6,71	-
Transp./Comunic.	União	62,06	19,98	9,78	4,88	24,29	19,82	31,68	75,89	21,10	14,76	55,25	49,42	1,84	13,03	36,16	14,65	64,60	24,37
	Estado	0,22	92,12	0,02	5,43	20,99	1,12	1,40	49,50	23,00	6,24	85,41	3,98	0,06	62,32	-	2,47	63,12	14,38
	Total	55,09	44,74	8,02	5,37	42,63	12,48	10,09	68,61	21,58	7,22	77,40	34,36	1,74	35,85	-	10,32	61,82	21,53
Financeiro	União	-	-	6,21	-	-	5,55	-	-	5,21	-	-	9,25	-	-	25,19	-	-	6,28
	Estado	-	-	5,77	-	-	2,86	-	-	7,86	-	-	3,54	-	-	12,83	-	-	6,62
	Total	-	-	6,13	-	-	4,49	-	-	5,87	-	-	7,36	-	-	19,27	-	-	6,38
Mineração	União	-	-	34,41	-	-	0,01	-	-	5,32	-	-	0,88	-	-	0,59	-	-	4,67
	Estado	-	-	0,00	-	-	0,08	-	-	0,00	-	-	0,96	-	-	0,07	-	-	0,14
	Total	-	-	28,21	-	-	0,04	-	-	4,00	-	-	0,90	-	-	0,34	-	-	3,38
Diversos	União	-	-	0,00	-	-	0,02	-	-	0,41	-	-	0,00	0,94	-	0,00	0,66	-	0,30
	Estado	-	-	12,37	-	0,86	3,75	0,01	0,85	0,45	-	0,18	0,83	-	-	1,06	0,01	0,61	1,33
	Total	-	-	2,23	-	0,28	1,49	0,01	0,29	0,42	-	0,13	0,28	0,88	-	0,51	0,43	0,24	0,59
Def./Seg. Pública	União	2,12	-	-	65,74	-	-	30,18	-	-	63,34	-	-	20,59	-	-	20,09	-	-
	Estado	3,77	-	-	2,45	0,23	-	11,63	0,08	-	1,45	1,29	-	1,53	0,18	-	7,91	0,39	-
	Total	2,28	-	-	9,25	0,07	-	16,96	0,03	-	8,58	0,95	-	19,43	0,09	-	15,76	0,15	-
Saúde/Saneamento	União	3,42	7,70	-	0,75	3,44	-	7,82	3,47	-	0,34	8,19	-	2,05	3,17	-	3,01	3,91	-
	Estado	18,05	-	-	2,39	4,71	-	11,44	22,01	-	3,48	0,83	-	0,28	7,49	-	8,31	13,85	-
	Total	4,83	5,06	-	2,22	3,85	-	10,40	9,99	-	3,11	2,78	-	1,95	5,17	-	4,89	9,89	-

FONTE: FGV/IBRE/CEF. Regionalização das Transações do Setor Público, 1970 e 1975.

