

MT
336.5 (815.1)
A532 2

336.5 (815.1)
A532

ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS



INTRODUÇÃO

A pesquisa referente à evolução e alocação dos gastos públicos do Estado de Minas Gerais, nasceu do contrato firmado entre a Secretaria da Fazenda do Estado e a Fundação João Pinheiro dada à constatação generalizada da insuficiência de recursos por parte dos Estados para fazer face às suas crescentes despesas e a redução da capacidade de investir, apresentada em documento opcional pelo Secretário da Fazenda do Centro-Sul com autoridades federais em outubro de 1976.

Observou-se, entretanto, que a receita tem caráter bem menos dinâmico que a despesa, uma vez que se torna uma formalização legislativa ex-post à realidade, enquanto que a despesa é seu reflexo imediato, portanto muito mais dinâmica. Dado pois esse caráter da dinamicidade da despesa, especialmente em expansão nesta fase recente de crescimento econômico do Estado e do País, aliada à insuficiente expansão da receita estadual desde a Reforma Tributária, optou-se por um trabalho que verificasse o destino da despesa segundo a finalidade de aplicação dos recursos.

Com esta preocupação foi possível detectar novas demandas dirigidas ao setor público, especialmente em períodos mais recentes, quando não houve alteração no sistema de distribuição da Receita Tributária do País.

Uma análise da contribuição atual do setor público, no atendimento da demanda global e no volume de aplicação de recursos para investimento, teria que levar em consideração a atuação de todos os organismos. Este, entretanto, não constitui o escopo central deste trabalho à medida que sua preocupação não é a de estudar a influência do setor público sobre a economia porém, a de detectar novas despesas que a Administração Direta do Estado vem assumindo.

A influência do Estado sobre a economia é na realidade

de atual do País e também a nível estadual algo bastante complexo, principalmente quando acrescentamos os aspectos ligados às origens dos recursos. Sob a influência do setor governamental atuam hoje sobre a economia não somente os órgãos da Administração Direta, como também entidades de Administração Indireta além das empresas públicas e de economia mista cujo poder decisório cabe a uma burocracia governamental. A origem dos recursos que financiam esse elenco de entidades não é a mesma, portanto uma análise da evolução da despesa pública não afere a influência do setor público sobre a economia. A fim de esclarecer esta assertiva, tomemos somente o exemplo da prestação de serviços de abastecimento de água e esgoto do Estado, que é executado por uma empresa de economia mista, desvinculando-se a prestação do serviço em alta escala da fonte de recursos tributários. Trata-se portanto de caso em que a prestação do serviço estabelece alta influência do setor público sobre a economia, sem que o gasto efetuado seja arrolado sob a denominação de despesa pública.

O trabalho se preocupou basicamente com a despesa da Administração Direta e sua classificação, incluindo os gastos efetuados pelas autarquias e fundações estaduais, excluindo entre tanto a quantificação referente à atuação das empresas.

Contudo, mesmo considerando somente a atuação dos órgãos da Administração Direta do Estado, os novos gastos que o Estado vem sendo compelido a efetuar em função de atender às novas demandas surgidas em mercado, tem aumentado significativamente sua participação no dispêndio total da Administração Direta: enquanto em 1949 as novas despesas representavam 9,6% do gasto total do Estado, em 1977 este valor se alterou para 31,2%. Este fato significa que, mesmo que fosse analisada somente a atuação da Administração Direta, o dispêndio com os gastos para novas finalidades em virtude da diversificação da demanda dirigida ao setor público, seria inteiramente identificada.

O trabalho consta de duas partes: a primeira reúne um conjunto de textos que mostra os problemas vinculados ao Fede

ralismo Fiscal em seu aspecto histórico e relacionado ao Sistema Tributário atual, implantado pela Emenda Constitucional nº 18 de outubro de 1965, além da análise da situação financeira atual dos Estados. A segunda parte trata da análise da evolução da Despesa Pública da Administração Direta e das autarquias e fundações segundo categorias econômicas, além da metodologia de classificação dos gastos, detectando e justificando o surgimento das novas despesas, e englobando a análise de alguns aspectos dos resultados obtidos.

Na segunda parte ressaltamos dois aspectos: o primeiro está ligado às dificuldades que foram encontradas, enquanto o segundo diz respeito ao nível de detalhe e agregação dos dados coletados além de seu volume.

No que se refere ao primeiro aspecto, as dificuldades mais sérias solucionadas, dizem respeito à separação das chamadas subfunções novas e tradicionais do Estado, além da própria agregação da despesa com finalidade comum. A metodologia de classificação das subfunções considerou como despesas novas do Estado, não somente aquelas que inexistiam em 1949, primeiro ano de observação dos dados, como também aquelas em que o Estado alterou substancialmente sua forma de atuação, dinamizando a despesa no setor. Por exemplo, se considerarmos o "Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção" somos forçados a admitir a existência do sistema de planejamento no Estado já em 1949, contudo é impossível negar que a forma de atuação do Estado não tenha se dinamizado e alterado no setor. Naquela ocasião o Estado executou diretamente o plano agindo como um produtor direto de bens e serviços prestados sob uma forma não empresarial. Hoje as atividades de planejamento utilizam-se de um conjunto de outras formas de atuação sobre a economia que não somente a execução direta de projetos; criaram-se e utilizam-se os incentivos fiscais e creditícios, os fundos especiais, a normatização e regulamentação direta da atividade econômico-social diversificando-se e intensificando-se portanto a atuação do Estado sobre a economia, alterando-a qualitativamente. Portanto, classificou-se como uma

subfunção nova do Estado não somente aquela que inexistia a 30 anos atrás como aquela em que o Estado dinamizou significativamente sua forma de atuação. As demais subfunções foram consideradas como tradicionais. Uma outra dificuldade encontrada, ainda no que diz respeito às subfunções foi sua seleção e agregação, e que após uma série de reagrupamentos e ajustamentos optou-se por uma classificação final de 22 subfunções. Por exemplo, desmembrou-se o conjunto inicial de despesas com Comércio, Serviços Financeiros e Turismo, isolando-se a primeira uma vez que as despesas com o Comércio estão nitidamente vinculadas ao exercício de controle e fiscalização por parte do Estado, enquanto que os gastos com o segundo subconjunto constituem fruto direto da criação do Mercado de Capitais no País, sendo que os dispêndios efetuados com o Turismo além de serem irrisórios a nível estadual, constituem uma atividade financiada por esses agentes, relegando-se portanto sua inclusão neste subconjunto.

Quanto a segunda dificuldade apontada que diz respeito ao nível de detalhe e agregação além do volume dos dados coletados, não se trata propriamente de uma dificuldade mas de uma característica da coleta de dados além das próprias informações se apresentarem de forma peculiar. A classificação da despesa foi feita segundo a finalidade, apresentando-se, no entanto, repetidamente como dispêndio de uma entidade específica. Tornou-se portanto necessário um exaustivo trabalho de identificação do órgão com a finalidade a que se propunha. Por exemplo, a fim de tornar clara a forma de apuração dos dados, temos em 1959 as despesas com a Escola de Horticultura de Itajubá, que após verificado seu destino classifica-se como despesa com Ensino Profissionalizante que compõe um dos programas da subfunção Educação. Ou seja, cada uma das 22 subfunções subdividiu-se em determinado número de programas e estes, por sua vez, surgiram da agregação dos subprogramas, concluindo-se pois que todas as informações estão coletadas ao nível de subprogramas conforme o caso acima citado da Escola de Horticultura de Itajubá. Foi preciso tomar tal atitude para cada item da despesa nos quatro anos considerados: 1949, 1959, 1972 e 1977. Dessa forma chegou-se a uma quantificação global para ca

da programa a partir da agregação dos subprogramas e para cada subfunção quando somados todos os programas, tratando-se os dados a preços constantes de 1977 e calculando-se composições percentuais e dispêndios per capita.

Por outro lado, foram computadas de forma separada as despesas referentes à Administração Direta e as autarquias e fundações além da despesa total agregada. Podemos observar que dada a riqueza das informações obtidas e o volume de dados coletados e calculados torna-se possível um nível de análise mais profundo e exaustivo que o presente texto permite e se propõe pela própria finalidade do estudo, ou seja, detectar o volume e a importância dos novos gastos do Estado.

PARTE I

ASPECTOS QUANTO AO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

1 - Experiência histórica do federalismo fiscal no Brasil

Uma nação estruturada sob forma de uma Federação, distinta, pois, dos Estados Unitários, e apresentando esferas diferentes de administração pública, gera um conjunto de características inerentes à sua própria estrutura, que não área fiscal costuma-se denominar de federalismo fiscal

No aspecto da organização política, o Estado Unitário tem um poder central, em que atribuições definidas são executadas por departamentos e distritos não autônomos, enquanto em um Estado Federativo é dado o poder de auto-organização não somente à União como também aos Estados membros, a quem cabe a organização dos Municípios. Contudo, no aspecto fiscal tem-se três esferas administrativas que coletam tributos e decidem quanto a alocação dos recursos, sem haver, como no caso brasileiro, uma clara delimitação quanto às funções de cada uma das unidades.

Podem-se arrolar alguns exemplos de medidas de política econômica para tornar mais claro o que se denomina federalismo fiscal.

Por exemplo, um país com regime inflacionário, em que uma das medidas de combate à inflação preconiza que sejam equilibrados os orçamentos, não terá tanto sucesso se somente o poder central adota tal política e as unidades federativas têm déficits orçamentários. Se o caso for, por hipótese, de uma inflação de demanda, tal medida terá pouco ou quase nenhum efeito se somente o poder central adota esse tipo de medida antinflacionária, enquanto os Estados mantêm os gastos superiores às suas receitas. Tomando-se outro exemplo: o governo central assume uma posição nitidamente desenvolvimentista, consubstanciada em planos e utilizando-se largamente da política fiscal. Se as unidades

federativas não tiverem acesso aos mesmos instrumentos em termos regionais, é evidente que o sucesso e a alocação dos recursos a nível regional não se efetivará na mesma intensidade das metas alcançadas pelo poder central.

Pode-se notar, também, que a Federação no seu aspectos fiscal, se defronta com alguns problemas, dos quais destacam-se três como sendo típicos:

- 1) grau de centralização por parte do Governo Federal, tanto no que diz respeito ao volume de recursos arrecadados quanto à autonomia de decisões por parte das Unidades Federativas;
- 2) relações intergovernamentais; e
- 3) desequilíbrios fiscais regionais.

No caso brasileiro, de 1889 até hoje, houveram fases diversas tanto de maior ou menor influência do poder central, quanto de maior ou menor autonomia das Unidades Federativas. As Constituições de 1934 e de 1967 são as que assumem maior importância na modificação dos aspectos fiscais.

Na realidade, apesar de terem ocorrido períodos de maior concentração na captação de recursos e no sistema de decisões, como também o processo inverso, impõe-se a necessidade de consistência nas receitas das três áreas de atuação da administração pública, para a execução e controle orçamentário central, regional e local. Também é necessária, como consequência imediata, a compatibilização dos instrumentos de política fiscal.

As relações intergovernamentais na área fiscal são o subproduto direto do item anterior e, portanto, sujeitas da mesma forma, a alterações no tempo. Tanto passamos por períodos de competição dos Estados entre si, quer com governo central, forte

ou fraco, quanto por períodos de cooperação entre a União e os Estados, ou ainda de atitudes paternalistas entre a União e os Municípios. Enfim, os tipos de relações intergovernamentais predominantes surgem com características próprias em cada período diferente.

O sistema de transferências intergovernamentais vem exercendo importante papel como instrumento de compatibilização de volume de recursos necessários às unidades regionais e/ou locais. A concentração de arrecadação sob responsabilidade de um número menor de órgãos gera economias de escala à medida que baixam os custos de arrecadação. Dessa forma, o sistema de transferências se transforma em uma forma flexível de se compatibilizarem necessidades de recursos e custos de arrecadação. Contudo, esse sistema retira grande parte da flexibilidade do instrumento política fiscal regional, à medida em que lida apenas com volume de recursos.

As disparidades fiscais regionais surgem da própria desigualdade na distribuição da renda e da riqueza. A ocorrência é espontânea pelo fato de os Estados de nível de produto ou riqueza mais baixos terem menor arrecadação de recursos próprios. Assim surgem consideráveis diferenças nos volumes de arrecadação das diversas regiões e Estados do País. Atualmente, o instrumento mais relevante de que se dispõe para compensar as disparidades de arrecadação é o sistema de transferências.

Neste trabalho em que a análise histórica é bastante sumária, são enfocados principalmente os aspectos já abordados, dentro dos períodos que vão de 1889 a 1930, 1930 a 1946, e de 1946 a 1964. A partir de 1964 será abordado o sistema tributário atual, uma vez que a reforma tributária ocorreu logo após essa data.

Período 1889/1930

A estrutura de produção da primeira república caracterizou-se, principalmente, pela produção de café, um curto ciclo da borracha e uma incipiente indústria de bens de consumo, voltada para o mercado interno. O café se expandiu além das possibilidades do mercado externo, gerando crises de superprodução que culminaram com a intervenção federal na aquisição de estoques invendáveis, advinda da influência política dos cafeicultores.

Por volta do fim da primeira década do século a borracha encerrava seu período de euforia, deixando em difícil situação a economia regional.

A política de imigração, efetivada principalmente pelo Estado de São Paulo, além do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, em menor escala, deu origem, juntamente com outros contingentes populacionais, a um tímido crescimento dos núcleos urbanos. A geração de renda proveniente das exportações e a concentração urbana fizeram com que surgisse uma incipiente indústria de bens de consumo, voltada para o mercado interno. Em meados dos anos 20, o setor urbano apoiado por agricultores, não ligados a cafeicultura, reivindicava medidas de âmbito federal, visando proteger os interesses da indústria nascente.

As modificações na estrutura da produção econômica se refletem nas alterações das fontes da receita pública, conforme Tabela I. Assim, pode-se observar uma queda do Imposto de Importação, acompanhada de um crescimento nas participações relativas do Imposto de Consumo, do Imposto de Circulação e do próprio Imposto de Renda, do qual os cafeicultores eram isentos¹.

¹NORMANO, J. F. Evolução Econômica do Brasil - Brasileira, vol. 152, pág. 130.

TABELA I

PRINCIPAIS FONTES DA RECEITA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL

ANOS: 1910/1928

Anos	Imposto de importação	Imposto de consumo	Imposto de circulação	Imposto sobre a renda	Receita proveniente da indústria	Outras receitas	Total	Receita proveniente de diversas naturezas não classificadas	Total
1910	54,8	10,5	4,2	0,6	9,9	6,5	86,5	13,5	100,0
1920	37,8	19,1	8,1	1,5	14,9	9,8	91,2	8,8	100,0
1928	42,3	19,9	11,4	3,1	12,9	4,8	94,4	5,6	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda - "Economical data about Brazil".

1910-1928, R.J.

Durante o período do Império, as Províncias e Municípios foram vítimas de forte centralização, o que provocou movimentos de rebeldia e contribuiu para que na elaboração da Constituição de 1891 houvesse uma tendência inversa, em favor da formação do federalismo no Brasil.

Esta Constituição foi inspirada na Constituição americana, porém com características diversas. Naquele país, os Estados politicamente independentes se organizaram em uma Confederação, enquanto, no caso brasileiro, antigas províncias de uma monarquia, se tornavam partes de uma Federação. No caso americano, os Estados se agregaram em Confederação, por um movimento de união, enquanto no caso brasileiro houve uma agregação efetuada de cima para baixo. Tal fato é de suma importância na formação do federalismo brasileiro que, com tendência fortemente centralizadora do período imperial fez com que surgisse uma federação com Estados que dispunham de autonomia de decisões, apesar de não haver definição clara das competências de arrecadação de alguns impostos. Este evento fez com que o período se caracterizasse por um federalismo de competição, já que existiam constantes atritos entre a área federal e estadual quanto à competência de arrecadação pública. A distribuição de recursos passou nitidamente a desfavorecer a União, que de 1910 a 1926 apresentou déficits constantes². Somente a Constituição de 1934 é que irá delimitar receitas e funções à nova organização política.

Pela observação da Tabela II é clara a queda da participação da receita federal na receita pública, que de 65,8% em 1907 passou para 51,2% em 1930, confirmando-se, pois, para o governo central não só a perda do poder decisório (que era nitidamente a favor de uma oligarquia), como a própria participação da receita pública.

² Idem

TABELA II

RECEITA E DESPESA DO SETOR PÚBLICO POR UNIDADE ADMINISTRATIVA
EM PERCENTAGEM
1907/1930

Anos	% da Receita Total		% da Despesa Total	
	Federal	Estados e Municípios	Federal	Estados e Municípios
1907	65,8	34,2	63,6	36,4
1910	59,5	40,5	62,0	38,0
1915	51,3	48,7	63,2	36,8
1920	59,6	40,4	63,5	35,5
1925	56,6	43,4	55,8	44,2
1930	51,2	48,8	54,1	45,9

Fonte: IBGE - Anuário Estatístico - 1939/1940.

As relações intergovernamentais apresentaram dificuldades, como já descritas, em virtude das origens e características históricas das províncias. Dessa forma, nesse período destacam-se dois fatos: a relação dos Estados com o governo central e a relação dos Estados entre si. No que diz respeito ao primeiro, havia ascendência de alguns Estados de maior poder econômico sobre o governo central, que se mostrava fraco e com características oligárquicas. Como melhor exemplo tem-se a Convenção de Taubaté (1906), estabelecida entre os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que iniciou uma política de garantia de preços mínimos ao café, mais tarde largamente encampada pelo Governo Federal. Quanto às relações entre os Estados, durante todo o período manifestaram-se pressões por parte dos próprios Estados no sentido de imporem uma taxa de importação e exportação interestadual. O fato mostra-se como subproduto nítido de nossa formação federalista de agregação, refletindo a descentralização do poder central, aliada à tradição ainda provinciana dos Estados. Comprova-se tal estado de relações intergovernamentais, pois somente a Constituição de 1934 é que impedirá definitivamente a criação do tributo interestadual.

Os desequilíbrios fiscais regionais eram bastante acentuados nesse período, cabendo por exemplo aos Estados do Amazonas, Goiás e Mato Grosso somente 0,8% da receita total dos Estados, enquanto Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro detinham cerca de 79% do total da receita³. A forma que se encontrou na época para amenizar esses desequilíbrios foi a intervenção direta do Governo Federal, arrecadando menos nas regiões mais pobres e compensando-os com maiores dispêndios. Nas regiões ricas adotava-se critério contrário, o que não deixava de provocar divergências. Não houve durante todo o período qualquer iniciativa em amenizar as disparidades regionais de renda e riqueza de forma mais substancial.

Período 1930/1946

O período conhecido como a "Era Vargas" foi marcado por um conjunto de acontecimentos de caráter político, institucional e internacional, além das profundas modificações operadas na estrutura econômica.

Foram herdadas desse período duas Constituições: a Constituição de 1934 e a de 1937. As modificações de ordem tributária estão basicamente consubstanciadas na primeira.

Modificam-se substancialmente os poderes emanados do Governo Federal, especialmente por época do Estado Novo, quando se voltou ao rígido centralismo do período imperial.

Altera-se profundamente a estrutura econômica e produtiva do País. Período marcado pela primeira fase do processo substituição de importações, tendo crescido a participação do setor industrial de 11,7% em 1929, para 17,3% em 1947⁴, em relação ao PIB

³ Ibidem

⁴ FURTADO, Celso - Formação Econômica do Brasil, Lia Editor, R.J. 1969, p.136/37.

A região sul altera sua participação no produto industrial de 47,6% para 57,5% entre 1920 e 1938⁵, sendo que somente o Estado de São Paulo detém mais de 40% da produção industrial do País.

A implantação e o crescimento das indústrias de base como cimento, ferro e aço são estimulados e consolida-se o primeiro processo de substituição de importações no decorrer da Segunda Grande Guerra, devido à escassez de fornecimento internacional de produtos. O crescimento vegetativo da população é de 50% entre os Censos Demográficos de 1920 e 1940, sendo que a participação da população urbana cresce de 20% para 31,2% no mesmo período⁶.

Assumem importância na "Era Vargas" os programas de saúde, educação e assistência ao trabalhador, além do aspecto da previdência social. Para seu desempenho institucional foram criados o Ministério da Educação e Saúde (MES) e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). O sucesso da política educacional do Governo Vargas foi considerado sem paralelo na história da educação no Brasil. O conjunto de matrículas escolares aumenta de 2,5 milhões em 1933 para 4,2 milhões em 1945⁷, enquanto a população do País cresce de 6 milhões de habitantes, no mesmo período. A dotação orçamentária do Ministério da Educação e Saúde evoluiu de 0,4% do Orçamento da União, em 1930, para 5,7% em 1945⁸.

Criadas paralelamente a algumas autarquias econômicas e diretamente vinculadas ao processo de substituição de im-

⁵ JOBIM, José - Brazil in the Marketing. New York, Mac Millan Company, 1943, p.96.

⁶ IBGE - Censo Demográfico, 1970

⁷ MAHAR, J. Dennis. Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo - INPES/IPEA, p.251.

⁸ IBGE - Anuários Estatísticos - 1939/1940 e 1947.

portações, as autarquias assistenciais viriam se constituir em importante instrumento de previdência social, protegendo a mão-de-obra empregada nos diversos setores em expansão da atividade econômica.

O somatório dos vários institutos de aposentadoria e pensões que incluíam, separadamente, as classes dos marítimos comerciais, industriários, bancários, funcionários públicos etc. veio a constituir o atual Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), percorrendo um longo caminho institucional de várias décadas. Vale observar que a sequência do surgimento dos diversos institutos, obedece nitidamente a um processo de importância e crescimento dos diversos setores produtivos da economia.

Além dos aspectos já mencionados na área social o Governo Vargas destacou-se pela criação de empresas públicas ocorridas durante a II Guerra Mundial, tendo em vista a escassez de suprimentos. Entre 1941 e 1945, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Alcalis, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco e a Fábrica Nacional de Motores.

De acordo com as iniciativas tomadas em prol do crescimento do País, iniciativas oportunas mas espontâneas, principalmente no final do período do Estado Novo e no início do Governo Dutra, ressentiam-se os administradores públicos e o próprio governo central da falta de um instrumento menos espontâneo e mais refletido, em termos das possibilidades e caminhos do futuro. Era preciso escolher setores para aplicar recursos, o crescimento teria de vir de dentro para satisfazer as necessidades internas, e não sujeito às flutuações internacionais. O País não poderia continuar somente reagindo às pressões, conveniências e contingências internacionais, e a partir dessas situações criadas, escolher a melhor solução. Surgiu, mesmo que timidamente para a época, a consciência da necessidade de um planejamento central⁹.

⁹O tema será desenvolvido mais adiante, no próximo período.

Quanto aos aspectos fiscais, a Constituição de 1934, alterada em alguns aspectos pela Constituição de 1937, introduz as seguintes alterações:

- a) delimita expressamente quais são os impostos federais, estaduais e municipais cujas fronteiras até então não eram definidas (1934);
- b) elimina definitivamente a possibilidade de cobrança de impostos interestaduais e intermunicipais (1934);
- c) estabelece os impostos de consumo e renda, de competência federal (1934);
- d) cria o Imposto de Vendas e Consignações de âmbito estadual (1934);
- e) atribui receita própria tributária aos Municípios (Constituição de 1937);
- f) inicia o processo de transferências, estabelecendo que os Estados repartam a metade do Imposto de Indústria e Profissões com os Municípios (1937);
- g) em 1940 é criado o "Imposto Único sobre Combustível e Lubrificantes, Minerais e Energia Elétrica, de competência federal, prevendo para aquela época a repartição de sua receita em 40% para a União, 48% para os Estados e 12% para os Municípios.

Observa-se pela Tabela III certa recuperação na participação relativa da União na receita pública, crescendo de 51,2% em 1930 para 56% em 1940, ano em que novamente cai a participação da União na arrecadação total. No decorrer da Segunda Grande Guerra, a União e os Municípios perdem suas posições relativas

em favor dos Estados. Isto foi provocado pelo surto inflacionário que surgiu nesse período. Alguns impostos federais, e principalmente municipais, tiveram queda de valor real porque as receitas nominais não acompanharam o mesmo ritmo da alta de preços. Já os Estados, através do Imposto de Vendas e Consignações, cuja arrecadação acompanhava de perto a alta dos preços, tiveram suas posições relativas favorecidas. A perda real de maior intensidade coube aos Municípios.

TABELA III
REPARTIÇÃO DA RECEITA PÚBLICA PELAS
TRÊS ESFERAS DE GOVERNO
EM PERCENTAGEM
1930/1945

Anos	União	Estados *	Municípios
1930	51,2	37,0	11,8
1933	54,2	34,9	10,9
1937	55,2	34,0	10,8
1940	56,0	32,8	11,2
1943	50,9	39,3	9,8
1945	55,7	36,1	8,2

Fonte: Anuário Estatístico - 1956.

* Inclui o Distrito Federal.

Os dados desta Tabela quase nada dizem a respeito do grau de centralização, característico do período. Mostra apenas um ligeiro aumento na participação relativa da União na arrecadação pública. A maior ênfase da característica centralizadora da "Era Vargas" está no sistema de decisões, em que todo poder emanava do Governo Federal, restringindo completamente a autonomia dos Estados.

Quanto ao federalismo fiscal, o que importa é como o aspecto centralizador se consubstanciou na prática, para a execu-

ção dos programas de sentido social, principalmente saúde e assistência ao trabalhador, anteriormente abordados. Os Institutos de Aposentadoria e pensões criados eram controlados pelo Governo Federal, mas com subvenções estaduais. Funcionavam nos programas da área social, mecanismos típicos de federalismo fiscal, quando caracterizado o governo central por um excesso de poder: as iniciativas de criação de órgãos para os novos programas emanavam do poder central, mas a execução e a administração cabiam aos governos estaduais e municipais, por funções que lhes eram atribuídas. Dispendiam-se recursos na administração desses órgãos sem contrapartida direta em aumentos de receitas.

As relações intergovernamentais de um Estado onde ocorre excesso de poder central, como o período em questão, elimina a participação das unidades nas tomadas de decisões, quer sejam estaduais e/ou municipais. Observa-se certa tendência de aproximação da União com os governos locais e um total afastamento dos governos estaduais, o que na "Era Vargas" se configurou por uma política de caráter paternalista. Os Estados são sempre os mais prejudicados em sua autonomia de decisões.

Quanto ao problema dos desequilíbrios fiscais regionais, estes permaneceram insolúveis durante o período. Nada de novo foi criado. O Governo Federal continuaria com as mesmas medidas da primeira República, sem qualquer vislumbre para o encaminhamento de soluções, o que somente virá ocorrer no próximo período.

Período 1946/1964

Defronta-se o período com o chamado segundo processo de substituição de importações e com a expansão da infra-estrutura básica, principalmente de transportes e energia, necessária ao crescimento industrial. O processo de substituição de importações desta fase localizou-se especialmente na produção de bens de consumo duráveis, atingindo também alguns bens de capital.

Adotou-se uma política cambial nitidamente protecionista com a Lei 1.807, de 1953, complementada pela Instrução nº 70, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Até então, o regime cambial era o mesmo dos anos de guerra, quando o governo central, voltou sua preocupação para o volume de exportações em virtude dos problemas do balanço de pagamentos e permitiu amplas facilidades às importações. Tanto estas quanto as exportações ficaram sujeitas ao câmbio oficial, ao invés de taxas flexíveis, submetidas a um sistema de âgios e bonificações para casos especiais. As importações foram distribuídas em cinco faixas de taxas efetivas, mais baixas segundo a sua essencialidade e mais altas quando da possibilidade de produção de similar nacional. Essa política foi largamente responsável pelo crescimento industrial verificado na época.

Enquanto no período 47/54 o Produto Interno Bruto cresce à taxa média anual de 6,8% e o Produto Industrial a 9%, no período 56/61 o Produto Interno Bruto crescerá à taxa média anual de 8,3% e o Produto Industrial a uma taxa de 11,7% ao ano¹⁰.

Apesar das altas taxas de crescimento verificadas no período, a taxa de criação de empregos foi baixa. Dois fatores contribuíram para que isto ocorresse: a legislação de estabilidade do trabalhador, herdada do Governo Vargas, e os setores que se desenvolveram no período, que por si mesmos exigiam alta relação capital/produto.

Para o problema do volume de criação de empregos, as soluções somente aparecerão depois de 1964.

Pela observação da Tabela IV, durante o período 49/55, destaca-se o crescimento da importância da indústria de transformação.

¹⁰Dados brutos, Conjuntura Econômica nº 9, 1971.

TABELA IV

ESTIMATIVA DA RENDA INTERNA SEGUNDO CLASSES DE INDÚSTRIA
VALOR PERCENTUAL
1949/1961

Anos	Indústria extrativa de produ- tos mine- rais	Indústria de trans- formação	Serviços industriais de utilida- de pública	Indústria de Constru- ção Civil	Total
1949	1,6	85,7	5,4	7,3	100,0
1952	1,4	88,1	3,9	6,6	100,0
1955	1,2	89,1	4,1	5,6	100,0
1958	1,2	86,0	6,2	6,6	100,0
1961	1,2	85,8	6,4	6,0	100,0

Fonte: Conjuntura Econômica - Vol. 25, nº 9, 1971.

Posteriormente, no período 58/61 crescem de importân-
cia os serviços industriais de utilidade pública.

Dentre as indústrias de transformação passam a adqui-
rir maior importância as indústrias químicas, de material de trans-
porte, mecânica e metalúrgica, em função da perda de liderança
principalmente das indústrias de produtos alimentares e têxtil.

O crescimento dos serviços industriais de utilidade
pública, já é o reflexo da dotação de serviços de infra-estrutura,
principalmente de transportes e energia elétrica, para o cresci-
mento industrial.

O setor transportes, no início do período, estava de-
sorganizado. As ferrovias, os serviços de transportes urbanos e a
navegação costeira necessitavam de completa reformulação. A preo-
cupação voltou-se para o transporte rodoviário. No período 55/61
foram pavimentados 5.615 km de estradas de rodagem e construídos
13.219 km de rodovias de 1ª classe. Os transportes ferroviários

foram relegados a segundo plano, tendo sido acrescentados apenas 1.021 km à rede já existente¹¹.

Em termos de energia elétrica instalou-se a usina hidrelétrica de Paulo Afonso, foram intensificadas as usinas hidrelétricas de Três Marias, no Alto São Francisco e Furnas, no Rio Grande, além de se dar início às obras de Urubupungã, no Rio Paraná.

Em 3 de outubro de 1953, pela Lei nº 2.004 foi criada a PETROBRÁS, com o monopólio estatal da exploração de petróleo. De 1955 a 1961 a produção de petróleo passou de 6.800 barris diários para 97 mil, e a capacidade de refino, com a instalação das novas refinarias, de 130 mil para 330 mil barris diários. Todavia, o aspecto mais importante do ponto de vista econômico institucional foi a necessidade, que já se sentia desde o final do Governo Vargas, de um mecanismo de eleição de prioridades setoriais, menor espontaneidade na alocação de recursos, através da criação de planos, ainda que setoriais, ou simples programas de metas.

No final da "Era Vargas" traçou-se timidamente o "Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhagem da Defesa Nacional", de caráter meramente executivo e não diretivo, além de setorial, em virtude do esforço de guerra.

Posteriormente, no período 45/54, em virtude da necessidade de se selecionarem prioridades em um programa administrativo que viesse sistematizar o desenvolvimento emergente do pós-guerra, surge um plano que procurou dirigir a aplicação de recursos para os setores de Saúde, Alimentos, Transportes e Energia, denominado, por isso, de Plano SALTE.

Embora previsto com a preocupação de não aumentar a taxa de inflação, este plano não se ajustou devidamente ao meca-

¹¹ ANDRADE, Manuel Correia. História Econômica e Administrativa do Brasil. Editora Atlas, p.170.

nismo de controle monetário e creditício. Inexistia na época, o mecanismo de Orçamento Monetário. No setor agrícola, houve falta de programa desconsiderando-se, em muitos casos, a existência de mercado. A indústria, com exceção do setor energético, não foi levada em conta, senão, à medida em que servia à agricultura, como processamento de produtos agrícolas e fertilizantes. Não se pôdeu devidamente a expansão das indústrias de base (sobretudo metalurgia, química e cimento). Mostrou-se como um plano preocupado com a infra-estrutura social e energética, necessária ao desenvolvimento industrial emergente. Sua atuação se restringia ao âmbito da administração pública e era de caráter executivo. Assemelhava-se, muito mais, a um plano de investimentos do setor público.

Em 1952, em virtude da falta de uma programação financeira, foi criado o Fundo de Reaparelhamento Econômico que logo em seguida deu origem ao primeiro banco de financiamento ao desenvolvimento: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

No período que compreende o Governo Juscelino Kubitschek, foi lançado o Plano de Metas como um conjunto mais amplo de objetivos que o Plano SALTE. Suas trinta metas estavam distribuídas entre cinco setores: Indústria de Base, Energia, Transporte, Alimentação e Educação. Basicamente, o Plano de Metas proporcionou uma arrancada do setor industrial mas relegou o crescimento da agricultura e pecuária, como também não se preocupou em definir seus objetivos sociais. Já não mais se trata de um plano executivo, definindo somente a atuação da administração pública direta, ou seja, no arrolar de suas metas o plano apesar de parcial já é diretivo. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico como órgão de financiamento, tem papel estratégico nesse período. As disparidades regionais de níveis de desenvolvimento são sentidas: em 1958, é criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, que em 15 de dezembro de 1959 se transforma na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Surgiram ainda, em virtude das necessidades de financiamento dos desenvolvimentos regionais e estaduais, os bancos re

gionais e estaduais de desenvolvimento.

Em termos fiscais, a Constituição de 1946 favorece especialmente a receita municipal, cujas finanças muito se abalaram no período Vargas. As alterações fiscais a favor dos municípios constitucionalmente instituídas foram:

- a) o Imposto de Indústrias e Profissões é transferido da competência estadual à municipal;
- b) os Municípios são amplamente beneficiados através do processo de transferências: 12% do "imposto único sobre combustíveis, energia elétrica e minerais" e 10% do Imposto de Renda, são transferidos da esfera federal. São ainda transferidos 30% do excesso da arrecadação estadual sobre a receita total do Município, além de 40% de qualquer novo tributo criado.

As finanças municipais que se deterioraram devido à inflação no final do período anterior, recuperaram-se logo após 1949, em virtude das medidas tomadas, tendo sido, daí em diante, protegidas para que mantivessem o seu nível.

Tais medidas geraram, como era de se esperar, uma proliferação de municípios. Distritos iam se tornando municípios. De 1945 a 1955 foram criados 73 novos municípios ao ano¹². No entanto, deve-se observar que o fortalecimento financeiro dos municípios significa em outros termos o fortalecimento político dos Estados, cujo resultado não foi outro. Em termos de transferências, os Estados são beneficiados somente com o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais, com 48% do total da arrecadação.

¹² Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda, FGV, p.87.

Da Tabela V podem ser retiradas as seguintes conclusões:

- a) o crescimento substancial das autarquias federais, identificando o crescimento da administração indireta;
- b) o aumento da despesa conjugada com a queda da receita¹³ da União, deixou-a no final do período em situação financeira difícil. Apresentou durante todo o período déficit orçamentário, sendo o nível mais alto de 3,3% do PIB, nos anos de 1956 a 1962;
- c) manutenção relativa, e até certo ponto, crescimento da participação dos Estados na receita pública, observando-se, no entanto, a inclusão das autarquias estaduais na coluna Governo Estadual;
- d) nota-se em 1962 uma queda acentuada da receita municipal. Em 1961 foram alterados alguns aspectos da legislação sobre a arrecadação municipal, de forma que sua participação se recupera. A Emenda Constitucional nº 5, de 1961, altera para 15% a participação municipal na arrecadação do Imposto de Renda, e apresenta pela primeira vez, a transferência vinculada em investimento, quando determina que 50% dos recursos serão aplicados em "serviço ou obras que forem realizados com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais". A mesma legislação transfere ainda aos municípios 10% da arrecadação federal do Imposto de Consumo.

¹³ IBGE - Anuário Estatístico, 1959 e 1963 e Conjuntura Econômica, vol. XXIV, nº 6, 1970.

TABELA V
 DESPESAS DO SETOR PÚBLICO, SEGUNDO AS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO
 EM PERCENTAGEM
 1939/1964

Ano	Governo Federal(1)	Autarquias Federais(2)	União 1+2 = (3)	Governo* Estadual(4)	Governo Municipal(5)
1939	56,6	2,4	59,0	31,3	9,7
1947	42,6	11,7	54,3	39,4	6,4
1950	41,7	14,6	56,3	36,2	7,6
1952	35,0	14,7	49,7	42,2	8,1
1955	35,7	18,2	53,9	38,6	7,5
1957	35,4	19,5	54,9	37,1	8,1
1960	34,3	20,2	54,5	39,2	6,2
1962	37,0	21,6	58,6	35,4	5,9
1964	36,9	21,5	58,4	34,1	7,5

Fonte: Estatísticas Calculadas por Dennis J. Mahar, a partir dos dados de Conjuntura Econômica, nº 10, 1970.

* Inclui autarquias estaduais.

