

# Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados \*

FERNANDO REZENDE \*\*

*Ao longo das duas últimas décadas, as relações intergovernamentais na Federação brasileira sofreram importantes mudanças que alteraram a natureza da dependência dos governos subnacionais em relação ao poder central. A centralização tributária — freqüentemente criticada — não é a única, e nem sempre a mais importante, manifestação da perda de autonomia de estados e municípios. Há que destacar, também, os efeitos das transformações institucionais na organização do Estado brasileiro que esvaziaram a capacidade de intervenção dos governos locais, transferindo as decisões de investimento para a órbita das autarquias, fundações e empresas estatais, cuja vinculação à autoridade estadual é mais formal do que efetiva, constituindo, na realidade, órgãos subsidiários das “matrizes” federais do respectivo setor. O artigo cuida, portanto, de caracterizar as várias faces dessa dependência e de analisar as suas implicações no tocante ao agravamento da crise financeira de estados e municípios. Argüi-se que, entre outros efeitos, a perda de autonomia contribuiu para afrouxar os controles sobre a expansão do dispêndio público, facilitar a ampliação do endividamento, provocar maior desperdício, pela participação simultânea de dois ou mais órgãos públicos na execução de um só programa, e reduzir a representatividade nas decisões governamentais.*

\* Este artigo resume, sob a perspectiva do autor, os resultados de uma pesquisa que contou com a participação de técnicos das Secretarias de Fazenda dos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia, cuja colaboração desinteressada merece a nossa profunda gratidão. Agradecemos, ainda, aos comentários de leitores anônimos a uma versão preliminar do texto, os quais permitiram eliminar algumas de suas imperfeições, e à colaboração de Ismael Abatti na organização dos dados aqui utilizados.

\*\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

## 1 — Introdução

As duas últimas décadas testemunharam modificações profundas na organização institucional do setor público brasileiro e na natureza das relações intergovernamentais, que mudaram tanto quantitativa quanto qualitativamente, alterando a natureza da dependência dos governos subnacionais 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 estatal 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 casos, 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 do que se convencionou chamar de planejamento para negociação é uma das manifestações mais concretas da perda de autonomia.

Neste artigo, busca-se 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 destinadas a reforçar o equilíbrio da Federação brasileira.

## 2 — 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 15 anos, a dependência financeira evoluiu quantitativa e qualitativamente. À ampliação inicial das transferências tributárias — com a criação do FPE em 1967 —, seguiu-se a participação estadual em tributos específicos (Salário-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 refletiu-se na progressiva perda de importância dos recursos próprios 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 Nor-

deste, onde a receita própria já representa menos da metade da receita total.<sup>1</sup>

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, que, para alguns estados, já representam uma parcela tão ou mais importante que aquela referente às transferências fiscais.<sup>2</sup>

É claro que isso representa mais do que uma simples alteração quanto à origem dos recursos transferidos, pois muda, principal-

<sup>1</sup> Não faz sentido, aqui, estabelecer distinção entre as Administrações 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, as quais 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” (cf. Tabela 1).

<sup>2</sup> 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 (cf. Tabela 2). 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 (cf. *O Globo*, de 9 de dezembro de 1981) informava que o MEC iria repassar, via convênios, Cr\$ 116 bilhões para os estados aplicarem na área de educação naquele ano.

mente, a natureza da dependência.<sup>3</sup> 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 seja vinculada a aplicações específicas, a 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 idiosincrasias 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 e, mais ainda, mesmo após adicionarmos as transferências fiscais, o saldo entre receitas e despesas correntes apresenta-se negativo. Estamos frente a uma situação para a qual a solução encontrada vem sendo a de atender casuisticamente aos problemas de

<sup>3</sup> Do ponto de vista financeiro, as mudanças qualitativas na dependência refletiram-se em um progressivo abrandamento das vinculações de receitas transferidas. Em conseqüência, as receitas vinculadas deixaram de ser um fator relevante para analisar a perda de autonomia das autoridades estaduais nas decisões de gasto.

emergência, diluindo-se, em conseqüência, a responsabilidade. Se não é renovado o convênio com o MEC, não é possível manter em dia o pagamento dos professores; 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 ao setor empresarial, a dificuldade de caracterização da dependência 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 *deficit* acumulado pelas empresas estaduais cresceu juntamente com o *deficit* das estatais controladas pela União, na medida em que o ritmo de expansão do dispêndio mostrou-se 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 e 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 torna-se mais aparente, uma vez que a política antiinflacionária submete os reajustamentos tarifários a controles mais rigorosos, enquanto os custos continuam expandindo-se 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 Indireta. 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 *deficit* público, no período mais recente o Estado lançou mão de procedimentos mais sofisticados. A partir de meados dos anos 60 e primeira metade dos anos 70, a cobertura do hiato de recursos a nível do setor público fez-se 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 *deficit* 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 assemelhem-se quanto às conseqüências, elas se distinguem do ponto de vista das relações intergovernamentais. No primeiro momento, os estados não participaram, uma vez que não dispunham do poder de emitir moeda para cobrir *deficits* 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 pólos 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.<sup>4</sup> 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 endividaram-se 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 estaduais 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.

Neste sentido, os indicadores são bastante eloqüentes. 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.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A inclusão de algumas dessas empresas no rol das estatais controladas pela SEST é prova eloqüente desse fato.

<sup>5</sup> Dados do IBGE 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). Nos órgãos públicos (Administrações 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



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 da Administração Descentralizada (autarquias e fundações) recebem recursos vinculados ao próprio setor de atividade — os investimentos rodoviários realizados pelo sistema DNER/DER 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 da Administração Direta, embora esse não seja um fato muito discutido. Nesta última, as transferências são feitas globalmente, e os controles são muito mais formais do que efetivos. Para as empresas, os repasses processam-se 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 Adminis-

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. Os principais dados a respeito são apresentados nas Tabelas 4 e 5.

tração Direta dependem coletivamente de recursos federais e competem entre si por uma participação maior nos investimentos realizados através do orçamento.

### 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 das 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 exige 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 ocorreu não apenas com relação a investimentos, mas também no

que se refere a gastos correntes, revelando o caráter mais permanente dessa intervenção.<sup>6</sup>

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 complementação salarial das equipes técnicas dos governos estaduais. O principal exemplo a respeito é o relativo à implantação e desenvolvimento dos sistemas estaduais de planejamento. Em grande parte dos estados, uma elite burocrática formou-se 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.

### 3 — 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

<sup>6</sup> Cf. FGV/IBRE/CEF (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 (cf. Tabela 6). 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 dis-

plano macroeconômico, a centralização tributária e a necessidade de maior controle sobre a expansão do dispêndio público eram considerados requisitos indispensáveis a uma mais eficiente política anti-inflacionária. No plano microeconômico, a incompetência local era freqüentemente 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 eloqüente de que as mudanças institucionais no setor público não propiciaram um melhor controle sobre o dispêndio global. Estimativas conservadoras sugerem que o *deficit* 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, avolumaram-se, principalmente em anos recentes, as queixas das autoridades locais quanto à 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.<sup>7</sup>

pêndio 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 a despesa direta da Administração Descentralizada federal no estado (97% em 1975).

<sup>7</sup> O Paraná constitui a principal divergência a este padrão entre os principais estados brasileiros. Segundo o estudo realizado pela Secretaria de Finanças do Paraná (1982), 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.