## QUADRO XIII

## CONCENTRAÇÃO FUNCIONAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS - 1970 E 1975

## UNIÃO E ESTADOS - ESTADOS SELECIONADOS

ESTADOS		Em Percentagens																					
		CEARÁ			PERNAMBUCO			BAHIA			MINAS GERAIS			SÃO PAULO			PARANÁ			RIO GRANDE DO SUL			
		Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	
PROGRAMAS	UNIÃO	24,9	10,5	-	5,4	8,7	-	6,4	7,8	-	21,1	7,0	-	7,7	0,0	-	35,2	0,1	-	25,5	0,1	-	
	Estado	60,7	11,2	-	12,4	1,5	-	32,0	0,1	-	23,6	0,0	-	40,8	-	-	62,3	-	-	14,4	0,2	-	
	Total	29,8	10,8	-	9,8	5,4	-	29,9	3,8	-	22,4	3,8	-	38,3	0,0	-	67,4	0,0	-	16,4	0,2	-	
Agricultura	UNIÃO	-	21,1	1,8	0,6	22,2	1,3	0,7	2,5	0,5	0,8	3,1	-	2,0	2,2	0,8	-	3,1	3,1	0,8	5,9	2,2	
	Estado	1,4	0,8	8,4	1,9	1,0	3,4	2,2	0,7	3,1	0,3	0,7	0,7	4,3	0,4	1,8	-	0,0	0,6	9,5	-	1,1	
	Total	0,2	12,6	3,0	1,4	12,5	2,5	2,1	1,5	1,9	0,6	2,0	0,5	4,1	0,8	1,7	-	0,7	0,9	7,9	2,8	1,5	
Energia	UNIÃO	-	1,2	77,4	-	2,9	61,8	-	4,5	85,1	-	-	18,9	-	1,1	32,1	-	-	31,8	-	-	-	9,8
	Estado	-	-	52,3	-	1,7	44,8	4,6	-	30,7	-	-	80,9	-	14,7	61,3	-	1,0	85,1	-	-	-	49,3
	Total	-	0,7	72,9	-	2,4	52,0	4,2	2,2	55,9	-	-	64,4	-	12,2	57,9	-	0,8	78,7	-	-	-	37,3
Ind./Comércio	UNIÃO	-	0,0	-	-	3,1	-	-	1,5	-	-	0,6	47,4	-	2,2	28,1	-	1,2	-	-	0,0	27,9	-
	Estado	1,1	-	0,1	1,4	0,0	3,1	1,1	0,4	0,6	-	0,4	1,4	0,1	0,1	0,0	-	-	0,1	5,9	0,0	2,1	
	Total	0,2	0,0	0,0	0,9	1,7	1,8	1,0	0,9	0,3	-	0,6	13,7	0,1	0,5	3,3	-	0,3	0,1	4,8	0,0	9,9	
Educação e Cultura	UNIÃO	4,3	3,4	-	2,5	6,7	-	0,1	7,2	-	55,1	11,4	-	1,2	2,7	-	-	2,3	-	1,7	10,1	-	
	Estado	0,7	10,5	-	34,7	5,9	-	46,0	10,4	-	8,5	9,8	-	4,9	21,5	-	1,2	13,7	-	35,7	4,1	-	
	Total	3,8	6,4	-	22,7	6,4	-	42,1	8,9	-	31,4	10,7	-	4,7	17,9	-	0,9	11,2	-	29,6	6,9	-	
Serviços Públicos	UNIÃO	-	-	-	-	0,0	7,1	-	-	-	-	-	-	-	-	28,2	-	-	-	-	-	-	-
	Estado	10,8	0,3	24,0	8,0	1,0	32,3	0,0	0,0	43,4	15,3	-	2,5	0,2	2,2	23,2	0,8	4,2	0,0	1,2	-	2,4	
	Total	1,5	0,1	4,3	5,0	0,5	21,6	0,0	0,0	23,6	7,8	-	1,9	0,2	1,8	20,5	0,6	3,3	0,0	0,9	-	1,7	
Previdência Social	UNIÃO	0,2	13,2	-	0,3	10,2	-	0,0	3,5	-	0,1	8,8	-	0,1	32,9	-	0,1	7,8	-	0,0	5,6	-	
	Estado	-	0,4	-	0,3	3,5	-	0,0	0,3	-	-	7,0	-	5,8	0,2	-	-	3,0	-	0,0	19,0	-	
	Total	0,2	7,8	-	0,2	7,1	-	0,0	1,9	-	0,0	8,0	-	5,3	6,4	-	0,0	4,1	-	0,0	12,6	-	
Transp./Comunicação	UNIÃO	9,8	43,4	5,8	66,2	40,9	10,0	1,1	68,7	4,9	4,5	66,2	24,3	7,4	58,5	10,9	0,1	58,1	52,9	58,6	75,8	41,2	
	Estado	-	70,4	5,9	23,8	85,0	9,0	11,8	85,6	18,1	-	82,0	-	23,9	54,8	10,4	8,4	77,8	13,7	0,1	76,7	39,9	
	Total	8,4	54,8	5,8	39,6	61,0	9,4	10,9	77,4	12,1	2,2	73,5	6,5	22,7	55,5	12,5	6,2	73,6	18,5	10,7	76,3	40,3	
Financeiro	UNIÃO	-	-	15,1	-	-	19,8	-	-	9,4	-	-	9,4	-	-	4,6	-	-	12,2	-	-	-	18,6
	Estado	-	-	6,9	-	-	6,7	-	-	0,1	-	-	14,4	-	-	2,7	-	-	0,5	-	-	-	5,0
	Total	-	-	13,6	-	-	12,3	-	-	4,4	-	-	13,1	-	-	3,7	-	-	1,9	-	-	-	9,1
Mineração	UNIÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3
	Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
Saúde/Saneamento	UNIÃO	7,0	7,2	-	6,8	5,3	-	2,2	4,1	-	15,9	2,8	-	0,2	0,5	-	-	27,4	-	-	-	2,5	
	Estado	-	1,3	-	2,2	0,3	-	1,4	2,4	-	4,6	0,0	-	8,6	6,1	-	11,9	0,2	-	6,6	-	-	
	Total	6,1	4,7	-	3,9	3,0	-	1,5	3,2	-	10,2	1,5	-	8,0	5,0	-	8,8	6,1	-	5,4	1,2	-	
Def./Seg./Público	UNIÃO	53,8	-	-	18,2	-	-	89,5	-	-	2,5	-	-	81,3	-	-	14,7	-	-	13,4	-	-	
	Estado	25,3	-	-	15,3	-	-	0,9	0,1	-	47,7	-	-	11,5	0,0	-	15,4	-	-	26,7	-	-	
	Total	49,9	-	-	16,4	-	-	9,4	0,1	-	25,5	-	-	16,6	0,0	-	15,2	-	-	24,3	-	-	
Diversos	UNIÃO	-	-	-	0,3	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	
	Estado	-	5,1	2,4	-	-	0,7	-	-	4,0	-	-	-	-	0,6	-	-	0,0	-	-	-	-	-
	Total	-	2,2	0,4	0,1	-	0,4	-	-	2,2	-	-	-	-	0,5	-	-	-	-	-	-	-	0,1

FONTE: FGV/IBRE/CEF. Regionalização das Transações do Setor Público - 1970 e 1975.