Talvez o aspecto mais importante deste período, a respeito das três características abordadas como reflexos fiscais dentro de uma federação, tenha sido o da cooperação intergovernamental, especialmente entre o poder central e regional, gerando como subproduto programas de desenvolvimento regional, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Enquanto na primeira República o Governo Federal e os Estados eram amplamente competidores, e na "Era Vargas" estes foram ofuscados pelo poder central, neste período passa a haver uma política de cooperação intergovernamental.

No que diz respeito às relações intergovernamentais, pela primeira vez, utiliza-se o instrumento fiscal no planejamento regional, quando se cria a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), financiando-a com 3% da receita tributária federal, além de outros 3% da vinculação das receitas tributárias dos Estados, Territórios e Municípios da regi-

ão. À Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foram outorgados mais amplos poderes fiscais, permitindo-lhe toda a supervisão dos incentivos fiscais, para a expansão industrial do Nordeste.

Tal fato foi um claro exemplo da cooperação intergovernamental da época, conjugada com a preocupação do Governo Federal na solução dos desequilíbrios regionais.

Fica pois caracterizada uma nítida descentralização nas tomadas de decisão de política fiscal, visando o melhor para o desenvolvimento regional.

Concluindo, reitera-se o surgimento de uma real cooperação entre a União e os Estados, favorecendo, através dos mecanismos citados, o desenvolvimento regional, com liberdade de uso dos instrumentos fiscais. Cabe observar que seria inoportuno deduzir que as dificuldades financeiras da União seriam provenientes da política de cooperação adotada.

2 - O federalismo fiscal no sistema tributário vigente

O elevado crescimento econômico e a consequente alteração da estrutura produtiva que sofreu o País desde 1946, última alteração tributária substancial, exigiam que se modernizasse o sistema tributário. Os impostos e, em alguns casos, suas competências, não correspondiam à realidade e necessidades econômicas. Face a essas exigências foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, que, entre outras atribuições, tinha a incumbência de proceder à Reforma Tributária.

Na reforma do Sistema Tributário Nacional, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, e detalhado pela Lei nº 5.172, de outubro de 1966, três características são relevantes: a) a modernização do sistema; b) a centralização de esfera de competência tributária; c) a ampliação do sis-

tema de transferências, com a criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

No que diz respeito à modernização do sistema, destacam-se aspectos tais como: a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), a institucionalização do Imposto de Renda, a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) além de modificações nas esferas de competências tributárias.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias, que veio substituir o Imposto de Vendas e Consignações, trouxe consigo a eliminação da chamada "tributação em cascata", característica deste imposto, cuja principal consequência era de permitir e incentivar a integração vertical das empresas.

Sabe-se que a integração vertical, em si, é medida em que cria economias de escala, para as empresas, reduz custos, não sendo, portanto, fator de má repercussão para a economia. A argumentação relevante, no entanto, é de que a integração vertical, não se constituía em evolução natural da empresa, mas, sim, numa forma intermediária de se fugir ao pagamento do imposto.

Assim, o novo imposto deixou de incidir sobre os preços finais dos produtos, passando a tributar os valores adicionados pelas etapas de produção.

Institucionalizou-se definitivamente, o sistema de arrecadação do imposto de renda, que incidia sobre a renda de 400 mil contribuintes em 1965, passando já em 1969, para 1,5 milhão de contribuintes¹⁴.

Foram ainda criados os Impostos Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Sobre Serviços (ISS), o primeiro de âmbito federal e o segundo municipal, em substituição aos Impostos de Con-

¹⁴ Ministério da Fazenda - Anuário Econômico Fiscal 1970, p.74.

sumo e Indústria e Profissões, cujos fatos geradores em função do crescimento econômico careciam de significação. Ou seja, passou-se a tributar produtos industrializados e serviços, visto que ambos tiveram bastante aumentada sua participação na renda interna, fenômeno típico de crescimento econômico.

Além disso, sistematizou-se a política de comércio exterior, voltando à União a competência de arrecadação do Imposto de Exportação, que ao lado do Imposto de Importação, possibilitaria melhor controle sobre a Balança Comercial do País.

A Reforma Tributária trouxe consigo uma forte concentração de volume de recursos no âmbito federal, determinada, principalmente, pelos déficits orçamentários da União, dada a insuficiência de receita federal na época. Estes déficits, fatores altamente significativos de pressões inflacionárias do País na época, eram provenientes do crescimento da despesa pública que se expandiu de 18% do Produto Interno Bruto para 28%, no período 47/65, e cobertos através da emissão de papel-moeda. Consequentemente, era necessário que se elevasse a receita, aumentando dessa forma a carga tributária.

A análise da evolução do volume da receita tributária da União, dos Estados e Municípios (Tabela VI) mostra claramente a crescente participação da União na Receita Pública, passando de 63,4% em 1967 para 72,9% em 1975, fato que nos leva à conclusão da forte tendência, por parte da União, na concentração do volume de arrecadação da receita.

Contudo foi consideravelmente ampliado o sistema de transferências. Constitui-se dessa forma, pela Lei nº 5.172, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, composto de parcelas do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados, arrecadados pela União. O sistema de distribuição passa a obedecer um critério que observa as disparidades regionais de renda, reconhecendo a baixa arrecadação tributária, justamente nas regiões onde a maior necessidade de recursos se faz presente. Os

recursos são distribuídos diretamente proporcionais à população e superfície e inversamente proporcionais à renda "per capita" dos Estados e municípios das capitais. Nos municípios do interior levava-se em consideração somente o fator população.

TABELA VI

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO,
ESTADOS E MUNICÍPIOS (PERÍODO 65/75)

Anos	União	Estados	Municípios
1965	63,9	31,2	4,9
1969	65,3	31,7	3,0
1972	69,8	27,6	2,6
1975	72,9	24,5	2,6

Fonte: Separata da Conjuntura Econômica, julho de 1977

Se se levar em consideração o sistema de transferências aos Estados e municípios, isto é, não somente o Fundo de Participação dos Estados de Municípios, como também parcelas de outros impostos que são transferidos, a União não se revela tão centralizadora em termos de volume de recursos, não se podendo contudo, afirmar o mesmo quanto ao poder decisório.

Conforme pode-se observar pela comparação das Tabelas VI e VII, o total de recursos da União para 1972 que, sem as transferências concedidas, era de 69,8% passou agora a 48,5%. Os Estados, por sua vez, com as transferências recebidas da União e subtraídas as concedidas aos municípios (20% da arrecadação do ICM), tiveram, aumentada, sua participação na Receita Pública passando de 27,6% para 33,8%. Quanto aos municípios, com as transferências recebidas da União e dos Estados, aumentaram sua participação de 2,6% para 17,2% no mesmo ano.

TABELA VII
RECEITAS TRIBUTÁRIAS LÍQUIDAS E TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS - % DO TOTAL
PERÍODO: 70/73

Anos	União (A)	Estados (B)	Municípios (C)
1970	51,2	36,5	12,3
1971	50,8	37,1	12,1
1972	48,5	33,8	17,7
1973	49,5	33,2	17,3

Fonte: IV CONCLAP - Documentos Básicos.

A - Receita Tributária da União menos Transferências aos Estados e Municípios;

B - Receita Tributária dos Estados menos Transferências aos Municípios, mais Transferência da União;

C - Receita Tributária dos Municípios mais Transferências da União e dos Estados.

Observa-se, pois, pelos dados anteriores, que o sistema de transferências beneficia principalmente aos municípios, ocupando os Estados uma posição intermediária, ou em outras palavras, tornando os municípios mais dependentes de transferências do que os Estados.

As transferências apesar de complementarem em parte os recursos necessários aos Estados e municípios, têm, no entanto, uma característica nitidamente centralizadora, baseada em dois aspectos:

- a) toda a competência legislativa está afeta ao Governo Federal, inclusive no que diz respeito às transferências dos Estados, concentrando, portanto, decisões exógenas às reais necessidades regio

nais e/ou locais;

- b) 50% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios são vinculados em aplicações de capital, nos setores de educação (20%), saúde (10%), extensão rural (10%) e fundos de desenvolvimento (10%)¹⁵, percentuais estes, uniformes para todo o território nacional, o que torna a vinculação extremamente irrealista. Sabe-se, perfeitamente, que esses problemas diferem de um Estado para outro, os quais por sua vez regionalizados têm características e problemas diversos, dentro do seu universo.

Pelo número de tributos que a União dispõe, pelo seu poder de legislar sobre a criação de novos tributos, pela detenção dos mecanismos de transferências, bem como a flexibilidade de alteração da legislação, a centralização que a União exerce se verifica tanto na concentração do volume de recursos como e, especialmente na concentração de instrumentos de política fiscal.

Nesse sentido é praticamente nula a autonomia, principalmente dos Estados, tornando-os dependentes da União, sem dispor dos instrumentos necessários a consecução e à viabilização de objetivos de caráter estritamente regional.

O espírito da reforma foi extremamente centralizador, conforme se pode depreender do próprio texto que justifica a filosofia adotada: "Não obstante esse espírito que a animou, a Comissão antecipa que o seu trabalho será provavelmente acusado de centralizador, na realidade porém a distribuição proposta procurou observar..." "...as características próprias de cada um dos três governos que integram a Federação". E mais adiante... "os impostos federais têm, no sistema proposto, antes o caráter de tribu-

¹⁵ As duas últimas se referem apenas aos Estados e o Distrito Federal.

tos nacionais, de legislação uniforme e arrecadação centralizada, cujo produto é porém rateado com as demais entidades políticas por..."¹⁶.

Percebe-se, pois, no texto acima, pela concentração da arrecadação, pela perda de autonomia através do sistema de transferências com suas vinculações, e pela falta de instrumentos de política fiscal disponíveis aos Estados, que o espírito da reforma não foi propriamente centralizador, mas um sistema fiscal próximo àqueles utilizados em Estados Unitários.

Por volta do período em que se deu a Reforma Tributária e já nos fins da década de 60, foram-se instituindo órgãos estaduais de planejamento, algumas vezes em virtude da consciência dos problemas regionais dos Estados em que o planejamento se fazia necessário, e outras, por influência do aparecimento do orçamento por programa, Lei nº 4.320, de março de 1964, que, na real alocação dos recursos, requer a pré existência de um plano, ou, ainda, por influência da instituição de planejamento a nível federal.

Um plano compõe-se, basicamente, de um conjunto de objetivos que, para sua implementação, requer certo número de instrumentos de ação que viabilizem o alcance desse objetivos.

Johansen¹⁷ desenvolve interessante argumentação a respeito da compatibilidade entre instrumentos e objetivos econômicos a serem alcançados por um plano. Os órgãos de planejamento criados requerem, obviamente, a existência de instrumentos para a execução dos objetivos dos planos.

Encontra-se, pois, uma situação em que objetivos e

¹⁶ Reforma Tributária Nacional - Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. FGV, p.31 e 32.

¹⁷ JOHANSEN, Leif - Public Economics - Rand MacHally and Company Chicago, p.3/25.

instrumentos são colocados face a face para a viabilidade de um plano.

Por um desenvolvimento de simples lógica chega o autor à conclusão de três hipóteses:

- a) o número de instrumentos existentes é maior do que o número de objetivos a serem alcançados. Nesse caso, existem também várias alternativas para que os objetivos estabelecidos sejam atingidos;
- b) o número de instrumentos existentes é igual ao número de objetivos a serem alcançados. Nesse caso, haverá uma solução única, que ainda internamente deve ser compatível, no sentido de que outros parâmetros não sejam alterados pelo uso dos instrumentos em questão;
- c) o número de instrumentos é inferior ao número de objetivos a serem alcançados. Nesse caso não há solução por carência óbvia de instrumentos.

Evidentemente, poderiam alguns instrumentos de maior eficiência alcançar ao mesmo tempo, vários objetivos, desde que haja adequação entre o tipo de instrumento utilizado e os objetivos buscados. Por exemplo, a política de "open-market" dificilmente diminuirá disparidades regionais de renda, enquanto que medidas de política fiscal são amplamente eficientes nesse caso.

Transportando a argumentação ao nível estadual, questiona-se, em primeiro lugar, se existem objetivos de ordem estadual não arrolados em planejamento central, e, se afirmativa a resposta, a pergunta seguinte seria sobre a disponibilidade de instrumentos necessária, ao mesmo nível de esfera política.

Sob o prisma do planejamento compreensivo, podem ser citados, dentre outros, os seguintes objetivos de interesse esta-

dual não discriminados no planejamento central:

- a) aumento e especialização do produto industrial dos Estados, a partir de melhor alocação dos pólos industriais;
- b) diminuição das disparidades regionais de renda do Estado, com aumento consequente da produtividade da mão-de-obra e redução do nível de subemprego;
- c) incentivar e fortalecer mercados regionais através de melhor uso dos recursos naturais próprios do Estado;
- d) expandir áreas de suprimento agrícola, e sistemas de comercialização e distribuição nas capitais e maiores centros urbanos;
- e) eliminar ou pelo menos melhorar os padrões de vida dos possíveis "bolsões de pobreza" existentes;
- f) conduzir uma política de crescimento urbano que melhor distribua as concentrações urbanas.

É interessante observar que planos de desenvolvimento estaduais, além de objetivos estabelecidos em função de necessidades e aptidões próprias, procuram também viabilizar determinados objetivos de forma mais humana e "moderna". Por exemplo, os planos estaduais tomarão o possível cuidado e as medidas necessárias para que os processos de industrialização já não criem problemas de excesso de concentração industrial, com poluição do meio ambiente nos conglomerados urbanos, falta de infra-estrutura social e demais deseconomias de escala. Isto ocorre em virtude da consciência dos erros e distorções em que se pode incorrer, como mostra o exemplo, face ao conhecimento das experiências internacionais.

Este conhecimento vem reforçar a validade do planejamento estadual como processo com dinâmica própria.

Dentro da sequência das idéias cabe agora analisar a disponibilidade de instrumentos para a consecução de planos. Tais instrumentos, hoje no Brasil largamente utilizados, se consubstanciam em instrumentos de política econômica. Se forem considerados como principais instrumentos de política econômica¹⁸.

- a política fiscal;
- a política monetária;
- a interferência direta através de ordens e proibições; e
- a atividade empresarial do governo.

Observa-se que o Governo Federal dispõe praticamente de todos os meios para a consecução de seus planos, enquanto a autonomia de instrumentos por parte dos Estados é restrita.

Analisando-se a possibilidade de utilização dos instrumentos de política fiscal pelos Estados, constata-se que é praticamente nula, principalmente a partir de 1975. O uso do ICM por parte dos Estados, como único imposto de eficiente utilização fiscal, sofreu nessa ocasião a interferência do Governo Federal, que inibiu a sua utilização como incentivo fiscal, o que só poderá ser feito atualmente com o consenso de todos os Estados e sujeito ainda à aprovação federal,

No que diz respeito à política monetária, tem-se quatro instrumentos básicos:

- a política de encaixe compulsório;
- a emissão de meios de pagamentos;
- a política de "open-market"; e
- a política de redesconto.

18 Idem.

As políticas de encaixe compulsório e a emissão de meios de pagamentos são políticas que, nitidamente, se prestam ao controle e adequação do volume de meios de pagamentos, estando pois, afetas ao Governo Federal e supervisionadas pelo Conselho Monetário Nacional. Pela sua própria natureza, essas políticas são funções típicas da área federal. À medida que se expandem as necessidades de meios de pagamentos em virtude do crescimento do Produto, o Governo fará novas emissões, ou, ainda, devido a flutuações conjunturais do volume de meios de pagamentos e de crédito, serão alteradas as taxas mínimas de recolhimento compulsório junto aos Bancos Comerciais.

A política de "open-market", reguladora dos meios de pagamentos e níveis de taxa de juros, tem em seu bojo utilização diversa do que a aplicação para planejamento, à medida em que seu princípio básico é o de fazer face a diferentes períodos de receita e despesa orçamentárias. O lançamento de títulos da dívida pública, a nível estadual, tanto se presta para cobrir a curto prazo, o atraso da receita orçamentária, quanto a longo prazo é fonte de obtenção de recursos de financiamento da despesa pública estadual. Contudo, não é propriamente um instrumento de política econômica de caráter mais abrangente que supra as necessidades de planejamento estadual, à medida que se vincula somente ao setor público. Quanto à política de redesconto, sua manipulação pode, em termos seletivos, ser instrumento de política para a consecução de planos, porém seu controle é de âmbito federal e visa a se torialização da disponibilidade de recursos, a nível nacional.

Portanto, para a unidade estadual, pouco ou quase nada resta em termos do instrumental de política fiscal e política monetária.

A Interferência direta através de ordens e proibições tem caráter primordialmente normativo e diretivo, em que os dispositivos legais, orientam e conduzem a atividade econômica e social dentro dos objetivos contidos em um plano, consubstanciando-se pois, em um instrumento de caráter delineador das metas a serem

alcançadas.

Quanto à atividade empresarial do Governo, é visível o crescimento das empresas do Governo também na esfera estadual, cabendo, no entanto, observar que tal só ocorre em setores específicos, para atendimento de infra-estrutura básica para o setor industrial (caso de energia elétrica, sistema viário, comunicações etc.) ou de demanda por serviços públicos diretamente ligados à urbanização, ou especialmente as áreas metropolitanas (rede de água e esgoto, saneamento, organização do sistema de transportes etc.) além da infra-estrutura social. Outro fato a ser observado é a insuficiência de recursos face à precária situação financeira dos Estados, assunto a ser abordado a seguir. A escassez dos recursos torna baixa a capacidade de investir dos Estados.

Conclui-se, pois, que a centralização não é só de recursos, como à primeira vista se faz notar, mas principalmente de instrumentos de ação em que a autonomia dos Estados é anulada.

Portanto, em termos da argumentação levantada por Johansen na compatibilidade entre instrumentos e objetivos, é visível e conhecida a falta de instrumentos na esfera estadual, caindo-se, pois, na terceira hipótese anteriormente levantada pelo autor.

Pela inexistência de instrumentos a nível estadual visto nesta análise, justifica-se a opção e a necessidade de alguns Estados de trabalharem com o "planejamento para a negociação", em virtude das dificuldades de execução do planejamento compreensivo nas condições descritas.

Pelo fato do "planejamento para negociação" tratar de problemas para os quais há respaldo na esfera federal, sua viabilidade é obviamente maior, tendo em vista a centralização de decisões nas mãos do Governo Federal, não obstante, conforme já as-

sinalado,¹⁹ apresentam-se aspectos de internalização dos custos sociais, em virtude da escolha dos objetivos ser orientada, com maior ênfase, para os setores onde seja viável a execução pelo acesso aos instrumentos de política econômica e recursos, orientados pelo Governo Federal.

3 - O federalismo fiscal e a situação financeira atual dos Estados

3.1 - Considerações gerais

Durante todo o período histórico analisado, observou-se, que, dentro de suas diversas fases, o federalismo fiscal é um sistema que adapta receitas em virtude das diferentes necessidades financeiras e de um maior ou menor grau de centralização.

A responsabilidade do Governo na atividade econômica é cada vez maior e as funções assumidas crescem, destacando-se algumas como extremamente dinâmicas em virtude essencialmente do avanço tecnológico. Atualmente, na área econômica, temos problemas como poluição do meio ambiente, substituição das fontes de energia, excesso de concentração industrial, pesquisas para substituições de determinadas matérias-primas devido ao esgotamento dos recursos naturais, orientação geral da atividade econômica através do sistema de planejamento etc.

De modo geral, é ao Estado que cabe a solução desses problemas, assumindo portanto novas funções além das tradicionais que sempre foram de sua atribuição.

O federalismo fiscal, no caso brasileiro, atual, delimita receitas, sem contudo, especificar que tipo de novas despe-

¹⁹ HADDAD, Paulo Roberto - in Aspectos da Factibilidade do Planejamento Estadual do Brasil. (Artigo editado no livro "Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil", Zahar Editores).

sas deverão ser executadas por cada uma das unidades administrativas. Nesse sentido, inclui-se nesta pesquisa uma análise financeira dos Estados, que também sofrem a influência das novas funções, pressionando suas despesas. Esta análise envolve um nível agregado de receitas e despesas, a fim de detectar as tendências globais. O estudo desagregado será objeto posterior deste trabalho.

Infelizmente, nesta etapa se trabalhará somente com a Administração Direta, em virtude da insuficiência de dados sobre a atuação da administração indireta a nível global do País.

Esta análise cobre somente o período mais recente de 1972 a 1976, baseada nos Balanços dos Estados. No Balanço consolidado ficou excluído o Estado de Alagoas, que não atendeu à solicitação do Ministério da Fazenda, de remessa dos seus balanços, órgão de onde foram coletadas as informações básicas.

Quando consolidados os Balanço dos Estados, tem-se durante o período de 1972 a 1976, uma situação superavitária somente no ano de 1975, fato que mostra a conhecida situação de dificuldade financeira por parte dos Estados, levando a uma tendência de crescente endividamento por grande parte das Unidades Federadas.

A Administração Direta dos Estados em seu conjunto teve uma perda de importância no período, se for levada em consideração sua participação no Produto Interno Bruto: a receita consolidada dos Estados, que em 1972 representava 12% do PIB, em 1976 caiu para 10,6%, enquanto a despesa ficou alterada de 12,2% para 11,3% no mesmo período.

Contudo, essa perda de importância não implicou em queda de receita e despesa, pois enquanto a receita cresceu de 32% em termos reais, a despesa aumentou em 34,2%²⁰

²⁰ Balanços dos Estados - 1972 a 1976.

3.2 - Indicadores Financeiros - conceituação e análise

3.2.1 - Receita Própria Corrente

Despesa Total

Determina a capacidade financeira das Unidades Federativas em atender o total da sua despesa através de recursos exclusivamente próprios. Entende-se por receita própria corrente basicamente a receita tributária dos Estados, além das receitas patrimoniais e industriais de menor expressão.

3.2.2 - Receita Própria Corrente

Despesa Corrente

Mede a possibilidade dos Estados de atenderem seus compromissos de Custeio e Transferências Correntes com recursos próprios. As despesas de custeio são as efetuadas com pessoal, material de consumo, etc, e transferências correntes representam as dotações efetuadas para as quais não corresponda contraprestação direta de bens ou serviços, como juros da dívida pública, Inativos, Pensionistas, Contribuições à Previdência Social etc, além das vinculações tributárias transferidas aos municípios que têm a maior expressão nesse conjunto.

3.2.3 - Receitas Correntes

Despesa Total

Indica a participação da Receita própria corrente e das transferências correntes da União no financiamento da despesa total, não se recorrendo portanto às Operações de Crédito. Trata-se de um indicador semelhante ao anterior, diferindo apenas a medida que inclui no numerador as Transferências correntes e no denominador as Despesas de capital.

TABELA VIII
INDICADORES FINANCEIROS
MÉDIA NACIONAL
PERÍODO: 72/76

Indicadores	Percentual				
	1972	1973	1974	1975	1976
1. <u>Receita própria Corrente</u> Despesa total	77,5	78,0	75,3	68,9	67,5
2. <u>Receita própria Corrente</u> Despesa Corrente	109,4	113,5	114,0	104,1	101,0
3. <u>Receitas Correntes</u> Despesa total	81,7	83,0	80,6	76,0	73,3
4. <u>Transferências Correntes</u> Receita total	4,2	5,1	5,4	6,1	6,0
5. <u>Transferências de Capital</u> Receita total	9,1	8,9	8,8	8,1	9,5
6. <u>Despesas Correntes</u> Despesa total	70,8	68,7	66,0	67,0	66,9
7. <u>Dívida total</u> Receita total	39,1	45,6	29,2	56,8	45,3

Fonte: Balanços dos Estados - 1972 a 1976

3.2.4 - Transferências Correntes

Receita Total

O indicador das transferências provenientes da União foi subdividido na participação das transferências correntes na Receita Total e seu complemento que são as transferências de capital. Isso se prende à razão de que, em termos financeiros, somente as transferências correntes são representativas, uma vez que são recursos não vinculados. Mostra o grau de dependência financeira dos Estados em relação à União.

3.2.5 - Transferências de Capital

Receita Total

Representa a participação dos recursos provenientes de Transferências da União, para aplicação em despesas de capital, porém com sua vinculação determinada nas áreas de educação, saúde, extensão rural e fundo de desenvolvimento, conforme legislação em vigor.

3.2.6 - Despesas Correntes

Despesa Total

Avalia a participação das Despesas Correntes na Despesa Total. A finalidade da inclusão desse índice nesta fase do texto é somente mostrar a evolução e o grau de importância das despesas correntes na despesa total, obtendo-se dessa forma a visão da decomposição da despesa em Despesas Correntes e de Capital.

3.2.7 - Dívida Total

Receita Total

A dívida total se compõe da dívida fundada e flutuante. A dívida flutuante representa os compromissos relativos aos restos a pagar, serviços da dívida a pagar, débitos da tesouraria e outros. A dívida fundada interna são os compromissos assumidos com títulos e o sistema bancário interno. As obrigações assumidas

no exterior com contratos e acordos e outros compõem a dívida fun
dada externa.

A análise mais profunda da composição e característica
cas da receita e da despesa será feita na segunda parte do texto,
ocupando-se agora de uma análise sumária das conclusões gerais a
que nos conduz o cálculo dos indicadores financeiros.

A partir desses indicadores, podem-se inferir as seg
uintes tendências e considerações a respeito da situação finance
ira dos Estados:

Em primeiro lugar, ressalta a queda da capacidade de
auto-financiamento por parte dos Estados, à medida que a receita
própria corrente que em 1972, financiava 77,5% da despesa total,
em 1976 passou a ser responsável somente por 67,5% do total dessa
despesa.

O quadro se agrava a partir de 1975, quando, até ao
período anterior, a capacidade de auto-financiamento da despesa
corrente era crescente (conforme o segundo indicador), invertendo-
-se essa tendência para os anos de 1975 e 1976. Isto se deve mui-
to mais à queda acentuada da receita própria corrente do que ao
crescimento da Despesa Corrente.

O crescimento das transferências por parte da União
é insuficiente para suprir as dificuldades financeiras apontadas,
uma vez que as transferências de capital são vinculadas. O conjunto
portanto, tem pouca representatividade financeira, visto que
as transferências correntes, apesar de seu crescimento em impor-
tância passam de 4,2% em 1972, para 6,6% em 1976.

Isto pode ainda ser comprovado pela análise da tend
ência do terceiro indicador, que inclui as Transferências Correntes
no financiamento da despesa total. O indicador se apresentade
crescente, passando de 81,7% em 1972 para 73,3% em 1976.

Do lado da composição das despesas, o fato mais flagrante é a perda de importância gradativa das despesas correntes no conjunto. O indicador que em 1972 era de 70,8%, cai em 1976 para 66,9%.

O indicador que avalia a evolução do comportamento da dívida total apresenta tendência geral crescente, com exceção do ano de 1974.

Em síntese, a situação geral dos Estados é a de estarem adaptando as suas despesas à insuficiência de suas receitas, conforme comprovam os dados já apresentados de queda de participação, tanto das receitas quanto das despesas no Produto Interno Bruto. Mesmo que tal fato reflita a tendência apresentada ultimamente de uma transferência de funções e responsabilidades da administração direta para a administração indireta, ainda restaria o argumento de que o crescimento da administração direta dos Estados sequer acompanha a evolução do PIB, quando é perfeitamente conhecido o fato da crescente participação do setor público no conjunto da atividade econômica.

O déficit dos Estados evoluiu de 1,7% do total da receita em 1972 para 3,4% em 1976. O fato, no entanto, é uma simples constatação e para uma análise mais profunda das razões do déficit e endividamento crescentes, cumpre que se analise de forma mais profunda a evolução e característica, tanto da receita quanto da despesa.

3.3 - Análise da Receita

No estudo da receita consolidada dos Estados serão enfocadas, em primeiro lugar, a composição e a evolução da receita, em que se obtém uma visão da importância e crescimento dos seus diferentes componentes, possibilitando, dessa forma, uma real avaliação do comportamento de cada um de seus elementos.

A observação conjugada das Tabelas IX e X ratificam

TABELA IX

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA CONSOLIDADA DOS ESTADOS

PERÍODO: 72/76

ANOS	RECEITAS CORRENTES			RECEITAS DE CAPITAL					TOTAL GERAL
	TOTAL	RECEITA PRÓPRIA CORRENTE	TRANSFERÊN- CIAS COR- RENTES.	TOTAL	OP. DE CRÉDITO		TRANSF. CAPITAL	OUTRAS RE- CEITAS DE CAPITAL	
					INTERNA	EXTERNA			
1972	83,0	78,8	4,2	17,0	5,9	1,4	9,1	0,6	100,0
1973	83,8	78,8	5,1	16,2	5,2	1,6	8,9	0,5	100,0
1974	82,2	76,8	5,4	17,8	7,4	0,8	8,8	0,8	100,0
1975	75,4	69,3	6,1	24,6	14,8	1,2	8,1	0,5	100,0
1976	75,8	69,8	6,0	24,2	10,6	3,7	9,5	0,5	100,0

Fonte: Balanços dos Estados

TABELA X

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DOS COMPONENTES DA RECEITA CONSOLIDADA DOS ESTADOS
 PERÍODO: 72/75 - ANO-BASE: 1972

ANOS	RECEITA	RECEITA PRO- PRIA CORRENTE	TRANSFERÊNCIAS			OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OUTRAS RECEI- TAS DE CAPI- TAL
	TOTAL	TE	TOTAL	CORRENTES	CAPITAL		
1972	100	100	100	100	100	100	100
1973	112,1	112,1	118	135,7	109,8	105,2	84,8
1974	120,8	117,8	129,2	156,6	116,6	137,9	146,2
1975	136,2	119,9	145,8	198,2	121,7	301,5	97,6
1976	132,0	117,0	154,0	182,9	138,6	172,9	88,6

Fonte: dados Brutos: BALANÇOS DOS ESTADOS

CONJUNTURA ECONÔMICA VOL. 31 - JULHO - 1977. Deflator Implícito

algumas inferências já colocadas anteriormente, além de consolidar determinadas conclusões.

- a) É nitidamente insuficiente a evolução da receita própria corrente, comparada com a evolução da receita total. Enquanto a receita total cresce 32% em termos reais, a receita própria corrente cresce somente 17%.
- b) O componente de maior importância na receita total é a receita própria corrente e quem define este montante é, praticamente, a receita tributária. Seu lento crescimento será objeto de análise em separado, logo após estas considerações.
- c) As transferências correntes que não são vinculadas, prestando-se, portanto, como complemento de recursos, cresceram substancialmente, ou seja, de 82,9% em termos reais. Entretanto, o crescimento de sua participação na receita total ainda é insuficiente no conjunto. Isto assume maior importância quando se considera que o estudo envolve todos os Estados e que uma grande maioria tem baixa receita própria e maior grau de dependência em relação à União.
- d) As receitas de capital aumentaram sua participação no conjunto da receita de 17% em 1972, para 24,2% em 1976, o que implica em queda de importância das receitas correntes. O elemento responsável pelo crescimento das receitas de capital foram as Operações de Crédito que cresceram de 72,9% de 1972 a 1976, passando em 1975 por um índice de 301,5. Isso leva à conclusão de que foi esse o elemento responsável pelo superávit alcançado naquele ano, o que reforça ainda mais sua importância como fonte de obtenção de recursos por parte dos Estados.
- e) A participação das transferências de capital praticamente se manteve em torno de 9,0% e seu crescimento foi ligeiramente superior ao da receita total (38,6% em relação a 32%). Contudo, sendo estes recursos vinculados, não suprem as necessidades de investimento que os Estados têm em outros setores; como siste-

ma viário, energia, saneamento e infra-estrutura econômica de modo geral.

- f) Sintetizando: pode-se inferir que o lento crescimento da receita à medida que não é complementada satisfatoriamente através do sistema de transferências, faz com que os Estados recorram às Operações de Crédito, em valores cada vez mais substanciais, a fim de obter os recursos necessários ao seu crescimento.

Conforme já assinalado, o crescimento da receita própria corrente é lento, e isto se deve às características próprias do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, principal fonte da receita tributária dos Estados.

O ICM é uma espécie de imposto sobre valor adicionado, portanto, o crescimento de sua arrecadação deveria acompanhar a evolução da renda exatamente na mesma proporção²¹. Se a renda crescesse de 8%, a arrecadação deveria aumentar exatamente de 8%, dada a incidência de determinada alíquota. Isto ocorreria uma vez que que o imposto incidiria sobre o valor adicionado em cada etapa de produção dos diferentes setores da economia. Ou seja, a alíquota recairia sobre a diferença entre o preço de venda de determinado produto e os custos de aquisição das matérias-primas, tanto na Agricultura, quanto na Indústria e no setor de serviços. Nesse sentido, se o ICM fosse um Imposto sobre o Valor Adicionado nas condições descritas, sua elasticidade-renda deveria ser unitária.

Entretanto, no caso brasileiro, o ICM se distancia consideravelmente de um Imposto sobre o Valor Adicionado à medida que não incide sobre determinadas transações, como prestação de serviços em geral, insumos agrícolas, minerais, combustíveis e lubrificantes, além de outras excluídas da base de cálculo deste imposto.

²¹ Para uma análise teórica do Imposto sobre Valor Adicionado, verificar, série monográfica nº 13 IPEA, O Sistema Tributário e Desigualdades Regionais, - Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva - p.5766.

Estes fatores afastam a possibilidade da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias evoluir no mesmo ritmo do crescimento da renda, ou em outras palavras, a elasticidade-renda do ICM será menor que a unidade.

Esta constatação se verifica empiricamente na observação da Tabela XI. Foi comparada a evolução real da receita tributária da União e a receita tributária dos Estados com o crescimento real do Produto Interno Bruto.

Apesar da receita tributária dos Estados não incluir somente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, sua participação revela a tendência do conjunto da receita tributária.

Enquanto o Produto Interno Bruto cresce a uma taxa média anual de 11,2%, a receita tributária da União apresenta uma evolução de 11,7%, e a dos Estados de 8,5%. Isto reflete que a elasticidade-renda dos tributos da União é maior que a unidade, enquanto que a dos Estados não acompanha o crescimento da renda. Além da menor elasticidade, a situação ainda se agrava pela redução das alíquotas do ICM. Tais fatores justificam também, a lenta evolução da receita própria corrente dos Estados, cujo principal componente é a receita tributária e, em última instância, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Portanto os Estados se vêm na contingência de aumentarem suas operações de crédito, uma vez que as transferências são vinculadas e insuficientes para cobrir suas necessidades de despesa.

3.4 - Análise da Despesa

A análise funcional da despesa, com a finalidade de identificar a real alocação de recursos e as funções que estão sendo exercidas pelos Estados, será tratada na segunda parte, conforme já foi dito. Agora analisaremos somente o comportamento global da despesa, sua composição, e a evolução das tendências em termos agregados. Cumpre relembrar que a participação da despesa consolidada dos Estados no Produto Interno Bruto sofreu uma queda de im-

TABELA XI

ÍNDICES DE EVOLUÇÃO REAL DO PIB E DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS
PERÍODO: 67/75

ANOS	PIB (1)	ÍNDICE (2)	UNIÃO		ESTADOS	
			Receita Tributária (3)	Índice (4)	Receita Tributária consolidada (5)	Índice (6)
1967	156.642,2	75,2	9.688,7	49,4	10.594,2	70,9
1968	174.139,5	83,6	14.976,2	76,4	12.823,0	85,8
1969	191.428,4	91,9	17.919,9	91,4	14.160,0	94,7
1970	208.300,8	100,0	19.596,2	100,0	14.946,2	100,0
1971	236.004,8	113,3	23.154,0	118,2	15.283,6	102,3
1972	263.708,8	126,6	27.665,8	141,2	17.452,9	116,8
1973	300.369,8	144,2	31.373,7	160,1	19.666,4	131,6
1974	329.740,2	158,3	36.611,6	186,8	20.935,6	140,0
1975	348.487,2	167,3	34.875,1	177,9	20.394,1	136,4

FONTE: FGV - Separata de Conjuntura Econômica - julho de 1977.

- Conjuntura Econômica Vol. 31 - Nº 7 julho de 1977. Deflator Implícito

portância de 12,2% em 1972, para 11,3% em 1976. Fato que mostra a necessidade geral dos Estados de comprimirem suas despesas, em virtude das dificuldades apontadas na evolução da receita.