É óbvio que uma piora na situação financeira no passado recente, quando as receitas estaduais (próprias + transferidas) cresceram a taxas elevadas, só se explica por um acréscimo mais que proporcional nos gastos.<sup>8</sup> Como explicar, entretanto, o elevado crescimento das despesas estaduais 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 defrontam 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 estabelecermos uma base quantitativa para comparação.

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, a constatação assume grande importância, pois revela que as teses defendidas por Niskanen (1971) e Caiden e Wildawsky (1974) são mais importantes para explicar o comportamento dos gastos públicos do que os modelos "racional" de comportamento.<sup>9</sup> Segundo Niskanen, o burocrata visa a maximizar o tamanho de seu orçamento, uma vez que a importância

<sup>8</sup> As Tabelas 7 e 8 reúnem as informações disponíveis sobre crescimento da despesa e da receita estadual a partir de 1965.

<sup>9</sup> Uma simples comparação entre taxas agregadas de crescimento do dispêndio, da população e da renda estadual mostra que seria difícil encontrar uma explicação "racional" para o crescimento dos gastos com base no efeito do crescimento econômico e demográfico sobre a demanda de serviços públicos (cf. Tabela 9).

da organização mede-se pelo volume de recursos que ela comanda. Uma vez assegurados os recursos, é necessário que eles sejam aplicados para evitar dificuldades futuras de negociação (Caiden e Wildawsky).

O ajustamento dos gastos a variações na disponibilidade de recursos não é regular 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 encarrega-se de fazer com que seja muito difícil 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.

Durante a fase de relativa abundância que coincidiu com o período áureo do crescimento econômico recente do país, 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>10</sup>

<sup>10</sup> Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (1980) 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 70 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.

Os estados menos desenvolvidos puderam contar com a expansão das transferências, o que lhes permitiu manter o ritmo de expansão do dispêndio. Por sua vez, a proliferação de fundos de financiamento e o estímulo ao endividamento externo permitiram que os gastos da Administração Indireta em geral continuassem se expandindo a taxas elevadas.

A análise das variações observadas nos principais componentes da receita e despesa do setor público estadual (Administrações Central e Descentralizada) revela alguns fatos interessantes (Tabelas 7 e 8):

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, aos quais, 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 as 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 explica 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) recrudescceu 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 70.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> Terceiro, as necessidades nacionais de divisas estrangeiras criaram facilidades — e em alguns casos até induziram — à obtenção de recursos no exterior.

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. Como as empresas estaduais são, de fato, subsidiárias da “matriz” nacional, as recentes facilidades para obtenção de recursos externos induziram muitas delas 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

<sup>11</sup> Os dados foram extraídos do trabalho de Macedo (1981).

<sup>12</sup> Para uma idéia aproximada da multiplicação dos fundos de financiamento, consultar IPEA/INOR (1979) e MF/SEF (1980).

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. A emissão de títulos seria limitada a 50% do total da dívida consolidada interna.<sup>13</sup>

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 não se aplicam a todas as opções de crédito. O crédito direto de fornecedores e o crédito “forçado” sob a forma de “restos a pagar”, por exemplo, 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 “extralimite”.<sup>14</sup>

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 extralimite, além de descongestionada, tem dupla mão de direção, isto é, as operações expandem-se, aí, 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

<sup>13</sup> Cf. Resoluções n.ºs 62, de 28 de outubro de 1975, e 93, de 10 de outubro de 1976, do Senado Federal.

<sup>14</sup> Note-se que os dados mencionados na página anterior mostram que o total da dívida consolidada (intra e extralimite) já teria ultrapassado o limite de 70% da receita tributária para o conjunto dos estados brasileiros.

expansão do crédito extralimite 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 extralimite — 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; e 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 chancelados 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.

Ainda com relação à obtenção de recursos no exterior, disposições recentes facultaram aos estados ampliar a captação de recursos externos via Resolução n.º 63.<sup>15</sup> 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.

<sup>15</sup> Portaria n.º 15, de 11 de fevereiro de 1981, da SEPLAN.

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 *deficits* 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, ele é, provavelmente, 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 ao 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.

No que diz respeito aos "restos a pagar", os dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (1982) mostram que a dívida de curto prazo 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 *superavits* orçamentários.

Um ponto importante a destacar é o fato de os estados mais pobres, em virtude de sua menor capacidade de endividamento, verem-se, com muito mais freqüência, 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 avaliação mais precisa 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 extralimite — 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 Indireta 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 bi-

lhões 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.<sup>16</sup> 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 empréstimos efetuadas 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 desse endividamento. 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

<sup>16</sup> 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% desse montante (Tabela 10).

Reforma. Há organizações criadas apenas com a finalidade 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 conseqüência 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 de 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.

É inegável 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 esquivar-se 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 ocorreu 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 a 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 acompanhada 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.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Dados da FGV/IBRE/CEF (1975) permitem calcular que, para cada cruzeiro aplicado na função agricultura naquele ano, a União aplicou 67 centavos: 30 por intermédio da Administração Central, 21 por meio da Adminis-

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, às 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 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 se compararmos 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.

tração Descentralizada e 16 através do setor empresarial. A parte dos estados dividiu-se da seguinte maneira: 13 centavos da Administração Central, 5 da Administração Descentralizada e 15 do setor empresarial. Na área de saúde e saneamento, a União aplicou 37 centavos (34 por intermédio da Administração Descentralizada), distribuindo-se da seguinte maneira a parcela dos estados: 12 centavos da Administração Central, 17 da Administração Descentralizada e 32 da atividade empresarial. Os coeficientes variam por estado e por função, conforme pode ser observado nos dados apresentados na Tabela 11.

### 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 conseqüências 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 tornam 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 revelam uma acentuada concentração da repartição regional dos investimentos públicos. Em termos agregados, a região Sudeste concentrava, em 1975, 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.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Cf. Tabela 12. Vale a pena notar que não é o pequeno incremento na participação da região Sudeste entre 1970 e 1975 que denota o efeito da dependência sobre a concentração regional dos investimentos, mas sim o fato de que esses investimentos foram sendo progressivamente deslocados para o setor empresarial.

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 transferências 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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 a importância do problema é o mesmo argumento utilizado para explicar a concentração intra-regiões: a predominância do setor empresarial como agente encarregado da execução dos investimentos

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> Ainda que o balanço agregado de receitas e despesas federais por região (Administrações 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.

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.<sup>21</sup>

### 3.5 — Dependência e controle financeiro

Outra conseqüência 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 complementar 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.

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>22</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 capa-

<sup>21</sup> Este aspecto do efeito concentrador dos critérios utilizados para a realização de investimentos públicos tem sido enfatizado por Véspero Mendes — ex-Secretário de Planejamento e atual Secretário de Administração do Paraná. Para um resumo dessas idéias, cf. Mendes (1980).

<sup>22</sup> Cf. Rezende (1980).

cidade futura de investimentos e/ou para uma ampliação do *deficit* governamental.<sup>23</sup>

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 a despesas de capital. Tendo em vista o caráter recorrente desses gastos e a instabilidade das receitas transferidas,<sup>24</sup> um eventual corte no montante dos fundos ou uma repentina mudança nos critérios de repartição colocam 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

<sup>23</sup> A análise da Secretaria de Finanças do Paraná (1982), realizada para o caso desse 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. O mesmo ocorreu na Bahia, onde buscou-se preservar a capacidade de investimento comprimindo as aplicações em programas sociais. Cf. Secretaria da Fazenda da Bahia (1981).