## QUADRO XIV

## CONCENTRAÇÃO FUNCIONAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS - 1970 E 1975

## UNIÃO E ESTADOS - ESTADOS SELECIONADOS

ESTADOS		Em Percentagens																			
		CEARÁ			PERNAMBUCO			BAHIA			MINAS GERAIS			SÃO PAULO			PARANÁ			RIO GRANDE DO SUL	
PROGRAMAS		Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.		
Gov. e Administr.	União	14,6	0,0		12,8	35,8		13,1	1,4		23,3	23,4		28,3	0,4		18,6	0,7		19,4	3,2
	Estado	77,8	14,5		75,6	2,6		30,9	0,1		42,4	0,1		23,5	0,1		90,1	2,5		20,3	0,2
	Total	30,2	3,7		48,0	32,8		29,9	0,5		38,8	7,9		23,7	0,2		83,6	2,2		20,2	1,4
Agricultura	União	11,6	70,7		0,6	12,1		1,5	34,4		3,6	10,8		3,5	1,4		3,0	3,1		0,7	2,2
	Estado	11,5	1,0		5,1	3,4		1,3	0,1		0,7	1,5		8,0	2,4		0,7	1,1		2,1	0,0
	Total	11,6	52,7		3,1	11,3		1,3	11,3		1,2	4,6		7,8	2,3		0,4	1,4		2,0	0,9
Energia	União	-	-		0,4	0,5		-	-		-	-		-	-		0,3	-		0,4	-
	Estado	-	0,1		-	-		1,4	-		-	8,1		-	0,5		-	-		0,0	-
	Total	-	0,0		0,2	0,4		1,3	-		-	5,4		-	0,5		0,0	-		0,0	-
Ind./Comércio	União	-	0,0		-	0,3		-	0,0		-	0,1		-	0,3		-	0,4		-	0,0
	Estado	0,6	0,1		0,5	1,4		47,0	4,2		0,4	0,1		2,0	0,8		0,6	-		9,6	-
	Total	0,2	0,0		0,3	0,4		44,5	2,8		0,3	0,1		1,9	0,7		0,6	0,1		8,9	0,0
Educação e Cultura	União	-	6,4		-	15,8		-	14,6		9,6	33,0		2,7	3,8		-	15,1		-	13,2
	Estado	6,4	8,1		8,6	16,1		8,8	2,6		4,6	2,7		40,1	10,9		1,8	6,9		34,4	0,2
	Total	1,6	6,8		4,8	15,8		8,3	6,6		35,5	12,9		38,7	10,0		1,7	8,2		31,7	0,2
Serviços Públicos	União	10,3	-		8,8	-		4,7	-		10,3	-		3,6	-		-	-		-	-
	Estado	-	5,1		2,8	25,0		0,3	-		0,0	30,6		0,8	8,2		0,2	0,9		1,0	0,4
	Total	7,7	1,3		5,4	2,3		0,5	-		2,0	20,5		0,9	7,2		0,2	0,7		0,9	0,3
Previdência Social	União	-	6,1		-	8,5		-	18,3		0,4	10,1		0,4	64,4		-	15,2		-	16,5
	Estado	0,3	1,4		1,6	3,7		0,1	0,6		0,1	0,1		0,7	0,7		-	0,4		0,1	2,0
	Total	0,1	4,9		0,9	8,1		0,1	6,4		0,2	3,4		0,7	8,4		-	2,7		0,1	7,8
Trans./Comunicação	União	1,4	15,8		9,9	21,9		2,3	26,3		0,1	19,9		1,4	28,6		26,9	63,1		9,8	58,0
	Estado	-	55,8		0,2	32,7		6,6	90,2		10,3	53,1		0,8	46,6		5,4	24,6		1,8	96,8
	Total	1,0	26,1		4,5	22,9		6,3	69,3		8,4	42,0		0,9	44,4		7,4	31,3		2,4	31,2
Financeiro	União	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
	Estado	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
	Total	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
Mineração	União	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
	Estado	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
	Total	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
Saúde/Saneamento	União	0,3	1,0		1,7	5,1		0,2	4,9		0,0	2,8		0,0	1,1		-	2,5		0,2	6,9
	Estado	0,8	12,9		4,0	15,2		1,0	2,3		0,0	2,0		12,9	28,9		0,1	1,4		29,7	0,0
	Total	0,4	4,1		3,0	6,0		1,0	3,1		0,0	2,2		12,5	25,5		0,1	1,6		27,3	2,7
Def./Seg./Público	União	51,9	-		55,7	-		78,3	-		52,6	-		50,0	-		51,3	-		59,6	-
	Estado	2,7	1,1		1,7	-		1,6	-		4,4	1,6		11,2	0,1		0,3	2,1		1,1	-
	Total	47,3	0,3		29,9	-		5,6	-		13,6	1,0		13,0	0,1		4,6	1,8		6,6	-
Diversos	União	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-
	Estado	-	-		-	-		1,3	-		0,1	0,0		0,0	0,8		0,7	-		-	0,5
	Total	-	-		-	-		1,2	-		0,1	0,0		0,0	0,7		0,6	-		-	0,3

FONTE: FGV/IBRE/CEF. Regionalização das Transações do Setor Público - 1970 e 1975.