A análise conjugada das Tabelas XII e XII, que mostram a composição percentual dos elementos da despesa e sua evolução real, conduz às seguintes conclusões:

- a) O crescimento das despesas de capital é maior do que a evolução das despesas correntes. Enquanto a participação das despesas de capital, no total da despesa, aumenta de 29,2% em 1972, para 33,1% em 1976, as despesas correntes têm uma queda de 70,8% para 66,9%, no mesmo período. Isso se deve ao fato da taxa de crescimento das despesas de capital ser de 52,2% em termos reais e das despesas correntes de apenas 26,8%.
- b) Apesar das despesas de capital terem menor expressão no conjunto, sua evolução é responsável pelo crescimento da despesa total, uma vez que seu crescimento é superior ao total, enquanto o das despesas correntes é inferior.
- c) Na decomposição das despesas de capital, cujos componentes são os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital são os dois primeiros que crescem com maior intensidade. O índice de crescimento das despesas com investimentos passa de 100 em 1972, para 205,6 em 1976, aumentando sua participação no conjunto da despesa de 5,9% para 9,1%. As despesas com inversões financeiras alteram sua importância no conjunto de 2,7% para 6,7%, apresentando um índice de crescimento real que evolui de 100 para 340,0.
- d) Sem uma maior profundidade de análise na alocação setorial desses recursos, infere-se que o crescimento dos investimentos não é somente nos setores ligados às vinculações dadas pelas transferências de capital da União, uma vez que a taxa de crescimento dos investimentos é superior à das transferências de capital. É óbvia a necessidade de investimento em outros setores,

TABELA XII

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA CONSOLIDADA
DOS ESTADOS - PERÍODO: 72/76

ANOS	DESPESAS CORRENTES					DESPESAS DE CAPITAL					CR\$ Milhões	
	TOTAL	DESPESAS DE CUSTEIO		TRANSF. CORRENTES	TOTAL	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	TRANSF. DE CAPITAL	DIVERSAS	TOTAL		GERAL
		PESSOAL E EN-CARGOS SOCIAIS	OUTRAS									
1972	70,8	35,0	6,3	29,5	29,2	5,9	2,7	20,7	-	100,0		
1973	68,7	33,9	6,7	28,1	31,3	6,9	3,5	20,9	-	100,0		
1974	66,0	32,3	6,8	26,9	34,0	8,7	3,6	21,7	-	100,0		
1975	67,0	33,2	6,8	27,0	33,0	7,4	6,6	19,0	-	100,00		
1976	66,9	35,8	7,5	23,6	33,1	9,1	6,7	17,3	-	100,00		

Fonte: Balanços dos Estados

TABELA XIII

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DOS COMPONENTES DA DESPESA CONSOLIDADA DOS ESTADOS

ANO-BASE: 1972

ANOS	DESPESA TOTAL	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	DESPESAS DE CUSTEIO	TRANSFERÊNCIAS			INVESTI- MENTOS	INVERSÕES FINANCEI- RAS.	DIVERSAS
					TOTAL	CORRENTES	CAPITAL			
1972	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	111,3	108,1	119,2	109,4	108,8	106,2	112,4	129,9	147,5	-
1974	121,3	113,1	141,0	114,7	117,7	110,9	127,5	178,3	163,7	-
1975	133,0	126,0	150,1	128,8	122,0	122,0	122,0	167,1	330,7	-
1976	134,2	126,8	152,2	140,6	109,5	107,4	112,6	205,6	340,0	-

Fonte: Balanços dos Estados.

que não os vinculados, sob pena de afetar o ritmo de crescimento econômico dos Estados.

Por outro lado, cresce também a participação estadual na constituição ou aumento de participação acionária de empresas industriais, agrícolas, comerciais e financeiras, elementos da categoria das despesas com investimentos e inversões financeiras.

e) As transferências de capital apresentaram uma taxa de crescimento de apenas 12,6%, decrescendo sua participação na despesa total de 20,7%, para 17,3%. Isto significa que no conjunto dos Estados, é lento o crescimento das amortizações da dívida pública e dos recursos transferidos aos órgãos da administração indireta, que são os principais elementos que compõem essa categoria de despesa.

f) No que tange às despesas correntes, seu crescimento foi de apenas 26,8%. Seus componentes, que a nível mais agregado são as despesas de custeio e as transferências correntes, tiveram respectivamente, taxas de crescimento de 40,6% e 7,4%, alterando-se a participação das despesas de custeio no conjunto da despesa de 41,3% para 43,3%, enquanto as transferências correntes sofreram uma queda de 29,5% para 23,6%.

Portanto, o que diminui o ritmo de crescimento das despesas correntes, é a lenta alteração das transferências correntes, cujos principais componentes são as vinculações tributárias aos municípios, os pagamentos a inativos pensionistas, etc., as contribuições a previdência social e os juros da dívida pública.

g) Contudo, o crescimento das despesas de custeio agravou-se especialmente em 1975 e 1976, e no conjunto foi superior à evolução da despesa total.

As despesas com pessoal e encargos sociais aumentou em 37,3%, enquanto as outras despesas cresceram de 58,5%. Portanto, a responsabilidade da alteração das despesas de custeio cabe essencialmente ao aumento das despesas com material de consumo e serviços de terceiros, principais componentes do elemento classificado como outras despesas.

Em linhas gerais, os Estados têm aumentado suas despesas em investimentos e inversões financeiras em virtude das necessidades de seu crescimento econômico, sendo sua taxa superior à do aumento das despesas de custeio. Ambas crescem em ritmo superior ao aumento da despesa total. O elemento responsável pelo menor crescimento da despesa total é a lenta evolução das transferências tanto correntes quanto de capital.

3.5 - Análise da Dívida Pública

A lenta evolução da receita total, especialmente da receita própria corrente, coloca os Estados na contingência de aumentarem a obtenção de recursos através de outras fontes. Conforme já constatado, uma dessas fontes, que tem assumido importância crescente são as operações de crédito. Isso importa em uma tendência crescente do indicador Dívida total, (Tabela VIII) com exce-

Receita total
ção do ano de 1974, cuja justificativa exigiria maior grau de informação.

Em seu conjunto, o total da dívida evoluiu em 38,8%, no período 1972/76. A dívida flutuante cresceu muito pouco a partir de 1974, o que comprova a preocupação dos Estados com os compromissos referentes a restos a pagar de exercícios anteriores, serviços da dívida, etc.

Contudo o aumento da dívida fundada foi substancial, crescendo de 58,8% de 1972 a 1976, e 138,9% entre 1973 a 1976, (Tabela XIV).

Isto significou um crescimento da participação da dívida fundada no total de 60,1% para 68,6% (Tabela XV) tornando as finanças estaduais mais dependentes do sistema financeiro interno e internacional, a fim de cobrir suas necessidades de crescimento e saldar sua dívida flutuante.

TABELA XIV

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS

PERÍODO: 1972/76

ANOS	TOTAL DA DÍVIDA	DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA FUNDADA				DÍVIDA EX- TERNA.	TOTAL DA DÍVIDA FUN- DADA.
			INTERNA		TOTAL DA INTERNA.			
			TÍTULOS	OUTRAS				
1972	100	100	100	100	100	100	100	
1973	118,8	197,7	44,6	107,9	53,2	146,4	66,4	
1974	81,6	98,9	47,1	133,5	57,7	144,8	70,0	
1975	118,1	93,7	104,2	233,0	120,0	221,3	134,3	
1976	138,8	109,1	108,9	307,3	133,3	312,6	158,6	

Fonte: Balanços dos Estados

Conjuntura Econômica - Vol. 31 - nº 7 - Julho de 1977. Deflator Implícito

Ou seja, em uma melhor visão de conjunto, a insuficiência do crescimento da receita própria tem aumentado a dependência financeira dos Estados de empréstimos e financiamentos do sistema bancário nacional e internacional. Como esses recursos crescem mais rapidamente que as transferências da União, resta a receita própria corrente (praticamente a receita tributária) como fonte supridora de resgate dos compromissos que estão sendo assumidos, e esta, conforme já foi constatado, tem lenta evolução em virtude de ser inelástica em relação ao crescimento da renda.

TABELA XV

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DOS ESTADOS
PERÍODO: 1972/76

Anos	Total da Dívida	Dívida Flutuante	Dívida Fundada
1972	100	39,9	60,1
1973	100	66,4	33,6
1974	100	48,4	51,6
1975	100	31,7	68,3
1976	100	31,4	68,6

Fonte: Balanços dos Estados.

Estas conclusões podem ainda ser ratificadas pela comparação da evolução dos componentes da dívida fundada.

O crescimento da dívida fundada interna apresenta maiores compromissos com recursos advindos de empréstimos e financiamentos do que com títulos da dívida estadual. Isto significa crescente endividamento com o sistema bancário nacional, evidentemente uma queda da participação da dívida com títulos na dívida fundada interna de 87,7% em 1972, para 71,7% em 1976. (tabela XVI)

TABELA XVI

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA INTERNA CONSOLIDADA DOS ESTADOS
PERÍODO: 1972/76

Anos	Total da Dívida Interna	Títulos	Outras
1972	100	87,7	12,3
1973	100	73,5	26,5
1974	100	71,6	28,4
1975	100	76,2	23,8
1976	100	71,7	28,3

Fonte: Balanços dos Estados

TABELA XVII

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA FUNDADA CONSOLIDADA DOS ESTADOS
PERÍODO: 1972/76

Anos	Total da Dívida Fundada	Total da Interna	Total da Externa
1972	100	85,9	14,1
1973	100	68,8	31,2
1974	100	70,8	29,9
1975	100	76,7	24,1
1976	100	72,1	27,9

Fonte: Balanços dos Estados

Por outro lado, a dívida fundada externa tem crescido ritmo mais elevado do que a interna. Sua participação no total da dívida fundada se alterou de 14,1% para 27,9% (Tabela XVII), o que representa um maior crescimento de compromissos junto ao sistema bancário internacional, do que junto ao nacional. Em síntese, a dívida flutuante é insignificante para fins analíticos e devido às restrições impostas à colocação de títulos estaduais, a dívida fundada tem crescido, principalmente os compromissos junto ao sistema bancário internacional.

3.6 - Considerações finais

O nível de agregação desta análise reflete o comportamento de 21 Estados em diferentes graus de desenvolvimento, com posições de seus produtos, níveis de renda e, conseqüentemente, de arrecadação tributária. Como o Fundo de Participação dos Estados é distribuído de forma diretamente proporcional à dimensão e do volume de população dos Estados, e inversamente proporcional à renda "per capita", o critério beneficia, de modo geral, os Estados menos desenvolvidos e de menor grau de industrialização, cuja necessidade de complementação de recursos é maior.

Em virtude dessa disparidade, foi feita uma classificação dos Estados por intervalos de classe que representam a percentagem de dependências das receitas estaduais em relação às transferências da União. O resultado obtido foi o seguinte: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná têm um grau de dependência compreendido entre 5% e 10%, na média do período 1972/76; Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco entre 10% e 20%; Mato Grosso, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia entre 20% e 40%; Maranhão, Paraíba, Distrito Federal, Amazonas, Pará, Sergipe e Piauí entre 40% e 60%, e o Estado do Acre com mais de 60%.

Foram separados os Estados com grau de dependência inferior à 20%, que são: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pernambuco, Paraná e Minas Gerais, com a fi-

nalidade de uma sumária análise comparativa de suas situações financeiras.

Em seu conjunto, a receita desses Estados tem uma participação de 82,3% na receita consolidada dos Estados e de 82,0% na despesa, sendo pois o conjunto largamente influenciado pelo que ocorre nesses Estados.

A evolução, tanto da receita total, quanto da receita tributária é ainda inferior ao comportamento do total dos Estados. Enquanto a receita total consolidada cresceu de 32,0%, a destes Estados aumentou de 29,3% e a diferença de crescimento da receita tributária é de 17% para o conjunto, e de 14,3% para os Estados selecionados (Tabela XVIII). Esta diferença se explica, pois como incentivos fiscais destinados à exportação de manufaturados e isenções tributárias concedidas na venda de máquinas e equipamentos atingem mais de perto estes Estados, diminuindo sua arrecadação de ICM.

O comportamento da despesa também não é diverso. O conjunto cresce de 34,2% e a dos sete Estados de 30,6% (Tabela XIX).

Este fato evidencia ainda maiores dificuldades financeiras por parte desses Estados, que, pelo fato de serem os mais industrializados são justamente aqueles onde surge maior número de novas funções e, conseqüentemente, despesas que devem ser por eles assumidas. Mesmo sendo maiores as transferências correntes da União, o resultado é ainda o mesmo, apresentando-se situações superavitárias somente no ano de 1975, cuja responsabilidade da mesma forma cabe ao acentuado crescimento das operações de crédito.

Justamente, pelo fato dos investimentos e as inversões financeiras crescerem em ritmo mais elevado para os Estados selecionados (Tabelas XIX e XIII), do que para o conjunto, é que se impõe uma análise desagregada das funções que estão sendo incorporados aos Estados e sua delimitação por esferas administrativas.

TABELA XVIII

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA DOS ESTADOS:

SP., RS., PR., RJ., SC., MG., e PE.

PERÍODO: 1972/76

ANOS	RECEITA TOTAL	RECEITA PRÓ PRIA CORREN TE.	TRANSFERÊNCIAS			OP. DE CRÉDITO	OUTRAS RECEITAS
			TOTAL	CORRENTE	CAPITAL		
1972	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	111,2	110,9	127,4	187,3	110,1	99,5	73,6
1974	118,4	116,3	140,0	215,5	118,3	117,5	192,6
1975	133,8	118,9	150,4	256,7	119,7	278,6	10,7
1976	129,3	114,3	179,2	266,4	154,0	241,7	63,7

Fonte: Balanço dos Estados

Conjuntura Econômica - Vol. 31 - nº 7 - julho de 1977. Deflator Implícito

TABELA XIX

ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA DOS ESTADOS.

SP., RS., PR., RJ., SC., MG. e PE.

PERÍODO: 1972/76

ANOS	DESPESA TOTAL	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	DESPESAS DE CUSTEIO	TRANSFERÊNCIAS			INVESTI- MENTOS.	-INVERSÕES FINANCEI- RAS.	DI- VER- SOS
					TOTAL	CORRENTE	CAPITAL			
1972	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	109,9	108,3	114,3	110,6	106,6	105,2	108,7	119,8	149,9	-
1974	118,0	111,9	133,9	114,9	113,7	107,9	122,6	168,8	161,3	-
1975	131,1	123,6	150,7	128,9	117,9	116,6	119,8	173,6	361,4	-
1976	130,6	123,2	150,1	140,6	102,8	100,4	106,5	224,4	367,0	-

Fonte: Balanço dos Estados

Conjuntura Econômica - Vol. 31 - nº 7 - Julho de 1977. Deflator Implícito

Pelo fato dos recursos próprios serem ainda mais insuficientes para financiarem estas despesas, o nível de endividamento destes Estados é ainda maior, especialmente o internacional, cujo índice chega a 416,2 para 1976, enquanto o conjunto atinge 312,6 para o mesmo ano, comparado com 1972.

Concluindo, detecta-se que as crescentes responsabilidades assumidas pelos Estados, fazem com que as consequentes despesas sejam financiadas por operações de crédito, cada vez mais financiadas pelo sistema bancário internacional. Cabe pois uma análise da alocação setorial desses recursos, a fim de identificar que tipos de novas funções estão sendo assumidos, e quais as alterações sofridas pelas tradicionais.

PARTE II
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS

1. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO GLOBAL DA DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA; AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1.1 ASPECTOS GERAIS

Introdução

O escopo central desta parte se prende à análise da alocação dos recursos da Administração Direta e das autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais, dentro de uma classificação funcional apresentada especialmente para este trabalho. Essa preocupação nasceu da constatação generalizada da insuficiência de recursos por parte do Estado para fazer face às suas crescentes despesas e da redução da capacidade de investir, conforme documento oficialmente apresentado, em outubro de 1976, em reunião dos Secretários da Fazenda do Centro Sul com autoridades federais⁽²²⁾. Nessa ocasião, as atenções se voltavam para o aspecto da insuficiência de receita, em virtude das distorções criadas, ao longo dos anos, no Sistema Tributário implantado pela Reforma Tributária introduzida pela Lei nº 5.172 de outubro de 1966.

A situação foi se agravando ao longo dos anos, em virtude de uma série de medidas de política econômica, tomadas pelo Governo Federal, que minaram as finanças estaduais: redução gradativa das alíquotas do ICM; utilização do ICM como instrumento de política fiscal para objetivos da União como: isenção para produtos manufaturados exportados e para incentivo à produção interna de bens de capital; implantação do Programa de Integração Social.

(22) Documento publicado na Revista da Fundação João Pinheiro, vol. 7 de setembro/outubro de 1977.

O período de centralização dos instrumentos de política fiscal que estamos atravessando, as características inerentes ao próprio Imposto sobre Circulação de Mercadorias²³, além das medidas de política fiscal em relação a essa fonte de receita, fizeram com que se tornasse cada vez mais insuficiente a receita do Estado.

Contudo, as dificuldades surgidas não podem ser analisadas, senão sob um prisma mais amplo e dentro da realidade do País. Estas dificuldades historicamente não são novas e na realidade constituem aspectos bastante típicos do federalismo fiscal.

Um país politicamente organizado, sob forma de uma federação, como o Brasil, apresenta de forma legal, uma delimitação na competência de arrecadação, ou, em outras palavras, mesmo sujeitando-se a diversas modificações conforme a história nos mostra, as receitas da União, Estados e Municípios são delimitadas pelo Código Tributário. Contudo, as despesas não o são. Tal fato provoca uma série de conflitos intergovernamentais, no sentido de definir que tipo de despesa deve assumir a unidade administrativa, especialmente quando surgem novas necessidades em função da demanda da economia. Como exemplo bastante recente temos os problemas surgidos em virtude do crescimento urbano, especificamente as regiões metropolitanas, em que verificamos os esforços tanto dos Municípios das Capitais, dos Estados e da União no seu equacionamento. Tomando-se esse exemplo, a fim de focalizar o problema, o que queremos chamar a atenção, é que a receita tem caráter bem menos dinâmico na medida em que se torna uma formalização legislativa ex-post à realidade, enquanto a despesa é o reflexo imediato da realidade, da demanda que o setor público deva ou possa assumir, portanto, muito mais dinâmica em qualquer das esferas administrativas.

23 Para maiores detalhes verificar PARTE I - item 1.2 e 1.3.

Dada a característica da dinamicidade na alteração da demanda dirigida ao setor público, optou-se por uma análise da evolução funcional da alocação dos recursos no Estado de Minas Gerais, identificando-se despesas tradicionais e novas, ao invés da identificação das superposições de despesas, nas três esferas administrativas para identificação de novas funções, pois tal constitui trabalho complexo, longo e com dificuldades contábeis não desprezíveis. Por outro lado, tendo em vista um enfoque mais completo da evolução da despesa, o levantamento dos dados para a Administração Direta remontou ao período imediatamente posterior ao pós-guerra.

O problema da despesa pública estadual e o planejamento

A despesa pública nada mais é do que o reflexo da demanda por serviços públicos, e é fato bastante conhecido²⁴, que a demanda dirigida ao setor público tem crescido substancialmente, tanto em países de elevado grau de industrialização, quanto naqueles em desenvolvimento.

Apesar de se poder admitir que existe uma demanda específica por serviços públicos que só ao setor público cabe atender, como os serviços de segurança pública, defesa nacional, justiça, planejamento etc, existe por outro lado, uma série de gastos públicos ligados especialmente aos problemas bem estar social, crescimento econômico ou expansão tecnológica, em que o Estado tem-se visto na contingência cada vez maior de assumir a responsabilidade a fim de solucioná-los.

Tal fato tem ocorrido não somente em economias em desenvolvimento, com maior ou menor grau de necessidade de intervenção estatal, mas também em economias desenvolvidas em que o avanço tecnológico, problemas de urbanização, meio-ambiente etc, obrigam a uma crescente atuação governamental. Estas tendências

²⁴ Esta análise será detalhada no tópico seguinte.

fizeram com que se tornasse necessária uma forma de sistematização na previsão dos gastos, de modo que as decisões tomadas sejam menos espontâneas e mais planejadas, surgindo como consequência a implantação do orçamento-programa.

No Brasil, a norma jurídica desse sistema de previsão de alocação de recursos consubstancia-se na Lei nº 4320/64 que, logo em seu 1º artigo dispõe: "Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e municípios e do Distrito Federal..."⁽²⁵⁾

Dessa forma, instrumentaliza-se, no País, o sistema de planejamento, à medida em que os planos de ação apresentam sua forma de operacionalidade financeira na previsão orçamentária e os balanços tornam-se objetos de avaliação ex-post dos resultados.

Estabelece-se pois, uma sequência natural planejamento/orçamento/balanço, em que os dois primeiros se integram, de forma que o orçamento-programa passa a ser a expressão monetária anual das prioridades estabelecidas nos planos de ação²⁶.

Assim, seguindo essa linha de raciocínio, a análise financeira da despesa pública, pormenorizada a descrição em sub-funções, programas e subprogramas, se constituiria simplesmente na avaliação dos ajustamentos ocorridos durante o processo de execução orçamentária. Ou seja, a análise funcional da despesa realizada, eliminados os aspectos da classificação contábil, não

25 Para maiores detalhes, verificar J. Teixeira Machado Jr. e Geraldo da Costa Reis, "A Lei 4.320 Comentada" - IBAM - 1977 pg. 11/14.

26 Para retomada do debate da necessidade de integração orçamento/planejamento, verificar "Comentários do VI Seminário Interamericano de Orçamento da OEA", comentado na revista Planejamento e Orçamento, abril 1977, pg. 78/82.

apresentaria qualquer surpresa uma vez que sua distribuição seria pré-estabelecida.

A realidade atual do País nos mostra que o orçamento-programa como simples instrumento de apresentação contábil para a previsão dos gastos, sem apoio em um sistema de opções de maior alcance, ocorre muito mais frequentemente a níveis estaduais do que a nível federal. Nesta esfera administrativa, a decisão já se coloca ao âmbito de quais funções governamentais se deva dar maior ou menor ênfase, nos planos de desenvolvimento, para dentro desta definição se concretizar a previsão orçamentária. Já nos Estados, os problema ainda se situa na ausência parcial ou total de um sistema de decisões, que direcione a previsão orçamentária, fazendo com que grande parte dos gastos públicos, especialmente adicionais, sejam de caráter espontâneo e sujeitos a decisões político-institucionais. É evidente que esse fato pode gerar distorções econômico-sociais à medida que a previsão da repartição dos gastos (limitados pela previsão da receita) possa não ser a melhor forma de atender ao crescimento da demanda dos diversos setores.

Dado o dinamismo do crescimento da despesa pública, a necessidade de um sistema consistente de planejamento, pelo menos na esfera federal/estadual é ainda maior, pelo fato do País ser politicamente organizado sob forma de uma Federação. Na medida, que se consolidasse essa integração, o número de indefinições e superposições e a esfera de competência dos gastos se reduziria substancialmente.

Contudo, na precariedade ainda da sistemática de planejamento, a análise "ex-post" da despesa pública a nível estadual deixa de ter caráter de uma avaliação dos resultados de um plano de ação, para assumir o aspecto de uma análise empírica de qual foi a ênfase dada à despesa pública nos diversos períodos estudados. As considerações genéricas aqui abordadas são fruto do levantamento quantitativo da alocação da despesa, analisada mais adiante.

Aspectos teóricos do comportamento da despesa pública

Além do aspecto acima apresentado, ou seja, a necessidade de se fundamentar os orçamentos-programa com base em planos de ação, temos ainda dois aspectos internacionalmente observados no comportamento da despesa pública:

- o crescimento dos gastos do setor público;
- as limitações impostas a esse crescimento.

Quanto ao primeiro aspecto, destaca-se a lei de Wagner²⁷ que estabelece a seguinte proposição: "A medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma, que a participação relativa do Governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento do país".

Segundo as observações de Richard Bird, são três os principais fatores determinantes deste comportamento: (i) as funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização (ii) as necessidades relacionadas ao bem-estar social (iii) e vultosos investimentos que exigem alguns setores industriais, em virtude do desenvolvimento tecnológico propiciando condições de distorções de mercado com a criação de grandes monopólios.

Dada a estrutura atual do setor público brasileiro, em que temos a atuação da Administração Direta, de autarquias e fundações e das empresas de economia mista, torna-se necessário, face à concepção da lei de Wagner, uma delimitação entre o que é setor público e despesa pública.

Compreende-se como setor público toda a esfera de influência do Governo na economia, quer sua atividade empresa

²⁷ Fernando A. Resende da Silva - Finanças Públicas. Ed. Atlas 1978, pg. 28.

rial, ou as diversas funções exercidas pela Administração Direta e pelas fundações e autarquias. Por outro lado, a idéia de despesa pública nos compêndios teóricos de finanças públicas está intimamente associada à receita pública, cuja fonte de recursos é de origem tributária, ou seja, enquanto o financiamento da despesa pública é limitado pela receita tributária, o setor público tem outras formas de financiamento. A título de exemplo, a nível estadual teríamos a CARPE (Comissão de Construção, Reconstrução e Ampliação de Prédios Escolares), que como autarquia, faz parte do setor público mas, a despesa pública do Estado em 1977, para seu funcionamento foi apenas de 4% do total dos recursos, uma vez que as transferências do Estado contri buir am somente com esse valor.

Cabe salientar que a análise da despesa, na medida em que se considera somente a administração direta, não revela a verdadeira função e atuação do setor público, dentro das características econômicas e políticas que este assumiu na economia moderna.

As funções exercidas pelo setor público estão distantes do que se poderia denominar de tradicionais. Além destas, o Estado assumiu o papel de (a) agente propulsor da industrialização (criando infraestrutura e liderando a produção nacional em alguns setores), (b) reduzir as disparidades regionais de renda, (c) reduzir as disparidades pessoais de renda, executando despesas nas áreas de previdência, assistência, saúde e educação e (d) atender à demanda que dá origem a novas funções, especialmente as que tem surgido em virtude das necessidades ligadas ao avanço tecnológico e à urbanização reduzindo deseconomias externas geradas. Portanto, o quadro que se forma da crescente influência e atuação do setor público nacional é nos três primeiros aspectos substancialmente diverso daquele apresentado por Richard Bird. Naquele caso, o desenvolvimento tecnológico e as deseconomias externas do crescimento econômico ampliam a atuação de um Estado tradicional . No caso brasileiro o setor público expandiu suas

funções por assumir o papel de agente propulsor do crescimento econômico e, mais recentemente, nivelador das distorções geradas.

O setor público, em 1969, foi responsável por 60,6% do total da formação de capital fixo na economia²⁸, em 1972 de tinha 80% da capacidade geradora de energia elétrica do País, em 1971 realizava 56% do total das vendas de aço além de deter 72% do valor dos ativos da indústria siderúrgica; a Companhia Vale do Rio Doce realizava cerca de 80% das exportações de minério de ferro, e a Petrobrás 41% do valor das vendas do setor.

Portanto, a análise da despesa pública à medida que esta engloba somente a atuação da administração direta e parcela das fundações e autarquias, tendo em vista a origem dos recursos, não nos mostra uma real atuação e influência do setor público sobre a economia.

A limitação da análise da despesa está intimamente ligada à questão de seu financiamento. Enquanto os gastos da administração direta são financiados, basicamente, por recursos tributários, as fundações e autarquias têm parte de suas despesas financiadas através de recursos próprios. As empresas públicas e de economia mista têm suas fontes de financiamento vinculadas à captação de poupança interna e externa para sua implantação merecendo, neste caso, uma análise mais profunda, enquanto suas despesas correntes estão sujeitas ao mercado, quer através da cobrança de taxas, tarifas, preços administrados, ou mesmo sujeitas ao livre jogo da oferta e procura.

Portanto, a constatação da "Lei de Wagner" tem caráter bem mais abrangente se considerarmos o setor público não so

28 Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Annibal Villela, in "As modificações no papel do Estado na Economia Brasileira - Pesquisa e Planejamento Econômico - dezembro 1973 - pg. 904 - tabela 1.

mente como manifestação da administração direta. A expansão do setor público tem se dado muito mais rapidamente na administração indireta do que na direta.

Contudo, mesmo se ignorarmos as autarquias e fundações mistas e empresas públicas e de economia mista, a despesa pública do País, para todos os níveis de Governo, expandiu-se de 12,5% em 1920 para 17,1% em 1947 e para 32,2 em 1969, em relação ao Produto Interno Bruto²⁹. Portanto, mesmo se considerarmos somente a Administração Direta, é considerável o crescimento da atuação do Governo no atendimento da demanda aos bens públicos e semi-públicos, o que dá evidência empírica à lei de Wagner, desconsiderando-se a descentralização administrativa e o crescimento das empresas públicas.

Além das considerações teóricas da "lei de Wagner" destacam-se ainda os argumentos de Peacock e Wiseman³⁰. Segundo estes autores a expansão do atendimento da demanda de bens e serviços dirigidos à Administração Direta e uma parcela³¹ das fundações e autarquias, estaria limitada pelas possibilidades de expansão da carga tributária, ou seja, haveria uma certa resistência por parte dos contribuintes no sentido de aceitarem aumentos no volume da carga tributária ou na alíquota dos impostos. Observaram ainda que tal resistência diminui pelas ocorrências político-sociais que mobilizam a população: períodos de guerra, revoluções, modificações na orientação política, etc. De fato, para o caso brasileiro a despesa pública dos três níveis de Go

29. Fernando A. Resende da Silva - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: estrutura funcional da despesa-Coleção Relatórios de Pesquisa nº 13 pg. 22.

30. Para maiores detalhes verificar, Fernando Antônio Resende da Silva - Finanças Públicas - Editora Atlas, pg. 30,31.

31. Esclarecemos que as Autarquias e Fundações são parcialmente financiadas pela receita tributária, através das transferências feitas pela Administração Direta, sendo que dispõem também de fontes próprias de recursos.

verno mostra-se com tendência fortemente crescente, conforme os dados já apresentados, salientando-se os seguintes períodos de rápida ascensão: 1947/1950, 1955/1960 e 1965/1969³².

O primeiro período coincide com o pós-guerra, o segundo com o período desenvolvimentista em que recursos inflacionários financiaram a expansão dos gastos públicos e o terceiro período corresponde à reforma tributária de 1966, com forte crescimento da carga tributária.

As observações de Peacock e Wiseman apresentam portanto evidência empírica como fator limitante da expansão da despesa pública, mas não contribuem na explicação da expansão do setor público, na medida em que se referem apenas aos gastos financiados através da receita tributária, ou seja, somente a administração direta. Contudo, sua contribuição teórica estabelece um forte vínculo entre as fontes de recursos para financiamento da expansão da despesa pública.

1.2 ASPECTOS GLOBAIS DO COMPORTAMENTO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES

Nesta parte da análise, trataremos da evolução global da despesa pública mineira, da administração direta e autarquias e fundações.

A análise da administração direta está baseada nos Balanços Gerais do Estado, para o período de 1947 a 1977, e, para as autarquias e fundações dispomos dos dados preliminares levantados pela Superintendência de Estatística e Informações da Secretaria de Planejamento, cobrindo o período de 1960 a 1977.

³² Fernando Antônio Resende da Silva - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira - Análise funcional da despesa. Coleção Relatórios de Pesquisa - pg. 26,27.

Serão abordados os seguintes aspectos:

- tendências da evolução global da despesa da administração direta;
- tendências e análise das características e evolução da despesa das autarquias e fundações do Estado;
- análise da evolução da despesa pública da administração direta por categorias econômicas;
- análise da evolução da despesa das autarquias e fundações por categorias econômicas.

a. Análise do comportamento global da despesa pública

Está sendo considerada como despesa pública, a despesa da Administração Direta do Estado somada à despesa das autarquias e fundações³³. No que diz respeito à Administração Indireta, serão analisadas somente as autarquias e fundações, excluindo-se as empresas públicas e sociedades de economia mista, além de outras formas de organização (sociedade civil, associações, etc) pela inexistência, a nível estadual, de dados estatísticos a respeito desses órgãos em virtude de se tratar de trabalho ainda em fase de levantamento preliminar.

Seguindo as tendências normais da lei de Wagner, do crescimento da participação da despesa pública no Produto Interno Bruto, a despesa pública do Estado cresceu a uma taxa anual de 9,1%, enquanto a Renda Interna³⁴ se expandia a uma taxa de 5,0% ao ano, alterando portanto sua participação na oferta de bens e serviços públicos de 9,6% para 13,4%, considerados os dois anos de referência, conforme consta na tabe

33 As fundações estão sendo consideradas como componentes da Administração Indireta, apesar de não terem sido explicitamente consideradas pelo Decreto-lei 200.

34 Não se dispõe de dados referentes ao Produto Interno Bruto para esse período, mas somente para a Renda Interna.

la XX. Esses dados comprovam portanto, a evidência empírica , a nível estadual, de que a demanda por bens e serviços públicos cresce mais que proporcionalmente que o crescimento da própria economia. É interessante observar que a expansão de gastos do Estado de Minas Gerais é tímida quando comparada com o crescimento da despesa de outras esferas administrativas. Assim, se admitirmos somente a Administração Direta, a expansão dos gastos do Estado de Minas Gerais se dá a uma taxa de 6,5% ao ano durante o período compreendido entre 1947 e 1960, enquanto o conjunto dos Estados aumenta seus gastos a uma taxa de 9,1% ao ano, a União de 8,6% e o conjunto dos Municípios de 10,0%, durante o mesmo período.

Para o período 1970/1977 a despesa pública cresceu a participação no Produto Interno Bruto de 8,1% para 10,3%, conforme os dados da Tabela XXI. A separação das duas tabelas no ano de 1970, se deve à inexistência de dados referentes ao Produto Interno Bruto anterior a 1970, e da Renda Interna posterior a 1969, para o Estado de Minas Gerais, fato que gerou a descontinuidade do parâmetro.

Durante este período (1970 a 1977) o PIB mineiro evoluiu a uma taxa média anual de 11,2% enquanto o crescimento da despesa pública foi de 25,9% ao ano. A taxa de crescimento nesse período, no entanto, é atípica pois é influenciada pela queda real que sofreu a despesa em 1970, que neste ano é, em termos reais, inferior à despesa de 1969. Em 1971, a despesa pública, volta a crescer, retomando um ritmo normal a partir de 1972, o que significa que o ano considerado como base de cálculo para o período é tendencioso uma vez que não apresenta as características de evolução real de comportamento da despesa. Se considerarmos o período de 1972 em diante, a taxa de crescimento da despesa passa a ser de 7,1% ao ano, enquanto o Produto Interno Bruto tem uma evolução anual de 12,3%.

Mesmo se retirarmos a influência dos baixos valores

da despesa nos anos de 1970 e ainda 1971, quando se exerceu uma séria política de contenção de despesas, a evolução do comportamento da despesa pública mineira é ainda tímida quando comparada com outras esferas administrativas. O conjunto dos Estados, durante o período compreendido entre 1970 e 1976 apresentou uma taxa de crescimento da despesa de 9,6%, valor ainda subestimado, pois considera somente a Administração Direta quando se conhece a alta influência das autarquias e fundações nesse período, dada a característica de dinamicidade da despesa dessas organizações.

Analisando-se a evolução da participação relativa da despesa da Administração Direta, das autarquias e fundações, e do conjunto dos órgãos na Renda Interna e no Produto Interno Bruto, contanto nas tabelas XX e XXI, alocados nos quadros I e II, detectaremos três períodos típicos da despesa do Estado: 1947/1956; 1957/1963 e 1964/1977. O primeiro período contém, somente os valores da despesa da Administração Direta em virtude da inexistência de dados para autarquias e fundações até 1960, apresentando uma tendência praticamente estável, o segundo período tem tendência crescente, enquanto o período que vai de 1964 a 1977 fica com a análise prejudicada devido à alteração do parâmetro da Renda Interna para Produto Interno Bruto.

A medida que se considera a contribuição teórica de Peacock e Wiseman, os períodos ficam claramente delimitados quando se inclui a influência da origem dos recursos. O crescimento da despesa pública no período 57/63 pode ser explicado basicamente por dois fatores: a influência da política desenvolvimentista que se caracterizou por uma política de cooperação intergovernamental na Federação em termos fiscais nos primeiros anos e, a nível estadual, uma política fiscal de aumento de alíquotas do Imposto de Vendas e consignações³⁵, além da instituição da taxa de recuperação econômica, que financiaram o crescimento da despesa pública. No que diz respeito à despesa das autarquias e fundações o período se apresenta com pouca importância: a descentralização administrativa,

35 Para um estudo mais detalhado verificar Diagnóstico da Economia Mineira, vol. VI Serviços e Setor Público - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - pg. 118/120.

TABELA XX
PARTICIPAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO ESTADO
DE MINAS GERAIS NA RENDA INTERNA
- PERÍODO 1947/69 -

em percentagem			
Anos	Administração Direta	Autarquias* e Fundações	Total **
1947	7,5	...	7,5
1948	7,0	...	7,0
1949	7,3	...	7,3
1950	6,7	...	6,7
1951	6,3	...	6,3
1952	7,9	...	7,9
1953	7,2	...	7,2
1954	6,2	...	6,2
1955	6,9	...	6,9
1956	6,6	...	6,6
1957	8,0	...	8,0
1958	8,4	...	8,4
1959	8,6	...	8,6
1960	8,3	1,3	9,6
1961	8,4	1,3	9,7
1962	7,6	1,7	9,3
1963	7,7	1,7	9,4
1964	8,7	2,4	11,1
1965	9,9	3,5	13,4
1966	10,7	3,2	13,9
1967	8,8	2,5	11,3
1968	10,5	2,3	12,8
1969	10,5	2,9	13,4

Fontes: Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais - Superintendência de Estatística e Informações - SEI/SEPLAN

* Estão excluídos os valores referentes ao Conselho regional de Desportos e à Dir. de Esp., considerados na Administração Direta.

** Os valores até 1960 consideram somente a Administração Direta em virtude da inexistência de dados para as Autarquias e Fundações até este ano.

TABELA XXI
PARTICIPAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO ESTADO
DE MINAS GERAIS NO PRODUTO INTERNO
BRUTO

PERÍODO 1970/77

Anos	em percentagem		
	Administração Direta	Autarquias e Fundações	Total
1970	6,0	2,1	8,1
1971	7,3	2,1	9,4
1972	10,8	2,3	11,1
1973	9,4	2,2	11,6
1974	8,1	2,1	10,2
1975	8,5	1,8	10,3
1976	8,4	2,2	10,6
1977	8,5	2,7	11,3

Fontes: Balanços Gerais do Estado de Minas
Gerais.
Superintendência de Estatística e
Informações SEI/SEPLAN

fazendo com que cresça a importância desses órgãos no atendimento da oferta de bens e serviços públicos, somente se fará sentir mais tarde, e até 1960 não se dispõe de dados para fins analíticos.