<sup>24</sup> Estudo recente da Secretaria de Planejamento do Espírito Santo (1981) mostra a elevada instabilidade das transferências do FPE e do FE, o que dificulta uma melhor programação das finanças estaduais.

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 estimativas 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 referem Caiden e Wildawsky (1974) constitui a essência do antiplanejamento e traduz-se 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 aumenta a pressão das instituições da Administração Descentralizada sobre o Tesouro Nacional. Como a saúde financeira dessas instituições depende da 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.

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 antiplanejamento, 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 tornar-se ainda mais grave. Nesse caso, os fatos consumados podem constituir-se 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**

Um corolário importante da centralização de decisões 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 diminuem a permeabilidade das políticas públicas a variações temporais e espaciais nas prioridades, em decorrência da segmentação dos fundos de financiamento.

O fracasso de propostas que defendiam a centralização das decisões orçamentárias como forma de aumentar a racionalidade do dispêndio público decorre da 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 processam-se em *petit comité*, não se beneficiando de uma maior transparência. A burocracia reage contra tentativas de cortes mais profundos em seus orçamentos e 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.

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 eqüitativa representação dos interesses coletivos no processo decisório.

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 eqüidade, principalmente no que se refere à distribuição regional das aplicações. Uma vez que as comunidades mais pobres têm menor capacidade financeira, seria impossível manter um 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.

#### 4 — 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 financeira dos principais estados brasileiros. Em um documento das Secretarias de Fazenda de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa

Catarina e São Paulo (1979) 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 abstém-se 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.

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: aumento nas alíquotas do ICM nas operações internas, diferenciação de alíquotas nas operações interestaduais, eliminação das vinculações nas receitas transferidas e cancelamento de alguns benefícios, propiciando um alívio temporário na situação financeira. Vale a pena lembrar que essa recuperação resultou também de uma contenção do custeio decorrente da compressão salarial<sup>25</sup> e da redução dos gastos em programas sociais.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Conforme estudo recente do Centro de Estudos Fiscais da FGV, a folha de salários da Administração Direta estadual baixou de 3,5% do PIB em 1970 para 2,5% em 1980. Cf. *Conjuntura Econômica*, 36(2), fev. 1982.

<sup>26</sup> A recuperação da poupança orçamentária, como resultado das medidas mencionadas no parágrafo anterior, e a ampliação do endividamento permitiram, por exemplo, que a Administração Direta do Estado de Pernambuco recuperasse um papel mais importante na política estadual de investimentos. Cf. *Secretaria da Fazenda de Pernambuco* (1982).

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 contas 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 — um dos estados que se encontram em situação mais difícil — e o vizinho Paraná é bastante elucidativa. Enquanto a dívida pública daquele estado já assumia proporções elevadas na segunda metade da década de 60, o Paraná apresentava uma situação mais confortável. Assim, enquanto o crescimento acelerado da economia permitiu que este último adiasse a expansão da dívida até a segunda metade da década de 70, boa parte do crescimento da receita no Rio Grande do Sul já vinha sendo drenada 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.<sup>27</sup>

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

<sup>27</sup> O estudo da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (1982) revela de forma inequívoca os problemas decorrentes da crescente expansão da dívida sobre o comportamento das finanças estaduais.

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 70 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 motivos geográficos, culturais ou econômicos. Provavelmente, esse é um campo fértil para investigações históricas, buscando averiguar 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 estão 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, do crescimento quantitativo e qualitativo do setor público. A questão é complexa e não comporta, portanto, uma tentativa isolada de propor soluções, que devem surgir como fruto de um maior debate sobre o tema.

TABELA 1

*Composição percentual da receita do setor público estadual:  
Administrações Central, Descentralizada e Consolidada*

		Receita própria		Transferências federais		Operações de créditos	
		1965	1978	1965	1978	1965	1978
Estados selecionados							
Ceará	Central	94,74	48,92	---	49,36	5,26	---
	Descentralizada	8,15	22,04	34,39	5,00	13,92	0,38
	Consolidada	77,58	52,56	—	46,15	9,42	0,14
Pernambuco	Central	93,48	63,58	5,56	24,33	0,38	12,08
	Descentralizada	21,42	21,84	50,83	30,97	0,46	5,78
	Consolidada	80,19	58,07	18,81	29,43	0,43	11,65
Bahia	Central	83,26	55,37	10,38	27,80	6,37	16,80
	Descentralizada	30,52	11,58	31,39	5,20	12,93	14,54
	Consolidada	76,44	51,17	15,44	25,44	8,12	19,91
Minas Gerais	Central	81,03	65,74	12,14	18,91	6,84	13,15
	Descentralizada	16,97	25,04	0,72	4,47	14,34	0,77
	Consolidada	78,17	66,27	11,14	18,25	10,63	12,01
São Paulo	Central	92,94	81,07	7,06	8,98	---	9,55
	Descentralizada	30,95	36,65	0,07	0,24	---	9,62
	Consolidada	94,48	80,61	6,23	7,39	---	11,63
Paraná	Central	77,44	70,54	1,00	10,43	21,56	19,03
	Descentralizada	13,27	11,57	16,24	11,33	33,19	4,20
	Consolidada	66,18	64,83	5,98	13,99	27,83	17,98
Rio Grande do Sul	Central	93,94	67,01	3,43	11,64	2,63	21,26
	Descentralizada	25,31	43,95	40,05	19,11	8,90	1,59
	Consolidada	85,34	66,78	10,69	13,58	3,97	19,06
Totais regionais							
Norte	Central	73,47	38,84	25,51	64,05	0,98	7,11
	Descentralizada	6,38	17,00	41,50	27,12	3,39	9,66
	Consolidada	62,82	34,51	36,18	49,13	1,96	8,42
Nordeste	Central	88,68	49,58	6,63	39,59	4,63	9,57
	Descentralizada	18,24	18,85	42,76	8,82	5,81	10,10
	Consolidada	75,27	48,71	17,79	36,72	5,36	11,65
Sudeste	Central	90,44	75,86	7,99	11,56	1,43	11,10
	Descentralizada	29,39	35,85	1,23	0,84	6,24	7,35
	Consolidada	87,89	76,34	7,26	10,03	3,54	11,90
Sul	Central	86,36	65,77	3,34	11,49	10,19	22,19
	Descentralizada	16,89	21,37	20,51	10,63	18,00	2,95
	Consolidada	77,72	64,39	8,55	13,38	13,64	20,39
Centro-Oeste	Central	59,22	51,14	38,54	38,69	1,54	9,07
	Descentralizada	15,89	14,57	8,36	6,72	---	3,46
	Consolidada	17,35	51,41	37,77	37,03	1,50	9,50
Total Brasil	Central	88,12	67,80	8,59	18,41	3,16	12,56
	Descentralizada	25,33	29,06	8,63	4,61	7,09	6,86
	Consolidada	83,32	67,47	10,36	17,23	5,24	13,02

FONTE: FIBGE.