**QUADRO XVI**  
**CONCENTRAÇÃO REGIONAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS**  
**EM PERCENTAGENS<sup>1</sup>**

PROGRAMAS		REGIÕES									
		Região Norte		Região Nordeste		Região Sudeste		Região Sul		Região Centro Oeste	
		1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Gov. Adm.	União	0,07	0,06	0,15	0,04	0,26	0,07	0,03	0,01	0,48	0,81
	Estado	0,02	0,06	0,14	0,21	0,73	0,49	0,09	0,17	0,02	0,07
Agricultura	União	0,12	0,12	0,37	0,37	0,27	0,11	0,20	0,01	0,04	0,39
	Estado	0,04	0,03	0,15	0,23	0,63	0,46	0,15	0,05	0,04	0,22
Energia	União	0,02	0,06	0,38	0,28	0,31	0,51	0,29	0,13	-	0,02
	Estado	0,02	0,01	0,05	0,13	0,64	0,57	0,24	0,18	0,04	0,12
Ind./Com.	União	-	-	0,02	0,08	0,87	0,89	0,10	0,03	0,01	-
	Estado	0,04	0,01	0,45	0,45	0,27	0,36	0,21	0,21	0,04	-
Ed. Cultura	União	0,07	0,04	0,15	0,25	0,57	0,42	0,13	0,14	0,08	0,15
	Estado	0,03	0,01	0,21	0,05	0,48	0,72	0,17	0,14	0,11	0,07
Serv./Público	União	0,08	0,49	0,05	0,11	-	0,20	-	-	0,87	0,20
	Estado	0,02	0,02	0,13	0,42	0,73	0,52	0,02	0,06	0,11	-
Prev./Ser.	União	0,04	0,03	0,17	0,13	0,66	0,66	0,09	0,10	0,04	0,09
	Estado	0,03	0,01	0,06	0,10	0,50	0,65	0,39	0,20	0,02	0,05
Transp./Com.	União	0,07	0,04	0,08	0,07	0,71	0,71	0,10	0,13	0,03	0,03
	Estado	0,04	0,03	0,19	0,08	0,43	0,63	0,29	0,23	0,07	0,03
Financeiro	União	0,03	0,02	0,25	0,11	0,49	0,60	0,23	0,14	-	0,11
	Estado	-	0,01	0,06	0,09	0,81	0,72	0,05	0,06	0,08	0,12
Mineração	União	-	0,15	-	-	-	0,83	-	0,02	-	-
	Estado	-	-	-	0,11	-	-	100,00	0,85	-	0,03
Saúde/San.	União	0,15	-	0,28	0,01	0,25	0,76	0,30	-	0,03	0,24
	Estado	0,05	0,09	0,08	0,49	0,66	0,31	0,08	0,07	0,13	0,04
Def./Seg.	União	0,02	0,02	0,04	0,04	0,90	0,20	0,01	0,03	0,04	0,72
	Estado	0,01	0,01	0,07	0,05	0,67	0,82	0,16	0,10	0,09	0,02
Diversos	União	-	0,11	-	0,07	-	0,57	0,05	0,09	0,95	0,16
	Estado	0,07	0,01	0,26	0,03	0,67	0,91	-	0,02	-	0,02
Total Geral	União	0,06	0,04	0,13	0,11	0,62	0,67	0,13	0,08	0,06	0,10
	Estado	0,02	0,02	0,12	0,17	0,59	0,60	0,20	0,15	0,07	0,06

FONTE: FGV/IBRE/CEF. Regionalização das Transações do Setor Público, 1970 e 1975.

<sup>1</sup>As percentagens indicadas referem-se à participação de cada região no total do investimento realizado pelo setor público (Ad. Central, Ad. Descentralizada e Empresas) em cada nível de governo.

## QUADRO XVII

## DÍVIDA PÚBLICA INTERNA FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

## SALDOS EM CIRCULAÇÃO

1964/1980

PERÍODO	FEDERAL			ESTADOS E MUNICÍPIOS	TOTAL GERAL
	ORTN	LTN	TOTAL		
1964	41	-	41	-	41
1965	430	-	430	-	430
1966	1 401	-	1 401	-	1 401
1967	2 482	-	2 482	-	2 482
1968	3 491	-	3 491	654	4 145
1969	5 881	-	5 881	911	6 792
1970	9 412	700	10 112	1 171	11 283
1971	11 565	3 880	15 445	1 490	16 935
1972	15 975	10 204	26 179	1 721	27 900
1973	20 944	17 400	38 344	3 232	41 576
1974	32 968	14 801	47 769	5 417	53 186
1975	60 112	37 400	97 512	13 834	111 346
1976	84 397	69 404	153 801	23 158	176 959
1977	119 390	121 001	240 391	31 125	271 516
1978	163 046	194 508	357 554	46 665	404 219
1979	251 159	270 029	521 188	84 313	605 501
1980	589 240	258 761	848 001	150 111	998 112

FONTE: BACEN/MF: a) Dívida Federal, in relatórios anuais (vários); b) Dívida dos Estados e Municípios, in Boletim Mensal, Vol. 17, nº 6, jun./81, p. 134.

QUADRO XVIII  
 DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA  
 EMPRÉSTIMOS EXTERNOS EM MOEDA E IMPORTAÇÃO FINANCIADA  
 SALDO DEVEDOR - POSIÇÃO EM ABRIL/81