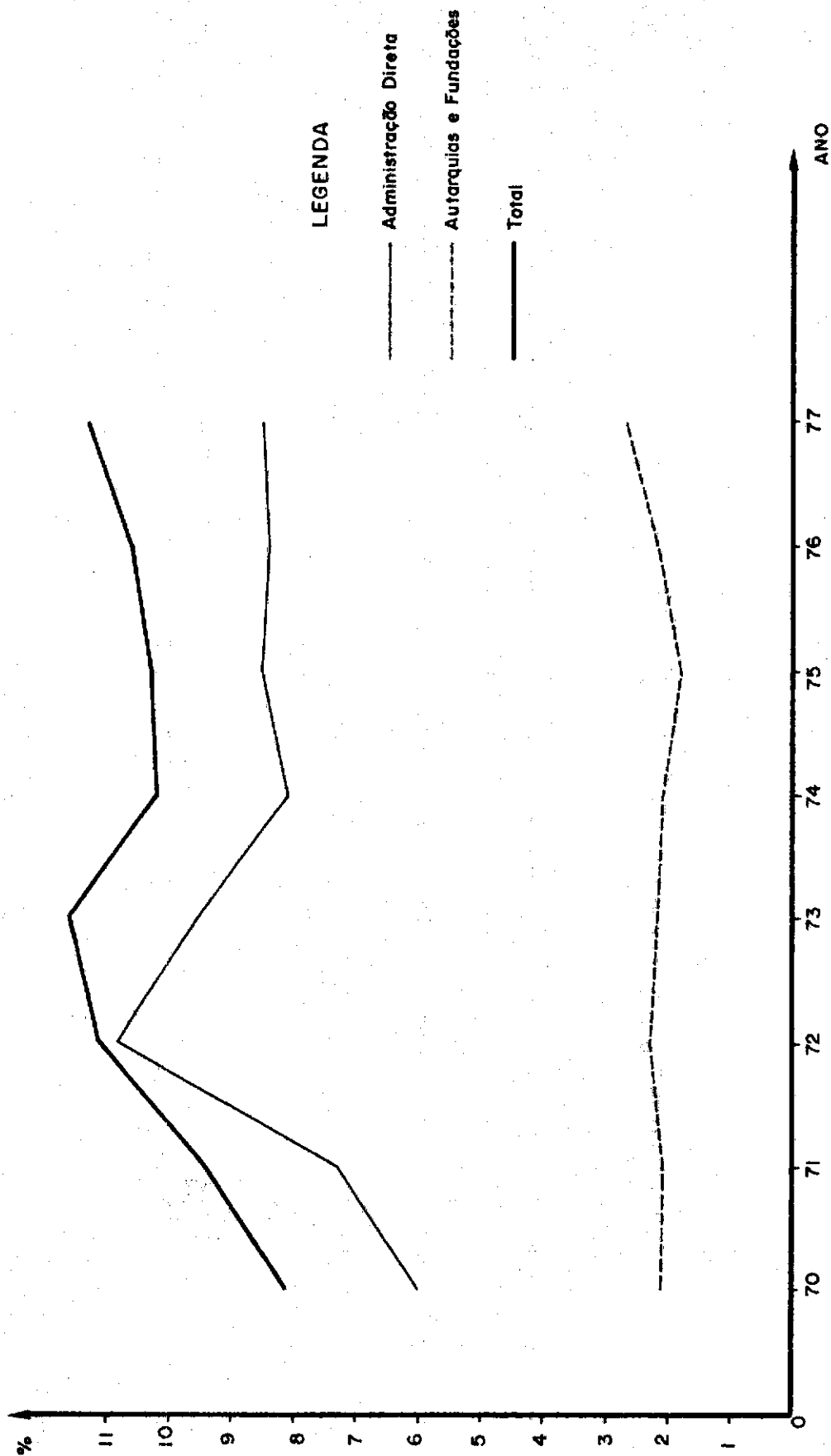
Observa-se entre 1964 e 1969 um crescimento no patamar da despesa, quando comparada com o período anterior; a partir de 1970 fica prejudicada a análise da evolução da despesa, em virtude da alteração do parâmetro para comparação. O período reflete na despesa a presença da influência de dois fatores: a implantação da reforma tributária e os efeitos da descentralização administrativa. A reforma, logo no período inicial de sua implantação, até 1968, não apresentou efeitos tão negativos sobre as finanças estaduais quanto mais tarde quando a centralização fiscal por parte da União se fará de forma bastante mais acentuada. A partir de 1972 a tendência estadual se reverte completamente. Trata-se de um período (até 1977) em que, conforme já foi mencionado, a despesa pública cresce a taxas inferiores à expansão do Produto Interno Bruto, o que reflete uma demanda por bens e serviços públicos altamente insatisfeita. Nega-se portanto, nesse período, a própria evidência empírica da lei de Wagner de que a expansão da despesa pública é mais proporcional que o crescimento do Produto. Os fatores responsáveis por essa tendência são:

- i) uma insuficiência de disponibilidade de recursos muito grande, quer tributários ou originários das transferências da União, para atender ao crescimento das necessidades públicas e
- ii) uma alta taxa de crescimento econômico do Estado, fazendo evidentemente crescer a demanda dirigida ao setor público.

Apesar disto, reflete-se um esforço muito grande por parte do Estado, em manter equilibrada sua situação financeira, em termos de fluxo anual de resultados, uma vez que o crescimento da receita total, ainda que inferior à expansão do Produto, é em média superior à despesa total.

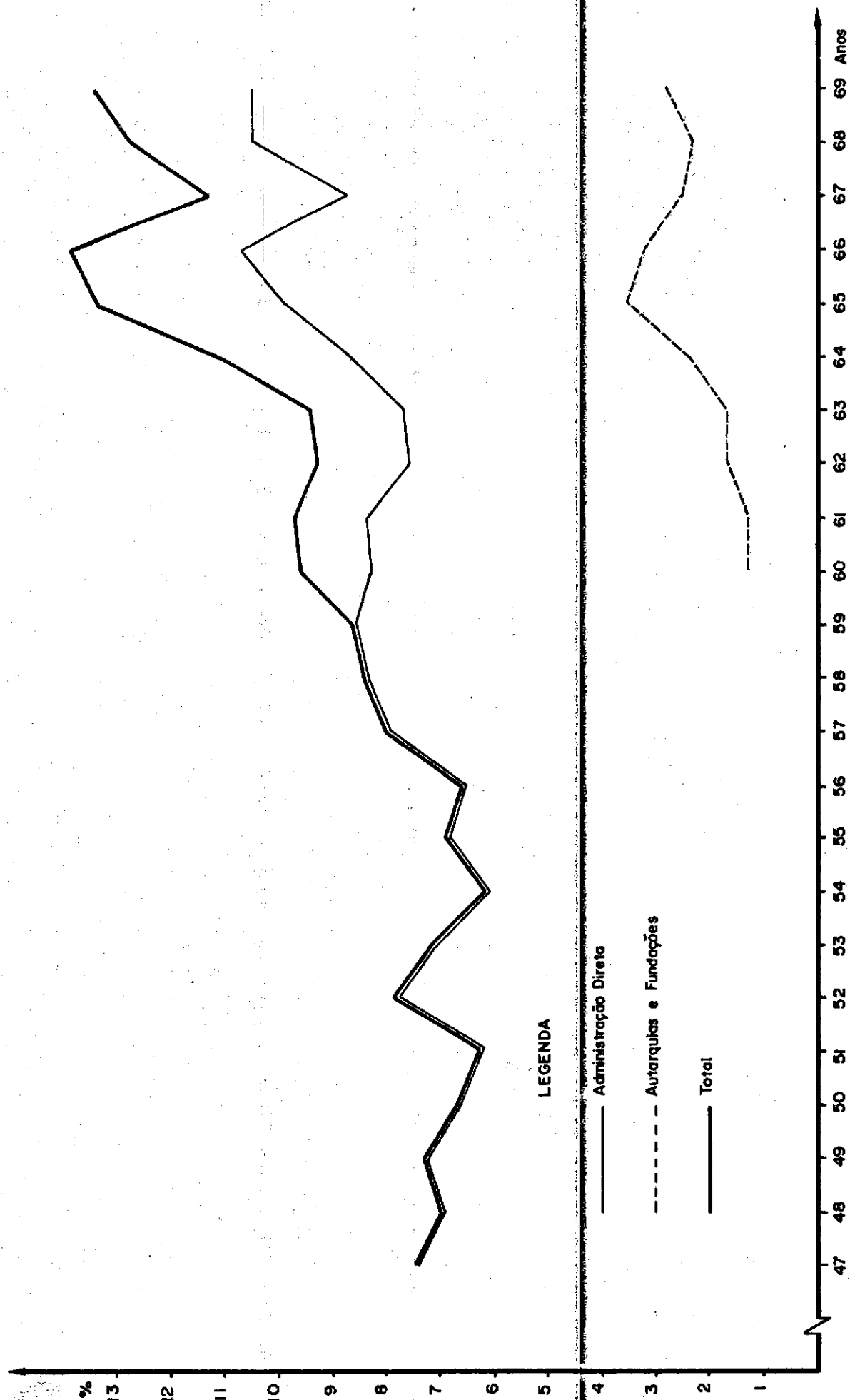
Esta situação é o reflexo nítido do período de cen

**QUADRO II - Evolução da Participação da Despesas Públicas do Estado de Minas Gerais
no Produto Interno Bruto**



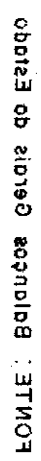
FONTE: Balanços Gerais do Estado
SEI - Superintendência de Estatística e Informações - Dados Preliminares

QUADRO I - Evolução da Participação da Despesa Pública do Estado de Minas Gerais na sua Renda Interna - 1947 / 1969



FONTE: Balanços Gerais do Estado

100



tralização de arrecadação e poder por parte da União, que estamos atravessando: as transferências feitas pela União são insuficientes para cobrir a perda tributária causada pela utilização do Imposto de Circulação de Mercadorias como instrumento de política fiscal, especialmente pela União, para vários objetivos já citados. É insatisfatório o crescimento da receita tributária, face à expansão do Produto mesmo sendo baixos os índices de sonegação nos Estados mais ricos. Como a taxa de crescimento da despesa é ainda inferior à da receita, isto revela uma política de austeridade financeira de contenção de despesa, em detrimento do atendimento da demanda.

Além deste lento crescimento da despesa, a evolução da receita em termos incrementais, está cada vez mais sendo financiada, neste período recente, pelo agravamento da posição da dívida. Enquanto a dívida total se expandiu de 1960 a 1972 de 36,0% em termos reais, de 1972 a 1977 sua taxa de expansão foi de 71,8%, em apenas cinco anos. Portanto, o financiamento da despesa, está sendo feito pelo crescimento da dívida e em termos marginais, pela dívida fundada externa, ou seja, pelos empréstimos externos.

Enquanto os gastos públicos da Administração Direta apresentam um crescimento de 10,1% ao ano, durante o período 1960/1977, as autarquias e fundações mostram um crescimento bem mais dinâmico, com uma taxa média anual de 14,2% para o mesmo período.

Contudo, sua importância relativa no atendimento da demanda global de bens e serviços na economia é bem menor do que a Administração Direta: enquanto a Administração Direta atendeu à demanda por bens e serviços com uma participação de 8,3% e 10,5% em 1960 e 1969 em relação à Renda Interna, e, 8,5% em relação ao PIB para 1977, as autarquias e fundações foram responsáveis por 1,3%, 2,9% e 2,7%, do atendimento da demanda dirigida ao setor público em relação aos mesmos parâ

metros. Ou seja, apesar de apresentar tendência crescente na administração pública, sua participação no setor produtivo é ainda baixa.

As autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais iniciaram sua expansão, em ritmo mais acelerado, a partir do período 60/65, atingindo entre 66/70 seu nível máximo em termos de número de criação de órgãos.

Até 1960, funcionavam somente o Instituto dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, o Departamento de Estradas de Rodagem, a Junta Comercial e a Loteria do Estado de Minas Gerais, dos 29 órgãos para os quais a Superintendência de Estatística e Informações fez o levantamento preliminar de receitas e despesas segundo categorias econômicas, a partir do ano de 1960, dentro dos padrões da contabilidade pública.

A medida que o processo de descentralização administrativa no Estado cresceu, especialmente na década 1960/1971, quando foram criadas 19 fundações e autarquias, as despesas da administração direta, sob forma de transferência do Estado para esses órgãos se, expandiram substancialmente. Em 1955, absorviam 13,5% da receita total do Estado, enquanto em 1966, as transferências do Estado para as autarquias e fundações atingiram o valor de 24,8% do total da receita da Administração Direta.

Cada uma das fundações e autarquias, dependendo da subfunção em que concentra sua atividade, tem maior ou menor volume de recursos próprios, conseqüentemente maior ou menor dependência da Administração Direta.

Observa-se que no período de sua instalação e início de funcionamento, estas entidades dependem, praticamente, dos recursos transferidos pelo Estado. Podê-se apontar pelo menos

três fatores que têm influência sobre o volume de recursos transferidos da Administração Direta para esses órgãos, em termos de fluxo anual. de recursos.

- a. O número de novas entidades criadas no ano considerado, como também o número de órgãos em início de funcionamento.
- b. A própria disponibilidade de recursos por parte do Estado, e sua situação em termos de política econômica. Assim, evidentemente, o fluxo de recursos transferidos é maior quando há liberdade estadual de adequação das fontes de recursos às necessidades, e menor se não há tal possibilidade, tendo em vista o crescimento das despesas. Por outro lado, se o Estado se vê na contingência de se endividar para fazer face às suas despesas, obviamente haverá diminuição nos recursos transferidos às autarquias e fundações.
- c. O volume de capital fixo necessário para a instalação do órgão. Um órgão de prestação de serviços necessitará menor volume de capital fixo, do que a instalação de unidade de atendimento médico de urgência, por exemplo.

Essa conjugação de fatores determina a maior ou menor fluxo de recursos transferidos às autarquias e fundações. Assim durante a década de 50 o volume era relativamente baixo, conforme já mencionado, basicamente porque o número de órgãos era pequeno. Durante o período 1960/1965 apresentou-se crescente atingindo seu valor máximo de 24,8% em 1966.

O processo de descentralização administrativa no que diz respeito à expansão das autarquias e fundações apresenta sua maior concentração no período 1968/1971 quando foi, autorizada a criação de onze dos vinte e três órgãos existentes a partir de 1965.

A expansão desses órgãos concentrada nesse período é o reflexo, a nível estadual, da promulgação do Decreto-Lei 200 de fevereiro de 1967, ou seja, nitidamente se observa um pro

cesso de criação de entidades, causando ônus às finanças estaduais em virtude do processo de des centralização administrativa incentivado pelo referido Decreto. A maior parte dos órgãos criados nesse período são de caráter social, especialmente nas áreas de educação, saúde, além de algumas fundações culturais (FAOP, FPA etc)

TABELA XXII

RECURSOS DO ESTADO TRANSFERIDOS PARA AS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES E NÚMERO DE ÓRGÃOS BENEFICIADOS - PERÍODO 1947/1977

(EM CR\$1.000,00)				
Anos	Receita Total do Estado (A)	Transferências para Autarquias e Fundações (B)	B/A %	Número de Órgãos beneficiados
1947	914	93	10,2	2
1950	1.421	137	9,6	2
1955	4.500	608	13,5	2
1960	17.780	2.721	15,3	2
1965	292.091	65.254	22,3	2
1966	406.232	100.557	24,8	7
1967	448.948	65.647	14,6	7
1968	913.559	131.101	14,4	9
1969	1.080.877	189.417	17,5	11
1970	1.351.803	109.129	8,1	150
1971	1.970.868	160.851	8,2	21
1972	3.137.257	312.331	10,0	23
1973	3.842.420	616.414	16,0	24
1974	5.424.116	836.934	15,4	25
1975	8.219.124	1.010.767	12,3	25
1976	12.570.733	2.025.329	16,1	27
1977	18.236.073	3.000.428	16,5	26

Fonte: Balanços gerais do Estado de Minas Gerais

Até 1960 funcionavam quatro autarquias, entre 1962 e 1966, ou seja, até antes do Decreto-Lei 200 foram criados seis autarquias e fundações e a partir de 1973, depois de ultrapassados os reflexos do referido Decreto-Lei, foram criados ainda cinco órgãos, distribuídos esparsamente até 1977, perfazendo o total das entidades consideradas.

A Tabela XXII nos permite detectar algumas considerações e tendências, do fenômeno da descentralização administrativa nos seus efeitos estaduais:

- a. Até 1960, com a existência de somente quatro organismos, e apenas dois sendo beneficiados por recursos, o nível de transferências é alto, se considerarmos os valores dos anos posteriores conjugado com o número de entidades. Como esses órgãos são bastante antigos e em pequeno número, pode-se concluir que o grau de dependência financeira de recursos tributários do Estado era alto senão total, e a obtenção de recursos através de fontes próprias, baixa senão nula.
- b. No período em que foi criado o maior número de órgãos, o volume de transferência é alto, obviamente em virtude do volume de recursos necessários para instalação dos novos organismos. Entre 1968 e 1971 foram criados onze órgãos conforme já mencionado. Entre 1970 e 1971 foram criados seis órgãos, contudo o volume de recursos transferidos é baixo, escapando à tendência geral posterior da série. É que esses anos são caracterizados por uma política muito grande de austeridade financeira. Portanto, apesar de aumentar o número de órgãos criados, não se transferiam recursos e, nessa ocasião ainda não se optara por uma política de financiamento das despesas por operações de crédito, como ocorreu a partir de 1972. Foram anos em que se adotou uma política de austeridade financeira, com nitidos cortes de despesa.
- c. A partir de 1972, o número de novos órgãos criados diminui

substancialmente, sendo praticamente esparso, enquanto as transferências apresentam tendências crescentes especialmente nos anos mais recentes, a despeito das crescentes dificuldades de obtenção de recursos nas receitas do Estado.

Tem-se portanto, uma situação duplamente prejudicial para as finanças estaduais. Os efeitos estaduais da Reforma Tributária que centraliza recursos e durante todo esse período prejudica cada vez mais a Receita Tributária do Estado através da utilização do ICM como instrumento fiscal, e a promulgação do Decreto-Lei 200 possibilitando em uma época de escassez de recursos a instalação de novos organismos.

A descentralização administrativa, nos efeitos criados pelo Decreto-lei 200, à medida que possibilitou a criação de um número tão grande de novos organismos, gerou um processo de crescimento dos custos fixos da administração estatal pois criou, em cada um desses órgãos, novos quadros de pessoal e instalações, o que dentro dos princípios elementares da teoria econômica encarece o custo unitário do serviço prestado. Dentro dessa linha de idéias e admitindo-se que a dinamicidade de obtenção de fontes próprias de recursos possa diminuir na medida que os órgãos se estabilizam, a tendência é que cada vez mais tais órgãos dependam, em última instância, de recursos tributários. Dessa forma, a menos que ocorra um processo de fusão ou de incorporação desses organismos, no contexto geral, somos compelidos a concluir que os custos unitários dos serviços prestados pelo Estado se encareceram.

Deve-se ressaltar contudo, que este tratamento dado as repercussões do aumento dos custos fixos trata o setor público como um conjunto uniforme de prestação de bens, quando sabemos que são múltiplas suas funções exercidas. Cabe portanto detectar quais os tipos de serviços exercidos, que, maior redução sofreu pelo rápido aumento dos custos e lento crescimento dos recursos.

Se observarmos com certo cuidado a Tabela XXII, notamos que no período 1947/1960 quando era apenas dois o número de órgãos beneficiados pelas transferências, estas eram relativamente altas, indicando que a dependência desses órgãos em relação aos recursos tributários é substancial. Trata-se de órgãos antigos do Estado.

A partir de 1972, apesar da precariedade dos recursos estaduais, as transferências tendem a crescer. Considerando-se que nesse período o fator de criação de novos órgãos tende a diminuir sua importância, o que se infere é que o grau de dependência tende a crescer a medida que os referidos órgãos se estabilizam e a própria instabilidade na obtenção de outras fontes de recursos (convênios, contratos com os mais diversos tipos de órgãos, etc) possa diminuir a dinamicidade dos esforços para sua obtenção. Além disso, visto sob uma abordagem mais ampla, os convênios e contratos são em sua maioria intra governamentais, o que significa que em última instância os recursos são de origem tributária, qualquer que seja sua forma.

Conjugando-se as informações da representatividade percentual do volume de recursos transferidos para as autarquias e fundações contidos na Tabela XXII com o número de órgãos beneficiados, conclui-se que atualmente, o repasse de recursos é baixo, limitado pela fase de escassez de recursos que os Governos Estaduais atravessam. A conclusão a que chegamos, é (i) que o reflexo estadual do Decreto-lei 200, não se faz sentir totalmente em termos de volume de recursos pela escassez atual dos mesmos e (ii) o volume de recursos distribuídos se dispersou por um número muito maior de órgãos criados principalmente por influência do referido Decreto-lei.

Se incluirmos nas transferências do Estado, o repasse feito não somente para as autarquias e fundações, mas também os recursos destinados à participação e constituição de capital de empresas, o volume total de recursos, empregados

QUADRO III

EMPRESAS DE APLICAÇÃO DO ESTADO EM CONSTITUIÇÃO E AUMENTO DE CAPITAL E AQUISIÇÃO DE TÍTULOS

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
01 Centrais Elétricas de Minas Gerais S/A - CEMIG	X	X				X	X	X	X	X
02 Frigoríficos Minas Gerais S/A - FRIMISA	X	X				X	X	-	-	X
03 Cia. Agrícola de Minas Gerais S/A - CAMIG	X	X				X	X	X	-	X
04 Cia. de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais CASEMG	X	X				X	X	X	X	X
05 Usina Siderúrgica de Minas Gerais - USIMINAS	X	-				-	-	-	-	-
06 Banco de Crédito Real		X				-	-	-	-	-
07 Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais S/A		X				-	-	-	-	-
08 Banco Mineiro da Produção S/A		X				-	-	-	-	-
09 Cia. de Habitação do Estado de Minas Gerais COHAB/MG		-				-	-	X	X	-
10 Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRÁS		X				X	X	-	-	-
11 Eletrificação Rural de Minas Gerais - ERMIG		X				-	-	-	-	-
12 Cia. Mineira de Águas e Esgotos - COMAG		X				X	-	-	X	X
13 Metais de Minas Gerais S/A - METAMIG		X				X	-	-	X	X
14 Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG		X				-	X	X	X	X
15 Águas Minerais de Minas Gerais S/A - HIDROMINAS						X	X	X	-	-
16 Banco de Crédito Real de Minas Gerais - HÉRCULES						X	-	X	X	-
17 Banco de Estado de Minas Gerais S/A - BEMGE						X	X	X	X	X
18 Centros de Abastecimento de Minas Gerais - CEASA						X	X	X	-	-
19 Cia. de Distritos Industriais de Minas Gerais-CDI/MG						X	X	X	X	X
20 Cia. de Processamento de Dados de Minas Gerais - PRODEMGE						X	X	-	X	X
21 Cia. Urbanizadora Serra do Curral - CIURBE						-	-	-	-	-
22 Distribuidora de Títulos e Valores de Minas Gerais DIMINAS						X	-	X	X	-
23 Fiat Automóveis S/A - FIASA						X	X	X	X	X
24 Petrobrás Química S/A - PETROQUISA						X	-	-	-	-
25 Telecomunicações de Minas Gerais S/A - TELEMIG						X	X	X	-	X
26 Telecomunicações de Patrocínio S/A						-	-	-	-	-
27 Cia. de Crédito, Financiamento e Investimentos de Minas Gerais S/A - COFIMIG							X	-	-	-
28 Cia. de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais - CODEURB							X	-	-	X
29 FIB S/A - Produtos Metalúrgicos							X	X	X	X
30 Telecomunicações de São Paulo S/A.							X	-	-	-
31 Usininas Mecânicas S/A - USIMEC							X	-	X	X
32 Aços Minas Gerais S/A - AÇOMINAS								X	X	X
33 Cia. de Água e Saneamento de Minas Gerais S/A COPASA								X	X	X
34 Telecomunicações de Brasília								X	-	-
35 Credireal Financeira S/A - (ex-COFIMIG)								-	X	X
36 Sociedade Mineira Participações Siderúrgicas S/A									X	X
37 Cia. Telefônica Brasil Central										X

FONTE DOS DADOS EMITIDOS: Balanços do Estado

* Não há discriminação por empresas beneficiadas.

TABELA XXIII

GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA EM PERCENTAGEMDA RECEITA TOTAL COM CONSTITUIÇÃO E AUMENTO DECAPITAL DE EMPRESAS E NÚMERO DEEMPRESAS BENEFICIADAS - PERÍODO

1960/1977

Anos	%	Número de Empresas *
1960	2,5	5
1965	8,8	12
1970	1,1	-
1971	1,3	-
1972	3,8	-
1973	15,0	17
1974	21,3	18
1975	17,5	17
1976	16,9	17
1977	16,5	19

Fonte: Balanços do Estado de Minas Gerais

* Os Balanços de 1970, 1971 e 1972 não especificam quais as empresas beneficiadas.

dessa forma, evolui de 17,8% em 1960 para 33,0% em 1977. Observa-se que, pelo tipo de empresa beneficiada com a destinação dos recursos estaduais, discriminadas no Quadro III, o Estado exerce um duplo papel: tanto de investidor, quando participa da constituição de capital de empresas em formação, cabendo-lhe papel preponderante de agente propulsor da expansão de empresas públicas em muitos casos, como também exerce papel por vezes meramente financeiro quando adquire títulos participando no aumento de capital das empresas. Esse duplo papel possibilita a identificação de qual a importância do Estado no processo decisório das empresas de economia mista ou outras, em função do volume de títulos estocados no patrimônio do Estado, exigindo, no entanto, um estudo mais profundo e detalhado, o que escapa à extensão deste trabalho.

A Tabela XXIII nos mostra a evolução do Estado na constituição e aumento de capital das empresas além da evolução do número de empresas beneficiadas. O volume total de recursos aplicados cresceu de 2,5% da receita total do Estado em 1960 passando para 16,5% em 1977. No que diz respeito às aplicações financeiras do Estado, especialmente quanto à aquisição de títulos, conforme nos mostram alguns casos do Quadro III.

b. Análise da despesa pública da Administração Direta, segundo categorias econômicas

Até a promulgação da lei nº 4320 em 1964, que reformula a apresentação contábil dos Balanços Gerais do Estado, introduzindo o Orçamento Programa, torna-se bastante difícil uma análise da alocação global dos recursos devido ao elevado volume de despesas não classificadas.

Por exemplo, em 1947, era de 52,5% o volume dos gastos efetuados com "Despesas Diversas", enquanto 39,6% eram

TABELA XXIV

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
POR CATEGORIAS ECONÔMICAS - PERÍODO 1965/1977

8

Anos	Despesas Correntes				Despesas de Capital			Total
	Despesa de Custeio	Transferên- cias Cor- rentes	Sub-To- tal	Investi- mentos	Inversões Financei- ras	Transferên- cia de Ca- pital	Sub-Total	
1965	75,7	12,5	88,2	5,7	6,0	0,1	11,8	100,0
1966	76,5	14,5	91,0	3,6	4,9	0,5	9,0	100,0
1967	65,7	16,9	82,6	13,4	3,9	0,1	17,4	100,0
1968	65,6	26,1	91,7	1,9	6,1	0,2	8,3	100,0
1969	45,8	29,9	75,7	1,8	2,2	20,3	24,3	100,0
1970	60,4	36,8	97,2	1,7	-	1,1	2,8	100,0
1971	56,5	33,9	90,4	0,6	1,5	7,5	9,6	100,0
1972	37,3	27,7	65,0	0,8	8,1	26,1	35,0	100,0
1973	35,6	29,1	64,7	1,1	16,0	18,2	35,3	100,0
1974	36,2	29,9	66,1	2,7	13,9	17,3	33,9	100,0
1975	38,2	27,5	65,8	1,8	15,0	17,4	34,2	100,0
1976	34,9	28,9	63,8	1,4	14,3	20,4	36,2	100,0
1977	34,8	30,3	65,1	1,8	14,8	18,3	34,9	100,0

Fonte: Balanços gerais do Estado de Minas Gerais - Anos 1965 a 1977

Despesas Correntes. Mesmo em 1964, o volume de "Despesa Diversas" era de 30,2% tornando-se portanto impossível qualquer análise mais precisa, ao nível de categorias econômicas, anterior ao ano de 1965, já que se desconhece uma grande parte do destino da despesa.

A composição percentual dos gastos por categorias e conômicas para a Administração Direta evoluiu a partir de 1965, conforme a Tabela XXIV.

As despesas de custeio discriminam além das despesas com pessoal, as de material, serviços de terceiros, encargos diversos e despesas de custeio efetuadas em exercícios anteriores.

As Transferências Correntes englobam as despesas das vinculações tributárias com Entidades Municipais, ou seja, essencialmente, as transferências do ICM aos municípios, as transferências correntes a entidades estaduais como autarquias e fundações, os juros da dívida pública e dos empréstimos internos e externos, além das subvenções sociais e pagamento a inativos, pensionistas, etc. As despesas de maior representatividade financeira nesse item são as transferências tributárias aos municípios. Por outro lado, os gastos de maior instabilidade, são os pagamentos de juros e as transferências a entidades estaduais como autarquias e fundações.

Para fins de uma análise econômica, foi feita uma alteração de conceituação, em relação à apresentação contábil dos "Balanços Financeiros do Estado de Minas Gerais":

- A "Participação em Constituição ou aumento de capital de Empresas ou entidades industriais ou agrícolas" não foi considerada como "investimento" mas como "inversão financeira". Tal atitude foi tomada porque compreendemos que quando o Estado faz este tipo de aplicação não está aumentando o estoque de

capital fixo da economia, portanto não está investindo, mas apli
cando recursos com caráter de agente financeiro e não de investi
dor. A denominação da rubrica é bastante genérica, e a maioria
dos recursos se destinam à integralização de capital e participa
ção acionária nas empresas, em sua maioria já existentes. Por
outro lado, o Balanço considera como inversão financeira e não
investimento, uma conta idêntica que é a "Participação em consti
tuição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais
ou financeiras". Esta concepção contida no balanço, em realidade,
nos dá a impressão de que quando o aumento do patrimônio do Esta
do é feito através de participação acionária em empresas indus
triais e agrícolas é considerado como investimento, uma vez que
se trataria do setor primário e secundário que são "produtivos",
e no caso do setor "terciário" (entidades comerciais e financi
ras) seria uma inversão financeira porque o setor não é "produ
tivo".

Na realidade, independente do setor de aplicação dos
recursos a concepção é a mesma, pois tanto o setor primário, se
cundário ou terciário são produtivos, por gerarem valor agrega
do. A participação acionária do Estado em uma HIDROMINAS, BDMG,
METAMIG, CEASA ou PETROBRÁS é a mesma. Contudo, não se caracteri
za como investimento, conforme mostra o próprio Balanço, que
arrola essas aplicações como participações acionárias, para
aumento de patrimônio de Estado. Portanto as despesas não são de
investimento mas inversões financeiras.

A Tabela XXIV levou em consideração este fato, e
considerou todas as participações acionárias do Estado, quer se
jam em empresas comerciais industriais, agrícolas, comerciais ou
financeiras como inversões financeiras, dentro do caráter com que
o Estado faz essas aplicações, ou seja, principalmente como fon
te de receita patrimonial, mas não de investimento para a econo
mia.

Como Investimentos foram consideradas as despesas
com obras públicas, equipamentos e instalações e material perma

nente entendendo-se como, Inversões financeiras, além das despesas com a participação acionária nas empresas, acima mencionadas, os gastos com aquisição de imóveis e diversas inversões financeiras.

Sob a denominação de Transferências de Capital os principais gastos são as transferências de capital para entidades estaduais tais como autarquias e fundações, e as amortizações da dívida pública e dos empréstimos. Além disso surgem ainda diversos auxílios como para obras públicas, equipamentos e instalações, material permanente, etc.

A Tabela XXIV mostra uma nítida alteração na administração financeira do Estado a partir de 1972. O sintoma mais flagrante é a brusca alteração na composição das despesas: as despesas de capital assumem maior importância, caindo a participação das despesas correntes. Enquanto no período de 1965 a 1971 as despesas correntes (custeio + transferências correntes) perfaziam em média 88% da despesa total, ou seja, embora os recursos já fossem insuficientes, devido à centralização fiscal, mal davam para cobrir as despesas de manutenção da máquina administrativa, a partir de 1972 nota-se uma reversão total na tendência. As despesas correntes passam, em média, para 65% do total, restando 35% para despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Pode parecer a primeira vista, que tal reversão se deve à maior disponibilidade de recursos. Contudo, não foi isso que ocorreu, as receitas não cresceram, possibilitando uma margem de aplicação em capital. Pelo contrário, a receita total, comparando-se os dois períodos na realidade caiu: enquanto entre 1965 e 1971 o crescimento foi de 76%, entre 1972 e 1977 foi apenas de 52%. Essa queda de expansão da receita se deve preponderantemente à queda relativa de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias. O ICM que no período 65/71 representava 69,7% da receita total entre 1972 e 1977 passou a ser participar apenas com 58,8%. O fator responsável por essa queda foi a centralização da política econômica da União: o desempenho da

economia e consequentemente o crescimento do PIB mineiro no período mais recente foi excelente o que significa que a utilização do ICM como instrumento de política fiscal (isenção p/ exportação, redução devido à implantação do PIS, as próprias reduções de alíquotas do imposto, além de outras medidas fiscais em relação ao ICM) , prejudicou a tal ponto a arrecadação, que esta, ao invés de crescer , especialmente pelo desempenho industrial da economia, ou pelo menos se manter, já que teoricamente a elasticidade é unitária, ainda caiu. As explicações para esse fato se encontram no tipo de política econômica adotada pela União, por ter-se voltado somente para interesses federais, relegando necessidades estaduais a segundo plano, prejudicando dessa forma as finanças estaduais.

Como no conjunto, a receita total também reduz sua expansão, então a queda da participação do ICM na receita total não é compensada com o aumento das transferências da União, já que a receita total dos Estados é praticamente a soma da arrecadação do ICM com as transferências da União. Portanto, resta saber como o Estado expandiu suas despesas de capital a partir de 1972, considerando conforme já mencionado, que o fator responsável não foi o aumento da disponibilidade de receita.

A verdade é que o Estado de Minas Gerais, na impossibilidade de atender as crescentes necessidades das novas despesas que surgiram e se expandiram, passou a se endividar: as operações de crédito no período 65/71 representaram 4,1% da receita e, entre 1972 e 1977 cresceram para 15,2%. O resultado dessas operações é que a posição da dívida fundada do Estado, teve um aumento superior ao dobro em relação às médias do período 1965/1972.

Em última instância, pode mos afirmar que a partir de 1972, o Estado desistiu de uma política financeira austera uma vez que os recursos eram insuficientes, como consequência da centralização fiscal e de poder decisório, e passou a utilizar operações de crédito para fazer face às crescentes necessidades

de investimentos, gerando como conhecimento um endividamento, cada vez maior. Isto vem ocorrendo em todos os demais Estados, especialmente os mais ricos.

Portanto, a inversão da composição da despesa por categorias econômicas a partir de 1972, no sentido de aumentarem tanto as despesas de capital e se reduzirem as de custeio, se deve a uma alteração de comportamento do Estado, no sentido de se ver na contingência de arcar com operações de crédito, aumentando o endividamento para fazer face às despesas mais imediatas em detrimento de outras como veremos mais adiante.

Conforme os dados da Tabela XXIV as despesas com investimentos propriamente ditos caem, crescendo inversões financeiras e transferência de capital. As inversões financeiras crescem essencialmente pelo aumento na "participação na constituição ou aumento de capital das empresas industriais, agrícolas, comerciais e/ou financeiras. Nota-se nitidamente, a alteração dos valores a partir de 1972.

O crescimento das transferências de capital se deve a dois fatores (i) o crescimento das despesas com autarquias e fundações e (ii) as amortizações da dívida, especialmente em período mais recente.

A inversão do comportamento geral da despesa seguindo categorias econômicas para a Administração Direta é clara nos dois períodos. Dentro de toda a análise o único ano, que não acompanhou as tendências de cada período, foi o de 1969, quando as transferências de capital foram de 20,3%. Isso se deve ao fato de naquele ano, ter sido saldado um grande volume de amortizações da dívida pública.

c. Análise da despesa pública das autarquias e fundações, segundo categorias econômicas

A fonte dos dados brutos foi obtida dos dados preliminares fornecidos pela Superintendência de Estatística e Informações da Secretaria de Planejamento, operando-se algumas modificações na composição primária dos dados globais fornecidos pelo referido órgão:

1. Foram incluídas todas as entidades consideradas autarquias e fundações no Estado, excluindo-se dos dados fornecidos, o Conselho Regional dos Desportos e a Diretoria de Esportes, em virtude de suas despesas já terem sido consideradas na discriminação da Administração Direta.
2. A Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) resultou, em 1977, da incorporação da Fundação Estadual de Assistência Leprocomial, Fundação de Assistência Médica de Urgência e da Fundação Educacional de Assistência Psiquiátrica. Foram considerados os quatro órgãos, com despesas anteriores e posteriores à incorporação, discriminados segundo seu funcionamento no ano em questão.

