

OS CUSTOS FINANCEIROS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Rogério Boueri*

1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, países nos quais o sistema federativo norteia as relações intergovernamentais são continuamente submetidos a uma tensão construtiva. De um lado, é reconhecido que os governos locais em geral estão mais a par das necessidades de seus constituintes, bem como têm maior interesse na consecução célere e eficiente de projetos que beneficiem a população local. Por outro lado, se os governos locais agirem exclusivamente de acordo com os interesses de suas populações, o resultado geral não será ótimo em termos federativos, uma vez que eles tenderão a subestimar o bem-estar do conjunto da federação e não terão a abrangência necessária para executar políticas de âmbito nacional, as quais transcendem suas fronteiras.

Uma federação equilibrada é aquela que concilia da melhor maneira este dilema, delegando a cada esfera de governo jurisdição sobre as políticas públicas que podem ser realizadas com eficiência por cada uma delas. Isto implica a descentralização de poder, bem como a divisão do território nacional em diversas áreas de jurisdição subnacional.

No caso brasileiro, esta divisão do território se dá em três esferas ou níveis de governo com jurisdições sobrepostas, o que torna nosso país um caso bastante especial entre as nações federativas. No entanto, tal divisão parece bem adequada à gestão de governo no Brasil, dadas a sua extensão territorial e a diversidade regional aqui existente.

O dinamismo econômico e social de uma federação pode levar a novas divisões territoriais de forma a adequar a realidade às necessidades da população em termos de políticas públicas. Estas novas divisões territoriais também podem decorrer de incentivos institucionais, quando estes favorecem financeiramente a divisão de estados ou municípios.

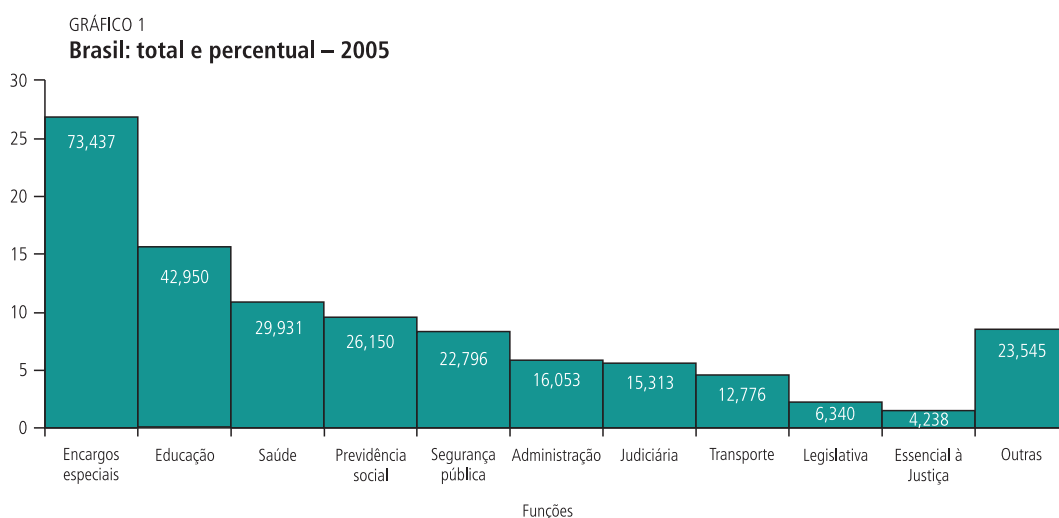
De qualquer forma, quando existe a perspectiva de divisão de um ente federativo, muitas vezes os benefícios são claramente explicitados pelos atores interessados, mas os custos, ignorados. Neste contexto o objetivo deste ensaio é estimar os custos inerentes ao funcionamento de uma unidade federativa (UF), no Brasil, buscando assim subsidiar o debate sobre as divisões estaduais ora propostas.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Em particular, serão averiguados os custos em termos dos gastos públicos associados às UFs e simulados os acréscimos sobre os mesmos, decorrentes dos projetos de secessão que tramitam atualmente, ou foram arquivados recentemente.