TABELA Z

## Composição das transferências do governo federal para os estados

(Cr\$ 1.000,00)

	PPE				Auxílios e contribuições				Outras transferências federais				FE-FNDE-FUCIL IUPE-IUM TRU-IR				Total receitas de transferências	
	1975		1978		1975		1978		1975		1978		1975		1978		1975	1978
	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978
Brasil	2.529.169	12.968.337	1.765.094	6.448.624	1.391.986	6.038.273	7.058.598	24.789.225	13.102.961	50.367.157								
	106.433	1.092.551	346.472	3.101.181	1.968.458	9.139.454	7.511.523	27.047.302	15.435.219	58.429.203								
Norte	296.923	1.419.125	239.188	352.645	8.660	94.840	479.921	1.525.637	1.024.692	3.802.247								
	296.923	1.419.125	239.188	352.645	205.361	884.228	479.921	2.252.818	1.222.260	4.784.973								
Nordeste	1.058.681	7.229.112	665.301	1.072.904	311.221	1.270.361	1.464.396	5.774.191	3.812.776	15.392.025								
	1.058.681	7.229.112	665.301	1.072.904	233.614	493.722	153.661	551.335	389.588	2.190.499								
Sudeste	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								
	635.941	2.016.671	315.085	817.397	89.059	880.983	3.174.937	13.334.629	1.252.979	1.389.485								
Sul	327.173	1.401.906	227.111	1.161.537	57.714	288.008	684.957	2.448.991	1.302.717	5.818.425								
	327.173	1.401.906	227.111	1.161.537	87.854	276.218	25.341	393.240	1.226.701	481.243								
Centro-Oeste	210.451	901.323	318.409	3.041.151	155.133	775.987	1.251.327	1.705.777	1.982.168	6.425.861								
	210.451	901.323	318.409	3.041.151	1.757	543.848	1.251.327	1.705.777	10.910	733.978								
Ceará	139.102	1.026.198	188	82.502	160.207	16.482	18.141	888.936	331.103	2.026.943								
	139.102	1.026.198	188	82.502	160.207	128.293	18.141	888.936	509.575	2.129.574								
Pernambuco	92.584	1.007.813	244.546	360.484	27.503	46.659	115.613	437.342	123.930	900.342								
	92.584	1.007.813	244.546	360.484	27.503	357.705	115.613	745.233	533.401	2.527.527								
Bahia	287.240	1.682.686	7.463	158.395	204.264	193.023	493.627	1.738.644	1.015.131	3.777.430								
	287.240	1.682.686	7.463	158.395	45.804	291.616	2.096	1.738.644	55.559	892.318								
Minas Gerais	308.455	999.321	705	8.592	397.061	1.657.813	740.257	2.819.678	1.449.239	5.504.215								
	308.455	999.321	705	8.592	15.081	578.620	705	740.257	68.358	820.140								
São Paulo	97.660	358.268	705	8.592	412.142	2.236.433	740.962	2.819.678	1.517.597	6.324.353								
	97.660	358.268	705	8.592	250.192	660.281	1.743.091	7.647.765	2.130.943	8.698.043								
Paraná	139.572	744.574	65.324	272.207	13.948	204.446	142.139	630.614	231.148	1.489.629								
	139.572	744.574	65.324	272.207	13.948	304.446	312.942	1.344.234	541.823	2.903.689								
Rio Grande do Sul	116.241	393.434	127.111	903.693	41.477	67.909	312.530	1.044.177	604.001	2.360.267								
	116.241	393.434	127.468	907.674	50.395	67.909	175.169	696.087	188.415	2.868.611								
	116.241	393.434	127.468	907.674	50.395	67.909	487.660	1.740.261	732.506	3.228.878								

FONTE: FIBGE.

TABELA 3

*Composição percentual da despesa do setor público estadual:  
Administrações Central, Descentralizada e Consolidada*

		Pessoal		Investimento		Transferências pessoais		Dívida pública	
		1965	1978	1965	1978	1965	1978	1965	1978
Estados selecionados									
Ceará	Central	46,16	32,51	2,10	7,70	12,94	9,63	2,14	2,85
	Descentralizada	17,85	18,49	43,23	53,17	3,47	2,87	3,29	5,44
	Consolidada	41,49	34,30	16,27	26,57	11,49	9,17	2,82	4,45
Pernambuco	Central	48,98	38,32	4,83	12,90	13,91	8,63	0,18	4,02
	Descentralizada	23,73	19,75	45,97	18,91	25,12	5,45	0,67	9,15
	Consolidada	48,01	38,96	17,63	16,97	13,76	9,09	0,35	6,31
Bahia	Central	58,10	25,36	4,62	13,51	10,39	3,78	1,01	8,01
	Descentralizada	16,49	17,37	63,32	60,35	3,59	1,52	0,00	3,55
	Consolidada	50,95	29,37	24,34	38,72	9,32	3,90	0,79	8,40
Minas Gerais	Central	43,73	28,99	6,04	4,29	10,50	8,67	0,81	9,40
	Descentralizada	15,33	18,40	70,01	61,48	4,23	3,89	0,95	1,30
	Consolidada	43,91	31,60	27,15	21,78	10,79	8,98	1,02	9,04
São Paulo	Central	25,29	32,86	6,69	4,10	9,19	0,75	0,16	9,19
	Descentralizada	13,26	15,70	38,74	24,04	6,02	24,50	0,11	2,66
	Consolidada	29,82	32,92	21,65	12,81	11,30	10,27	0,20	8,52
Paraná	Central	37,06	27,97	0,71	3,31	9,61	5,85	0,63	6,09
	Descentralizada	15,36	14,46	58,37	64,42	2,93	1,86	3,26	3,68
	Consolidada	34,36	30,11	18,79	32,85	8,58	5,75	1,52	6,75
Rio Grande do Sul	Central	45,51	38,33	2,30	2,49	15,34	12,22	4,02	11,52
	Descentralizada	25,07	20,07	40,16	26,30	7,89	12,33	0,03	6,20
	Consolidada	44,90	36,41	8,95	7,37	15,04	12,59	3,59	10,97
Totais regionais									
Norte	Central	16,31	33,55	12,58	11,44	9,45	6,16	0,00	2,96
	Descentralizada	33,54	16,27	64,89	65,76	2,78	2,67	0,00	2,69
	Consolidada	24,22	33,03	30,15	33,47	9,13	5,97	0,00	3,37
Nordeste	Central	50,75	31,22	5,74	14,07	12,49	6,27	0,71	5,87
	Descentralizada	17,60	17,66	54,31	48,47	4,10	2,88	0,94	4,83
	Consolidada	45,64	33,14	21,22	29,87	11,16	6,41	0,85	6,76
Sudeste	Central	32,92	32,87	6,78	5,77	9,73	3,92	0,40	9,03
	Descentralizada	14,94	16,73	46,38	29,65	5,54	13,27	0,49	2,40
	Consolidada	36,34	33,46	23,08	15,00	11,15	10,17	0,55	8,48
Sul	Central	40,93	32,09	1,85	3,29	12,58	8,93	2,40	9,91
	Descentralizada	17,01	15,75	57,70	52,84	4,51	5,00	1,44	3,48
	Consolidada	39,92	32,62	16,06	19,53	12,08	9,29	2,45	9,65
Centro-Oeste	Central	39,46	24,19	8,52	8,07	6,44	3,98	0,04	6,53
	Descentralizada	32,49	31,22	51,34	42,26	0,22	0,66	0,01	2,67
	Consolidada	43,31	36,15	34,09	26,21	4,23	3,96	0,03	7,20
Total Brasil	Central	35,69	31,94	6,15	6,89	10,30	5,16	0,70	8,41
	Descentralizada	16,53	17,85	49,12	38,00	4,86	13,17	0,60	2,98
	Consolidada	37,84	33,43	22,46	19,11	10,95	8,98	0,84	8,20

FONTE: FIBGE.