Para realmente aquilatar, o volume de gastos com que estamos lidando, devemos tecer algumas considerações antes de analisar a sua distribuição por categorias econômicas:

- A despesa total das autarquias e fundações em 1977, foi de Cr\$ 5.841,0 milhões, o que representa 24,5% da soma da despesa da Administração Direta, com a desses órgãos;
- Desse valor, o total de transferências, recebidas pelas autarquias e fundações da Administração Direta foi 51,4%, no mesmo ano. Ou seja, em última instância mais da metade dos recursos desses órgãos é de origem diretamente tributária.

Desses dados, concluímos que a representatividade das autarquias e fundações no total do dispêndio público é relativamente baixa, e em sua grande parte dependente diretamente de recursos tributários. Se considerarmos as formas indiretas, convênios, utilização de fundos, contratos efetuados, etc a dependência é maior ainda, pois em última instância, a origem dos recursos é tributária, quando não se trata de poupança externa considerando um conjunto mais agregado.

Contudo, a composição e a utilização da despesa por esses órgãos são bastante diversas da Administração Direta:

- As despesas de custeio são relativamente mais baixas, entretanto, a tendência de crescimento real dessas despesas quando referentes a autarquias e fundações é bem superior que quando referentes à Administração Direta. Isto é bastante lógico, uma vez que grande parte dos órgãos criados por influência do Decreto-Lei 200, são novos e portanto ainda em fase de expansão de pessoal e material, além do próprio crescimento do número de organismos.
- As despesas com transferências, tanto correntes, quanto de capital são pouco importantes, comparando-se com a Administração Direta, uma vez que a própria conta engloba conteúdo diferente. As transferências correntes para a Administração Direta, são basicamente os repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias aos municípios, conforme, legislação em vigor. No caso das autarquias e fundações essas despesas se restringem às contribuições à Previdência Social, abonos familiares, pensionistas, inativos, etc, o que explica sua baixa participação se comparada com a Administração Direta (Tabela XXIV). Quanto às transferências de capital, as despesas das autarquias e fundações

TABELA XXV

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DAS AUTARQUIAS E
FUNDAÇÕES POR CATEGORIAS ECONÔMICAS - PERÍODO 1960/
1977

8

Anos	Despesas Correntes				Despesas de Capital			Total
	Despesa de Cus - teio	Transferên- cias Corren- tes	Sub-To- tal	Investi- mentos	Inversões Financei - ras	Transferên- cia de Ca - pital	Sub-Total	
1960	21,8	10,2	32,0	66,5	1,5	-	68,0	100,0
1961	21,8	11,8	33,6	64,8	1,4	-	66,3	100,0
1962	14,6	8,6	23,2	75,6	1,2	-	76,8	100,0
1963	14,9	7,7	22,6	69,6	1,6	-	71,2	100,0
1964	23,7	9,1	32,8	60,6	4,8	1,8	67,2	100,0
1965	21,4	8,0	29,4	67,1	3,3	0,2	70,6	100,0
1966	25,3	7,9	33,2	62,1	4,5	0,1	66,8	100,0
1967	36,3	11,6	47,9	48,7	3,3	0,01	52,1	100,0
1968	41,4	13,4	54,8	42,9	1,9	0,3	45,2	100,0
1969	39,8	11,3	51,1	47,2	10,0	0,7	48,9	100,0
1970	38,7	13,3	52,0	45,3	10,0	1,7	48,0	100,0
1971	35,2	11,1	46,3	51,1	0,8	1,8	53,7	100,0
1972	25,5	8,6	34,1	57,3	7,0	1,6	65,9	100,0
1973	26,8	9,2	36,0	58,2	1,4	4,4	64,0	100,0
1974	26,8	9,1	35,9	57,7	1,2	5,2	64,1	100,0
1975	32,6	10,4	43,0	53,1	1,3	2,6	57,0	100,0
1976	30,2	9,5	39,7	56,9	2,2	1,2	60,3	100,0
1977	26,8	9,0	35,8	60,1	3,4	0,7	64,2	100,0

Fonte: SEI, - Superintendência de Estatística e Informações - Dados preliminares

são quase que irrisórias . Alguns órgãos, transferem recursos para aplicações em capital para outras entidades que, entretanto, em valor, são pouco representativas (Tabela XXV).

- Da mesma forma que as transferências de capital, as inversões financeiras nas autarquias e fundações apresentam-se praticamente desprezíveis, com exceção dos anos de 1973 e 1974, em que a negociação de títulos, a nível estadual, teve alguma influência sobre esses órgãos, como forma de captação de recursos adicionais.
- O que realmente caracteriza a despesa das autarquias e fundações, em termos de um comportamento diverso da Administração Direta, é o volume relativo de investimentos feito por essas organizações. Enquanto a taxa média de investimento da Administração Direta para o período 1965/1977 foi de apenas 2,9%, as autarquias e fundações investiram no mesmo período uma média de 54,4%.

Concluimos portanto que as autarquias e fundações são atualmente, as principais responsáveis pelos investimentos públicos: Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Comissão de Construção, Reconstrução, Ampliação e Recuperação de Prédios Escolares (CARPE), Departamento de Águas e Esgotos (DAE), etc.

Em síntese, na análise da alocação dos recursos da Administração Direta e autarquias e fundações conclui-se o seguinte:

- Os recursos estaduais atualmente são escassos , e os compromissos da Administração Direta com as despesas de transferências para os municípios e os órgãos resultantes da descentralização administrativa são substanciais . Apesar das tendências das despesas de custeio de se expandirem menos

em termos reais para a Administração Direta, sur
gem os compromissos com as amortizações (trans
ferências de capital) devido ao endividamento o
riginário da insuficiência de recursos. O resulta
do é que, dadas também as crescentes inversões
financeiras, os recursos para investimentos públi
cos passam a se tornar insuficientes.

- As autarquias e fundações, conforme analisado ,
são as que efetuam investimentos públicos, conside
radas em seu conjunto, (grande parte é apenas de
prestação de serviços). As transferências e in
versões financeiras são de pouca representatividade.
As despesas de custeio apresentam tendência
de forte crescimento.
- Finalmente, não podemos esquecer que, em última
instância , é a Administração Direta responsável
pelos investimentos públicos, porém de forma in
direta, uma vez que mais da metade dos recursos
das autarquias e fundações são diretamente oriun
dos de recursos tributários , transferidos do
Tesouro Estadual.

Visto sob outro ângulo, o crescimento do número de
órgãos da administração pública, em última instância, aumentou o
conjunto das despesas de custeio, (material, pessoal etc.), e
transferiu para os novos órgãos a responsabilidade de investir
na economia, ou seja, os recursos se dispersaram em termos de
manutenção de organizações, diminuindo no conjunto, os recursos
disponíveis para poupança pública evidentemente reduzindo também
no conjunto , a capacidade para investir.

2. UMA SUGESTÃO PARA CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS MINEIROS, SEGUNDO SUA FINALIDADE

2.1 ASPECTOS GERAIS

A despesa pública pode ser classificada segundo três óticas: (36)

- a. os órgãos responsáveis pela execução da despesa;
- b. a categoria econômica dos gastos;
- c. a finalidade dos gastos

Para fins de análise da execução orçamentária, dentre as três formas de classificação da despesa pública, as duas primeiras são as que oferecem menores dificuldades de aferição contábil, devido às suas próprias características.

A identificação dos gastos segundo os órgãos responsáveis pela execução da despesa, já é institucionalmente delimitada. A caracterização econômica do dispêndio, na sua subdivisão mais agregada, em que se diferenciam as despesas correntes das despesas de capital, é rotina contábil dos diversos órgãos, especialmente da administração pública direta e também indireta, após a institucionalização da Lei nº4.320 de 1964.

Portanto, para esses dois primeiros aspectos não existem maiores dificuldades de classificação da despesa pública, possibilitando, se for o caso, analisar a evolução das despesas de custeio e investimento, dos diferentes órgãos, especialmente em período mais recente.

As maiores dificuldades são encontradas quando se pretende detectar a alocação dos recursos disponíveis segundo a

(36) Fernando A. Rezende da Silva - Finanças Públicas - Editora Atlas - 1978 - pg. 57/58.

sua finalidade. Isto se deve, principalmente, ao fato de uma mesma entidade executar serviços que atende a diferentes necessidades. Por exemplo, no caso mineiro, encontramos serviços de atendimento médico, tanto na Assembléia Legislativa, como na Secretaria de Segurança Pública, órgãos de Administração Indireta, mantidos pela Secretaria de Saúde, etc. Seria incorreto classificar estas despesas de outra forma, que não fosse a de prestação de serviços de saúde.

Este trabalho se prende à preocupação de classifica-
ção das despesas do setor público estadual, das administrações direta e indireta (na extensão da disponibilidade dos dados) , segundo a finalidade dos gastos.

Do ponto de vista teórico, a partir de uma contribuição de como se deveria classificar a despesa pública, segundo sua finalidade , Fernando A. Resende ⁽³⁷⁾, sugere que as despesas sejam ordenadas, dentro de um sistema decrescente de agregação de: funções, subfunções, programas e subprogramas. Cada uma das categorias teria seu próprio objetivo em seu âmbito decisório e executivo.

Tomando-se a idéia e transportando-a para o caso mineiro, poder-se-ia ilustrá-la com o seguinte exemplo: suponhamos que um dos grandes objetivos do Governo do Estado seja a diminuição das disparidades econômico-sociais interregionais do Estado. Este objetivo seria uma função. Com essa finalidade, seriam necessários programas de desenvolvimento regional que, por sua vez, exigiriam um conjunto de atividades e projetos para a efetivação do objetivo maior. Dentro dessa linha de idéias ter-se-ia, portanto, a seguinte classificação:

- a. função: eliminação das dis paridades regionais de
renda do Estado;

(37) Idem pg. 105/107.

- b. subfunção: Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Jequitinhonha;
- c. programa: Desenvolvimento Social da região;
- d. subprograma: assistência técnico educacional aos municípios do Vale do Jequitinhonha.

Neste caso específico, o subprograma poderia englobar tanto uma atividade (manutenção do funcionamento das unidades escolares já existentes), ou um projeto (aumento do número de unidades escolares).

Em linhas gerais, as atividades correspondem às despesas de custeio, e os projetos, aos investimentos, em termos da terminologia dos Balanços Financeiros.

Em termos oficiais, a Portaria nº 25 do Secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República de 14 de julho de 1976, apresenta uma classificação funcional-programática contendo 16 funções e 65 programas (Anexo I).

As funções da Portaria nº 25, na realidade, seriam subfunções, segundo o esquema teórico sugerido pelo mencionado autor.

Trata-se, entretanto, de uma classificação mais típica para as funções exercidas pelo Governo Federal, uma vez que destaca funções como Relações Exteriores e Defesa nacional e Segurança pública. Por outro lado, apresenta programas como o Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), programas ligados a Petróleo, ao Xisto tipicamente de âmbito federal. Na função de Defesa Nacional e Segurança Pública encontram-se programas relativos à Defesa Aérea, Defesa Naval, Defesa Terrestre e Serviços de Informações, que estariam totalmente excluídos da competência estadual.

Outro aspcto a ser destacado nesta classificação, é que as despesas de administração, considerando-se sua categoria econômica (despesa de custeio), estão englobadas, em uma única função (Administração e Planejamento) e, especificamente, no programa Administração, para todos os órgãos. Isso envolve a desvantagem de mostrar o crescimento das despesas de custeio, oriundas talvez de um excesso de descentralização administrativa, agrupadas em um só valor, sem discernir em que subfunções a descentralização administrativa se torna mais evidente.

Esta classificação foi adotada pela Administração Pública Direta do Governo do Estado de Minas Gerais para o balanço geral de 1977, com a subdivisão em funções e programas ajustando-a com as seguintes modificações:

- a. excluiu a função (subfunção) Relações Exteriores, e uma série de programas não adaptáveis ao nível estadual;
- b. incluiu para algumas funções (subfunções) os programas de Administração e Planejamento Governamental

Além desta classificação, há uma outra, em estudo, "adaptada às peculiaridades dos Governos Estaduais" segundo o próprio texto de onde foram obtidas as informações (Anexo II).

Contudo, nesta proposta preliminar, são apresentados somente programas e subprogramas. Ignora-se se é intenção posterior, realizar-se um agrupamento por funções e subfunções ou se a nível estadual, uma proposição de programas e subprogramas seria suficiente segundo seus autores. Apresenta 17 programas com 78 subprogramas com algumas vantagens em relação à anterior, especialmente a de considerar o programa (e/ou subprograma) de Administração Geral separadamente para cada grupo de despesa, possibilitando desta forma detectar em que setores a descentralização administrativa se tornou mais acentuada.

Contudo, alguns programas são bastante irrealistas⁽³⁸⁾, pelo menos para uma classificação de gastos públicos ao nível estadual. As principais observações que poderíamos destacar são as seguintes:

- a. O programa governamental de "Planejamento" está conjugado com Habitação e Serviços Urbanos, como sendo um só programa, ao invés de separar, por exemplo, Planejamento de Desenvolvimento Urbano;
- b. dentro deste mesmo programa (Habitação,Planejamento e Serviços Urbanos) encontram-se subprogramas como: Limpeza Pública, Iluminação, Serviços de Gás, Cemitérios, que salvo melhor juízo,são atividades e projetos municipais e não subprogramas estaduais;
- c. não há o programa de Desenvolvimento Regional;
- d. A Dívida Pública surge como um programa isolado. Nesse caso a classificação tem espírito financeiro de fluxo anual, com a preocupação de discriminar a despesa total dos Balanços Financeiros. O pagamento da dívida não é uma finalidade para a aplicação de recursos do Estado, mas um compromisso a saldar por serviços prestados em exercícios anteriores.

Portanto, em virtude dos p roblemas apontados, tornou-se necessária a elaboração de uma classificação que possa agrupar as diversas despesas do setor público estadual, especialmente quando se considera a finalidade central deste trabalho que é:

- verificar a modificação da estrutura da despesa pública do Estado, identificando os novos tipos de gastos surgidos ao longo dos últimos anos, tan

(38) Salientamos que estas observações estão baseadas na experiência do Estado de Minas.

to em virtude de alterações nos objetivos públi
cos prioritários, ou de novas necessidades públi
cas a serem atendidas.

Finalizando esta parte de aspectos gerais, cabe en
fatizar que a maior dificuldade para a classificação das despe
sas, segundo sua finalidade, é o fato dela não se vincular aos
órgãos executores. A classificação dos gastos, não se correlacio
na necessariamente com as denominações dos órgãos conforme visto,
anteriormente.

2.2 CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES

Pela inexistência de uma classificação a nível esta
dual e pelas deficiências ainda contidas na proposta anterior, op
tou-se por uma classificação própria, com a preocupação de melhor
adaptá-la à esfera estadual e, especialmente, ao caso mineiro.

Tomaram-se as seguintes decisões:

- a. as despesas estão classificadas por subfunções ,
programas e subprogramas;
- b. a oferta dos bens e serviços públicos foi separa
da em:
 - bens e serviços públicos tradicionais;
 - novos bens e serviços públicos;
 - bens e serviços semipúblicos tradicionais;
 - novos bens e serviços semipúblicos;
- c. o programa de Administração Geral é comum a todas
às subfunções.

Em primeiro lugar poder-se-ia optar por uma classifi
cação mais completa, em que as subfunções fossem agrupadas em fun

ções que determinassem os grandes objetivos. A título de exemplo, e, em uma visão preliminar, poder-se-ia tentar agrupar as subfunções propostas (item 2.3) em algumas funções, salientando-se, contudo, tratar-se de assunto bastante complexo e controvertido. Este texto não tem a pretensão de esgotar o assunto a este nível. Por exemplo, as subfunções de Planejamento, Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente poderiam, pelo conteúdo de seus programas, terem como denominador comum o objetivo de prevenir e corrigir as distorções provocadas pelo crescimento econômico. Da mesma forma que, com o objetivo de promover o crescimento econômico, poderíamos ter o elenco de subfunções tais como: Desenvolvimento Industrial, Transportes, Comunicações, Energia e Recursos Minerais, Agropecuária etc.

As subfunções de Saúde, Educação e Assistência e Previdência estariam contidas dentro do objetivo maior, de melhor nível de bem-estar social, e assim por diante.

Portanto, apesar de viável este agrupamento, o escopo do presente trabalho não atinge esse nível de preocupação. O que se pretende é analisar a alocação dos recursos públicos e sua evolução nas diferentes subfunções, determinando a evolução das chamadas atribuições tradicionais e novas atribuições.

Para tal, classificou-se a oferta dos bens e serviços públicos em novos e tradicionais, além de públicos e meritórios (semipúblicos). Este procedimento apresenta a vantagem de mostrar a evolução das formas de interferência do Estado na atividade econômica, através dos seus gastos.

Para melhor clareza, torna-se necessário conceituar o que são bens e serviços públicos e semipúblicos ⁽³⁹⁾, e o que foi considerado como tradicional e novo.

(39) Fernando A. Resende, op.cit. pp. 27/39

Em uma classificação mais geral temos três tipos de bens e serviços: públicos, semipúblicos e privados.

Os bens e serviços são considerados públicos quando estão sujeitos ao princípio da não exclusão, isto é, seu consumo é necessariamente coletivo. Isto implica que são indivisíveis, e não há preço de mercado por unidade. Como exemplo clássico apresenta-se a prestação de serviços de segurança pública. Seu consumo é coletivo, dentro de sua área de jurisdição, e não há preço de mercado. O que se tem é determinado volume de despesa pública pela prestação do serviço, inexistindo um preço de mercado determinado pelas quantidades oferecidas e procuradas por unidade de tempo.

O bem ou serviço privado apresenta todas as características contrárias ao público, enquanto o bem ou serviço semipúblico é um caso intermediário. Outra denominação para o chamado bem ou serviço semipúblico é a de meritório, que historicamente justificou a interferência do setor público na oferta deste tipo de produto.

Os bens e serviços semipúblicos não estão sujeitos ao princípio da não exclusão, ou seja, seu consumo não é coletivo. É acessível a determinadas faixas da população, e estão sujeitos a preços de mercado. O melhor exemplo para o caso brasileiro é a oferta pública de serviços de saúde e educação. Dados os baixos níveis de renda de determinadas camadas da população, a oferta pública de serviços de ensino e assistência médica complementa a atividade do setor privado no sentido de atender a essas necessidades públicas. A principal característica destes bens e serviços é a criação de externalidades, ou seja, uma população mais saudável e com níveis mais elevados de conhecimentos pode ter uma contribuição no desenvolvimento econômico-social superior aos benefícios recebidos, podendo aumentar o nível de bem estar social, desde que haja suficiente criação de empregos.

A incursão do setor público na oferta de bens e ser

viços semipúblicos, basicamente, se dá naqueles setores em que se faz necessária sua complementação em relação a atividade privada, face aos grandes objetivos estabelecidos.

A classificação dos bens e serviços em novos e tradicionais teria como marco teórico a alteração do pensamento econômico internacional. Na sua forma mais pura teríamos o Estado clássico, neutro e supridor de bens e serviços públicos. A depressão de 30 e as idéias keynesianas alteram a imagem do Estado dando-lhe um papel intervencionista na época, especialmente através do uso de políticas econômicas que direcionam o nível de emprego, preços, alocação de recursos e a própria condução, do crescimento econômico. Os resultados obtidos com o uso das idéias Keynesianas na Depressão de 1930 mudaram a imagem do Estado a nível de repercussão internacional.

No Brasil, tal influência não deixou de se fazer sentir. O período Vargas é marcado pela aceitação das idéias de um Estado intervencionista em um país com alto nível de disparidades regionais e pessoais de renda, e ao mesmo tempo com grande potencial de recursos. A nível federal surgem as primeiras empresas estatais, Volta Redonda, Petrobrás, etc, em que o Estado passa a preencher lacunas, dada a impossibilidade do setor privado nacional de assumir empreendimentos dessa ordem. A nível estadual foi dada grande ênfase à intervenção estatal nos chamados bens meritórios como saúde, educação, assistência, etc, no sentido de reduzir as disparidades pessoais de renda, além de complementar a atividade privada nesses setores.

Em termos gerais, seguiu-se pois uma linha em que cabia dentro da Federação, à União os setores estratégicos de crescimento econômico e redução da disparidade, internacional na evolução tecnológica do País, e aos Estados estavam consignadas as funções preponderantemente sociais, que em última instância, reduzem as disparidades pessoais de renda.

As primeiras empresas estatais, que a nível federal

tiveram seu marco inicial com a criação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, surgiram no Estado somente no pós-guerra, com a criação das Centrais Elétricas de Minas Gerais. Portanto reportando-se às idéias do Estado intervencionista keynesiano, o que a nível federal poderia ser classificado como tradicional em uma análise temporal, passaria a ser considerado como novo ao âmbito estadual. Ou seja, se a nível federal temos hoje um considerável número de empresas estatais que se criaram a partir da década de 30, ao nível estadual o fenômeno também ocorre, porém a partir do pós guerra. Existem atualmente no Estado empresas não só do porte da CEMIG, mas também, ligadas à burocracia estadual, surgem empresas como a METAMIG, CAMIG, CASEMG, além de outras, sem mencionar as do setor financeiro de porte nacional.

Abandonadas as idéias do "laissez-faire" e admitida a evidência da interferência estatal, emergem novas necessidades ligadas ao crescimento econômico, e mais recentemente à qualidade de vida, que, para regiões menos desenvolvidas, somada à redistribuição da renda, significa melhoria no nível de bem-estar da população.

Dessa forma surgem dois grandes grupos de novos dispêndios : o primeiro ligado especialmente aos problemas de crescimento econômico e redução das disparidades de renda, ou seja, mais típicos de economias de baixo nível de renda e o segundo oriundo de problemas comuns às economias desenvolvidas que visam a redução das deseconomias externas geradas pelo crescimento econômico e a melhoria do nível de bem-estar social. No primeiro grupo detectamos dispêndios realizados com o Desenvolvimento Industrial, Energia e Recursos Minerais, Desenvolvimento Regional, Planejamento, etc, e no segundo, as finanças estaduais são sobrecarregadas com despesas de regiões metropolitanas, saneamento urbano, preservação do meio ambiente, vias expressas para o tráfego urbano, etc.

Considerando a atuação do Estado sobre a economia, a forma como este se instrumentaliza altera-se em função do aparecimento de maiores responsabilidades na atuação e condução da

atividade econômica.

No Estado clássico puro, sua função única era a de produção de serviços sob a forma de produção direta de bens de consumo coletivo. Hoje, a produção direta não se dá somente nessa área, mas também em uma série de outros setores como energia, comunicações, saúde, educação, etc., que sob a forma de uma burocracia governamental que toma as decisões nas grandes empresas estatais, ou através das administrações tradicionais do governo. Nas duas formas, em última instância, ocorre a produção direta sob decisão estatal, contudo, no primeiro caso há uma atitude de se almejar maiores níveis de eficiência e autonomia o que faz com que as empresas estatais se aproximem de uma forma de atuação empresarial.

Portanto, a atuação do Estado moderno como produtor de bens e serviços comporta uma subdivisão, concernente à maneira como atua em que (i) produz bens e serviços principalmente tradicionais onde o objetivo principal ainda não é a busca da eficiência empresarial, e (ii) a produção de forma empresarial conduzida por moldes de eficiência e rentabilidade.

Além das duas formas do Estado produtor direto de bens e serviços, temos sua atuação na atividade econômica sob a forma de controle e fiscalização da produção, regulamentando a qualidade dos produtos agropecuários, inibindo, proibindo ou regulamentando a comercialização de determinados produtos, concedendo licenças de importação e exportação e como exemplo mais moderno, controlando as taxas de alta de preços através do Conselho Interministerial de Preços. Esta forma de atuação é a do Estado regulamentador em que utiliza portarias, leis, decretos-lei, circulares, etc, no sentido de controlar e fiscalizar a atividade econômica.

Em uma forma mais profunda e direta de intervenção que a anterior, temos o Estado concedendo incentivos, através

da abertura de créditos especiais, isenções tributárias em determinadas regiões ou para certos produtos e setores, criação de fundos especiais, obras de infraestrutura para atrair investimentos, etc.

Em resumo, dentro de uma perspectiva histórica, da evolução das formas de atuação do Estado sobre a atividade econômica, teríamos pois, quatro maneiras como o Estado participa da atividade econômica:

1. Produtor direto de bens e serviços de forma não empresarial.
2. Agente regulamentador exercendo atividades de controle e fiscalização.
3. Elemento incentivador e promotor na alocação dos recursos em termos regionais e setoriais.
4. Produtor direto de bens e serviços de forma empresarial.

Sob uma perspectiva histórica ampla do papel e atuação do Estado na economia, o período analisado neste trabalho cobre um espaço de tempo curto, uma vez que aborda os aspectos da despesa somente após a Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido consideraram-se tradicionais os gastos em que a forma de atuação do Estado não se alterou durante o período. Por exemplo o Estado, com os gastos efetuados na regulamentação do comércio não alterou sua forma de atuação: o Estado em 1949 controlava e fiscalizava e, em 1977, continha exercendo a mesma função, apesar de obviamente o volume de dispêndio em termos reais ter aumentado, em virtude do próprio crescimento da economia.

Como novas, foram consideradas duas categorias de subfunções (i) aquelas que inexistiam em 1949 e surgiram em 1977, como por exemplo os dispêndios efetuados com regiões metropolitanas, preservação do meio ambiente, redução das disparidades regionais de renda, quer através da elaboração de planos globais para o Estado ou planos regionais integrados, etc e (ii) aquelas fun

ções que qualitativamente alteraram sua forma de atuação na economia, como é o caso de Energia e Recursos Minerais em que o Estado alterou qualitativamente sua forma de atuação, quando logo no pós guerra, atuava somente como produtor direto de forma não empresarial através do Departamento de Águas e Energia Elétrica, que fazia parte da Administração Direta na época. Em 1977, atua nitidamente de forma empresarial à medida que a produção de energia elétrica é de responsabilidade da CEMIG e da ERMIG, e considerando-se que ocorrem incentivos ao setor, como a criação do Fundo Minério-Metalúrgico. Além desse caso, temos como outro exemplo as despesas efetuadas com Planejamento: em 1949 tínhamos o "Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção", iniciativa contudo isolada, sem base institucional formalizada, e com financiamento executado com recursos próprios do Estado; hoje a atividade de Planejamento é totalmente diversa, utilizando para sua execução, incentivos fiscais e creditícios, fundos específicos, etc, além de provocar alterações na atuação do Estado, no sentido de gerar regulamentações na atividade econômica, sob forma de portarias, circulares, decretos-lei, etc.

Este tipo de classificação das subfunções como tradicionais ou novas, está identificada na sua permanência ou alteração qualitativa na forma de atuação do Estado no Quadro IV que compreende uma análise estático-comparativa entre 1949 e 1977, do confronto da modificação na atuação qualitativa do Estado. As colunas 1, 2, 3 e 4 representam as modalidades de atuação do Estado na subfunção, nos respectivos anos.

2.3 CLASSIFICAÇÃO SUGERIDA PARA SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS AO NÍVEL ESTADUAL

SUBFUNÇÕES

1 - Administração Superior

PROGRAMAS

1 - Administração Central

2 - Encargos do Poder Executivo

- | | |
|------------------------------|--|
| 2 - Legislativa | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Processo Legislativo |
| | 3 - Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa |
| 3 - Judiciária | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Processo Judiciário |
| 4 - Segurança Pública | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Serviços e Unidades Especiais de Segurança |
| | 3 - Policiamento Civil |
| | 4 - Policiamento Militar |
| | 5 - Ordem Política e Social |
| 5 - Administração Financeira | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Arrecadação e Fiscalização de Receitas |
| | 3 - Gestão da Dívida Pública |
| | 4 - Controle Contábil Setorial |
| | 5 - Transferência de Impostos aos Municípios |
| 6 - Saúde | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Assistência Médica Geral |
| | 3 - Assistência Médica de Urgência |
| | 4 - Assistência Médica Especial |
| | 5 - Unidades de Atendimento Médico |
| 7 - Educação | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Ensino de Primeiro Grau |
| | 3 - Ensino de Segundo Grau |
| | 4 - Ensino Superior e Supervisão Educacional |
| | 5 - Ensino Supletivo |
| | 6 - Educação Especial |

- | | |
|-------------------------------|---|
| | 7 - Assistência a Educandos |
| | 8 - Ensino Profissionalizante |
| | 9 - Educação Física e Desportos |
| 8 - Assistência e Previdência | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Assistência ao Menor |
| | 3 - Assistência à Velhice |
| | 4 - Assistência Social Geral |
| | 5 - Assistência Comunitária |
| | 6 - Assistência do Trabalhador |
| | 7 - Previdência |
| 9 - Comércio | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Serviços de Comercialização |
| 10 - Transportes | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Transporte Rodoviário |
| | 3 - Transporte Urbano (Tráfego) |
| | 4 - Transporte Urbano (Vias Ex _{pressas}) |
| | 5 - Transporte Aéreo |
| | 6 - Estradas Vicinais |
| 11 - Comunicações | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Telecomunicações |
| | 3 - Radiodifusão |
| 12 - Planejamento | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Planejamento Global |
| | 3 - Direção da Política Estadual do Sistema |
| | 4 - Elaboração Orçamentária Seto _{rial} |
| | 5 - Elaboração Orçamentária Glo _{bal} |

- | | |
|---|---|
| 13 - Desenvolvimento Regional | 1 - Administração Geral
2 - Planos Regionais Integrados
3 - Planos Regionais Setoriais |
| 14 - Desenvolvimento Industrial | 1 - Administração Geral
2 - Promoção Industrial
3 - Descentralização Industrial |
| 15 - Desenvolvimento Urbano | 1 - Administração Geral
2 - Habitação
3 - Desconcentração Urbana
4 - Região Metropolitana
5 - Saneamento Urbano |
| 16 - Meio Ambiente | 1 - Administração Geral
2 - Preservação de Recursos Eco <u>l</u> ógicos
3 - Proteção ao Meio Ambiente |
| 17 - Serviços de Estatística e Pesquisa | 1 - Administração Geral
2 - Pesquisa e Informações Esta <u>t</u> ística
3 - Pesquisas Científico-tecnol <u>ó</u> gicas |
| 18 - Agropecuária | 1 - Administração
2 - Produção Vegetal
3 - Produção Animal
4 - Abastecimento
5 - Promoção e Extensão Rural
6 - Organização Agrária
7 - Modernização Agrária |
| 19 - Energia e Recursos Mine <u>r</u> ais | 1 - Administração Geral
2 - Produção de Energia Elétrica
3 - Produção de Minerais |
| 20 - Cultura | 1 - Administração Geral
2 - Difusão Cultural |

- | | |
|---|--|
| | 3 - Promoção Cultural |
| | 4 - Patrimônio Histórico e Artís <u>tico</u> |
| | 5 - Programação Cultural |
| 21 - Serviços Financeiros e Turismo | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Turismo |
| | 3 - Serviços Financeiros |
| 22 - Modernização dos Serviços Públicos | 1 - Administração Geral |
| | 2 - Treinamento e Formação de Recursos Humanos |
| | 3 - Implantação de Novas Metodolo <u>gias</u> |
| | 4 - Processamento de Dados |

2.4 JUSTIFICATIVAS PARA A CLASSIFICAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE UMA DAS SUBFUNÇÕES

a. Aspectos Gerais

A identificação das 22 subfunções emergiu da agregação da finalidade a que se destinam as despesas de atuação governamental, tanto na Administração Direta e autarquias e fundações quanto nas empresas.

Para a Administração Direta partiu-se de uma agregação das despesas ao nível dos subprogramas, iniciando-se o trabalho do período mais recente (o ano de 1977) computando-se posteriormente anos anteriores. Por exemplo se surgiam despesas de educação na Secretaria de Segurança Pública, ou de amparo e proteção à velhice na Secretaria de Trabalho Ação Social e Desportos, tais despesas eram classificadas como despesas respectivamente, dos programas de ensino de primeiro grau e assistência a velhice nas subfunções de Educação e Assistência e Previdência. Dessa forma, detectou-se paulatinamente os programas, consideran

QUADRO GERAL DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO SUBFUNÇÕES
A NÍVEL ESTADUAL

SUBFUNÇÕES PÚBLICAS TRADICIONAIS	SUBFUNÇÕES SEMI- PÚBLICAS TRADICIONAIS	SUBFUNÇÕES PÚBLICAS NOVAS	SUBFUNÇÕES SEMI- PÚBLICAS NOVAS.
1 - Administração Superior 2 - Legislativa 3 - Judiciária 4 - Segurança Pública 5 - Administração Financeira	6 - Saúde 7 - Educação 8 - Assistência e Previdência 9 - Comércio 10 - Transportes 11 - Comunicações *	12 - Planejamento 13 - Desenvolvimento Regional 14 - Desenvolvimento Industrial 15 - Desenvolvimento Urbano 16 - Meio Ambiente 17 - Serviços de Estatística e Pesquisas	18 - Agropecuária * 19 - Energia e Recursos Minerais 20 - Cultura 21 - Serviços Financeiros e Turismo * 22 - Modernização dos Serviços Públicos. *

* Verificar justificativa no texto.

QUADRO IV

SUBFUNÇÕES SEGUNDO A FORMA DE ATUAÇÃO* DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
1949/1977

SUBFUNÇÕES	1.949				1.977			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
1 - Administração Superior	X				X			
2 - Legislativa	X				X			
3 - Judiciária	X				X			
4 - Segurança Pública	X				X			
5 - Administração Financeira	X				X			
6 - Saúde	X				X			
7 - Educação	X				X			
8 - Assistência e Previdência	X				X			
9 - Comércio		X		X		X		X
10 - Transportes	X	X			X	X		
11 - Comunicações	X				X			
12 - Planejamento	X				X	X		
13 - Desenvolvimento Regional					X		X	
14 - Desenvolvimento Industrial			X		X			X
15 - Desenvolvimento Urbano	X				X			X
16 - Meio Ambiente	X				X	X		
17 - Serviços de Estatística e Pesquisa	X				X		X	
18 - Agropecuária	X	X			X	X		X
19 - Energia e Recursos Minerais	X					X		X
20 - Cultura	X				X		X	
21 - Serviços Financeiros e Turismo							X	X
22 - Modernização dos Serviços Públicos					X			

(1) Produção direta de bens e serviços, de forma não empresarial.

(2) Controle e Fiscalização.

(3) Incentivos - Fiscais, Creditícios, Fundos, etc.

(4) Produção direta de bens e serviços, de forma empresarial.

* Formas de atuação - itens 1, 2, 3 e 4: outras considerações no texto, item 2-2.

do-se os dispêndios da Administração Direta.

Concomitantemente, foram identificadas as finalidades básicas das despesas da administração indireta, conforme discriminação no Quadro V. Cada órgão, tendo em vista a finalidade do dispêndio, foi classificado dentro de determinado programa: por exemplo as despesas do DER foram identificadas como gastos do programa de Transporte Rodoviário, etc.

Este conjunto de atitudes deu origem aos programas, tendo em vista a finalidade dos gastos. Da similaridade dos programas emergiu a subfunção. Por exemplo, o conjunto dos programas de Assistência ao menor, Assistência à velhice, Assistência Social Geral, Assistência Comunitária, Assistência ao Trabalhador e Previdência deu origem a subfunção Assistência e Previdência.

Portanto, a classificação assim apresentada em 22 subfunções na sua subdivisão total e em 65 programas conforme já discriminado, foi quantificada para Administração Direta e autarquias e fundações, exceto empresas públicas. Alguns programas não apresentam despesas realizadas em virtude de sua atividade estar ligada às empresas, que, conforme mencionado, não foram quantificadas.

Optou-se pela inclusão do programa Administração Geral em todas as subfunções, separadamente, para em uma etapa posterior ser possível a avaliação dos acréscimos ou decréscimos das despesas de custeio das subfunções, identificando possivelmente em que setores a descentralização administrativa se fez mais presente.

Os anos selecionados para o levantamento dos dados e a razão de sua seleção foi a seguinte:

1977 - Por se tratar do ano mais recente para obtenção dos dados.