2 GASTOS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

Um dos custos mais importantes na criação de uma nova UF é aquele relacionado aos novos gastos que serão implementados. Como é sabido, para fazer face a suas responsabilidades federativas, os estados devem se municiar de uma máquina pública capaz de dar sustentabilidade a estas obrigações para com sua população. Tais obrigações estão dispersas em diversas funções, sendo que as mais importantes são descritas no gráfico 1. As barras representam a importância percentual de cada função no gasto, e o número dentro de cada barra, o valor absoluto dos gastos naquela função em bilhões de reais de 2005.¹



Quando os números individuais dos estados são comparados entre si, constata-se que a distribuição dos gastos públicos estaduais é bastante desigual na Federação brasileira. Como pode ser observado na tabela 1, tais montantes variaram, em 2005, de R\$ 1,037 bilhão (Roraima) a R\$ 75,947 bilhões (Estado de São Paulo). Sob o ponto de vista regional, a região Sudeste é a que apresenta maior volume de gasto público estadual, concentrando pouco mais de 1/4 do total do país (26,5%) enquanto, no outro extremo, a região Norte é a que gasta menos, com apenas 3,8% do total nacional.

Quando a variação em relação aos respectivos produtos internos brutos (PIBs) estaduais é considerada, o nível de heterogeneidade ainda se apresenta bastante alto. Neste caso, no entanto, as regiões Norte e Nordeste apresentam valores mais altos, provavelmente devido ao fato de seus PIBs serem relativamente baixos. Na análise dos dados estaduais, os casos extremos são o Acre, que atinge o valor máximo, comprometendo 37,27% do seu PIB com o funcionamento da máquina pública estadual, e na posição oposta, o Distrito Federal, cujos gastos atingem somente 8,51% do PIB.²

A despeito dessa baixa relação dos gastos públicos com o PIB, o Distrito Federal é a UF na qual existe o maior gasto por habitante na Federação (R\$ 2.937 por habitante) e o

1. Os números do gráfico 1 se referem a 2005 por uma questão de coerência com os dados que serão utilizados nas estimativas mais à frente.

2. No caso do Distrito Federal existe ainda o agravante de que esta UF desempenha as funções de governo municipal e estadual simultaneamente.

Maranhão é o estado com o menor valor (R\$ 619 por habitante). Em termos regionais, o Nordeste apresenta a menor proporção de gasto público estadual por habitante, cerca de R\$ 1.000, e a região Centro-Oeste, a maior razão, R\$ 1.853, embora esta quantia seja em grande parte devido ao valor elevado associado ao Distrito Federal, sem o qual o número agregado da região Centro-Oeste ficaria abaixo do da região Sudeste.

A tabela 1 apresenta também, nas colunas quinta e sexta, os PIBs e as populações de cada estado, respectivamente. Estas duas variáveis são fundamentais para se explicar o montante dos gastos estaduais. Ambas devem, em tese, apresentar relações positivas com os gastos.

TABELA 1

Gastos públicos, PIBs regionais e populações das UFs brasileiras – 2005

UF	Gastos públicos (R\$ bilhões)	Gastos públicos (% do PIB)	Gastos públicos <i>per capita</i> (R\$)	PIB (R\$ bilhões)	População (milhões de habitantes)
AC	1,670	37,27	2.494	4,482	0,670
AM	5,258	15,76	1.627	33,359	3,232
AP	1,340	30,69	2.254	4,367	0,595
PA	5,694	14,54	817	39,150	6,971
RO	2,515	19,49	1.639	12,902	1,535
RR	1,037	32,62	2.650	3,179	0,391
TO	2,506	27,59	1.919	9,084	1,306
Norte	20,020	18,79	1.362	106,522	14,699
AL	3,120	22,08	1.035	14,135	3,016
BA	14,348	15,78	1.039	90,943	13,815
CE	7,489	18,30	925	40,923	8,097
MA	3,780	14,93	619	25,326	6,103
PB	3,627	21,50	1.009	16,864	3,596
PE	9,334	18,70	1.109	49,904	8,414
PI	2,590	23,28	861	11,125	3,007
RN	3,804	21,30	1.267	17,862	3,003
SE	2,885	21,50	1.466	13,422	1,968
Nordeste	50,977	18,17	999	280,504	51,019
ES	6,877	14,57	2.018	47,191	3,408
MG	25,292	13,13	1.315	192,611	19,237
RJ	30,210	12,23	1.964	246,936	15,383
SP	75,947	10,45	1.878	727,053	40,443
Sudeste	138,326	11,40	1.763	1.213,791	78,472
PR	13,549	10,70	1.320	126,622	10,262
RS	17,575	12,18	1.621	144,344	10,845
SC	8,958	10,50	1.527	85,295	5,867
Sul	40,081	11,25	1.486	356,261	26,974
DF	6,852	8,51	2.937	80,517	2,333
GO	7,748	15,33	1.379	50,536	5,620
MS	4,148	19,17	1.832	21,642	2,264
MT	5,377	14,35	1.918	37,466	2,803
Centro-Oeste	24,125	12,69	1.853	190,161	13,021
Brasil	273,530	12,74	1.485	2.147,239	184,184