TABELA 4

*Governo estadual: fonte de financiamento dos investimentos públicos — 1978*

(Cr\$ 1.000,00)

Estados	Tipo de administração	(1) Poupança própria	(2) Poupança orçamentária	(3) Amortização da dívida	(4) = (2) - (3) Poupança orçamentária líquida	(5) Investimento	(6) = (4) + (5) Poupança orçamentária líquida/investimentos
Ceará	Central	1.447.343	579.600	64.055	515.545	320.708	161,0
	Descentralizada	-414.455	872.051	74.685	797.366	906.705	80,0
Pernambuco	Central	1.261.692	365.493	125.600	230.893	914.883	26,0
	Descentralizada	-1.312.775	607.598	124.439	483.159	493.879	98,0
Bahia	Central	2.875.874	901.556	530.363	381.193	1.820.655	21,0
	Descentralizada	-1.886.232	2.857.540	138.674	2.718.866	4.374.121	62,0
Minas Gerais	Central	1.896.518	3.607.397	1.619.336	1.988.361	1.105.186	180,0
	Descentralizada	-758.218	5.608.338	99.705	5.508.633	5.088.129	108,0
São Paulo	Central	5.310.751	3.387.292	6.917.852	-3.530.560	3.931.149	—
	Descentralizada	-7.598.887	17.116.416	627.628	16.488.788	11.183.006	147,0
Paraná	Central	1.772.073	-188.013	480.253	-668.266	490.437	—
	Descentralizada	-1.769.407	4.942.162	126.718	4.815.444	5.336.538	90,0
Rio Grande do Sul	Central	2.811.076	-450.809	1.195.790	-1.046.509	689.638	—
	Descentralizada	-416.757	1.726.846	146.058	1.580.788	997.615	158,0
Brasil	Central	34.307.881	16.059.976	14.786.871	1.272.405	17.939.522	8,0
	Descentralizada	-20.270.581	49.550.522	1.716.073	44.834.449	40.457.078	111,0

FONTE: FIBGE.

Poupança própria = receita própria -- (despesa de custeio + transferências -- amortização).

Poupança orçamentária = receita própria + receita de transferências -- (despesa de custeio + transferências -- amortização).

TABELA 5

*Governo estadual: capacidade de investimento das empresas — 1975*

(Cr\$ 1.000,00)

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	-	3.040.794	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: FGV/IBRE/CEF (1975).

TABELA 6

*Gastos diretos da União nos estados*

(Cr\$ 1.000,00)

Estados	Despesa					
	Despesa total		Pessoal		Investimento	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Ceará	872.366	6.753.433	276.208	1.020.450	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	342.185	2.609.555	221.091	2.505.574
Minas Gerais	3.655.137	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	425.176.231	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*						
	1970/75		1970/75		1970/75	
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: FGV/IBRE/CEF (1975).

\* Calculada a preços constantes (base: 1955).

TABELA 7

Despesa do setor público estadual: Administrações Central, Descentralizada e Consolidada — taxa anual de crescimento

Estados selecionados		Despesa total						Pessoal						Investimento						Transferências pessoais						Dívida pública					
		1965/70		1970/75		1975/78		1965/70		1970/75		1975/78		1965/70		1970/75		1975/78		1965/70		1970/75		1975/78		1965/70		1970/75		1975/78	
Ceará	Central	2,02	10,56	17,97	2,49	10,72	12,90	-41,06	106,40	60,48	11,88	0,64	7,20	2,68	16,53	17,52															
	Descentralizada	-2,90	25,81	5,42	8,25	13,32	15,28	1,46	13,86	23,90	-0,40	13,40	13,55	23,67	9,40	5,12															
	Consolidada	-0,15	10,75	19,83	1,03	11,20	13,37	-0,57	16,87	29,94	10,86	1,56	7,88	12,86	12,31	11,10															
Pernambuco	Central	14,51	4,50	15,43	9,00	10,24	5,64	10,73	-6,04	102,14	9,78	5,19	4,49	96,98	9,05	22,92															
	Descentralizada	19,13	-0,53	19,01	12,41	3,81	14,85	14,02	-1,06	-3,94	28,57	-5,23	3,80	117,93	-14,15	32,79															
	Consolidada	15,70	1,71	17,89	9,52	9,27	6,91	13,30	-2,00	28,25	13,56	2,62	4,36	109,93	-4,30	27,05															
Bahia	Central	15,78	15,52	9,62	4,42	11,27	5,15	40,37	21,94	3,91	2,36	12,96	-0,66	9,56	74,54	30,86															
	Descentralizada	20,22	3,27	30,35	16,10	15,40	20,62	8,13	4,25	55,59	-0,08	24,87	-0,45	574,04	-7,71	-16,72															
	Consolidada	16,61	10,86	13,86	5,92	12,00	8,52	15,96	12,55	30,41	2,06	14,55	-0,10	96,04	8,67	8,13															
Minas Gerais	Central	0,05	22,15	8,30	3,92	9,41	6,82	-24,64	30,23	24,64	1,05	15,57	9,61	38,95	50,48	0,16															
	Descentralizada	-1,51	13,11	23,23	7,46	7,13	28,95	-7,88	13,97	26,52	13,30	-0,58	17,66	19,37	25,11	-6,58															
	Consolidada	3,44	17,31	9,19	4,33	9,13	8,51	-10,33	18,73	26,18	2,74	13,04	10,50	34,37	47,45	-0,29															
São Paulo	Central	10,46	6,74	1,21	9,91	10,64	4,80	12,71	9,91	76,20	11,28	1,17	4,17	-2,50	98,03	6,77															
	Descentralizada	-0,30	20,51	4,45	5,48	13,77	10,72	-7,13	18,40	3,27	17,33	29,08	13,37	10,64	84,89	24,57															
	Consolidada	12,03	7,83	3,19	9,19	11,12	5,90	-2,57	14,26	-0,73	6,97	5,08	12,70	143,32	-0,52	12,46															
Paraná	Central	13,23	9,83	4,30	10,92	7,19	2,34	12,71	9,91	76,20	11,28	1,17	4,17	-2,50	98,03	6,77															
	Descentralizada	10,91	9,18	22,84	3,76	16,78	15,30	11,99	7,21	28,76	16,80	1,28	6,62	27,33	-6,23	29,70															
	Consolidada	10,07	12,75	3,10	10,04	8,80	4,75	12,01	7,30	27,56	12,27	1,19	4,52	20,42	32,87	10,93															
Rio Grande do Sul	Central	9,73	10,62	0,83	2,11	12,89	3,79	21,70	14,42	-7,81	7,39	8,55	0,00	16,11	28,97	7,83															
	Descentralizada	15,16	7,95	-3,20	-5,18	13,27	14,70	22,02	0,12	-13,46	13,11	12,38	8,26	269,18	-9,36	16,22															
	Consolidada	9,71	10,58	2,03	1,50	12,91	4,62	21,95	4,10	-11,32	7,96	9,01	1,17	24,08	17,84	8,51															
Totais regionais	Central	6,82	7,49	14,87	20,13	7,69	19,74	4,81	7,66	14,55	7,41	0,13	11,07	346,52	29,88	7,39															
	Descentralizada	10,27	3,63	28,55	-1,12	14,60	67,48	6,81	9,01	25,14	14,11	-10,54	53,01	45,87	-22,60	-6,01															
	Consolidada	7,04	7,38	18,07	13,31	4,44	24,73	6,10	8,55	21,83	8,08	-0,31	13,14	391,94	36,92	-6,01															
Nordeste	Central	14,23	12,10	11,29	5,73	10,97	9,34	15,73	25,46	21,52	9,50	5,00	5,71	40,45	32,87	20,03															
	Descentralizada	19,09	3,28	37,51	14,49	3,21	31,93	16,28	-9,33	53,42	18,77	-2,30	20,75	100,17	-7,83	8,72															
	Consolidada	14,10	5,85	19,56	6,93	9,82	12,61	16,16	2,62	36,92	10,71	3,96	7,70	70,73	8,77	16,55															
Sudeste	Central	8,00	8,25	2,20	5,29	10,59	3,79	-0,48	13,04	4,23	5,37	-7,82	3,78	101,30	2,48	13,78															
	Descentralizada	3,73	11,02	7,73	16,95	1,67	12,16	-3,48	7,50	10,28	16,37	24,40	13,02	30,98	18,02	11,81															
	Consolidada	9,06	8,39	4,02	7,36	8,26	5,05	-2,68	9,30	8,16	7,69	4,99	9,66	88,20	3,57	13,58															
Sul	Central	11,05	10,78	3,60	6,12	10,57	3,16	17,87	22,99	4,58	9,67	6,17	1,28	17,00	36,19	7,97															
	Descentralizada	14,94	7,82	11,51	1,98	10,25	16,37	16,27	1,90	16,06	16,23	10,72	7,72	54,93	-0,80	22,13															
	Consolidada	10,88	11,34	5,77	5,77	11,12	4,80	16,43	5,09	11,88	10,36	6,77	2,27	26,04	24,58	9,26															
Centro-Oeste	Central	19,27	16,10	7,52	13,89	13,45	2,52	14,74	26,83	97,18	17,53	9,77	3,02	100,90	56,36	41,78															
	Descentralizada	8,03	3,85	25,23	7,36	9,43	14,43	6,00	-7,41	46,64	20,79	-14,40	18,86	217,23	12,87	31,35															
	Consolidada	13,79	12,64	8,21	-11,34	12,11	6,49	7,60	4,60	23,11	3,32	7,27	3,32	132,23	30,55	39,83															
Total Brasil	Central	9,86	9,47	4,19	5,93	10,72	4,68	3,40	17,01	7,16	6,99	-1,74	3,52	71,66	9,06	13,00															
	Descentralizada	7,30	8,13	13,09	14,26	1,48	16,13	3,46	2,91	19,79	16,99	21,08	13,08	57,26	2,63	11,55															
	Consolidada	10,46	8,79	6,27	7,36	9,07	6,47	3,45	7,11	15,28	8,77	5,18	7,98	68,57	8,09	13,67															