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ⁽¹⁾ POR SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS

SUBFUNÇÃO (2)	PROGRAMA	ÓRGÃO	ANO DE CRIAÇÃO
6 - Saúde	6-3 - Assistência Médica de Urgência	FEAMUR ⁽³⁾ - Fundação de Assistência Médica de Urgência	1970
	6-4 - Assistência Médica Especial	FEAL - Fundação Estadual de Assistência Leprocomial	1973
		FEAP - Fundação Estadual de Assistência Psiquiátrica	1968
7 - Educação	7-2 - Ensino de Primeiro Grau	CARPE - Comissão de Construção, Ampliação e Reconstrução de Prédios Escolares	1968
	7-4 - Ensino Superior e Supervisão Educacional	Fundação Escola Guignard	1966
		FUMA - Fundação Universidade Mineira de Arte	1963
	7-8 - Ensino Profissionalizante	UTRAMIG - Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais	1965
		FUCAM - Fundação Educacional "Caio Martins"	1974
		FEER - Fundação Estadual de Educação Rural "Helena Antipoff"	1970
	7-9 - Educação Física e Desportos	ADEMG - Administração do Estádio de Minas Gerais	1965
8 - Assistência e Previdência	8-2 - Assistência ao Menor	FEDEM - Fundação Educacional do Bem Estar do Menor	1966
		IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais	1953
9 - Comércio	9-2 - Serviços de Comercialização	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais	1893
		Loteria do Estado de Minas Gerais	1939
		FRIMISA - Frigoríficos Minas Gerais S/A.	1951
10 - Transportes	10-2 - Transporte Rodoviário	DER - Departamento de Estradas e Rodagens	1953
11 - Comunicações	11-3 - Programa de Radiodifusão	Fundação Pandiá Calógeras	1970
12 - Planejamento	12-2 - Planejamento Global (4)	FJP - Fundação João Pinheiro	
13 - Desenvolvimento Regional	13-2 - Planos Regionais Integrados	CODEVALE - Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha	1966
14 - Desenvolvimento Industrial	14-1 - Desenvolvimento Industrial	CDI/MG - Companhia de Distritos Industriais	1971
		INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais	1968
15 - Desenvolvimento Urbano	15-1 - Administração Geral	CODEURB - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais	1968
	15-2 - Habitação	COHAB - Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais	1965
	15-3 - Desconcentração Urbana (4)	CDI/MG - Companhia de Distritos Industriais	1971
	15-4 - Região Metropolitana	PLAMBEL - Superintendência de planejamento da Região Metropolitana	1974
	15-5 - Saneamento Urbano	COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais	1963
		DAE - Departamento de Águas e Energia Elétrica	1969
16 - Meio Ambiente	16-2 - Preservação de Recursos Ecológicos	IEF - Instituto Estadual de Florestas	1962
	16-3 - Proteção ao Meio Ambiente (4)	CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais	1976

- continua -

- continuação -

SUBFUNÇÃO (2)	PROGRAMA	ÓRGÃO	ANO DE CRIAÇÃO
17 - Serviços de Estatísticas e Pesquisa	17-3 - Pesquisa Científico-Tecnológico	CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais	1976
		FJP - Fundação João Pinheiro	1969
		FUNED - Fundação Ezequiel Dias	1970
18 - Agropecuária	18-3 - Produção Animal (4)	TESA/MG - Instituto de Saúde Animal	1977
		CEASA/MG - Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A	1970
	18-4 - Abastecimento	CASEMG - Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais	1947
		EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais	1975
	18-5 - Promoção e Extensão Rural	RURALMINAS - Fundação Rural Mineira, Colonização e Reforma Agrária	1966
	18-7 - Modernização Agrária	EPAMIG - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais	1974
		CAMIG - Companhia Agrícola de Minas Gerais	1957
19 - Energia e Recursos Minerais	19-2 - Produção de Energia Elétrica	CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais	1952
		ERMIG - Eletrificação Rural de Minas Gerais	1962
		METAMIG - Metais de Minas Gerais S/A	1962
20 - Cultura	20-4 - Patrimônio Histórico e Artístico	IEPHA - Fundação Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais	1971
		FAOP - Fundação de Arte de Ouro Preto	1968
	20-5 - Programação Cultural	FPA - Fundação Palácio das Artes	1970
21 - Serviços Financeiros e Turismo	21-2 - Turismo	HIDROMINAS - Águas Minerais de Minas Gerais	1960
		CREDIREAL - Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A	1889
	21-3 - Serviços Financeiros	BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	1962
		BEMGE - Banco do Estado de Minas Gerais S/A	1967
		CEMGE - Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	1896
		COSEMIG/BEMGE - Companhia de Seguros de Minas Gerais	1963
		CREDIREAL S/A - Corretora de Câmbio e Valores	1967
		CREDIREAL FINANCEIRA S/A - Crédito, Financiamento e Investimento	1962
		CPEDIREAL Turismo S/A	1973
		DIMINAS - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários de Minas Gerais	1965
		Financeira BEMGE S/A - Crédito, Financiamento e Investimentos	1975
22 - Modernização dos Serviços Públicos	22-4 - Processamento de Dados	PRODEMGE - Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais	1968

FONTE: Lex Estadual.

Trabalho "Expansão da Administração Pública Indireta e Fundações do Estado de Minas Gerais" - Equipe Técnica do PROMOR.

Classificação sugerida - subitem 2.3.

- (1) Conselho Regional de Desportos e Diretoria de Esportes considerados como Órgãos de Administração Direta.
- (2) As subfunções públicas tradicionais: Administração Superior, Legislativa, Judiciária, Segurança Pública e Administração Financeira se encontram vinculados a Órgãos da Administração Direta, tais como Secretarias, Conselhos, etc.
- (3) A FHEMIG criada em 1977 incorporou estas três entidades
- (4) Existência de uma vinculação indireta entre estes Órgãos e estes programas em função dos objetivos a serem atingidos com a efetuação dos gastos.

1972 - Nesse caso surgiram dificuldades na fonte de levantamento dos dados. A idéia era de se selecionar o ano de 1970, que conjugava duas situações: a maturação do processo de descentralização administrativa, como reflexo imediato ao nível estadual do Decreto-lei 200, e o agravamento progressivo das dificuldades financeiras oriundas da Lei nº 5.172. Contudo, somente a partir de 1971 e especialmente no ano de 1972, a apresentação da Contabilidade Pública consolidou as normas ditadas pela Lei nº 4.320 de 1964, para o Estado de Minas Gerais. Dessa forma, preferiu-se trabalhar com as contas do Balanço Financeiro de 1972, quando o processo de alteração de apresentação contábil já havia sido superado.

1959 - Por se tratar do ano em que ainda não havia evidência no Estado de um processo de criação de autarquias e fundações, como reflexo da descentralização administrativa que já ocorria a nível federal.

1949 - Por se tratar de um ano ainda sob a influência do pós-guerra, anterior ao processo estadual de surgimento das primeiras empresas e de boa apresentação contábil, facilitando o levantamento de dados.

Para as autarquias e fundações trabalhou-se com os mesmos anos, excetuando-se 1949 pela inexistência de dados. Ao invés de 1959, trabalhou-se com 1960, em virtude dos levantamentos estatísticos para autarquias e fundações terem se iniciado a partir deste ano. Apesar da diferença dos dois anos, os valores quando conjugados, apresentam uma margem de erro mínima, uma vez que em 1960 não foi criada nenhuma autarquia ou fundação. Por outro

lado, trabalhou-se a preços contantes de 1977, eliminando-se a influência dos acréscimos nominais de preços. E ainda, os gastos efetuados com as autarquias e fundações em 1960 seguem, o fluxo normal dos recursos transferidos da Administração Direta, reduzindo ainda mais a possibilidade de erro. Na conjugação dos valores nos anos posteriores, trabalhou-se normalmente com os anos de 1972 e 1977.

Os dados trabalhados foram evidentemente a nível expost, ou seja de despesa realizada, para as duas administrações, sendo obtidos nos Balanços dos Estados e das entidades consideradas.

b. Justificativa da classificação e identificação de cada subfunção

2.4.1 - Subfunção Administrativa Superior

Trata-se nitidamente de uma subfunção pública, uma vez que os serviços prestados pela autoridade superior, na condução dos destinos do Estado são coletivos. Também é tradicional considerando-se que a criação do poder executivo nos Estados remonta à origem da República do País.

Engloba os programas de Administração Central e Encargos do Poder Executivo. No primeiro estão classificados todos os subprogramas que dizem respeito às despesas administrativas da direção central da Administração Direta do Estado, tais como administração central de transportes, pessoal, patrimônio imobiliário, etc, e, no segundo, surgem despesas vinculadas especialmente às assessorias e representações do Governo. Evidentemente, não existe nenhum órgão de administração indireta.

2.4.2 - Subfunção Legislativa

Também é uma subfunção pública, uma vez que os servi

ços prestados pelo Poder Legislativo não têm preço de mercado e tampouco estão sujeitos à lei da oferta e procura. Pelas mesmas razões da subfunção anterior, é uma subfunção tradicional do Estado.

Engloba os programas de Administração Geral, Processo Legislativo e Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa, conforme é feito a nível federal.

O programa de Administração Geral inclui a manutenção da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas. O programa de processo legislativo discrimina as despesas efetuadas com a elaboração legislativa, e o programa de fiscalização financeira e orçamentária externa inclui o dispêndio com a tomada de contas dos municípios e dos órgãos de Administração Direta do Estado.

2.4.3 - Subfunção Judiciária

Pelas mesmas razões apresentadas para as duas subfunções anteriores trata-se de uma subfunção tradicional. É uma subfunção pública à medida que os benefícios do exercício da justiça são coletivos, pois sua prestação de serviços protege toda a sociedade. Não existe preço de mercado por unidade.

A subfunção está subdividida em dois programas: Administração Geral e Processo Judiciário. No primeiro estão computadas basicamente as despesas com a prestação de serviços do Tribunal de Justiça, Alçada e Justiça Militar. No programa de Processo Judiciário surgem os dispêndios com os julgamentos de primeira e segunda instância, procuradoria, promotoria e defensoria pública, indenizações judiciais, processos tributários, etc.

2.4.4 - Subfunção Segurança Pública

Trata-se de uma subfunção pública considerando-se que o dispêndio total traz benefícios para toda a população, apresentando caráter de indivisibilidade. É uma subfunção tradicional

nal, uma vez que sempre se apresentou sob a forma de produção não empresarial.

Inclui os programas de Administração Geral, Serviços e unidades especiais de Segurança, Policiamento Civil, Policiamento Militar e Ordem Política e Social.

O programa de Administração Geral relaciona principalmente os gastos referentes à manutenção da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Militar. O programa de Serviços e unidades especiais de segurança discrimina basicamente as despesas com investigações policiais, serviços de identificação, controle de estrangeiros, Corpo de Bombeiros e manutenção de penitenciárias. Policiamento civil e militar arrola as despesas com a guarda civil e a polícia militar, e o programa de Ordem Política e Social, cujas despesas surgem a partir de 1959, sua própria denominação já caracteriza a destinação dos gastos.

2.4.5 - Subfunção Administração Financeira

Trata-se de uma subfunção pública, uma vez que a atividade de gerir o erário público não tem preço de mercado por unidade nem tampouco está sujeito à lei da oferta e procura. Talvez seja útil lembrar, que existe distinção entre o gasto "per capita" da gestão financeira do Estado como um todo, e um preço unitário de mercado por serviço prestado, sujeito a quantidades procuradas e oferecidas, são fatos inteiramente distintos. O produto está sujeito à indivisibilidade, não há unidade de serviço mas um conjunto de atividades cujos benefícios são coletivos. É uma subfunção tradicional.

Compõem-se dos programas de Administração Geral, Arrecadação e fiscalização de receitas, Gestão Dívida Pública, Controle Contábil Setorial e Transferência de Impostos aos municípios. Apesar da inclusão dos títulos do terceiro e do quinto programas, suas despesas não foram computadas. No caso da Gestão da

Dívida Pública, as despesas de pagamento dos compromissos da dívida, representam o pagamento atual de serviços prestados em exercícios anteriores, portanto não é uma prestação de serviços mas somente compromissos a saldar. Também no caso da Transferência de Impostos aos municípios, são estes que irão usar os recursos para a execução de serviços, a função estadual é simplesmente a de transferir os recursos. O cômputo de suas despesas significaria uma atitude meramente contábil no sentido de se considerar o total da despesa apresentada nos fluxos anuais dos Balanços Financeiros, mas não uma análise econômica da alocação das despesas do Estado para os diferentes bens e serviços prestados.

2.4.6 - Subfunção Saúde

Os serviços prestados pelo Estado para a Saúde Pública são de caráter semi-público, uma vez que este tipo de serviço tem preço de mercado, por unidade de serviço prestado: um atendimento médico por uma consulta, um internamente de emergência, têm preço de mercado. A incursão do setor público na área de saúde tem caráter de prestação de serviços meritórios, no sentido de complementar a atividade do setor privado, para o atendimento, em especial, das camadas de população menos favorecidas. Foi classificada como uma subfunção tradicional considerando que o teor da atividade do Estado na área é predominantemente o de prestação de serviços de forma não empresarial (Quadro IV). Mesmo com a criação de três fundações (Quadro V) o caráter de funcionamento dessas entidades, embora haja a preocupação de eficiência para melhor atendimento e maior número de beneficiários, não apresenta características empresariais, como em organizações privadas da área, às vezes com propósitos mais lucrativos que sociais. Infelizmente, tal fato ocorre em larga escala na área de Saúde em todo o País, atualmente ⁽⁴⁰⁾.

(40) Para um estudo mais profundo, verificar "Saúde em áreas urbanas", Sérgio Goes de Paula, Revista de Administração Pública, abril/junho, 1978.

A subfunção foi subdividida em cinco programas: Administração Geral, Assistência Médica Geral, Assistência Médica de Urgência, Assistência Médica Especial e Unidades de Atendimento Médico.

A própria denominação de cada um dos programas já caracteriza o conteúdo dos gastos classificados. Somente caberia observar que no programa de Assistência Médica Especial, foram separados os atendimentos em áreas específicas da medicina: lepra, malária, tuberculose, neurologia, dermatologia, odontologia, neuro-psiquiatria infantil, adulta, etc. Quanto ao conteúdo dos subprogramas, observa-se uma queda acentuada do número de unidades de atendimento médico ao longo do tempo, cujas razões caberia uma análise mais profunda: centralização do atendimento pelo INAMPS, redução do índice de certas doenças infecto-contagiosas, etc) , o que escapa aos objetivos deste trabalho.

2.4.7 - Subfunção Educação

Pelas mesmas características apresentadas para a subfunção anterior, os gastos do Estado efetuados na área de Educação são de caráter semipúblico. Apesar de terem sido criadas seis fundações na área, a atuação desses órgãos tem características preponderantemente sociais , emergindo objetivos financeiros somente à medida da escassez de recursos desses organismos, problemática que, em última instância, é subproduto dos propósitos dessas entidades. Nesse contexto englobam-se órgãos como a CARPE (Comissão de Construção, Ampliação e Reconstrução de Prédios Escolares), Fundação Estadual de Educação Rural "Helena Antipoff", Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais, etc (Quadro VI). Portanto, a descentralização administrativa em nada altera os propósitos e as características do serviço prestado. Simplesmente órgãos descentralizados passaram a prestar os serviços e os ampliaram, ao invés de tal crescimento ter sido assumido pela Administração Direta.

Portanto, dadas essas características e, dentro do

critério adotado, a subfunção é nitidamente tradicional, uma vez que o caráter da produção direta do serviço é muito pouco empresarial, no sentido de competir com o setor privado ou de apresentar desempenho financeiro. As despesas efetuadas com Educação física e desportos estão incluídas na subfunção e a observação anterior não é totalmente válida se considerarmos a ADEMG, pois esse órgão apresenta réditos positivos para fins de reinvestimento. Como entendemos ser a educação física e desportos um aspecto educacional que no mundo moderno se formalizou, deixamo-la incluída na subfunção, mas os aspectos quantitativos levarão em consideração sua influência.

Os programas componentes componentes da subfunção são os seguintes: Administração Geral, Ensino de Primeiro Grau, Ensino de Segundo Grau, Ensino Superior e Supervisão Educacional, Ensino Supletivo, Ensino Especial, Assistência a Educandos, Ensino Profissionalizante e Educação Física e Desportos. Os próprios títulos dos programas já identificam o conteúdo das despesas, podendo surgir dúvidas somente quanto aos programas de Ensino especial e Assistência a educandos. No primeiro, estão incluídas despesas com o aprendizado para excepcionais, escola de enfermagem, educação de cegos, ensino para formação policial, pré-escolar, etc. No programa de Assistência a Educandos foram computadas despesas com implantação de bibliotecas, aquisição e distribuição de livros didáticos, concessão de bolsas de estudos, educação sanitária, distribuição de merenda escolar etc.

2.4.8 Subfunção Assistência e Previdência

A subfunção é de caráter semi-público uma vez que as despesas efetuadas com inativos, aposentados, assistência ao menor desamparado, à velhice, ao trabalhador desemprego etc, são despesas que geram serviços não de consumo coletivo, mas divisíveis e que teriam preço de mercado se o setor privado atuasse na área. Constitui uma subfunção meritória na acepção pura do termo, no sentido de que pelo próprio teor do serviço prestado seu preço de mercado se confundiria com o custo do serviço. Não

é de consumo coletivo porque somente camadas específicas da população são atingidas pelos benefícios. Nesse sentido é uma subfunção mais próxima dos serviços de saúde do que dos serviços prestados pela Segurança Pública.

Para os períodos analisados no Estado, 85% das despesas da subfunção se referem ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Minas Gerais, que beneficia uma pequena faixa da população. É uma subfunção tradicional, uma vez que a prestação de serviço é nitidamente não empresarial, apesar das contribuições do IPSEMG.

Além do programa de Previdência, estão incluídas a Administração Geral, Assistência ao Menor, Assistência à Velhice, Assistência Social Geral, Assistência Comunitária e Assistência ao Trabalhador. O programa de Assistência Social Geral inclui despesas como assistência técnica de enfermagem, Restaurante Popular de Belo Horizonte, assistência e terapia ocupacional para detentos, assistência social à família, aos migrantes, aos deficientes visuais, etc. Para os órgãos da Administração Direta, as despesas com associativismo e cooperativismo, que caracterizam os gastos do programa de Assistência Comunitária, surgem somente em 1977, contudo vários órgãos de Administração Indireta, à medida em que se torna possível a identificação dessas despesas, incluem parcela de seus gastos dentro do programa.

2.4.9 Subfunção Comércio

Praticamente todo o dispêndio da subfunção engloba as atividades da Loteria do Estado de Minas Gerais, da Junta Comercial e durante certo período, da FRIMISA - Frigoríficos Minas Gerais S.A. As três entidades têm preço de mercado pelos serviços prestados; para a primeira e a terceira, existe um preço de mercado, e para a segunda, vários tipos de taxas e sobretaxas, em relação às atividades controladas pela autarquia. A

Loteria e a Junta Comercial são autônomas, uma vez que praticamente independem dos recursos tributários do Estado. A FRIMISA, (Frigoríficos Minas Gerais S/A) até 1960, era beneficiada por transferência do Estado, com 1/14 da cota da Taxa de Recuperação Econômica em vigor na época, sendo responsável nessa ocasião por 49,7% do dispêndio da subfunção.

É uma subfunção semipública,, uma vez que os três órgãos da Administração Indireta apresentam características de mercado e as despesas da Administração Direta, apesar de se apresentarem com algumas características de consumo coletivo, representam uma parcela irrisória do dispêndio. Constitui também, claramente, uma subfunção tradicional, uma vez que as formas de atuação do Estado não se alteraram. A Loteria do Estado de Minas Gerais tem características empresariais que não se alteraram no tempo. A Junta Comercial, por sua vez, exerce atividade de controle e fiscalização. Portanto, durante todo o período considerado, a forma como o Estado atua na subfunção não se altera.

2.4.10 - Subfunção Transportes

Trata-se de uma função semipública, à medida em que a utilização dos serviços prestados pelo Estado, está sujeita a preços de mercado sob forma de cobrança de taxas de transportes urbanos, pedágios por utilização de estradas interestaduais etc, além da característica básica dos bens semi-públicos, ou seja, a de criação de externalidades.

Em termos econômicos talvez constitua a despesa executada pelo Estado que mais gera economias externas, para fins de interligação de centros produtores, consumidores, supridores de

matérias-primas, etc. É uma função tradicional do Estado, para o período em estudo, pois desde 1949 a atividade de Estado foi de produção direta do serviço de forma tradicional, uma vez que to mou para si o desenvolvimento do setor, no sentido de criar in fraestrutura para o crescimento econômico. Qualitativamente, a subfunção se alterou, à medida em que, atualmente a ênfase prin cipal recai sobre o transporte rodoviário, embora historicamente se conheça a importância assumida pelas ferrovias; contudo a for ma de atuação, de produtor direto não empresarial, permaneceu.

A subfunção está subdividida em programas de Adminis tração Geral, Transporte Rodoviário, Transporte Urbano (tráfego), Transporte Urbano, Aéreo e Estradas vicinais.

2.4.11 - Subfunção Comunicações

À primeira vista, é de se estranhar completamente a inclusão das despesas efetuadas nesse setor como tradicionais, contudo uma análise mais cuidadosa a nível estadual conduz a essa conclusão. A incorporação do desenvolvimento tecnológico ocorrido no setor, sob forma de expansão dos gastos públicos, se deu atra vés da criação de empresas paraestatais, porém a nível federal. A nível estadual, o Estado praticamente não participou dessa al teração, uma vez que grande parte da produção direta dos serviços de comunicações vem sendo efetuada basicamente através da Rádio Inconfidência (atual Fundação Pandiá Calógeras). Embora tenham ocorrido alterações na composição da subfunção, surgindo gastos com o programa de telecomunicações, tais gastos se constituíram em mera forma de permuta no sistema de comunicações por influência do progresso tecnológico no setor. Na realidade o que ocorreu foi uma substituição no sistema de comunicações, intensificando-se te lecomunicações e reduzindo-se radiodifusão, isto pode ser compro vado pela própria participação relativa das despesas referentes a esta subfunção, que sofreram uma redução de 0,5% em 1949 para 0,3% em 1977, inclusive a nível "per capita". Não há alteração na forma de atuação do Estado no setor, que continua sendo de produ

ção direta sob forma tradicional.

Apesar do aspecto quantitativo não ter constituído critério para distinção entre subfunções novas e tradicionais, neste caso deve-se considerar sua tendência, pelo fato de provar que os gastos no suprimento da nova necessidade, não afetaram o Estado, uma vez que a União tomou para si o encargo do setor.

Além disso, dentro dos critérios adotados para a distinção entre subfunções novas e tradicionais, que é a alteração ou aumento nas formas de atuação do Estado no setor, esta em nada se modificou. Apesar das aplicações financeiras na Telecomunicações de Minas Gerais (TELEMIG S/A), sua atitude é de agente financeiro em uma empresa criada por decisão federal e não estadual. As aplicações na realidade, não visam o atendimento da demanda no setor, porém a de captação de recursos em virtude de sua crescente insuficiência.

Trata-se de uma subfunção semipública, uma vez que está sujeita ao princípio da exclusão. Somente a população portadora de aparelhos receptores é beneficiada; além disso os aparelhos, por sua vez, estão sujeitos as leis de mercado.

2.4.12 - Subfunção Planejamento

As atividades de planejamento em Minas Gerais foram consideradas como novas, uma vez que a forma de atuação do Estado nesta subfunção se alterou substancialmente. Embora já se efetuassem, em 1949, gastos com o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, este plano foi uma iniciativa isolada, sem solução de continuidade. Além disso, pelo conteúdo dos subprogramas como comissão de compras e equipamentos, comissões orientadoras executivas, aproveitamento do Rio Santo Antônio, etc., o plano se caracterizava sob forma de produção direta dos serviços com aspectos tradicionais.

O sistema de planejamento se alterou profundamente.

Surgiu o orçamento-programa formalizando a previsão da alocação de recursos com base em decisões de planejamento previamente tomadas, ou seja, normatizou-se a atividade de controle da seleção prévia de alocação dos recursos. A atividade de acompanhamento e controle, propagou-se por vários órgãos da Administração Direta, com a institucionalização das Assessorias de Planejamento e Coordenação (APC's), portanto, pela ocorrência desses fatores, a função de planejar passou a assimilar também a atividade de controle e acompanhamento. O sistema se aprimorou consideravelmente, dando origem a despesas como Direção da Política Estadual do Sistema e Elaboração Orçamentária Setorial, inexistentes em 1949.

Finalmente, em períodos recentes também estão sendo utilizadas formas mais diretas visando o êxito dos objetivos contidos nos planos como incentivos fiscais, creditícios, criação e utilizadas de fundos etc. A nível estadual, infelizmente, existem muitas dificuldades de utilização desses recursos, devido à fase de centralização fiscal e de decisões que o País atravessa. O Estado encontra-se constantemente na contingência de "negociação", procurando o nível federal ou em articulação com autarquias e fundações, a forma de acesso a essas fontes, para a consecução dos fins a serem alcançados.

Portanto, numa análise estático-comparativa das formas de atuação do Estado na área de planejamento, temos uma nitida evolução: em 1949 o Estado era praticamente produtor direto de forma não empresarial e em 1977 passa também a exercer controle, fiscalização e acompanhamento, além de usar, na medida do possível, as formas de incentivos disponíveis.

É nitidamente uma subfunção pública, uma vez que está sujeita ao princípio da não exclusão, seus benefícios são direta ou indiretamente coletivos. Não tem preço de mercado por unidade.

Compõe-se dos programas de Administração Geral, Dire

ção da Política Estadual do Sistema, Elaboração Orçamentária Global e Setorial. Os programas referentes a orçamento foram incluídos na subfunção de planejamento, pois sua concepção moderna não desvincula a alocação de recursos já escassos em países pobres, do esforço de planejar a utilização desses recursos.

2.4.13 - Subfunção Desenvolvimento Regional

As informações dos Balanços Financeiros, especialmente, para os anos mais recentes, mostram despesas especificamente preocupadas com a redução dos desníveis econômico-sociais regionais, tanto na sua forma integrada quanto para aspectos setoriais. Esta evidência levou ao agrupamento dessas despesas dando origem à subfunção Desenvolvimento Regional.

Essa preocupação a nível federal, já bastante antiga, incluída na classificação funcional-programática da Portaria 25, do Secretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento de 14/7/76, apresenta despesas relativas ao Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), Desenvolvimento de Microrregiões, Programas Integrados e Programação a cargo dos Estados e municípios.

A nível estadual surgem despesas com a Programação a cargo da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, promoção do Desenvolvimento do Norte de Minas, além das assistências técnicas educacionais e de saúde no Polígono das Secas (área mineira), e outras regiões. Além disso, não se ignora a atuação de outras autarquias na subfunção, mas para as quais não surgem transferências específicas do Estado em seus Balanços Financeiros.

Trata-se de uma subfunção nova, pois, em 1949, inexistiam quaisquer despesas nessa ordem de preocupação. Em 1977, o Estado atua na subfunção tanto sob forma de produção direta dos serviços de maneira não empresarial, quanto utilizando, na medida

do possível, os incentivos ao seu alcance, como recursos creditícios, utilização de fundos, etc.

Caracteriza-se como uma subfunção pública, em seu conjunto principal, uma vez que os benefícios criados para a região atingida são coletivos e não tem preço de mercado por unidade. Apesar de alguns subprogramas terem preço por unidade, o conjunto não está sujeito à lei de oferta e procura de mercado, pelos benefícios criados pela programação.

2.4.14 - Subfunção Desenvolvimento Industrial

A atuação do Estado no esforço de sua industrialização ocorreu desde antes de 1949; contudo, não só qualitativa quanto quantitativamente sofreu consideráveis alterações. Das subfunções públicas novas, foi a que quantitativamente mais cresceu depois de Desenvolvimento Urbano e a que maior volume de recursos absorveu entre Planejamento, Desenvolvimento Regional, Urbano, Industrial, Meio Ambiente e Serviços de Estatística e Pesquisa. Sua despesa cresceu de forma acentuada a partir da década de 60, quando a expansão dos seus gastos por habitante foi considerável nos dados não está sendo considerada a atuação da Companhia de Distritos Industriais (CDI/MG), tampouco o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI), pelo fato desses órgãos não constarem no levantamento preliminar de autarquias e fundações do Serviço de Estatística e Informações da Secretaria de Planejamento. Portanto o crescimento dos gastos, no período recente, apesar de relativamente alto, ainda é subestimado.

Evidentemente, esses gastos são sensivelmente responsáveis pelas altas taxas de crescimento econômico alcançadas pelo Estado, uma vez que o efeito multiplicador de renda no setor é elevado. Cabe observar que apesar da grande expansão de gastos ocorrida no setor, houve uma queda relativa, dentro do grupo das subfunções públicas novas, a favor do Desenvolvimento Urbano, causado tanto pelas necessidades prementes nessa área, como

timos quatro anos. O destino desses recursos vão para as mais diversas empresas como PRIMISA, PRODEMGE, AÇOMINAS, COPASA, CEASA, CDI/MG, CODEURB, CASEMG, METAMIG, etc.⁽⁴¹⁾

A falta de recursos por parte do Estado constitui, também, uma explicação dessa recente atitude, no sentido que essas aplicações revertem receitas sob forma de dividendos ou aumentos patrimoniais em alguns casos, além de não estarem sujeitas à desvalorização monetária. Em outros casos, a atitude do Estado é empresarial, não de caráter financeiro, mas no sentido de participar da constituição e aumento de capital de empresas de prestação de serviços estaduais, revelando-se como um Estado empresarial produtivo de forma indireta.

Dessa forma, o Estado qualitativamente sofreu alteração no seu comportamento do desenvolvimento industrial, crescendo até um certo período as atividades promocionais e assumindo em anos mais recentes uma atitude empresarial, mesmo que algumas das aplicações tenham intenção de cunho financeiro.

Por outro lado, a atuação recente do INDI, na promoção e incentivo industrial e do CDI/MG, visando, em sua grande parte a descentralização industrial reforça ainda mais a alteração na forma de atuação do Estado: intensificando o setor e visando a redução das deseconomias externas geradas pelo excesso de concentração. O programa de Descentralização Industrial consta de forma apenas simbólica, uma vez que não foi possível detectar as despesas efetuadas especificamente com essa preocupação. Pelos argumentos apontados é uma subfunção nova considerando a significativa modificação na forma de atuação do Estado.

Por outro lado, é uma subfunção pública, à medida em que os benefícios dos aumentos de renda "per capita", gerados pelo processo de industrialização do Estado, são coletivos.

(41) Dados obtidos do Balanço Geral do Estado, 1973 e 1977.

2.4.15 - Subfunção Desenvolvimento Urbano

Os aspectos vinculados ao planejamento espacial (re^gional e urbano) e as consequências sobre o meio ambiente, em termos de qualidade de vida, são aspectos estreitamente interli^gados⁽⁴²⁾. As despesas referentes às três subfunções foram des^gmembradas, tendo, entretanto, como denominador comum a preocupa^gção com a melhoria da qualidade de vida. Quer sob a forma de reduzir as disparidades inter-regionais das condições de vida ur^gbana, procurando solucionar problemas oriundos do excesso de con^gcentração urbana e que originam a subfunção Desenvolvimento Urba^gno, ou ainda, de conservação e preservação dos recursos naturais, necessidade proveniente tanto de processos predatórios quanto de poluição ambiental, dando origem a despesas com o Meio Ambiente, com finalidade de preservar a própria saúde humana.

Sob o enfoque dessas idéias dividiu-se a subfunção Desenvolvimento Urbano nos seguintes programas: Administração Ge^gral, Habitação, Desconcentração Urbana, Região Metropolitana e Saneamento Urbano. Os programas de Habitação e Saneamento foram incluídos dentro do contexto urbano, porque o maior peso de suas despesas está vinculado às áreas urbanas e, especificamente, às regiões metropolitanas.

A inclusão do programa de Descentralização Urbana é simbólica, da mesma forma que Desconcentração Industrial. Estes programas, em última instância, têm como objetivo comum evitar os problemas dos excessos das aglomerações urbanas, preocupação já explicitada no II PND. A nível federal foram institucionalizados órgãos como a Comissão Nacional de Regiões Metropolitana e Políti^gca Urbana (CNPUR) e o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), voltados nitidamente para o desenvolvimento urba^gno.

(42) Para um estudo mais profundo, verificar Hamilton C. Tolosa, "Desenvolvimento Urbano no Brasil, uma interpretação econô^gmica". Rev. Administração Pública, abr/jun 1978, pg.83, 84.

A nível estadual foram criadas a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais (CODEURB) e a Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana (PLAMBEL) respectivamente em 1968 e 1974, a fim de antecipar ao nível do Estado a solução dos problemas experimentados por São Paulo e Rio de Janeiro provenientes nessas cidades, de certa forma, devido a um atraso geral na definição de uma política de Planejamento Urbano.

A Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI/MG), pela sua atuação, poderá, em futuro próximo, atingir os objetivos caracterizados no IIPND, reduzindo a taxa de concentração urbana através da criação de empregos, atraindo a população, pela implantação de Distritos Industriais.

Apesar de já constarem, em 1949, algumas despesas na subfunção, em virtude do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, esta subfunção é nitidamente nova, uma vez que os serviços prestados por órgãos (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) (COPASA) e a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB/MG) têm características substancialmente empresariais. Além das despesas do Estado no setor surgirem praticamente a partir da década de 1970, a atuação é bastante empresarial, o que justifica sua classificação como nova.

Por outro lado, apesar de alguns serviços estarem sujeitos a taxas, preços administrados, ou mesmo apresentarem preço por unidade, em seu conjunto a subfunção de Desenvolvimento Urbano traz benefícios coletivos sendo, portanto, uma subfunção pública. Na realidade, os programas são instrumentais de um incipiente planejamento urbano que é uma subfunção nitidamente pública.

2.4.16 - Subfunção Meio Ambiente

As despesas efetuadas nesse setor tem duas características (i) caráter preservativo, como reflorestamento, manuten

ção das reservas florestais etc, e (ii) caráter preventivo, especialmente com a preocupação atual das várias formas de poluição ambiental.

A tendência da subfunção, apesar da atuação ainda incipiente do Estado, é de absorver recursos e apresentar formas de atuação cada vez mais acentuadas, em virtude da necessidade crescente de iniciativas normativas, incentivos maiores para setores que não causam poluição, produção de mecanismos de proteção etc. A realidade é que o setor tem uma demanda não satisfeita, mesmo a nível estadual, devido especialmente ao excesso de concentração industrial já verificado na chamada Cidade Industrial e no município de Contagem. Esta tendência por si já é suficiente para justificar a subfunção como nova. É também pública porque os benefícios seriam claramente coletivos nas áreas mais afetadas atualmente. Se considerarmos a atuação conjunta da Companhia de Distritos Industriais, da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais, através das Superintendências de Ecologia e Engenharia Ambiental e Recursos Naturais, e o Instituto Estadual de Florestas, identificamos nitidamente um comportamento que tem como denominador comum a redução das deseconomias externas geradas pela concentração industrial, dado que a criação desses órgãos é, em sua maioria recente. Ou seja, na medida em que o CDI/MG procede de forma a desconcentrar pólos industriais, o CETEC regulamenta, e atua na área de pesquisa para a solução de problemas ambientais e o IEF faz reflorestamentos recompondo o equilíbrio da oxigenação do ar, a atuação conjunta dos órgãos tem por finalidade comum a proteção ao meio ambiente mesmo em seus aspectos parciais, como a poluição do ar, sem considerar outros fatores de meio ambiente, poluição sonora, área de recreação, áreas verdes urbanas etc.

Em virtude da dificuldade de aferição dos gastos da Administração Indireta ao nível de programa, nos desmembramentos condizentes, uma vez que um só órgão aplica seus recursos em mais de um programa, os gastos com o programa de proteção ao Meio Am

biente estão subestimados, considerando que a atividade central do CETEC, Pesquisas científicas e tecnológicas) foram quantificados no Programa de Pesquisa científico-tecnológico, que, mais caracteriza o órgão.

Adotou-se o critério geral de classificar as despesas das autarquias e fundações em sua atividade central, embora em alguns casos, como o CETEC, possa haver desmembramento para outros programas. Tal dificuldade na aferição dos gastos, contudo afeta apenas alguns programas, especialmente novos e com pequena margem de erro quantitativa.

2.4.17 - Subfunção Serviços de Estatística e Pesquisa

O surgimento da subfunção de Serviços de Estatística e Pesquisa aglutinou tanto as despesas com o desenvolvimento recente dos Serviços de Estatística, quanto aquelas oriundas do crescimento das atividades de pesquisa científico-tecnológica.

Os dois programas que constituem a subfunção são, em grande parte, frutos estaduais de decisões de iniciativa federal. O aprimoramento dos Serviços de Estatística é o resultado da necessidade do instrumental para as várias formas de planejamento quer sejam global, regional, setorial, etc. Por ser instrumental para o planejamento, entendem alguns autores que nesse caso se constitua como um programa da subfunção planejamento. Tal atitude, não foi tomada e inseriu-se a despesa do serviço, como programa da subfunção de Serviços de Estatística e Pesquisa pelo fato do serviço possuir caráter autônomo.

As estatísticas levantadas é que identificam os problemas e potenciais que os planos devem enfatizar e selecionar, ou seja, os rumos da atividade econômico-social direcionam a necessidade de dimensionamento dos problemas, e os diagnósticos com base nas estatísticas levantadas, definem os objetivos dos planos. Portanto, os levantamentos estatísticos, são constatações da realidade, que alertam as tendências da atividade econômico-

social sendo, nesse sentido, instrumentais para o planejamento , porém de caráter autônomo e de quantificação da realidade em que tantas são as ocorrências imprevistas e exógenas a serem di mensionadas.

Em síntese, embora os serviços de Estatística sejam instrumentais do Planejamento, no sentido de que são por ele utilizados, as decisões de quais estatísticas a serem levantadas são ditadas pela atividade econômico-social. Por exemplo, as contas nacionais surgiram em função da necessidade de dimensionar a atividade econômica em virtude da Depressão de 1930. Também os ser viços de Estatística Administrativa , Judiciária , Criminal, Poli cial etc, pouco ou quase nenhuma relação têm com Planejamento.