US\$ 1,000.0			
REGIÕES/ESTADOS	AD. DIRETA	AD. INDIRETA	TOTAL
<u>NORTE</u>	<u>53,773.1</u>	<u>177,175.3</u>	<u>230,948.4</u>
AC	-	-	-
AM	40,060.8	30,133.4	70,194.2
PA	13,712.3	147,041.9	160,754.2
<u>NORDESTE</u>	<u>1,190,593.1</u>	<u>377,475.5</u>	<u>1,568,068.6</u>
MA	154,800.8	-	154,800.8
PI	48,388.0	-	48,388.0
CE	266,015.2	68,980.2	334,995.4
RN	43,498.3	982.1	44,480.4
PB	47,736.3	3,054.5	50,790.8
PE	218,017.4	60,137.2	278,154.6
AL	59,011.6	42.0	59,053.6
SE	21,055.3	-	21,055.3
BA	332,070.2	244,279.5	576,349.7
<u>SUDESTE</u>	<u>1,581,808.7</u>	<u>16,709,382.1</u>	<u>18,291,190.8</u>
MG	615,042.3	4,181,546.9	4,796,589.2
ES	85,246.1	1,997,417.7	2,082,663.8
RJ	397,402.1	2,969,364.6	3,366,766.7
SP	484,118.2	7,561,052.9	8,045,171.1
<u>SUL</u>	<u>1,022,060.9</u>	<u>1,381,216.7</u>	<u>2,403,277.6</u>
PR	498,983.7	437,546.4	936,530.1
SC	363,099.9	61,052.8	424,152.7
RS	159,977.3	882,617.5	1,042,594.8
<u>CENTRO-OESTE</u>	<u>192,206.4</u>	<u>77,741.2</u>	<u>269,947.6</u>
MT	35,871.2	14,246.7	50,117.9
MS	40,583.4	-	40,583.4
GO	115,751.8	63,494.5	179,246.3
<b>TOTAL</b>	<b>4,040,442.2</b>	<b>18,722,990.8</b>	<b>22,763,433.0</b>

FONTE: Banco Central do Brasil.

## QUADRO XIX

## DÍVIDA PÚBLICA

## EMPRÉSTIMOS EXTERNOS EM MOEDA E FINANCIAMENTOS DE IMPORTAÇÕES

## PREVISÃO DE PAGAMENTOS DE AMORTIZAÇÃO E JUROS PARA 1981 E 1982

Em US\$ Milhões

UNIDADE DA FEDERAÇÃO/ MUNICÍPIO	1981			1982		
	Adm. Direta	Adm. Indireta	Total	Adm. Direta	Adm. Indireta	Total
Acre	-	-	-	-	-	-
Amazonas	5,5	5,4	10,9	10,0	6,0	16,0
Pará	5,5	15,6	21,1	4,7	15,4	20,1
Maranhão	11,8	-	11,8	15,8	-	15,8
Piauí	2,9	-	2,9	5,6	-	5,6
Ceará	14,2	10,3	24,5	23,9	14,1	38,0
Rio Grande do Norte	1,8	0,2	2,0	3,6	0,2	3,8
Paraíba	3,7	0,6	4,3	5,2	0,9	6,1
Pernambuco	14,6	19,6	34,2	18,0	16,2	34,2
Alagoas	6,9	-	6,9	4,5	-	4,5
Sergipe	1,2	-	1,2	1,9	-	1,9
Bahia	43,4	37,5	80,9	37,5	49,1	86,6
Minas Gerais	52,9	459,9	512,8	73,5	531,7	605,2
Espírito Santo	8,0	138,8	146,8	14,5	196,8	211,3
Rio de Janeiro (Estado)	20,0	586,5	606,5	36,6	541,9	578,5
Rio de Janeiro (Município)	13,6	-	13,6	27,1	-	27,1
São Paulo (Estado)	46,9	913,0	959,9	63,4	1 259,1	1 322,5
São Paulo (Município)	51,7	21,2	72,9	56,2	16,4	72,6
Paraná	45,0	30,4	75,4	47,9	44,5	92,4
Santa Catarina	35,3	13,0	48,3	48,5	14,5	63,0
Rio Grande do Sul	22,8	91,0	113,8	17,9	116,8	134,7
Mato Grosso	8,4	2,5	10,9	6,6	2,3	8,9
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-
Goiás	15,8	11,0	26,8	24,4	14,6	39,0
<b>TOTAL</b>	<b>431,9</b>	<b>2 356,5</b>	<b>2 788,4</b>	<b>547,3</b>	<b>2 840,5</b>	<b>3 387,8</b>

FONTE: FIRCE/BACEN.

Posição em abril/82.

QUADRO XX  
GASTOS DIRETOS DA UNIÃO NOS ESTADOS

Cr\$ 1 000

ESTADOS	DESPESA					
	DESPESA TOTAL		PESSOAL		INVESTIMENTO	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Ceará	872 366	6 753 433	276 208	1 030 450	97 545	937 117
Pernambuco	1 599 728	9 171 817	497 443	2 104 687	171 840	1 122 413
Bahia	1 472 295	20 559 740	342 186	2 609 555	221 091	2 505 574
Minas Gerais	3 665 137	38 371 288	789 058	3 298 993	372 389	6 632 513
São Paulo	7 379 495	105 943 077	1 326 224	5 869 645	476 759	12 000 348
Paraná	1 151 338	13 994 425	314 254	1 285 158	147 772	1 808 945
Rio Grande do Sul	2 627 450	19 208 952	717 327	2 758 881	296 211	2 540 264
Brasil	47 968 704	435 176 231	9 752 035	47 220 570	6 125 769	65 993 527
	COMPOSIÇÃO PERCENTUAL					
Ceará	100	100	32,0	16,0	11,0	14,0
Pernambuco	100	100	31,0	23,0	11,0	13,0
Bahia	100	100	24,0	13,0	15,0	13,0
Minas Gerais	100	100	22,0	9,0	10,0	54,0
São Paulo	100	100	18,0	6,0	6,0	12,0
Paraná	100	100	28,0	10,0	13,0	13,0
Rio Grande do Sul	100	100	28,0	15,0	11,0	14,0
Brasil	100	100	21,0	11,0	13,0	16,0
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL*					
	1970/1975		1970/1975		1970/1975	
Ceará	23,81		6,99		29,27	
Pernambuco	16,59		9,72		19,67	
Bahia	39,31		23,44		33,62	
Minas Gerais	31,51		9,46		83,53	
São Paulo	40,09		10,71		56,74	
Paraná	35,50		8,97		35,69	
Rio Grande do Sul	22,40		7,64		26,37	
Brasil	27,80		12,72		32,27	

FONTE: Regionalização das transações do Setor Público - IBRE - FGV.