Fontes: STN e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto maior o contingente populacional de um estado, maiores as demandas por serviços e bens públicos e, conseqüentemente, maior o gasto público necessário para supri-las. Por outro lado, estados com maiores produções econômicas requerem, muito provavelmente,

maiores aportes de infra-estrutura, maiores níveis de fiscalização etc. Então, de acordo com este arrazoado, maiores PIBs requereriam maiores gastos públicos.

Existem inúmeros outros fatores que poderiam afetar o montante do gasto de um estado em particular, contudo, dois serão destacados pela análise presente: a área do estado em questão e o número de municípios que o integram.

A extensão territorial de um estado tem, possivelmente, uma relação direta com o seu gasto público, uma vez que estados maiores necessitam de maior infra-estrutura e os gastos administrativos seriam supostamente mais elevados.

Já no caso do número de municípios, efeitos contrastantes poderiam atuar sobre os montantes dos gastos. Por exemplo, um maior número de municípios poderia requerer mais atenção do governo estadual, implicando, assim, uma máquina maior. Mas, por outro lado, poderia haver ganhos de escala em estados com muitos municípios, o que diluiria os custos fixos do governo estadual. A tabela 2 apresenta os valores destas duas variáveis para as UFs brasileiras.

TABELA 2

Brasil: área e número de municípios das UFs brasileiras – 2005

UF	Área da UF (1.000 km ²)	Número de municípios na UF
AC	153,15	22
AM	1.577,82	62
AP	143,45	16
PA	1.253,16	143
RO	238,51	52
RR	225,12	15
TO	278,42	139
Norte	3.869,64	449
AL	27,93	102
BA	567,30	417
CE	146,35	184
MA	333,37	217
PB	56,58	223
PE	98,94	185
PI	252,38	223
RN	53,31	167
SE	22,05	75
Nordeste	1.558,20	1.793
ES	46,18	78
MG	588,38	853
RJ	43,91	92
SP	248,81	645
Sudeste	927,29	1.668
PR	199,71	399
RS	282,06	496
SC	95,44	293
Sul	577,21	1.188
DF	5,82	1
GO	341,29	246
MS	358,16	78
MT	906,81	141
Centro-Oeste	1.612,08	466
Brasil	8.544,42	5.564

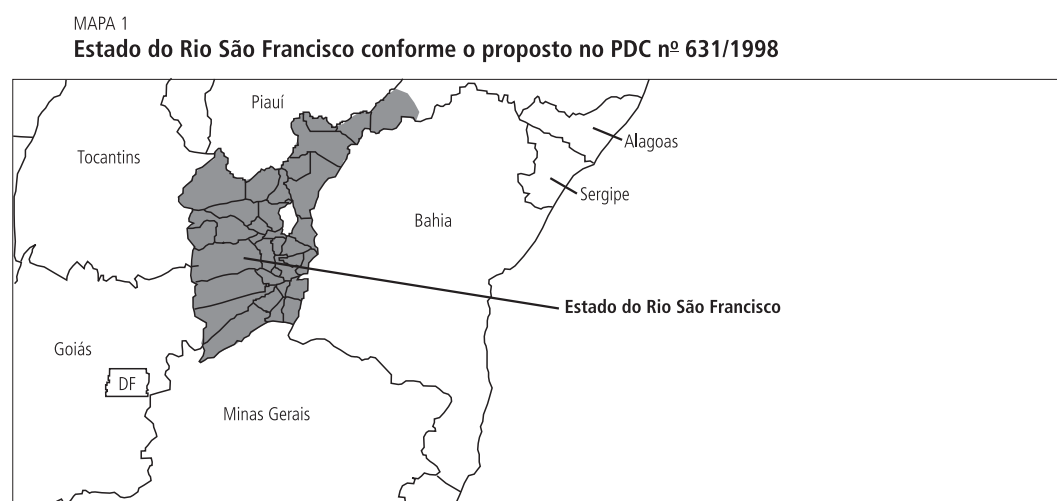
Fontes: STN e IBGE.