FONTE: FIBGE.

TABELA 8

## Taxas anuais de crescimento da receita estadual

	Receita total			Receita orçamentária			Receita própria			Transferências federais			Operações de crédito		
	1965/70	1970/75	1975/78	1965/70	1970/75	1975/78	1965/70	1970/75	1975/78	1965/70	1970/75	1975/78	1965/70	1970/75	1975/78
Estados selecionados															
Ceará	Central	7,67	7,17	19,16	6,99	9,02	19,16	1,98	11,12	23,47	28,17	17,70	17,70	---	---
	Descentralizada	6,90	17,88	-1,56	8,47	19,72	-1,68	18,60	9,65	10,53	6,12	-4,65	-5,68	---	---
Pernambuco	Central	13,94	6,87	10,58	13,51	6,56	7,26	12,50	2,71	28,25	27,41	62,78	17,76	64,95	
	Descentralizada	19,51	-1,08	20,31	11,50	5,18	19,53	15,96	8,95	4,05	-2,55	31,73	174,60	-33,82	36,73
Bahia	Central	18,99	11,54	13,70	18,73	9,38	13,33	11,95	15,28	40,55	16,89	10,65	22,54	30,20	
	Descentralizada	33,82	5,62	25,71	30,55	10,09	21,49	10,62	16,22	6,60	-33,07	120,27	50,20	-21,17	75,62
Minas Gerais	Central	7,68	15,31	8,30	9,02	10,93	10,85	9,09	7,82	10,54	8,58	25,11	8,08	-38,31	111,01
	Descentralizada	-1,19	15,66	22,08	-0,24	17,87	22,47	6,25	21,15	13,99	80,12	-45,27	164,39	-7,00	-19,56
São Paulo	Central	16,44	6,44	4,44	14,17	4,23	3,96	15,08	3,23	2,90	-2,53	21,63	17,20	21,80	-10,31
	Descentralizada	10,27	11,17	4,00	9,94	11,18	1,05	0,72	25,45	3,23	136,55	-45,75	43,31	10,61	94,69
Paraná	Central	11,29	9,45	6,31	15,12	8,45	3,12	14,29	7,70	1,27	50,23	20,20	20,72	-10,88	28,62
	Descentralizada	3,52	17,80	17,54	11,49	16,49	19,53	5,34	24,32	-0,26	6,13	8,18	15,28	-35,19	43,10
Rio Grande do Sul	Central	13,65	10,39	3,64	13,51	6,32	3,00	13,25	4,69	1,75	8,75	38,73	14,45	18,19	58,98
	Descentralizada	14,24	12,66	-5,32	15,61	10,78	-2,06	18,42	20,97	-4,81	-4,02	3,55	13,82	-6,35	43,66
Totais regionais	12,77	11,27	2,55	12,88	7,34	7,34	2,69	13,57	6,22	0,91	0,18	23,12	14,29	10,11	56,47
Norte	Central	11,24	9,75	10,70	11,45	9,75	8,01	0,77	6,07	11,73	29,79	12,27	5,87	---	---
	Descentralizada	12,10	-1,34	32,09	9,40	1,80	27,69	28,94	4,31	32,16	-12,99	---	---	---	---
Nordeste	Central	16,73	10,63	11,31	16,27	9,73	11,65	9,73	5,11	10,70	52,26	18,68	15,36	25,46	8,30
	Descentralizada	22,65	-16,22	32,96	20,13	-0,98	29,87	17,30	3,45	28,96	6,37	-13,20	18,89	48,44	27,83
Sudeste	Central	14,17	7,54	1,95	12,91	4,42	5,39	13,47	2,99	4,38	5,73	19,04	10,61	55,74	33,90
	Descentralizada	10,98	6,36	7,16	11,52	6,57	5,03	2,30	20,34	6,25	35,04	-45,75	108,05	-7,11	-3,39
Sul	Central	11,62	11,62	5,34	13,49	8,67	4,27	13,67	7,47	2,21	9,69	10,02	13,13	-4,82	88,22
	Descentralizada	9,69	14,21	8,03	11,74	14,81	9,50	14,53	22,22	-2,92	1,87	5,34	12,30	-2,80	8,46
Centro-Oeste	Central	20,00	18,40	1,21	20,35	14,44	3,02	21,21	12,69	2,93	18,93	16,22	5,05	-10,65	144,93
	Descentralizada	7,30	3,04	22,90	5,05	4,53	22,86	14,45	-1,23	15,05	10,62	-51,66	283,54	---	-17,29
Total Brasil	19,91	14,95	3,52	19,08	12,14	6,10	19,94	10,86	4,15	17,66	13,83	7,89	51,78	43,81	-12,92
Total Brasil	Central	14,36	9,06	3,96	13,70	6,22	6,03	13,16	4,13	4,73	17,71	18,60	11,09	29,73	33,40
	Descentralizada	11,61	5,89	11,49	11,80	6,57	9,92	5,62	17,82	7,10	8,76	13,73	32,87	7,56	8,58
Consolidada	13,14	9,44	4,90	12,65	7,26	6,18	12,42	5,52	5,08	15,29	13,98	12,55	20,83	28,38	-2,34