\* Calculada a preços constantes - Base 1965.

## QUADRO XXI

PARTICIPAÇÃO DE CADA NÍVEL DE GOVERNO E DE CADA SEGMENTO DA ADMINISTRAÇÃO  
POR UNIDADE DE DESPESA TOTAL SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS

PROG. ESTADOS	CATEGORIA	SETORES DA ADM.						TOTAL
		UNIÃO			ESTADOS			
		Cen.	Desc.	Emp.	Cen.	Desc.	Emp.	
Agricultura	PE	0,08	0,48	0,09	0,12	0,05	0,18	1
	BA	0,06	0,45	0,35	0,9	0,03	0,02	1
	MG	0,06	0,09	0,55	0,13	0,10	0,07	1
	SP	0,02	0,02	0,24	0,61	0,11	-	1
	PR	0,05	0,14	0,51	0,21	0,07	0,03	1
	RS	0,05	0,06	0,30	0,23	0,36	-	1
	BR	0,30	0,21	0,16	0,13	0,05	0,15	1
Serv./Públicos	PE	0,03	0,01	-	0,25	0,70	-	1
	BA	0,01	-	-	0,99	-	-	1
	MG	0,01	-	-	0,08	0,91	-	1
	SP	-	-	-	0,62	0,38	-	1
	PR	-	-	-	0,68	0,32	-	1
	RS	-	-	-	0,95	0,05	-	1
	BR	0,03	-	-	0,69	0,28	-	1
Energia	PE	0,04	-	0,42	-	-	0,54	1
	BA	-	-	0,68	-	0,04	0,28	1
	MG	-	-	0,54	0,12	0,03	0,29	1
	SP	-	-	0,34	0,08	0,14	0,44	1
	PR	-	-	0,66	-	-	0,34	1
	RS	-	-	0,59	0,11	-	0,29	1
	BR	0,06	0,01	0,44	0,05	0,03	0,41	1
Transp./Com.	PE	0,15	0,13	0,49	-	0,15	0,08	1
	BA	0,16	0,05	0,49	0,04	0,25	0,01	1
	MG	0,12	0,05	0,68	0,01	0,14	-	1
	SP	0,07	0,01	0,56	0,08	0,15	0,13	1
	PR	0,12	0,04	0,57	-	0,26	-	1
	RS	0,12	0,08	0,56	0,02	0,19	0,03	1
	BR	0,15	0,18	0,44	0,03	0,10	0,10	1
Ed. Cultura	PE	0,04	0,58	-	0,36	0,02	-	1
	BA	0,01	0,38	-	0,57	0,04	-	1
	MG	0,01	0,38	-	0,57	0,04	-	1
	SP	-	0,03	-	0,74	0,22	-	1
	PR	-	0,22	-	0,55	0,23	-	1
	RS	0,01	0,26	-	0,73	-	-	1
	BR	0,07	0,26	-	0,55	0,12	-	1
Saúde/Saneam.	PE	0,02	0,21	-	0,06	0,05	0,66	1
	BA	0,02	0,14	-	0,11	0,04	0,69	1
	MG	0,03	0,59	-	0,12	0,11	0,15	1
	SP	-	0,29	-	0,14	0,34	0,23	1
	PR	0,01	0,47	-	0,09	0,08	0,35	1
	RS	0,01	0,57	-	0,17	0,07	0,18	1
	BR	0,05	0,34	-	0,12	0,17	0,32	1

FONTE: FIBGE - FGV.