3 ESTIMATIVAS DOS GASTOS PÚBLICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS E OS PROJETOS PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

As estimativas apontam para um valor de R\$ 832 milhões anuais associado apenas ao custo fixo de manutenção de um estado no Brasil. Foi também estimado que cada habitante acresce R\$ 564,69 ao gasto público estadual e que cada real produzido em um estado requer um aumento de 7,5 centavos em termos de gasto público estadual. A área territorial dos estados e o número de municípios neles contidos não apresentaram correlação significativa com os gastos públicos estaduais.

Duas propostas de criação de novos estados tramitam atualmente no Congresso Nacional sob a forma de Projeto de Decreto do Congresso (PDC).

A primeira proposição a ser analisada será o PDC nº 631/1998, que propõe a criação do Estado do Rio São Francisco a partir de 34 municípios da Bahia. O mapa 1 mostra como seria a configuração territorial deste novo estado. Como foi frisado anteriormente, por algum motivo, o PDC não inclui o município de Wanderley, embora esteja no interior do novo estado proposto e já existisse na ocasião que o projeto foi lançado.



Fontes: IBGE e Câmara dos Deputados.

A área total do Estado do Rio São Francisco compreenderia 30% daquela do atual Estado da Bahia. Como já foi citado, o gasto estimado do novo estado giraria em torno de R\$ 1,6 bilhão por ano, o que corresponderia a cerca de 29% do PIB do estado (calculado a partir do PIB dos municípios integrantes). Os gastos estaduais conjuntos dos estados do Rio São Francisco e da Bahia seriam 5,77% maiores do que aqueles oriundos de uma Bahia única. O PIB do estado seria 6% do PIB baiano, aproximadamente, bem como da sua população, o que significa que o PIB *per capita* da nova unidade seria muito semelhante à média do estado de origem.

O PDC nº 570/2008 trata da criação do Estado do Triângulo, a partir de 66 municípios do oeste mineiro. O mapa 2 apresenta a configuração deste estado proposto.

O PIB do Estado do Triângulo seria, em 2005, de aproximadamente R\$ 32 bilhões, o que corresponderia a 16,5% do PIB de Minas Gerais naquele ano. O novo estado também abarcaria cerca de 11% da população e 15% da área do estado de origem.



Fontes: IBGE e Câmara dos Deputados.

Quanto aos gastos estaduais, eles seriam de R\$ 4,21 bilhões em 2005 e representariam 13,2% do PIB do novo estado. Quando se considera o aumento de gastos decorrentes da divisão de Minas Gerais, observa-se que tal cisão elevaria em 3,44% os gastos públicos estaduais nos dois estados, comparados aos gastos unificados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de novos estados pode ser, em tese, justificada pela adequação da realidade territorial a novas realidades socioeconômicas oriundas do dinamismo e da evolução das diversas regiões do país.

Contudo, na maior parte das vezes, os propositores da criação de novos estados focam seus argumentos nos benefícios a serem auferidos pelas populações da região, sem analisar em maiores detalhes os custos econômicos e financeiros associados a tais proposições.

Dentro deste contexto, este trabalho procurou avaliar tais custos. O custo fixo para a manutenção de um novo estado na Federação brasileira foi estimado em R\$ 832 milhões por ano. Foi detectado também que os custos de manutenção dos estados, expressos pelo gasto público estadual, crescem com a população e com a produção econômica da unidade. Foi estimado que cada habitante acresce R\$ 564,69 ao gasto público estadual e que cada real de produção, ou seja, de PIB estadual eleva tal gasto em 7,5 centavos. Todos estes números foram obtidos a partir de estimativas que levaram em conta os dados observados em 2005. O número de municípios existente nos estados e a área territorial do mesmo não apresentaram correlação significativa com o total de gastos estaduais observados.

As simulações realizadas para os dois PDCs que tramitam atualmente na Câmara dos Deputados indicam que a criação do Estado do Rio São Francisco e do Estado do Triângulo elevariam os gastos públicos estaduais em, respectivamente, 3,44% e 5,77% quando comparados com os gastos dos estados de origem em 2005. No caso do Estado do Rio São Francisco, o gasto estadual poderia chegar a 29% de seu PIB.