FONTE: FIRGE.

TABELA 9

*Taxas anuais de crescimento da despesa pública, renda interna e população — estados selecionados*

	1965/70			1970/75			1975/79		
	População	Renda PILCF	Despesa total consolidada	População	Renda ICM	Despesa total consolidada	População	Renda ICM	Despesa total consolidada
Ceará	2,41	1,12	-0,15	3,22	9,35	10,75	2,88	9,54	17,71
Pernambuco	2,05	4,88	15,70	2,55	8,84	1,71	2,45	6,52	16,34
Bahia	2,14	5,92	16,61	2,40	12,93	10,36	2,40	13,27	11,28
Minas Gerais	1,30	5,00	3,44	1,79	10,99	17,31	1,74	7,58	10,81
São Paulo	3,00	12,45	12,03	3,03	8,49	7,83	3,07	2,35	5,19
Paraná	4,79	5,67	10,07	4,04	12,91	12,75	4,01	0,00	2,47
Rio Grande do Sul	1,90	9,27	9,71	2,27	10,41	10,58	2,26	2,24	4,05
Norte	4,03	10,26	7,04	2,91	11,57	7,38	3,16	9,19	13,61
Nordeste	3,17	3,53	14,10	2,24	10,33	5,85	2,50	10,61	15,80
Sudeste	2,57	10,62	9,66	2,36	8,15	8,39	2,62	3,30	5,77
Sul	2,93	8,70	10,88	2,91	10,14	11,34	3,16	4,39	4,52
Centro-Oeste	6,23	10,01	13,79	4,14	10,42	12,64	4,27	8,73	8,26
Brasil	3,05	9,28	10,46	2,54	8,79	8,79	2,80	4,51	7,06

FONTE: FIBGE.

TABELA 10

*Dívida pública externa: empréstimos externos em moeda e importação financiada — saldo devedor: posição em abril de 1981*

(US\$ 1,000.00)

Regiões:Estados	Administração Direta	Administração Indireta	Total
<i>Norte</i>	<i>53,773.1</i>	<i>177,175.3</i>	<i>230,948.4</i>
Acre	—	—	—
Amazonas	40,060.8	30,133.4	70,194.2
Pará	13,712.3	147,041.9	160,754.2
<i>Nordeste</i>	<i>1,190,593.1</i>	<i>377,475.5</i>	<i>1,568,068.6</i>
Maranhão	154,800.8	—	154,800.8
Piauí	48,388.0	—	48,388.0
Ceará	266,015.2	68,980.2	334,995.4
Rio Grande do Norte	43,498.3	982.1	44,480.4
Paraíba	47,736.3	3,054.5	50,790.8
Pernambuco	218,017.4	60,137.2	278,154.6
Alagoas	59,011.6	42.0	59,053.6
Sergipe	21,055.3	—	21,055.3
Bahia	332,070.2	244,279.5	576,349.7
<i>Sudeste</i>	<i>1,581,808.7</i>	<i>16,709,382.1</i>	<i>18,291,190.8</i>
Minas Gerais	615,042.4	4 181,546.9	4,796,589.2
Espírito Santo	85,246.1	1,997,417.7	2,082,663.8
Rio de Janeiro	397,402.1	2,969,364.6	3,366,766.7
São Paulo	484,118.2	7,561,052.9	8,045,171.1
<i>Sul</i>	<i>1,022,060.9</i>	<i>1,381,216.7</i>	<i>2,403,277.6</i>
Paraná	498,983.7	437,546.4	936,530.1
Santa Catarina	363,099.9	61,052.8	424,152.7
Rio Grande do Sul	159,977.3	882,617.5	1,042,594.8
<i>Centro-Oeste</i>	<i>192,206.4</i>	<i>77,741.2</i>	<i>269,947.6</i>
Mato Grosso	35,871.2	14,246.7	50,117.9
Mato Grosso do Sul	40,583.4	—	40,583.4
Goiás	115,751.8	63,494.5	179,246.3
Total	4,040,442.2	18,722,090.8	22,763,432.0

FONTE: Banco Central do Brasil.

TABELA II

*Participação de cada nível de governo e de cada segmento da administração por unidade de despesa total segundo os principais programas*

Programas / Estados	Setores da administração						Total		
	União		Estados		Empresas	Empresas			
	Central	Descentralizada	Central	Descentralizada					
Agricultura	Pernambuco	0,08	0,48	0,09	0,12	0,05	0,18	1	
	Bahia	0,06	0,45	0,35	0,90	0,03	0,02	0,02	1
	Minas Gerais	0,06	0,09	0,55	0,13	0,10	0,07	0,07	1
	São Paulo	0,02	0,02	0,24	0,61	0,11	--	--	1
	Paraná	0,05	0,14	0,51	0,21	0,07	0,03	0,03	1
Rio Grande do Sul		0,05	0,03	0,30	0,23	0,36	--	--	1
	Brasil	0,30	0,21	0,16	0,13	0,05	0,15	0,15	1
Serviços públicos	Pernambuco	0,03	0,01	--	0,25	0,70	--	--	1
	Bahia	0,01	--	--	0,99	--	--	--	1
	Minas Gerais	0,01	--	--	0,08	0,91	--	--	1
	São Paulo	--	--	--	0,62	0,38	--	--	1
	Paraná	--	--	--	0,88	0,32	--	--	1
Rio Grande do Sul	--	--	--	0,95	0,05	--	--	1	
Brasil	0,03	--	--	0,69	0,28	--	--	1	
Energia	Pernambuco	0,04	--	0,42	--	--	0,54	0,54	1
	Bahia	--	--	0,68	--	0,04	0,28	0,28	1
	Minas Gerais	--	--	0,54	0,12	0,03	0,29	0,29	1
	São Paulo	--	--	0,34	0,08	0,14	0,44	0,44	1
	Paraná	--	--	0,66	--	--	0,34	0,34	1
Rio Grande do Sul	--	--	0,59	0,11	--	0,29	0,29	1	
Brasil	0,06	0,01	0,44	0,05	0,03	0,41	0,41	1	