## QUADRO XXII

## PARTICIPAÇÃO DE CADA NÍVEL DE GOVERNO E DE CADA SEGMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

## POR UNIDADE DE INVESTIMENTO SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS

PROG. ESTADOS		SETORES DA ADM.						TOTAL
		UNIÃO			ESTADOS			
		Cen.	Desc.	Emp.	Cen.	Desc.	Emp.	
Agricultura	PE	-	0,75	-	0,03	0,2	0,20	1
	BA	-	0,73	0,02	0,07	-	0,18	1
	MG	0,01	0,35	0,01	0,01	0,10	0,52	1
	SP	0,01	0,03	0,02	0,60	0,34	-	1
	PR	0,02	0,19	-	0,04	0,38	0,38	1
	RS	0,01	0,37	0,21	0,41	-	-	1
	BR	0,07	0,42	0,24	0,09	0,06	0,11	1
Serv./Públicos	PE	0,17	-	-	0,07	0,76	-	1
	BA	0,10	0,59	-	0,12	0,19	-	1
	MG	0,01	-	-	-	0,99	-	1
	SP	0,01	-	-	0,05	0,94	-	1
	PR	-	-	-	0,03	0,97	-	1
	RS	-	-	-	0,64	0,36	-	1
	BR	0,04	-	-	0,26	0,70	-	1
Energia	PE	-	-	0,59	-	-	0,41	1
	BA	-	-	0,47	-	-	0,53	1
	MG	-	-	-	-	0,07	0,93	1
	SP	-	-	0,16	-	-	0,84	1
	PR	-	-	-	-	-	1,00	1
	RS	-	-	0,43	-	-	0,57	1
	BR	0,02	0,01	0,45	-	0,01	0,51	1
Transp./Com.	PE	0,01	0,25	0,63	-	0,04	0,07	1
	BA	-	0,06	0,47	0,04	0,42	0,01	1
	MG	-	0,04	0,73	0,01	0,22	-	1
	SP	-	0,02	0,35	-	0,23	0,40	1
	PR	-	0,05	0,58	-	0,36	-	1
	RS	-	0,13	0,50	-	0,32	0,05	1
	BR	0,03	0,28	0,41	-	0,18	0,09	1
Ed. Cultura	PE	-	0,87	-	0,04	0,09	-	1
	BA	-	0,35	-	0,52	0,13	-	1
	MG	0,02	0,62	-	0,26	0,10	-	1
	SP	-	0,02	-	0,65	0,33	-	1
	PR	-	0,28	-	0,03	0,69	-	1
	RS	-	0,25	-	0,75	-	-	1
	BR	0,03	0,24	-	0,45	0,28	-	1
Saúde/Saneam.	PE	-	0,02	-	-	0,01	0,97	1
	BA	-	0,01	-	-	0,01	0,98	1
	MG	-	0,18	-	-	0,26	0,56	1
	SP	-	-	-	0,11	0,48	0,40	1
	PR	-	0,04	-	-	0,12	0,84	1
	RS	-	0,09	-	0,46	-	0,45	1
	BR	0,03	0,08	-	0,05	0,18	0,67	1

FONTE: FIBGE - FGV.

## Quadro XXIII

## CONCENTRAÇÃO REGIONAL DOS INVESTIMENTOS POR SEGMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

1975

(Em Percentual)

SETORES	REGIÕES	REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE			REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE		
		Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.	Cent.	Desc.	Emp.
Gov. Adm.	União	0,01	0,35	-	-	0,24	-	0,05	0,22	-	-	0,02	-	0,93	0,17	-
	Estado	0,05	0,09	-	0,22	0,15	-	0,55	0,10	-	0,10	0,62	-	0,08	0,04	-
	Total	0,02	0,30	-	0,06	0,22	-	0,16	0,20	-	0,03	0,14	-	0,73	0,14	-
Agricultura	União	0,41	0,12	0,04	0,02	0,64	0,01	0,06	0,10	0,13	0,01	0,02	0,01	0,51	0,13	0,82
	Estado	0,03	-	0,04	0,06	0,02	0,49	0,63	0,73	0,03	0,06	0,09	0,02	0,02	0,16	0,42
	Total	0,21	0,10	0,04	0,04	0,56	0,16	0,47	0,18	0,10	0,04	0,03	0,01	0,24	0,13	0,69
Energia	União	0,50	-	0,05	-	0,01	0,30	0,01	0,99	0,52	-	-	0,14	0,49	-	-
	Estado	-	-	0,01	0,09	-	0,13	0,21	0,85	0,57	0,70	-	0,18	-	0,14	0,12
	Total	0,42	-	0,03	0,01	0,01	0,21	0,04	0,95	0,54	0,11	-	0,16	0,41	0,04	0,06
Ind./Comércio	União	0,03	-	-	-	0,01	0,08	0,85	0,94	0,88	-	-	0,03	0,13	0,05	-
	Estado	-	-	0,02	0,72	0,24	-	0,13	0,75	0,58	0,15	-	0,40	-	-	-
	Total	0,01	-	-	0,61	0,06	0,08	0,24	0,90	0,89	0,12	-	0,03	0,02	0,04	-
Ed. Cultura	União	0,05	0,04	-	-	0,29	-	0,58	0,42	-	-	0,17	-	0,57	0,09	-
	Estado	0,02	0,01	-	0,06	0,04	-	0,75	0,68	-	0,13	0,16	-	0,04	0,11	-
	Total	0,02	0,02	-	0,06	0,16	-	0,72	0,56	-	0,12	0,16	-	0,08	0,10	-
Serv./Públicos	União	0,27	0,96	1,00	0,16	-	-	0,28	0,04	-	-	-	-	0,29	-	-
	Estado	-	-	0,02	0,01	0,03	0,47	0,23	0,94	0,46	0,02	0,03	0,06	0,73	-	-
	Total	0,04	0,01	0,02	0,03	0,03	0,47	0,24	0,93	0,46	0,02	0,03	0,06	0,68	-	-
Prev./Social	União	-	0,03	-	-	0,13	-	0,70	0,66	-	-	0,10	-	0,30	0,09	-
	Estado	0,01	-	-	0,17	0,08	-	0,76	0,62	-	0,03	0,24	-	0,03	0,05	-
	Total	0,01	0,03	-	0,08	0,13	-	0,73	0,65	-	0,01	0,11	-	0,17	0,08	-
Transp./Comunic.	União	0,61	0,01	0,01	-	0,04	0,10	0,29	0,88	0,64	0,01	0,05	0,20	0,09	0,01	0,04
	Estado	-	0,05	-	0,36	0,11	0,02	0,35	0,46	0,96	0,29	0,33	0,03	-	0,05	-
	Total	0,55	0,03	0,01	0,03	0,07	0,08	0,30	0,72	0,69	0,03	0,16	0,17	0,08	0,02	0,04
Financeiro	União	-	-	0,02	-	-	0,11	-	-	0,61	-	-	0,15	-	-	0,11
	Estado	-	-	0,01	-	-	0,09	-	-	0,72	-	-	0,56	-	-	0,12
	Total	-	-	0,02	-	-	0,10	-	-	0,64	-	-	0,13	-	-	0,11
Mineração	União	-	-	0,15	-	-	-	-	-	0,83	-	-	0,02	-	-	-
	Estado	-	-	-	-	-	0,11	-	-	-	-	-	0,85	-	-	0,03
	Total	-	-	0,15	-	-	-	-	-	0,82	-	-	0,03	-	-	-
Saúde/Saneam.	União	0,16	0,08	-	-	0,10	-	0,35	0,66	-	-	0,12	-	0,48	0,03	-
	Estado	0,06	-	-	0,05	0,03	-	0,84	0,93	-	0,05	0,01	-	-	0,03	-
	Total	0,10	0,03	-	0,03	0,05	-	0,65	0,85	-	0,03	0,05	-	0,19	0,03	-
Def./Segurança	União	0,02	-	-	0,04	-	-	0,20	-	-	0,03	-	-	0,72	-	-
	Estado	0,01	-	-	0,05	0,05	-	0,90	0,11	-	0,02	0,81	-	0,02	0,02	-
	Total	0,01	-	-	0,04	0,05	-	0,33	0,11	-	0,02	0,21	-	0,59	0,02	-
Diversos	União	-	-	-	-	-	0,01	-	-	0,99	-	-	-	1,00	-	-
	Estado	-	-	0,11	-	0,12	0,57	1,00	0,81	0,20	-	0,07	0,08	-	-	0,05
	Total	-	-	0,07	-	0,12	0,37	-	0,81	0,49	-	0,07	0,05	1,00	-	0,03
Total Geral	União	0,14	0,04	0,02	0,01	0,12	0,12	0,14	0,74	0,72	0,01	0,06	0,10	0,70	0,04	0,03
	Estado	0,03	0,03	0,01	0,17	0,08	0,20	0,61	0,59	0,60	0,11	0,25	0,12	0,08	0,05	0,06
	Total	0,10	0,04	0,02	0,07	0,10	0,15	0,30	0,68	0,69	0,05	0,13	0,10	0,48	0,04	0,04