O aprimoramento dos serviços de Estatística e o de de senvolvimento recente da pesquisa científico-tecnológica são, em diferentes graus despesas surgidas por iniciativa estadual, po rém em virtude dos grandes objetivos estabelecidos a nível fe deral. O aprimoramento das estatísticas estaduais são de um lado necessidades estaduais, contudo incentivadas também pela recente dinamização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Da mesma forma, a pesquisa Científico-Tecnológica, dando origem ao nível estadual à criação recente da Secretaria de Ciên cia e Tecnologia e da Fundação Centro- Tecnológico de Minas Ge rais (CETEC), é fruto da primazia dada no II PND ao setor e insti tucionalizada pela dinamização do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Somente estas características já são suficientes para a classificação da subfunção como nova, sendo pública uma vez que seus benefícios são nitidamente coletivos, sujeitos ao princípio da não exclusão .

2.4.18 - Subfunção Agropecuária

Pela mesma razão, que a classificação das despesas com Comunicações, ter sido considerada como tradicional devido à forma de atuação do Estado, as despesas com Agropecuária nos mos tram que a atuação do Estado se alterou de forma tal que a subfun

ção deixou de ser tradicional. Apesar do setor de Comunicações ter sofrido avanços tecnológicos significativos, as despesas provenientes desse avanço não foram incorporadas pela iniciativa estadual. Entretanto na subfunção Agropecuária, o Estado de forma direta ou indireta modificou substancialmente sua atuação, fazendo que o setor assumisse características de uma subfunção nova.

A atuação do Estado antes do período analisado se dava nitidamente sob forma de controle e fiscalização a nível estadual, evidenciando-se despesas com defesa sanitária animal e vegetal, postos de classificação de produtos, fiscalização de matas. Em 1949, surgem algumas despesas de produção direta de serviços, como programas de colonização e imigração, produção de adubos (Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção). Contudo, todas essas atividades caracterizam a forma de atuação do Estado no setor, basicamente com produtor direto de serviços de forma não empresarial, e de controle e fiscalização da produção.

A criação do Sistema Operacional de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SOAPA) em 1972, trouxe grandes benefícios ao setor, modernizando métodos empregados e racionalizando serviços de forma empresarial, com características de eficiência e até de concorrência com o setor privado.

Os esforços dos órgãos integrantes como a Companhia Agrícola de Minas Gerais (CAMIG), Companhia de Armazens e Silos de Minas Gerais (CASEMG), Companhia de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA/MG), e outras visam alcançar os índices de desempenho do setor contidos no II PND, e no II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social. A taxa média geométrica de desempenho do setor no Estado foi de 4,7%, entre 1972 e 1977, bastante alto, considerando-se o setor.

É de se admitir que o desempenho da agropecuária teve grande influência pela atuação dos órgãos de Administração Indire

ta. A CAMIG, através da motomecanização, abertura de novas áreas agrícolas, e comercialização de produtos e insumos agropecuários, tem uma atuação nitidamente empresarial, de forma dinâmica. A CASEMG, através da política de armazenamento para estocagem de safras de grãos e cereais, com a capacidade atual instalada e os projetos de expansão em execução, tem também caráter nitidamente empresarial. A CEASA, com sua área de influência em 240 municípios mineiros, na comercialização e abastecimento de produtos hortigranjeiros, assume características nitidamente empresariais.

A RURALMINAS, através da legitimação de terras e colonização, bem como execução do programa regional de desenvolvimento rural integrado como o Planoroeste abrangendo 23 municípios com aproximadamente 11.000 quilômetros quadrados, também assume uma atuação nada tradicional (43)

Devido a essa substancial modificação nas características da atuação do Estado no setor, de forma alguma se poderia apresentar uma justificativa de sua classificação como tradicional. Por outro lado, trata-se de uma subfunção semipública, uma vez que os serviços oferecidos pelo setor tem preço por unidade em sua grande maioria; o único programa que não teria preço de mercado seria a atividade do Planoroeste executado pela RURALMINAS mas este fato, como exceção, não invalida que os serviços de abastecimento, motomecanização, comercialização, estocagem etc, sejam consideradas no conjunto como subfunções públicas.

O que se conclui é que, apesar dos diversos instrumentais, em seu objetivo último o produto é agropecuário, e como tal tem preço de mercado.

(43) Para informações mais detalhadas da atuação empresarial do conjunto da SOAPA, verificar, "Informe Agropecuário" - ano 3 - nº 28 - abril de 1977.

2.4.19 - Subfunção Energia e Recursos Minerais

A subfunção de Energia e Recursos Minerais, no que diz respeito aos gastos públicos efetuados com o setor, se limita a transferência, cotas vinculadas, e fundos destinados ao setor.

A subfunção se decompõe nos programas de Administração Geral, Produção de Energia Elétrica e Produção de Minerais.

As despesas estão assim classificadas:

- 1949 - Recursos destinados ao Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAE) - 0,6% do total da despesa do Estado.
- 1959 - Recursos destinados ao DAE e cota de 4/14 vinculada ao Fundo de Eletrificação. Essa cota era proveniente da taxa de recuperação econômica, cuja arrecadação em sua maioria era vinculada. Os recursos provenientes dessa fonte de receita eram destinados aos seguintes órgãos: CEMIG, DER, FRIMISA, CAMIG, CASEMG, Instituto de Pesquisas Radioativas, etc.⁽⁴⁴⁾ Nesse ano, a despesa com setor absorveu 7,9% da despesa total, dos quais 93% representavam a cota vinculada ao Fundo de Eletrificação.
- 1972 - Esse ano se caracteriza, de modo geral, para todos os setores, como um período de austeridade financeira, política adotada desde 1969 e modificada a partir de 1973. Dessa forma o total de recursos destinados ao setor, representam apenas 0,8% da despesa total, destinados ao DAE. Em termos absolutos os recursos destinados a sub -

(44) A "taxa de recuperação econômica", vigorou entre 1948 e 1966, chegando a contribuir, entre 1960 e 1963, com uma média de 45% da Receita Tributária do Estado.

função em 1972, representam, a preços constantes, apenas 22,8% do total dos recursos de 1959. Pode-se notar, claramente, que os anos de austeridade na política financeira do Estado revelam uma situação de dificuldade financeira oriunda para o Estado, em virtude da Reforma Tributária, centralizando recursos tributários para a União. A partir desse período, os Estados na necessidade de aplicação de recursos com novas subfunções, como evidenciam os dados obtidos para o caso mineiro neste trabalho, passaram a se endividar, uma vez que inexistia outra forma de financiar os gastos.

- 1977 - Recursos destinados às Centrais Elétricas de Minas Gerais S/A (CEMIG), Eletrificação Rural de Minas Gerais (ERMIG), Fundo de Desenvolvimento Minero-metalúrgico e Metais de Minas Gerais S/A (METAMIG). O setor absorveu 8,0% do total da despesa do Estado, recompondo sua participação relativa, considerada a comparação com 1959. Contudo, na realidade, aumentou-se consideravelmente o valor absoluto dos gastos em virtude de novos compromissos com os quais o Estado se viu na contingência de arcar. Dos recursos destinados à subfunção no ano, 88,6 % foram aplicados na CEMIG, surgindo contudo também a METAMIG, e o Fundo Minero-Metalúrgico.

Uma vez que a produção sob forma empresarial de energia elétrica, que constitui a principal atividade da subfunção, só se deu após 1949 e se intensificou consideravelmente desde então, a subfunção é nova no Estado. Foi classificada como semi-pública, pelo fato de ser uma prestação de serviços sujeita a preço por unidade, na forma de tarifa.

2.4.20 - Subfunção Cultura

A tradição histórica do Estado de Minas Gerais fez com que a qualidade e atuação do Estado na área de cultura se alterasse substancialmente, daí o próprio surgimento da subfunção. Enquanto no período pós-guerra a preocupação dos gastos se voltava especialmente para a preservação de documentos históricos, evidenciadas através das únicas despesas realizadas em 1949, que eram gastos com o Arquivo Público Mineiro, atualmente as despesas se destinam a conservação e restauração de documentos, peças e objetos históricos, divulgação de obras artístico-culturais, implantação de áreas de pólos culturais, programações culturais em cidades históricas, etc. Portanto nitidamente voltadas para a preocupação da difusão cultural. Essa, nova atitude com os gastos para a cultura, tem efeitos indiretos na atração turística interestadual, principalmente no período recente, quando a restrição ao turismo internacional, em virtude dos problemas do Balanço de Pagamentos, tornaram as despesas com o setor indiretamente vinculadas ao turismo interestadual. Contudo esse aspecto é de caráter conjuntural.

Apesar dessa vinculação indireta ter fundamento, sobretudo tendo em vista as medidas conjunturais tomadas a nível federal, os gastos com a prestação de serviços de turismo foram agrupados aos gastos efetivados com serviços financeiros, devido ao fato, de uma grande parcela das atividades dos agentes financeiros estar ligada ao turismo, como veremos na subfunção seguinte.

Em síntese, não se justificando o Turismo como uma subfunção isolada, por seu volume de gastos e sua importância qualitativa em termos de aplicação de recursos do Estado ser desprezível, optou-se por sua inclusão na subfunção Serviços Financeiros. Tal opção se justifica considerando que um grande número de agentes financeiros têm como atividade central os financiamentos para turismo. Isso, porém, não invalida o fato da ex

pansão das atividades na subfunção Cultura provocar a atração turística de outros Estados, em consequência não só da expansão dos programas de difusão cultural e programação cultural, mas das restrições ao turismo internacional.

Pelas características apontadas da diferente forma de atuação do Estado, introduzindo incentivos ao setor, e não reduzindo sua atuação somente ao Arquivo Público Mineiro, especialmente a partir do início da década de 1970, a subfunção foi classificada como nova. Por outro lado, trata-se de uma subfunção semi-pública pois os serviços prestados tem preços, na forma de taxas, preços administrados etc.

2.4.21 - Subfunção Serviços Financeiros e Turismo

Pelo fato do Estado ter uma ampla tradição financeira e bancária, vamos dar uma sequência da decomposição das despesas públicas nos anos considerados, procurando melhor se aquilatar as despesas com a subfunção, a fim de não se confundir a tradição criada no Estado pela iniciativa privada, com a atuação do setor público na área. A decomposição da despesa será feita pelos programas.

1949 - Não há despesa alguma

1959 - Turismo: Estâncias Hidrominerais com uma despesa de 0,1% do total do dispêndio do Estado no ano.

Serviços Financeiros: não há despesa.

1972 - Turismo: não há despesa

Serviços Financeiros: despesas com

a. Participação em constituição ou aumento de capital de empresas comerciais e financeiras e aquisição de títulos, constituindo 73,8% da despesa da subfunção no ano.

b. o restante foi aplicado em "Diversas In

versões financeiras". Em 1972, a despesa da subfunção representou 6,2% dos gastos totais do Estado, quer através da Administração Direta ou Indireta, percentual bastante alto, comparando-se com 0,1% de 1959, e 0,9% de 1977.

1977 - Turismo: despesas de promoção ao turismo, controle dos incentivos fiscais ao turismo e Programação a cargo da HIDROMINAS, representando 15,4% da despesa referentes à subfunção.

Serviços Financeiros: participação no aumento de capital de empresas financeiras e comerciais, representando 79,3% da despesa. O restante é despesa de Administração Geral.

Ligadas à subfunção a partir da década de 1960, temos as seguintes empresas:

- HIDROMINAS - Águas Minerais de Minas Gerais S/A
- BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.
- BEMGE - Banco do Estado de Minas Gerais S/A
- COSEMIG/BEMGE - Companhia de Seguros de Minas Gerais.
- CREDIREAL S/A - Corretora de Câmbio e Valores
- CREDIREAL FINANCEIRA S/A - Crédito, Financiamento e Investimento.
- CREDIREAL TURISMO S/A
- DIMINAS - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários de Minas Gerais.

- FINANCEIRA BEMGE S/A - Crédito Financiamento e In
vestimentos.

As cinco últimas companhias caracterizam bem ao ní
vel estadual, a influência da criação do Mercado de Capitais no
País, alterando as características de intermediação entre capta
ção de poupança e aplicações em investimentos e inversões finan
ceiras, de tal forma que a criação do referido mercado deu ori
gem aos vários agentes financeiros alterando as formas tradicio
nais de atuação do sistema financeiro estadual.

A descrição das despesas, na sua sequência temporal,
mostra claramente a influência da criação do Mercado de Capitais
sobre a atuação do Estado, fazendo com que entre o final da
década de 1960 e o início de 70, o setor público passe a fazer
inversões na área, com a finalidade de captar recursos.

Por outro lado, as despesas realizadas com a promo
ção ao turismo e os incentivos fiscais ao setor, também caracte
rizam uma mudança da atuação do Estado na subfunção.

Devido a essas ponderações classificamos a atuação
do Estado na subfunção como nova, atuando sob a forma de incenti
vos e produção direta de forma empresarial, à medida que efetua
inversões financeiras participando de sua evolução de forma em
presarial. Trata-se por outro lado de uma subfunção semi-pública,
uma vez que os serviços prestados têm juros, taxas e outras for
mas de preços unitários.

2.4.22 - Subfunção Modernização dos Serviços Públicos

O crescimento acentuado da carga tributária no País
a partir de 1965 (lei de Peacock e Wiseman) trouxe para o Estado
uma preocupação, talvez até de caráter empresarial, de melhor
atendimento nos serviços públicos. Devido a esse fato e, conju
gando-se a eficiência gerada pelos organismos da Administração

Indireta viu-se o Estado com a preocupação cada vez maior no sentido de melhor atender os serviços prestados, em uma busca de maior eficiência.

Pela razão desse comportamento se destacar como um fato novo na destinação dos recursos do Estado (movido pela necessidade de mudança de atitude) isolamos essas despesas do Estado, classificando-as como uma subfunção separadamente.

Em 1959 as despesas destinadas a essa subfunção representavam 0,0% da despesa total, em 1972 0,1% e, finalmente, em 1977, 0,8%. O que comprova a modificação da atitude do Estado.

Trata-se pois, de uma subfunção nova, pois, apesar de haver um único gasto em 1949 vinculado ao financiamento de pessoal para arrecadação e controle fiscal ao nível dos municípios, irrisória, representando 0,0% da despesa total, em 1977, surgem uma série de despesas vinculadas aos Programas de Treinamento e Formação de Recursos Humanos, Implantação de Novas Metodologias e Processamento de Dados.

Apesar das despesas se preocuparem com a eficiência da máquina administrativa, estão vinculadas a apenas alguns setores, como Implantação de Novos Sistemas de Orientação e Supervisão na área de Ensino, Núcleos Microregionais de Emprego, Unidades Regionais de Trabalho, além de treinamento de recursos humanos no sistema tributário, nas áreas de Saúde, Educação, etc. Como apenas alguns setores são atingidos, os benefícios não são coletivos, como planejamento, meio ambiente etc, a classificação mais correta é a de uma subfunção semipública.

Por outro lado, já que se trata de serviços geradores de externalidades, em virtude de serem seus benefícios superiores aos custos, característica típica dos bens semipúblicos, como Energia Elétrica, Saúde, Educação, mais uma vez se ca

racterizam como semipúblicos, mesmo que não estejam sujeitos às leis de mercado diretamente. Os gastos "per capita" com a subfunção não são desprezíveis, considerando que em 1977, são superiores a: Desenvolvimento Regional, Cultura, Comunicações, Meio Ambiente e Comércio.

3. ANÁLISE DOS ASPECTOS QUANTITATIVOS DA ALOCAÇÃO FUNCIONAL DE DESPESA PÚBLICA

3.1 - Análise dos resultados globais e o comportamento das subfunções novas e tradicionais

Preferiu-se não apresentar uma subdivisão dos gastos em dispêndios com finalidade social e econômica, como poderia ocorrer a primeira vista, pela dificuldade de se desvincular o que seja uma subfunção puramente social e/ou econômica. Na realidade nos parece que a interligação entre elas é tão grande que a margem de erro seria considerável. Por exemplo, a primeira vista, o dispêndio com a subfunção "Desenvolvimento Industrial" seria classificada como econômica, contudo, a medida que faz aumentar o nível de emprego proporcionando melhores condições de vida das camadas da população de baixa renda, ela assume aspectos de subfunção social. Por outro lado, a subfunção "meio ambiente", seria classificada como social tendo em vista sua finalidade última que é a preservação da saúde pública. Entretanto, uma população doente não tem capacidade de produzir. Portanto analisou-se somente a alteração dos gastos com subfunções novas e tradicionais. Antes de verificar as modificações ocorridas com essas subfunções, apresentaremos a estrutura das despesas e suas modificações, considerando apenas as subfunções onde se concentraram os gastos.

Em 1949, 90,2% das despesas estavam concentrados em sete subfunções na seguinte ordem de importância:

1 - Transportes	23,9%
2 - Administração Financeira	23,7%
3 - Educação	12,9%
4 - Administração Superior	11,6%
5 - Segurança Pública	9,6%
6 - Agropecuária	5,3%
7 - Saúde	3,2%

O dispêndio efetuado com a manutenção da máquina de governo absorve na época recursos consideráveis, sendo responsável, para 1949, por 45,9% da despesa total, conforme a tabela XXVI.

Em 1959, a estrutura dos gastos já se altera, sendo que "Energia e Recursos Minerais", "Saúde" e "Assistência e Previdência" passam a adquirir maior destaque conforme a seguinte relação:

1 - Transportes	22,9%
2 - Segurança Pública	13,2%
3 - Administração Financeira	11,5%
4 - Educação	10,6%
5 - Energia e Recursos Minerais	7,9%
6 - Saúde	7,7%
7 - Assistência e Previdência	6,8%
8 - Agropecuária	5,5%
9 - Administração Superior	3,9%
10- Judiciária	3,1%

Estas dez subfunções absorveram nesse ano, 93,1% do total da despesa do Estado. Se comparada a despesa com o ano de 1949, a distribuição do dispêndio total se dispersou em mais três subfunções, ou seja, incluiu-se "Energia e Recursos Minerais", "Assistência e Previdência" e a subfunção "Judiciária". As principais modificações entre 1949 e 1959 foram as seguintes:

- inclusão da subfunção "Energia e Recursos Minerais";
- crescimento da importância das despesas dedicadas à "Saúde";
- aumento das despesas referentes a "Assistência e Previdência".

Por influência da Reforma Tributária e da modificação na orientação da política econômica, a estrutura da despesa

TABELA XXVI
VALOR E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETA DO ESTADO DE MINAS GERAIS POR SUBFUNÇÕES - PERÍODO 1949/1977
(a preços de 1977)

(em CR\$ 1.000,00)

SUBFUNÇÕES	1949		1959		1972		1977	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1 - Administração Superior	227.279,7	11,6	113.965,9	13,9	176.582,4	2,8	193.920,1	1,4
2 - Legislativa	19.911,2	1,0	27.961,9	1,0	83.259,8	1,3	190.816,7	1,3
3 - Judiciária	42.576,4	2,2	92.537,6	3,1	156.534,7	2,5	434.639,5	3,0
4 - Segurança Pública	188.944,9	9,6	386.627,6	13,2	853.741,9	13,5	1.193.725,7	8,3
5 - Administração Financeira (1)	465.454,9	23,7	338.317,2	11,5	610.844,0	9,6	549.605,3	3,8
6 - Saúde	63.071,5	3,2	225.079,9	7,7	217.416,9	3,4	552.068,6	3,9
7 - Educação	253.389,4	12,9	310.639,2	10,6	1.850.187,5	29,1	3.026.801,0	21,2
8 - Assistência e Previdência	31.351,5	1,6	200.407,7	6,8	20.140,8 ⁽²⁾	0,3	1.536.328,2	10,7
9 - Comércio	5.611,8	0,3	62.257,6	2,1	-	-	10.884,2	0,1
10 - Transportes	469.633,5	23,9	672.378,2	22,9	878.710,9	13,8	2.116.106,9	14,8
11 - Comunicações (3)	10.685,4	0,5	8.825,2	0,3	13.584,7	0,2	49.843,6	0,3
12 - Planejamento	7.802,1	0,4	72,1	0,0	46.002,8	0,7	261.493,2	1,8
13 - Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	58.101,4	0,9	24.234,8	0,2
14 - Desenvolvimento Industrial	25.870,8	1,3	49.825,4	1,7	670.097,1	10,6	1.132.185,8	7,9
15 - Desenvolvimento Urbano	17.736,4	0,9	721,4	0,0	-	-	841.917,8	5,9
16 - Meio Ambiente	252,0	0,0	649,3	0,0	24.958,6	0,4	28.476,0	0,2
17 - Serviços de Estatística e Pesquisa	19.074,6	1,0	47.806,0	1,6	39.036,6	0,6	183.895,7	1,3
18 - Agropecuária	103.475,5	5,3	162.942,5	5,5	189.333,1	3,0	568.571,5	4,0
19 - Energia e Recursos Mine- rais	12.693,9	0,6	233.400,2	7,9	53.071,2	0,8	1.143.647,0	8,0
20 - Cultura	356,6	0,0	1.491,0	0,1	9.257,0	0,2	29.594,7	0,2
21 - Serviços Financeiros e Turismo	-	-	1.781,8	0,1	392.509,0	6,2	128.120,3	0,9
22 - Modernização dos Serviços Públicos	584,8	0,0	913,8	0,0	8.714,7	0,1	112.950,6	0,8
TOTAL	1.965.756,9	100,0	2.938.601,5	100,0	6.352.086,1	100,0	14.309.827,2	100,0

Fonte: Balanços do Estado e Conjuntura Econômica, vol. 27, nº 12 e vol. 32, nº 07

- (1) Não foram considerados os valores relativos aos programas 5.3 e 5.5
 (2) Valor subestimado, devido a estrutura do Balanço
 (3) Ver justificativas da classificação das subfunções

se altera radicalmente em 1972 e como consequência da institucionalização do Mercado de Capitais no País, surgem despesas ponderáveis com "Serviços Financeiros", através das aplicações financeiras do Estado. São consideravelmente identificadas as aspirações de industrialização do Estado: sem a inclusão das despesas do Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) e da Companhia de Distritos Industriais (CDI/MG), os recursos do Tesouro do Estado, destinados à subfunção "Desenvolvimento Industrial", representam 10,6% da despesa total do ano.

As despesas com "Saúde" e "Agropecuária" perdem importância nos gastos da Administração Direta, e a Educação assume importância primordial. Entretanto, para esta subfunção, o valor das despesas traz compromissos federais, uma vez que as transferências do "Imposto de Renda" e "Sobre Produtos Industrializados", componentes do "Fundo de Participação dos Estados", vinculam essa fonte de receita à despesa com Educação; já no caso de "Desenvolvimento Industrial" e "Serviços Financeiros" a decisão é puramente estadual: o primeiro com a finalidade de reduzir o atraso mineiro no setor industrial, especialmente considerando-se o eixo Rio/São Paulo/Minas Gerais. O segundo como aplicação alternativa para obtenção de recursos já escassos.

As dez subfunções abaixo relacionadas absorveram 94,5% da despesa total do Estado em 1972:

1 - Educação	29,1%
2 - Transportes	13,8%
3 - Segurança Pública	13,5%
4 - Desenvolvimento Industrial	10,6%
5 - Administração Financeira	9,6%
6 - Serviços Financeiros e Turismo	6,2%
7 - Saúde	3,4%
8 - Agropecuária	3,0%
9 - Administração Superior	2,8%
10 - Judiciária	2,5%

Praticamente a mesma soma encontrada em 1972, fica agora, em 1977, distribuída entre treze subfunções. Apesar do curto período de diferença na análise dos dados (cinco anos) as diferenças são substanciais:

- o conjunto fica aumentado de três subfunções: "Desenvolvimento Urbano", "Planejamento" e "Assistência e Previdência". As despesas com o "Desenvolvimento Urbano" surgem em virtude das crescentes necessidades urbanas, especialmente dos grandes centros acarretando gastos com obras de saneamento urbano, região metropolitana, etc. O dispêndio destinado à subfunção "Planejamento" assume maior destaque devido ao aprimoramento do sistema no Estado. A subfunção "Assistência e Previdência" em 1977 passa a absorver um volume considerável de recursos, inexistentes em 1972.
- A subfunção de "Serviços Financeiros", perde completamente a importância em 1977, quando comparada com o valor que assumiu em 1972. Isso revela a perda sofrida pelo Estado da utilização do mercado de capitais como fonte alternativa de captação de recursos e uma forma imediata de financiamento da despesa, não lhes restando outro recurso que o endividamento interno e/ou externo.

A distribuição percentual da despesa em 1977, entre as treze subfunções que congregam 94,7% da despesa total, foi a seguinte:

1 - Educação	21,2%
2 - Transportes	14,8%
3 - Assistência e Previdência	10,7%
4 - Segurança Pública	8,3%
5 - Energia e Recursos Minerais	8,0%
6 - Desenvolvimento Industrial	7,9%
7 - Desenvolvimento Urbano	5,9%
8 - Agropecuária	4,0%
9 - Saúde	3,9%
10 - Administração Financeira	3,8%
11 - Judiciária	3,0%
12 - Planejamento	1,8%
13 - Administração Superior	1,4%

A seleção anterior considera apenas o dispêndio efetuado pela Administração Direta do Estado. Se incluirmos as autarquias e fundações o quadro se altera relativamente pouco. As despesas efetuadas com a subfunção de "Comércio" assumem maior importância, em virtude dos gastos efetuados com essa finalidade compreenderem praticamente as despesas da Junta Comercial e da loteria do Estado de Minas Gerais. Para 1972, cresce comparativamente o dispêndio efetuado com a subfunção "Assistência e Previdência" que nesse ano absorve 7,7% da despesa total, devido aos gastos efetuados pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). Conforme a Tabela XXVII, com a inclusão dos gastos efetuados pelas autarquias e fundações, se observa ainda, para o último ano, o crescimento das despesas efetuadas com a subfunção de "Serviços de Estatística e Pesquisa", o que nos mostra a influência dos órgãos de administração indireta especialmente no que concerne às despesas efetuadas com a pesquisa científico-tecnológica.

A inclusão das despesas efetuadas pelas autarquias e fundações, mesmo levando-se em consideração as fontes próprias de recursos desses órgãos, aumenta a despesa total de 9,1% em 1959/60, 22,7% em 1972 e 19,8% em 1977, quando comparada ao dispêndio total da Administração Direta. O maior crescimento em 1972, se deve ao aumento acentuado do número de nossos órgãos nesse período.

Considerando-se a classificação das subfunções em suas características de subfunções que congregam despesas "novas" e "tradicionais" para o Tesouro do Estado, notamos para o período compreendido entre 1949 e 1977 em acentuado crescimento dos gastos com as novas funções assumidas pelo Estado. Assim, enquanto em 1949 o dispêndio com as novas subfunções era de 9,6% do dispêndio total do Estado, esse valor passou para 31,2% em 1977, conforme os dados contidos na tabela XXVIII. Esses valores incluem somente a atuação da Administração Direta, entretanto a inclusão da despesa efetuada pelas autarquias e fundações não altera pra

TABELA XXVII

VALOR E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETA E AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS POR
SUBFUNÇÕES - PERÍODO 1959/1977
(a preços de 1977)

(em CR\$ 1.000,00)

SUBFUNÇÕES	1959/60 (1)		1972		1977	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1 - Administração Superior	113.965,9	3,5	176.582,4	2,3	193.920,1	1,1
2 - Legislativa	27.961,9	0,9	83.259,8	1,1	190.816,7	1,1
3 - Judiciária	92.537,6	2,9	156.534,7	2,0	434.639,5	2,5
4 - Segurança Pública	386.627,6	12,1	853.741,9	11,0	1.193.725,7	7,0
5 - Administração Financeira (2)	338.317,2	10,6	610.844,0	7,8	549.605,3	3,2
6 - Saúde	225.079,9	7,0	232.287,8	3,0	587.867,7	3,4
7 - Educação	310.639,2	9,7	1.872.847,1	24,0	3.533.819,6	20,6
8 - Assistência e Previdência	231.306,9	7,2	598.861,1	7,7	1.825.626,5	10,7
9 - Comércio	109.537,2	3,4	188.937,9	2,4	429.440,2	2,6
10 - Transportes	860.709,5	26,9	1.264.637,4	16,2	2.906.353,0	17,0
11 - Comunicações (3)	8.825,2	0,3	27.196,7	0,3	64.512,6	0,4
12 - Planejamento	72,1	0,0	46.002,8	0,6	261.493,2	1,5
13 - Desenvolvimento Regional	-	-	67.219,3	0,8	38.102,8	0,2
14 - Desenvolvimento Industrial	49.825,4	1,5	670.097,1	8,6	1.132.185,8	6,6
15 - Desenvolvimento Urbano	721,4	0,0	-	-	1.045.003,6	6,1
16 - Meio Ambiente	649,3	0,0	46.701,3	0,6	33.613,0	0,2
17 - Serviços de Estatística e Pesquisa	47.806,0	1,5	139.091,6	1,8	346.061,4	2,0
18 - Agropecuária	162.942,5	5,1	263.336,5	3,4	689.880,1	4,0
19 - Energia e Recursos Minerais	233.400,2	7,3	78.306,7	1,0	1.410.883,0	8,2
20 - Cultura	1.491,0	0,0	14.170,9	0,2	41.251,7	0,2
21 - Serviços Financeiros e Turismo	1.781,8	0,1	392.509,0	5,1	127.520,3	0,7
22 - Modernização dos Serviços públicos	913,8	0,0	8.714,7	0,1	112.950,6	0,7
TOTAL	3.205.111,6	100,0	7.791.880,7	100,0	17.149.272,4	100,0

Fonte: Balanços do Estado de Minas Gerais ; SEI / SEPLAN - Superintendência de Estatística e Informações - Dados preliminares e Conjuntura Econômica, vol. 27, nº 12, vol. 32, nº 07

(1) Os dados da Administração Direta foram levantados para 1959 e os de Autarquias e Fundações para 1960, face a não disponibilidade para anos anteriores

(2) Não foram considerados os valores relativos aos programas 5.3 e 5.5

(3) Ver justificativas - item IV

ticamente em nada os resultados obtidos, resultando virtualmente os mesmos valores.

Se considerarmos o crescimento da despesa "per capita" de cada uma das subfunções, contidas na tabela XXIX, concluimos que as principais subfunções responsáveis pela expansão dos novos gastos do Estado, nesse período, foram:

- Modernização dos serviços públicos: cresceu de 112 vezes, ou seja em 1977 dispendeu-se 112 vezes mais, por habitante no Estado, do que se gastava em 1949.
- Meio ambiente: sua despesa "per capita" cresceu 66,1 vezes; com crescimento pronunciado especialmente a partir de 1972.
- Serviços Financeiros e Turismo: como uma nova forma de captação de recursos e atuação do Estado; seus gastos aumentaram de 52,8 vezes em termos "per capita", assumindo seu maior valor em 1972.
- Energia e Recursos Minerais: expandiu seu valor "per capita" 52,6 vezes; com crescimento mais acentuado em período recente.
- Desenvolvimento urbano: teve seu dispêndio "per capita" acrescido de 27,7 vezes durante o período considerado.
- Desenvolvimento industrial: seus gastos medidos em termos de volume "per capita" cresceram de 25,5 vezes.

Foram estas portanto, as subfunções mais responsáveis pelo crescimento das despesas do Estado entre 1949 e 1977, visto que de todas as subfunções, a única das tradicionais, que ultrapas-

sa as subfunções arroladas é "Assistência e Previdência", para a qual as despesas cresceram de 28.6 vezes, entre 1949 e 1977. Estas subfunções são, pois, as que provocaram o crescimento dos gastos da administração direta em termos de expansão nos acréscimos dos gastos "per capita". Ou seja, foram as que cresceram mais rapidamente. Em termos de volume de despesa, estas subfunções representam 23,7% do total dos gastos do Estado em 1977, sendo seu valor superior ao conjunto dos gastos com as subfunções públicas tradicionais (Administração Superior, Legislativa, Judiciária e Administração Financeira). Seu vaçpr é praticamente o mesmo que a soma da despesa realizada com Educação e Saúde, que têm recursos vinculados da transferência do Fundo de Participação dos Estados".

No conjunto das novas subfunções as que se expandiram mais rapidamente foram as subfunções públicas novas, conforme nos mostra a tabela XXX, indicando que o Estado tem assumido novas responsabilidades em despesas que não podem ser executadas pelo setor privado, e que têm a característica de só poderem ser realizadas pelo próprio setor público, tais como "Planejamento", "Desenvolvimento Urbano", "Meio Ambiente", "Serviços de Estatística e Pesquisa", "Desenvolvimento Industrial" e "Desenvolvimento Regional". Esse fato agrava o aspecto do financiamento das despesas tendo em vista a origem dos recursos, pois essas subfunções não apresentam a alternativa de se poder ativar o setor privado para sua execução em períodos de insuficiência de recursos públicos.

O conjunto das subfunções públicas tradicionais que compreende os gastos realizados com as subfunções: "Administração Superior", "Legislativa", "Judiciária", "Segurança Pública" e "Administração Financeira", tiveram um crescimento bastante modesto. Sua despesa medida em preços constantes por habitante do Estado, aumentou de apenas 58,4% nesses dezoito anos considerados. Já as subfunções semipúblicas tradicionais somando as despesas realizadas com "Saúde", "Educação", "Assistência e Previdência", "Comércio", "Transportes" e "Comunicações" aumentaram sua despesa "per capita" de cinco vezes em termos reais durante o período computado.

TABELA XXVIII
VALOR E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETA POR GRANDES GRUPOS DE SUBFUNÇÕES - PERÍODO 1949/1977

(a preços de 1977)

SUBFUNÇÕES	1949		1959		1972		1977	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1 - Subfunções Públicas Tradicionais	944.167,1	48,0	959.410,2	32,7	1.880.962,8	29,6	2.562.707,3	17,8
2 - Subfunções Semi Públicas Tradicionais	833.743,1	42,4	1.479.587,8	50,4	2.980.040,8	46,9	7.292.032,5	51,0
3 - Subfunções Públicas Novas	70.735,9	3,6	99.074,2	3,3	838.197,5	13,2	2.472.203,3	17,3
4 - Subfunções Semi Públicas Novas	117.110,8	6,0	400.529,3	13,6	652.885,0	10,3	1.982.884,1	13,9
TOTAL	1.965.756,9	100,0	2.938.601,5	100,0	6.352.086,1	100,0	14.309.827,2	100,0

Fonte dos Dados Brutos: Balanços do Estado e Conjuntura Econômica, vol. 27, nº 12; vol. 32, nº 07

TABELA XXIX
EVOLUÇÃO PER CAPITA DA DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA POR SUBFUNÇÕES
PERÍODO 1949/1977

(a preços de 1977)

Subfunções	1949		1959		1972		1977	
	Valor (Cr\$)	Índice de Cresc.	Valor (Cr\$)	Índice de Cresc.	Valor (Cr\$)	Índice de Cresc.	Valor (Cr\$)	Índice de Cresc.
1. Administração Superior	29,82	100,0	11,88	39,8	14,84	49,8	14,85	49,8
2. Legislativa	2,61	100,0	2,92	111,6	7,00	267,7	14,61	559,3
3. Judiciária	5,59	100,0	9,65	172,7	13,15	235,4	33,29	595,8
4. Segurança Pública	24,79	100,0	40,32	162,6	71,74	289,3	91,42	368,7
5. Administração Financeira ⁽¹⁾	61,08	100,0	35,28	57,8	51,33	84,0	42,09	68,9
6. Saúde	8,28	100,0	23,47	283,6	18,27	220,7	42,28	510,9
7. Educação	33,25	100,0	32,40	97,4	155,46	467,6	231,80	697,2
8. Assistência e Previdência	4,11	100,0	20,90	509,0	(2) 1,69	41,2	117,66	2.859,9
9. Comércio	0,74	100,0	6,49	882,1	-	-	0,83	113,2
10. Transportes	61,62	100,0	70,12	113,8	73,83	119,8	162,06	263,0
11. Comunicações	1,40	100,0	0,92	65,6	1,14	81,4	3,82	272,3
12. Planejamento	1,02	100,0	0,01	0,8	3,87	377,5	20,03	1.955,8
13. Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	4,88	100,0	1,86	38,0
14. Desenvolvimento Industrial	3,40	100,0	5,20	153,0	56,30	1.658,4	86,71	2.554,0
15. Desenvolvimento Urbano	2,33	100,0	0,08	3,2	-	-	64,48	2.770,8
16. Meio Ambiente	0,03	100,0	0,07	206,1	2,10	6.354,6	2,18	6.609,1
17. Serviços de Estatística e Pesquisa	2,50	100,0	4,99	199,2	3,28	131,0	14,08	562,6
18. Agropecuária	13,58	100,0	16,99	125,1	15,91	117,2	43,54	320,3
19. Energia e Recursos Minerais	1,67	100,0	24,34	1.461,0	4,46	267,6	87,58	5.257,1
20. Cultura	0,05	100,0	0,16	331,9	0,78	1.665,3	2,27	4.825,5
21. Serviços Financeiros e Turismo	-	-	0,19	100,0	32,98	17.731,1	9,81	5.275,3
22. Modernização dos Serviços Públicos	0,08	100,0	0,10	123,4	0,73	950,6	8,65	11.233,8

FONTE: Balanços Gerais do Estado e Conjuntura Econômica, vol. 27 nº 12 e vol. 32 nº 7

(1) Não foram considerados os programas de "Transferência de ICM aos Municípios" e "Gestão da Dívida Pública".