	Pernambuco	0,15	0,13	0,49	---	0,15	0,08	1
	Bahia	0,16	0,05	0,49	0,04	0,25	0,01	1
	Minas Gerais	0,12	0,05	0,68	0,01	0,14	---	1
	São Paulo	0,07	0,01	0,56	0,08	0,15	0,13	1
	Paraná	0,12	0,04	0,57	---	0,26	---	1
	Rio Grande do Sul	0,12	0,08	0,58	0,02	0,19	0,03	1
	Brasil	0,15	0,18	0,44	0,03	0,10	0,10	1
	Pernambuco	0,04	0,58	---	0,36	0,02	---	1
	Bahia	0,01	0,38	---	0,57	0,04	---	1
	Minas Gerais	0,01	0,38	---	0,57	0,04	---	1
	São Paulo	---	0,03	---	0,74	0,22	---	1
	Paraná	---	0,22	---	0,55	0,23	---	1
	Rio Grande do Sul	0,01	0,26	---	0,73	---	---	1
	Brasil	0,07	0,26	---	0,55	0,12	---	1
	Pernambuco	0,02	0,21	---	0,06	0,05	0,66	1
	Bahia	0,02	0,14	---	0,11	0,04	0,69	1
	Minas Gerais	0,03	0,59	---	0,12	0,11	0,15	1
	São Paulo	---	0,29	---	0,14	0,34	0,23	1
	Paraná	0,01	0,47	---	0,09	0,08	0,35	1
	Rio Grande do Sul	0,01	0,57	---	0,17	0,07	0,18	1
	Brasil	0,05	0,34	---	0,12	0,17	0,32	1

FONTE: FGV/IBRE/CEF (1975).

TABELA 12

## Concentração regional dos investimentos públicos

(Em %)\*

Programas	Regiões														
	Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1970	1975	1976	1970	1975	1976	1970	1975	1976	1970	1975	1976	1970	1975	1976
Gov. e administração	0,07	0,06	0,15	0,14	0,21	0,04	0,26	0,07	0,03	0,01	0,48	0,81	0,02	0,02	0,07
Agricultura	0,12	0,12	0,37	0,37	0,37	0,23	0,27	0,11	0,20	0,01	0,04	0,39	0,04	0,04	0,22
Energia	0,02	0,06	0,38	0,15	0,28	0,13	0,63	0,46	0,15	0,05	0,04	0,02	0,04	0,04	0,12
Indústria e comércio	0,02	0,01	0,05	0,05	0,13	0,04	0,51	0,31	0,29	0,13	0,04	0,02	0,04	0,04	0,12
Educação e cultura	0,04	0,01	0,02	0,45	0,08	0,08	0,87	0,89	0,10	0,03	0,01	0,04	0,04	0,04	0,15
Serviço público	0,07	0,04	0,15	0,25	0,25	0,14	0,57	0,42	0,13	0,14	0,03	0,15	0,03	0,03	0,07
Previdência e serviços	0,08	0,49	0,05	0,11	0,11	0,11	0,27	0,36	0,21	0,21	0,87	0,20	0,11	0,11	0,20
Transportes e comunicações	0,02	0,02	0,13	0,42	0,52	0,02	0,73	0,52	0,02	0,06	0,04	0,09	0,04	0,04	0,09
Financeiro	0,04	0,03	0,17	0,13	0,13	0,66	0,69	0,66	0,09	0,10	0,04	0,09	0,04	0,04	0,05
Mineração	0,03	0,01	0,06	0,10	0,10	0,50	0,50	0,50	0,39	0,20	0,02	0,05	0,02	0,02	0,05
Saúde e saneamento	0,07	0,04	0,08	0,07	0,07	0,71	0,71	0,71	0,10	0,13	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Defesa e segurança	0,04	0,03	0,19	0,08	0,08	0,43	0,43	0,43	0,29	0,23	0,07	0,11	0,07	0,07	0,11
Diversos	0,03	0,02	0,25	0,11	0,11	0,49	0,49	0,49	0,23	0,14	0,08	0,12	0,08	0,08	0,12
Total geral	0,01	0,01	0,06	0,09	0,09	0,81	0,81	0,81	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,12
	0,15	0,15	0,11	0,11	0,11	100,00	100,00	100,00	0,85	0,85	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
	0,15	0,15	0,28	0,01	0,01	0,25	0,25	0,25	0,76	0,76	0,24	0,24	0,03	0,03	0,24
	0,05	0,09	0,08	0,49	0,49	0,66	0,66	0,66	0,31	0,31	0,13	0,13	0,13	0,13	0,04
	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,90	0,90	0,90	0,20	0,20	0,04	0,04	0,04	0,04	0,72
	0,01	0,01	0,07	0,05	0,05	0,67	0,67	0,67	0,16	0,16	0,09	0,09	0,09	0,09	0,02
	0,07	0,01	0,11	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0,09	0,95	0,16	0,09	0,95	0,16
	0,06	0,04	0,13	0,11	0,11	0,62	0,62	0,62	0,13	0,13	0,06	0,06	0,06	0,06	0,10
	0,02	0,02	0,12	0,12	0,12	0,59	0,59	0,59	0,20	0,20	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06

FONTE: FGV/IBRE/CEF (1975).

\*As percentagens indicadas referem-se à participação de cada região no total do investimento realizado pelo setor público (Administrações Centralizadas e Descentralizadas e empresas) em cada nível de governo.

## Bibliografia

- CAIDEN, Naomi, e WILDAWSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley & Sons, 1974.
- FGV/IBRE/CEF. *Regionalização das transações do setor público*. 2 vols. Rio de Janeiro, 1970 e 1975.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Análise da despesa pública em Minas Gerais*. Minas Gerais, 1980.
- IPEA/INOR. *Fundos federais de financiamento*. Brasília, 1979.
- MACEDO, Marcos Letayf. *Endividamento dos estados brasileiros*. Mimeo. Belo Horizonte, Secretaria da Fazenda de Minas Gerais, 1981.
- MENDES, Véspero. *Novos critérios de prioridade para investimentos públicos*. Trabalho apresentado no Seminário "O Município na Década de 80". Brasília, 1980.
- MF/SEF. *Fontes de financiamento aos estados e municípios*. Brasília, 1980.
- NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine; New York, Atherton, 1971.
- REZENDE, F. O financiamento da política social. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (1):123-46, abr. 1980.
- SECRETARIA DA FAZENDA DA BAHIA. *Setor público baiano: uma análise do processo de alocação de recursos*. Salvador, 1981.
- SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO. *Autonomia política e dependência financeira: o caso de Pernambuco*. Recife, 1982.
- SECRETARIA DA FAZENDA DO PARANÁ. *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Paraná*. Curitiba, 1982.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1982.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESPÍRITO SANTO. *As finanças públicas do Espírito Santo: uma perspectiva até os anos 80*. Vitória, 1981.

SECRETARIAS DA FAZENDA DE MINAS GERAIS, PARANÁ, RIO DE JANEIRO, RIO GRANDE DO SUL, SANTA CATARINA E SÃO PAULO. *Finanças públicas: uma experiência estadual nos últimos anos*. 1979.

*(Originais recebidos em maio de 1982. Revistos em julho de 1982.)*