FONTE: IBGE-FGV.

QUADRO XXIV  
 FONTE DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS  
 GOVERNO ESTADUAL

ESTADOS	TIPO DE ADM.	CR\$ 1000.					
		(1) POUPANÇA PRÓPRIA 1978	(2) POUPANÇA ORÇAMENTÁRIA 1978	(3) AMORTIZAÇÃO 1978	(4) = 2-3 POUPANÇA ORÇAM. LÍQUIDA 1978	(5) INVESTIMENTOS 1978	(6) = 4 + 5 POUP. ORÇ. LÍQ./INVEST. 1978
CEARÁ	CONS.	- 780.489	1.349.085	138.740	1.210.345	1.317.413	91,87
PERNAMBUCO	CONS.	- 1.170.201	1.357.326	250.180	1.107.146	1.408.762	78,59
BAHIA	CONS.	28.503	4.698.251	659.037	4.039.214	6.176.776	66,36
MINAS GERAIS	CONS.	2.930.935	9.255.290	1.719.041	7.536.249	6.193.315	121,68
SÃO PAULO	CONS.	11.633.564	20.490.205	7.545.480	12.944.725	15.114.155	85,65
PARANÁ	CONS.	1.864.632	4.858.321	606.971	4.251.350	5.826.975	72,96
RIO GRANDE DO SUL	CONS.	- 2.569.072	659.806	1.341.818	- 572.384	1.687.253	-
BRASIL	CONS.	6.592.388	65.021.591	16.502.944	48.518.647	58.396.600	83,08

FONTE: FIBGE

Poupança Própria = (1) (Despesa de Custeio + Transferências - Amortização)

Poupança Orçamentária = Receita Própria + Receitas de Transferências - (1)





QUADRO XVIII  
CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS, 1975

GOVERNO ESTADUAL

(1)

(2)

CR\$ 1000.  
(3)

(4)

(5)

ESTADOS	LUCRO RETIDO	TRANSFERÊNCIAS UNIÃO + ESTADOS	INVESTIMENTO	AMORTIZAÇÃO	SUBSCRIÇÕES
CEARÁ	29.825	3.288	158.392	35.546	69.004
PERNAMBUCO	165.337	17.629	649.203	54.922	52.683
BAHIA	(-)225.441	94.686	459.242	241.974	27.212
MINAS GERAIS	581.311	-	3.049.794	1.443.961	631.349
SÃO PAULO	2.492.601	366.056	15.112.761	345.013	3.321.695
PARANÁ	227.020	4.767	1.114.824	679.526	827.150
RIO GRANDE DO SUL	701.690	67.576	2.774.314	561.503	770.619
NORTE	9.047	650	187.885	8.179	-
NORDESTE	(-) 30.279	115.603	1.266.837	332.442	148.899
SUDESTE	3.542.570	556.604	21.398.750	2.419.648	4.503.944
SUL	1.080.152	76.354	4.551.586	1.743.570	1.626.772
CENTRO OESTE	275.559	232.743	1.586.863	263.837	109.124
BRASIL	4.877.049	981.954	28.991.921	4.767.676	6.388.739

FONTE: CEF - FGV