(2) Valor subestimado devido à estrutura do Balanço

TABELA XXX

EVOLUÇÃO PER CAPITA DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA POR GRANDES GRUPOS DE SUBFUNÇÃO
PERÍODO 1949/1977

Subfunção	1949		1959		1972		1977	
	Valor (Cr\$)	Índice de Crescimento	Valor (Cr\$)	Índice de Crescimento	Valor (Cr\$)	Índice de Crescimento	Valor (Cr\$)	Índice de Crescimento
1. Públicas Tradicionais	123,89	100,0	100,05	80,8	158,05	127,6	196,26	158,4
2. Semipúblicas Tradicionais	109,40	100,0	154,30	141,0	250,40	288,9	558,45	510,5
3. Públicas Novas	9,28	100,0	10,33	111,3	70,43	758,8	189,33	2.039,8
4. Semipúblicas Novas	15,37	100,0	41,77	271,8	54,86	356,9	151,86	988,1

Fonte dos dados brutos: Balanços Gerais do Estado e Conjuntura Econômica Vol. 27 nº 12 e Vol 32 nº 07.

Esse conjunto ao contrário dos dois anteriores apresenta a característica de ser complementar à atividade do setor privado de caráter principalmente social como as três primeiras subfunções ou econômico e gerador de externalidades como as duas últimas. Contudo, trata-se de setores cujas funções podem ser realizadas pelo setor privado. O crescimento acentuado da despesa nessas subfunções ocorreu principalmente a partir da década de setenta sendo que esse comportamento se deve primordialmente a dois fatores: (i) o aumento acentuado das despesas "per capita" com "Educação" e "Saúde" devido à vinculação que se estabeleceu das transferências federais para essas duas finalidades e (ii) o crescimento das transferências de recursos do Tesouro do Estado para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, cuja despesa é responsável praticamente por todos os gastos da subfunção "Assistência" e Previdência". Portanto, o conjunto apesar de ter sua expansão bastante superior às subfunções públicas tradicionais não é o responsável pelo aumento da despesa do Estado na última década. As subfunções semipúblicas novas são as que têm menor representatividade em todo o conjunto, representatividade em todo o conjunto, representado, em 1977, 13,9% da despesa total do Estado, contudo, seu crescimento é rápido tendo aumentado de dez vezes sua despesa "per capita" no período considerado. Nesse conjunto, as subfunções que mais cresceram durante o período foram: "Modernização dos Serviços Públicos", "Serviços Financeiros e Turismo" e "Energia e Recursos Minerais", seguida de perto de "Cultura". Resumindo, temos que o conjunto responsável pelo crescimento da despesa total é o conjunto das despesas com as novas subfunções, especialmente as públicas, cabendo contudo o maior volume de dispêndio às subfunções semipúblicas tradicionais, devido principalmente à vinculação de suas despesas.

3.2 - Análise do comportamento da despesa de cada subfunção

Esta parte estudará a evolução do gasto executado em cada uma das subfunções destacando os seguintes aspectos:

- a evolução da participação de sua despesa no dispêndio total.
- sua posição e evolução em termos de dispêndio por habitante.
- a distribuição do gasto nos diversos programas.
- o comportamento dos órgãos de administração indireta na subfunção especialmente as autarquias e fundações.
- os aspectos da descentralização administrativa e os gastos com a administração na subfunção.

a) Subfunção "Administração Superior"

O dispêndio do Tesouro do Estado destinado a "Administração Superior" teve uma queda acentuada de importância durante o período compreendido entre 1949 e 1977: naquele ano absorvia 11,6% da despesa realizada enquanto neste ano passou a assimilar apenas 1,4% do total dos gastos; isto significa que enquanto em 1949 ocupava o quarto lugar no ról da destinação da despesa por finalidade, em 1977 esta posição se reverteu para a décima terceira. Da mesma forma, a despesa por habitante, que era de Cr\$29,80 em 1949, teve uma queda para Cr\$14,80 em 1977, considerado o cálculo aos preços vigentes neste ano. Isto significa que o ato de governar para o Estado, custa atualmente a metade por membro da população, do que custava em 1949, apesar do acentuado crescimento da população nesses dezoito anos.

A subfunção congrega os programas de "Administração Central" e "Encargos do Poder Executivo", cabendo ao primeiro praticamente toda a despesa considerada na subfunção. No programa de "Administração Central" discriminam-se as despesas com as administrações centrais de pessoal, material, patrimônio, divulgação oficial do governo, as despesas das Secretarias de governo e Administração, etc. Sob a denominação de "Engargos do Poder

TABELA XXXI

HIERARQUIZAÇÃO ANUAL DAS SUBFUNÇÕES POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA
EM PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO TOTAL DA DESPESA PÚBLICA DA AD -
MINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PERÍODO 1949/
1977

1949		1959		1972		1977	
SUBFUNÇÕES	%	SUBFUNÇÕES	%	SUBFUNÇÕES	%	SUBFUNÇÕES	%
1 - Transportes	23,9	1 - Transportes	22,9	1 - Educação	29,1	1 - Educação	21,2
2 - Administração Financeira (1)	23,7	2 - Segurança Pública	13,2	2 - Transportes	13,8	2 - Transportes	14,8
3 - Educação	12,9	3 - Administração Financeira (1)	11,5	3 - Segurança Pública	13,5	3 - Assistência e Previdência	10,7
4 - Administração Superior	11,6	4 - Educação	10,6	4 - Desenvolvimento Industrial	10,6	4 - Segurança Pública	8,3
5 - Segurança Pública	9,6	5 - Energia e Recursos Minerais	7,9	5 - Administração Financeira (1)	9,6	5 - Energia e Recursos Minerais	8,0
6 - Agropecuária	5,3	6 - Saúde	7,7	6 - Serviços Financeiros e Turismo	6,2	6 - Desenvolvimento Industrial	7,9
7 - Saúde	3,2	7 - Assistência e Previdência	6,8	7 - Saúde	3,4	7 - Desenvolvimento Urbano	5,9
8 - Judiciária	2,2	8 - Agropecuária	5,5	8 - Agropecuária	3,0	8 - Agropecuária	4,0
9 - Assistência e Previdência	1,6	9 - Administração Superior	3,9	9 - Administração Superior	2,8	9 - Saúde	3,9
10 - Desenvolvimento Industrial	1,3	10 - Judiciária	3,1	10 - Judiciária	2,5	10 - Administração Financeira (1)	3,8
11 - Legislativa	1,0	11 - Comércio	2,1	11 - Legislativa	1,3	11 - Judiciária	3,0
12 - Serviços de Estatística e Pesquisa	1,0	12 - Desenvolvimento Industrial	1,7	12 - Desenvolvimento Regional	0,9	12 - Planejamento	1,8
13 - Desenvolvimento Urbano	0,9	13 - Serviços de Estatística e Pesquisa	1,6	13 - Energia e Recursos Minerais	0,8	13 - Administração Superior	1,4
14 - Energia e Recursos Minerais	0,6	14 - Legislativa	1,0	14 - Planejamento	0,7	14 - Legislativa	1,3
15 - Comunicações	0,5	15 - Comunicações	0,3	15 - Serviços de Estatística e Pesquisa	0,6	15 - Serviços de Estatística e Pesquisa	1,3
16 - Planejamento	0,4	16 - Cultura	0,1	16 - Meio Ambiente	0,4	16 - Serviços Financeiros e Turismo	0,9
17 - Comércio	0,3	17 - Serviços Financeiros e Turismo	0,1	17 - Assistência e Previdência (2)	0,3	17 - Modernização dos Serviços Públicos	0,8
18 - Cultura	0,0	18 - Planejamento	0,0	18 - Comunicações	0,2	18 - Comunicações	0,3
19 - Meio Ambiente	0,0	19 - Desenvolvimento Urbano	0,0	19 - Cultura	0,2	19 - Desenvolvimento Regional	0,2
20 - Modernização dos Serviços Públicos	0,0	20 - Meio Ambiente	0,0	20 - Modernização dos Serviços Públicos	0,1	20 - Meio Ambiente	0,2
21 - Serviços Financeiros e Turismo	-	21 - Modernização dos Serviços Públicos	0,0	21 - Comércio	-	21 - Cultura	0,2
22 - Desenvolvimento Regional	-	22 - Desenvolvimento Regional	-	22 - Desenvolvimento Urbano	-	22 - Comércio	0,1
	100,0		100,0		100,0		100,0

Fonte: dos Dados Brutos: Balanços do Estado e Conjuntura Econômica, vol. 27, nº 12 e vol. 32, nº 07

(1) Não foram considerados os valores relativos aos programas 5.3 e 5.5

(2) Valor subestimado, face a estrutura do Balanço

TABELA XXXII

RECAPITULAÇÃO ANUAL DAS FUNÇÕES POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA EM VALOR BRUTO - DESPESA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PERÍODO 1949/1977

ESTADO DE HENDS GREALS - PERÍODO 1949-1977											
1949			1959			1972			1977		
FUNÇÕES		VALOR	FUNÇÕES		VALOR	FUNÇÕES		VALOR	FUNÇÕES		VALOR
1 - Transportes	61,623	1 - Transportes	70,116	1 - Educação	155,459	1 - Educação	231,804				
2 - Administração Financeira (1)	61,076	2 - Segurança Pública (1)	40,320	2 - Transportes	73,833	2 - Transportes	162,039				
3 - Educação	33,248	3 - Administração Financeira	35,280	3 - Segurança Pública	71,735	3 - Assistência e Previdência	117,658				
4 - Administração Superior	29,823	4 - Educação	32,396	4 - Desenvolvimento Industrial	56,304	4 - Segurança Pública	91,420				
5 - Segurança Pública	24,793	5 - Energia e Recursos Minerais	24,340	5 - Administração Financeira (1)	51,325	5 - Energia e Recursos Minerais	37,584				
6 - Agropecuária	11,578	6 - Saúde	23,472	6 - Serviços Financeiros e Turismo	32,980	6 - Desenvolvimento Industrial	66,707				
7 - Saúde	8,276	7 - Assistência e Previdência	20,900	7 - Saúde	18,269	7 - Desenvolvimento Urbano	64,477				
8 - Judiciária	5,587	8 - Agropecuária	16,992	8 - Agropecuária	15,907	8 - Agropecuária	43,543				
9 - Assistência e Previdência	4,114	9 - Administração Superior	11,884	9 - Administração Superior	14,837	9 - Saúde	42,279				
10 - Desenvolvimento Industrial	3,395	10 - Judiciária	9,651	10 - Judiciária	13,153	10 - Administração Financeira (2)	42,691				
11 - Legislativa	2,613	11 - Comércio	6,482	11 - Legislativa	6,996	11 - Judiciária	33,286				
12 - Serviços de Estatística	2,503	12 - Desenvolvimento Industrial	5,196	12 - Desenvolvimento Regional	4,882	12 - Planejamento	20,027				
13 - Desenvolvimento Urbano	2,327	13 - Serviços de Estatística	4,985	13 - Energia e Recursos Minerais	4,459	13 - Administração Superior	14,852				
14 - Energia e Recursos Minerais	1,666	14 - Serviços de Estatística e Pesquisa	4,985	14 - Planejamento	3,866	14 - Legislativa	14,614				
15 - Comunicações	1,402	15 - Legislativa	2,917	15 - Serviços de Estatística e Pesquisa	3,280	15 - Serviços de Estatística e Pesquisa	14,083				
16 - Planejamento	1,024	16 - Comunicações	0,920	16 - Meio Ambiente	2,097	16 - Serviços Financeiros e Turismo	9,812				
17 - Comércio	0,736	17 - Serviços Financeiros e Turismo	0,186	17 - Assistência e Previdência (2)	1,694	17 - Modernização dos Serviços Públicos	8,650				
18 - Modernização dos Serviços Públicos	0,077	17 - Cultura	0,156	18 - Comunicações	1,141	18 - Comunicações	3,817				
19 - Cultura	0,047	18 - Desenvolvimento Urbano	0,075	19 - Cultura	0,778	19 - Cultura	2,268				
20 - Meio Ambiente	0,033	19 - Meio Ambiente	0,068	20 - Modernização dos Serviços Públicos	0,732	20 - Meio Ambiente	2,181				
21 - Desenvolvimento Regional	-	20 - Modernização dos Serviços Públicos	0,095	21 - Comércio	-	21 - Desenvolvimento Regional	1,856				
22 - Serviços Financeiros e Turismo	-	21 - Planejamento	0,008	22 - Desenvolvimento Urbano	-	22 - Comércio	0,833				
	257,941		306,449		533,727		1.095,901				

Fonte dos Dados Brutos: Balanços do Estado e Conjuntura Econômica, vol. 27, nº 12, vol. 32, nº 07

(1) Não foram considerados os valores relativos aos programas 3.3 e 5.5

(2) Valor subestimado face a estrutura do Balanço

Executivo" arrolou-se os gastos com as assessorias e representações do governador do Estado. A subfunção evidentemente não tem nenhum órgão de administração indireta.

b) Subfunção "Legislativa"

O volume relativo de recursos destinados à subfunção "Legislativa" se alterou muito pouco durante o período considerado, crescendo ligeiramente de 1,0% para 1,3% entre 1949 e 1977 passando da décima primeira posição em termos de volume de despesa, para a décima quarta posição. O dispêndio "per capita" cresceu substancialmente, alterando-se o gasto por habitante de Cr\$2,60 para Cr\$14,60 considerado o mesmo período. Esse aumento se deve principalmente à construção e manutenção do Palácio Inconfidência, além do aprimoramento do sistema de fiscalização orçamentária e tomada de contas. Foi a partir da década de setenta, que o crescimento ocorreu de forma mais acentuada. A subfunção compreende os gastos destinados aos programas de "Administração Geral", "Processo Legislativo" e "Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa", sendo que a maior concentração de gastos ocorre no primeiro programa que é responsável por 70% do dispêndio per capita. A principal razão para esse fato se deve às despesas administrativas da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas, que praticamente quadruplicaram entre 1972 e 1977. As despesas contidas no programa "Processo Legislativo" se referem ao pagamento de jetons, elaboração legislativa, etc.

Da mesma forma que a subfunção anterior e todas as subfunções ligadas diretamente à finalidade de governar, não há órgãos de administração indireta.

c) Subfunção "Judiciária"

A despesa destinada à justiça é superior aos gastos destinados à subfunção "Legislativa": enquanto o dispêndio destinado à subfunção "Judiciária" representava em 1949, 2.2% do total,

em 1977 esse valor passou a representar 3,0% da despesa. A despesa por habitante cresceu acentuadamente, passando de Cr\$5,60 em 1949 para Cr\$33,30 em 1970, valor que comparado com a subfunção anterior, revela praticamente o mesmo crescimento. Entretanto, no caso desta subfunção o aumento no volume dos gastos não deve a novas unidades instaladas e os gastos administrativos que estas fazem consigo, porém despesas realizadas com o crescimento do volume de trabalho inerente à subfunção; apenas em 1977 foram gastos alguns recursos no reparo de foruns, porém de pouca representatividade.

A subfunção compreende despesas referentes aos Programas de "Administração Geral" e "Processo Judiciário"; o primeiro agrega os gastos administrativos dos diversos tribunais, foruns, Ministério Público, Secretaria do Interior e Justiça, etc, enquanto o segundo contém as despesas referentes a julgamentos, procuradorias, promotoria e defensoria pública, indenizações judiciais, etc. As despesas de maior volume estão localizadas no segundo programa, o que ratifica a afirmativa de que a despesa da subfunção se deve principalmente ao volume de trabalho. Evidentemente não há órgãos de administração indireta na subfunção.

d) Subfunção "Segurança Pública"

O volume de despesa com a "Segurança Pública", comparada ao total do dispêndio sofreu uma queda quando considerados os dois períodos extremos, atingindo no entanto valores bastantes substanciais em 1959 e 1972. Dessa forma, enquanto em 1977 representou 8,3% do total da despesa para esses dois anos assumiu os valores de 13,2% e 13,5% respectivamente. Dessa forma, em 1977 ocupava o quarto lugar em termos de importância do volume de gastos e em 1959 e 1972 atingiu a segunda e terceira posição. A despesa por habitante com a subfunção cresceu de Cr\$24,80 para Cr\$91,40 entre 1949 e 1977.

Os gastos da subfunção estão distribuídos nos pro

gramas de "Administração Geral", "Serviços e Unidades Especiais de Segurança", "Policciamento Civil", "Policciamento Militar" e "Ordem Política e Social". A maior concentração de despesas ocorre no programa de "Policciamento Militar" que em 1977 foi responsável por 53,4% do total dos gastos da subfunção. Contudo, o maior crescimento no dispêndio se verifica nos programas de "Administração Geral" e "Ordem Política e Social", sendo este inexistente em 1949. A despesa por habitante dos programas de "Policciamento Civil" e "Serviços e Unidades especiais de Segurança" sofreu uma queda quando comparado o período compreendido entre 1959 e 1977. O crescimento da despesa de Administração Geral se refere especificamente ao aumento dos gastos com o Comando Superior da Polícia Militar. A subfunção não apresenta órgãos de administração indireta.

e) Subfunção "Administração Financeira"

As despesas efetuadas com a "Administração Financeira" do Estado caíram violentamente em termos percentuais: enquanto em 1949 representavam 23,7% da despesa total considerada, em 1977 constituíam apenas 3,8%. Em termos de valor absoluto, o dispêndio a preços constantes pouco se alterou, tendo sofrido nesses dezoito anos um acréscimo real de apenas 18,1%; isso significa que a despesa "per capita" caiu. Quando em 1949 se gastava com a prestação de serviços da subfunção um valor total de Cr61,10 por habitante, em 1977 esse valor é de apenas Cr\$42,10. O fator responsável por essa queda foi uma redução significativa nos gastos administrativos da subfunção: os gastos administrativos em 1977 eram 8,2 vezes inferior ao dispêndio de 1949. Dessa forma, a subfunção, que em 1949 ocupava a segunda posição na importância em volume de despesa, passou em 1977, a ocupar a décima posição.

A subfunção compreende os programas de "Administração Geral", "Arrecadação e Fiscalização de Receitas", "Gestão da Dívida Pública", "Controle Contábil Setorial" e Transferências de impostos aos Municípios". Os programas de "gestão da Dívida

Pública", "Controle Contábil Setorial" e Transferências de impostos aos Municípios". Os programas de "Gestão de Dívida Pública" e "Transferência de Impostos aos Municípios" não foram quantificados, pois caso contrário, haveria distorção da análise, sendo abandonado o enfoque econômico da análise da alocação da despesa e assumindo-se um enfoque contábil. O programa de "Gestão da Dívida Pública", se considerado, significaria analisar no período atual despesas alocadas em fluxos anuais anteriores; e a "Transferência de impostos aos Municípios", constitui despesa realizada pelos municípios, representando receita desta esfera administrativa e não da esfera estadual. O programa de "Controle Contábil Setorial" arrola as despesas executadas com administração financeira das diversas secretarias e órgãos. Na subfunção não se encontram entidades de administração indireta.

.....

As cinco subfunções descritas constitui o conjunto das subfunções públicas tradicionais, que tiveram sua participação na despesa total reduzida de 48,0% para 17,8% durante o período compreendido entre 1949 e 1977. As duas funções responsáveis por essa queda, foram a "Administração Superior" e "Administração Financeira", o que evidencia uma preocupação com a racionalização no aparato administrativo do Estado .

Em termos de gastos por habitante, com cada uma dessas cinco subfunções, o dispêndio per capita do conjunto cresceu de Cr\$123,90 em 1949 para Cr\$196,10 em 1977, a preços desse ano. Esse crescimento é bastante baixo se comparado com o conjunto das subfunções públicas novas que tiveram seu dispêndio "per capita" acrescido de Cr\$9,28 para Cr\$188,33 no mesmo período. As alterações internas do conjunto das subfunções públicas tradicionais foram as seguintes:

- "Administração Superior" sofreu uma queda de 49,8%, no dispêndio por habitante.
- A subfunção "Legislativa" teve um acréscimo de 559,3%, no gasto "per capita" .

- A subfunção "Judiciária" aumentou sua despesa "per capita" 594%.
- "Segurança Pública" teve seu dispêndio acrescido de 369%, por habitante.

.....

f) Subfunção Saúde

O gasto "per capita" com a subfunção cresceu de Cr\$8,30 por habitante do Estado para Cr\$42,30, no período com preendido entre 1949 e 1977; considerando-se as necessidades da população, principalmente nas faixas de baixa renda, a posição relativa dos gastos com a subfunção é baixa: para 1977, representa 26% dos gastos per capita com Transportes, o mesmo valor dos gastos com Administração Financeira, menos da metade do dispêndio "per capita" com a Segurança Pública, somente o dobro da despesa com a elaboração de planos econômico-sociais. Se admitirmos a inclusão das despesas com fundações e autarquias, a posição dos gastos "per capita" com a subfunção é ainda pior: nesse caso, o valor "per capita" destinado à saúde é 3,5% do dispêndio total por habitante.

A despesa realizada com a subfunção "Saúde" está subdividida nos programas de "Administração Geral", "Assistência Médica Geral", "Assistência Médica de Urgência", "Assistência Médica Especial" e "Unidades de Atendimento Médico". O programa de "Assistência Médica Especial" arrola as despesas executadas com atendimento especializado, como lepra, tuberculose, psiquiatria, etc. Se observamos o dispêndio per capita com cada um dos programas, notaremos que os gastos que mais se elevaram foram aqueles realizados no programa de "Administração Geral".

Entre 1968 e 1973 foram criados três órgãos de administração indireta no setor de saúde: Fundação de Assistência Médica de Urgência (FEAMUR), Fundação Estadual de Assistência Leprocomial (FEAL) e Fundação Estadual de Assistência Psiquiátrica (FEAP), que em 1977 foram incorporadas em um único organismo, a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG).

g) Subfunção "Educação"

As despesas efetuadas com a educação aumentaram sua participação no total de dispêndio de 12,9% em 1949 para 21,2% em 1977, quando considerada somente a atuação da Administração Direta do Estado. Se incluirmos as autarquias e fundações esses valores se alteram para de 9,7% para 20,6% no período 1960/1977. Se, entretanto, excluirmos a educação física e os desportos, o valor de 1977 cai para 18,2%.

A despesa por habitante, também teve desempenho semelhante, crescendo de dez vezes durante o mesmo período. Tal alteração, no entanto, somente aparece a partir de 1972, o que nitidamente é o reflexo da vinculação das transferências do Fundo de Participação dos Estados para o setor. É de se estranhar que a área de saúde, tendo o mesmo critério de vinculação (20% para educação e 10% para saúde), demonstre crescimento tão tímido, conforme a análise da subfunção anterior. Estes dados colocam a subfunção de "Educação" como o setor de maior volume de gastos totais e "per capita" para 1972 e 1977, ocupando em 1959 a quarta posição ultrapassada por "Transportes", "Segurança Pública" e "Administração Financeira" e em 1949 a terceira posição ocupando o setor de "Transportes" a primeira posição seguida de "Administração Financeira".

As despesas da subfunção estão subdivididas em nove programas: "Administração Geral", "Ensino de primeiro grau", "Ensino de segundo grau", "Ensino Superior e supervisão educacional", "Ensino Supletivo", "Educação Especial", "Assistência a Educandos", "Ensino profissionalizante" e "Educação física e desportos". O programa que deve sua despesa por habitante mais aumentada foi "Ensino profissionalizante", seguido de perto do programa de "Administração Geral". O principal fator, responsável pelo crescimento acentuado da despesa com o "Ensino Profissionalizante" foi a alteração da legislação em relação ao Ensino pré-universitário, criando a faixa intermediária profissionalizante, entre o ensino de segundo grau e a formação de nível superior. Em "Educação Su

pecial" foram incluídas as despesas com a educação de cegos, escolas agrícolas, escola de enfermagem, polícia militar, etc. A importância relativa do dispêndio efetuado com o ensino de primeiro grau teve sua importância reduzida no conjunto, caindo sua participação de 64,9% para 50,8% entre 1972 e 1977, sendo que o dispêndio "per capita" cresceu de forma bastante tímida nesse período recente. Durante esse mesmo período, ou seja, entre 1970 e 1977 a rede estadual de ensino de primeiro grau sofreu uma queda absoluta no número de matrículas de 38,9%.

Foram criados sete órgãos de administração indireta na área de educação: Comissão de Construção, Ampliação e Reconstrução de Prédios Escolares (CARPE), Fundação Escola Guignard, Fundação Universidade Mineira de Arte (FUMA), Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG), Fundação Educacional Caio Martins (FUCAM), Fundação Estadual de Educação Rural "Helena Antipoff" (FEER) e a Administração do Estádio de Minas Gerais (ADEMG). Excluídas a ADEMG e a CARPE, a participação dos órgãos de administração indireta que atuam nas atividades da subfunção é irrisória, ou seja, de apenas 0,9% para 1977. A CARPE arca atualmente com 21,1% do total da despesa do programa de ensino de primeiro grau, porém com recursos próprios.

A quantificação da despesa da subfunção revela claramente a presença da vinculação dos recursos transferidos pela área federal. Enquanto para 1959 o dispêndio "per capita" era de Cr\$32,40 esse valor para 1972, após a reforma tributária, passa para Cr\$155,46, o mesmo não ocorrendo para o setor de saúde, que, no mesmo período considerado teve sua despesa por habitante reduzida de Cr\$23,47 para Cr\$18,27.

h) Subfunção "Assistência e Previdência"

A subfunção se caracteriza por discriminar quase que somente as despesas com a previdência dos servidores do Estado, através do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos

do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), que é responsável em torno de 90% do total do dispêndio da subfunção. O setor, que, em 1949 detinha 1,6% do total da despesa do setor público, veio a assimilar 10,7% desse valor em 1977, passando de um dispêndio por habitante de Cr\$4,11 para Cr\$117,66 em 1977, correspondente à terceira posição em termos de volume de despesa "per capita" logo após as subfunções de "Educação" e "Transportes".

As despesas efetuadas com "Assistência e Previdência" estão classificadas nos programas de "Administração Geral", "Assistência ao Menor", "Assistência a Velhice", "Assistência Social Geral", "Assistência Comunitária", "Assistência ao Trabalhador" e "Previdência", sendo que os seis primeiros detêm apenas cerca de 10% do total do dispêndio, conforme já foi mencionado. Além do Instituto dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, encontramos ainda no setor, um outro órgão de administração indireta que é a Fundação Educacional do Bem-Estar do Menor (FEBEM), que entretanto participa com apenas 1,5% do total da despesa.

i) Subfunção "Comércio"

A Loteria e a Junta Comercial foram responsáveis, respectivamente em 1972 e 1977, por 100% e 97,5% do total do dispêndio da subfunção. Portanto, os gastos que dizem respeito à Administração Direta, somente têm algum significado em 1949 e 1977, representando, no entanto apenas 0,3% e 0,1% do gasto total do Estado, perfazendo despesas com os serviços do Departamento de Comércio, Feira Permanente de Amostras, Parque da Gameleira, etc. Praticamente toda a prestação de serviços da subfunção compreende aos encargos da Administração Indireta.

O volume de despesa consignado à subfunção é bastante baixo, reduzindo seu valor de 0,3% em 1949 para 0,1% em 1977, ocupando nesse ano a posição de setor de menos volume de despesa de todas as subfunções. A participação da subfunção na despesa total cresce para 2,6% em 1977 quando incluídas as despesas próprias

da Loteria do Estado de Minas Gerais e a Junta Comercial, sendo 88% das despesas referentes à primeira.

j) Subfunção "Transportes"

O volume de despesa realizado com o setor de transportes ocupa alta relevância nos gastos totais do Estado, durante todo o período analisado. Enquanto em 1949 representava 23,9% do dispêndio total, sendo o setor de maior volume de despesa, esse valor, em 1977, declinou para 14,8% ocupando porém a segunda posição no total de despesa logo após o setor de educação. O dispêndio "per capita" com a subfunção cresceu de Cr\$61,62 para Cr\$162,06.

Seus gastos estão distribuídos em seis programas: "Administração Geral", "Transporte Rodoviário", "Transporte Urbano (Tráfego)", "Transporte Urbano (Vias Rxxpressas)", "Transporte Aéreo" e "Estradas Vicinais", sendo que o programa de "Transporte Rodoviário" arrola 95% do total da despesa da subfunção. Para o programa de "Transportes Urbanos (Vias Expressas)" não foi possível detetar o volume específico da despesa uma vez que tais empreendimentos estão sendo executados por convênios entre vários órgãos, sendo impossível separar o destino da despesa realizada. Contudo foi incluído o programa uma vez que o Estado efetua despesa nessas obras.

Na subfunção encontramos somente o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais DER/MG, como órgão de administração indireta, e se consideradas suas atividades, o volume de sua despesa realizada, representa 27,2% do dispêndio total da subfunção.

l) Subfunção "Comunicações"

A subfunção detém, analogamente à área de "Comércio", um volume de despesa bastante baixo em relação aos gastos do Estado, sendo que a participação do setor na despesa total não cresceu apesar de seu alto desenvolvimento tecnológico e crescimento do sistema de comunicações e divulgação incorporados porém, conforme

já foi mencionado, pela União e não apresentando gastos substanciais na esfera estadual. O dispêndio com a subfunção representa 0,3% dos gastos totais do Estado em 1977, e 5% em 1949.

As despesas estão distribuídas entre os seguintes programas: "Administração Geral," "Telecomunicações" e "Radiofusão". Apesar do crescimento maior ter-se verificado no programa de "Telecomunicações", especialmente a partir da década de setenta, o programa de maior volume de dispêndio é "Radiofusão". Na subfunção encontramos apenas a Fundação Pandiá Calógeras, ligada ao programa de "Radiofusão", como órgão de administração indireta. A subfunção apresenta em 1977, uma despesa "per capita" de Cr\$3,82, ocupando a décima oitava posição no volume de dispêndio por habitante para cada subfunção.

.....

As subfunções de "Saúde", "Educação", "Assistência e Previdência", "Comércio", "Transportes" e "Comunicações" compõem o conjunto das subfunções semipúblicas tradicionais. Esse conjunto congrega a partir da década de sessenta o maior volume de despesa considerando todos os demais conjuntos como as subfunções públicas tradicionais, públicas novas e semipúblicas novas, sendo que sua despesa em 1977 representava 51,0% do total da despesa. O elevado volume da participação de sua despesa se deve aos dispêndios de "Educação" e "Transportes" e em menor intensidade à "Assistência e Previdência".

O conjunto das subfunções semipúblicas tradicionais teve sua despesa aumentada, crescendo a participação relativa de seus gastos de 42,4% em 1949 para 51,0% em 1977, conforme os dados da Tabela XXXIII. O aumento da participação relativa das subfunções semi-públicas tradicionais se deve ao fato dos gastos com "Educação" terem crescido em maiores proporções do que a que da relativa sofrida por "Transportes" e o elevado crescimento das despesas com "Assistência e Previdência", que perfaziam apenas

1,6% do total em 1949 e em 1977 absorviam 10,7%. Em termos incrementais, a principal responsável pelo crescimento da participação das subfunções semi-públicas é a subfunção "Assistência e Previdência", que compreende praticamente os gastos efetuados com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais. Retirada essa prestação de serviços, a participação das despesas com as subfunções, inverte a tendência caindo ligeiramente de 40,8% em 1949 para 40,3% em 1977, a despeito das transferências vinculadas do Fundo de Participação dos Estados aos setores de Saúde e Educação, e as transferências efetuadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem à autarquia estadual congênere.

TABELA XXXIII - PARTICIPAÇÃO E EVOLUÇÃO DAS SUBFUNÇÕES SEMIPÚBLICAS TRADICIONAIS - PERCENTAGEM DO TOTAL DA DESPESA
- 1949/1977

Subfunções	1949	1977	Alterações %
1 - Assistência e Previdência	1,6	10,7	+568,8
2 - Educação	12,9	21,2	+ 64,3
3 - Saúde	3,2	3,9	+ 21,2
4 - Comércio	0,3	0,1	- 33,3
5 - Comunicações	0,5	0,3	- 60,0
6 - Transportes	23,9	14,8	- 61,9
Total	42,4	51,0	+ 20,3

FONTE: Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais

.....

O conjunto das subfunções tradicionais (públicas e semipúblicas) sofre uma queda de participação relativa na despesa total, de 90,4% em 1949, para 68,8% em 1977. Comparando-se os dois anos extremos, as subfunções responsáveis por essa queda, em ordem de importância foram:

1 - Administração Financeira	(-19,9%)
2 - Administração Superior	(-10,2%)
3 - Transportes	(- 9,1%)
4 - Segurança Pública	(- 1,3%)
5 - Comunicações e	(- 0,2%)
6 - Comércio	(- 0,2%)

Enquanto, as seguintes subfunções tiveram sua participação relativa na despesa total aumentada:

1 - Assistência e Previdência	(+ 9,1%)
2 - Educação	(+ 8,3%)
3 - Judiciária	(+ 0,8%)
4 - Saúde	(+ 0,7%) e
5 - Legislativa	(+ 0,3%)

Como os acréscimos foram relativamente menores do que os decréscimos o conjunto sofre uma queda de participação , conforme já foi mencionado.

.

m) Subfunção "Planejamento"

Em seu conjunto a subfunção absorvia 0,4% da despesa total em 1949, em virtude do "Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção" e em 1977 passou a ser responsável por 1,8% da despesa total, ocupando a décima segunda posição em termos de volume de dispêndio por subfunção. A despesa "per capita", para 1977 foi de 20.03, significando que se gastou esse valor por habitante do Estado para as finalidades de planejamento e organização no Estado.

A despesa da subfunção foi classificada em cinco programas: "Administração Geral", "Planejamento Global", "Direção da Política Estadual do Sistema", "Elaboração Orçamentária Setorial" e "Elaboração Orçamentária Global". O programa de "Direção da Política Estadual do Sistema" descreve as despesas com as diversas "Assessorias de Planejamento e Controle" (APC's), sendo responsável, em 1977, por 62,1% do dispêndio da subfunção. O programa de "Elaboração Orçamentária Setorial" discrimina a despesa das diversas secretarias de Estado com a elaboração orçamentária; este programa, no último ano de observação dos dados, absorveu 24,6% da despesa realizada com a subfunção. O setor, evidentemente, não apresenta órgãos de administração indireta.

n) Subfunção "Desenvolvimento Regional"

As despesas com a subfunção sofreram uma queda de valor não somente relativa, mas também absoluta, tanto considerando-se a atuação somente da administração direta do Estado, quanto esta acrescida das atividades das autarquias e fundações. Essa redução ocorreu entre 1972 e 1977. Apesar disso, acreditamos que tal ocorrência seja conjuntural e que a tendência seja inversa, na medida da disponibilidade de recursos, fator condicionante da despesa. Em virtude da fase de escassez de recursos, como a que os Estados estão atravessando, com um nível de endividamento cada vez maior, os cortes de despesas são feitos em setores de menores necessidades aparentes e não institucionalizados. No caso da subfunção em questão, a queda da despesa em valor absoluta, a preços de 1977 se deu devido aos seguintes fatores, comparando-se os valores referentes aos anos de 1972 e 1977:

- a - redução absoluta das transferências efetuadas para a CODEVALE.
- b - desaparecimento total das despesas regionais de saúde, no programa de planos regionais setoriais.
- c - da mesma forma, desaparecimento virtual das despesas regionais com educação.

Em virtude desses fatores, a despesa "per capita", para os dois anos citados, sofreu uma queda de 52%, mesmo levando-se em consideração as atividades da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, único órgão da Administração Indireta atuante na subfunção, em que os Balanços Gerais do Estado especificam despesas de transferência por parte do Estado.

A despesa da subfunção está distribuída por três programas: "Administração Geral", "Planos Regionais Integrados" e Planos "Regionais Setoriais" sendo que os gastos estão praticamente todos concentrados nos planos regionais integrados que observaram, em 1977, 96,6% do total do dispêndio.

o) Subfunção "Desenvolvimento Industrial"

Considerando-se somente a atuação da administração direta do Estado a subfunção de "Desenvolvimento Industrial" teve sua participação no dispêndio total aumentada em 1,3%, em 1949, para 7,9%, em 1977, sendo que o período de maior ênfase no esforço de industrialização, se medido em termos de gastos diretos do governo, ocorreu em 1972, quando foi a quarta subfunção em volume de despesa, logo após "Educação", "Transportes" e "Segurança Pública". Em 1977 essa posição passou a ser a sexta e o volume de despesa "per capita" era de Cr\$86,71, valor bastante alto, comparado com o ano de 1949, quando o gasto por habitante do Estado foi de Cr\$3,40. É a subfunção de maior volume de gastos no conjunto das subfunções públicas novas.

O gasto da subfunção foi classificado nos programas de "Administração Geral", "Promoção Industrial" e "Descentralização Industrial", sendo que a presença deste último, é praticamente simbólica, em virtude de refletir um problema já emergente no Estado mas para o qual não há dispêndio efetivo ainda por parte da administração direta do Estado. Todas as despesas se concentram no programa de "Promoção Industrial".

Existem dois órgãos de administração indireta que atuam no setor: o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) e a Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI/MG), cujas despesas, no entanto, não foram consideradas. Isto ocorre pelo fato de se ter quantificado apenas as autarquias e fundações e o INDI ser uma sociedade civil, mantida pela CEMIG e BDMG e a CDI/MG ser uma empresa de economia mista.

p) Subfunção "Desenvolvimento Urbano"

A subfunção teve sua participação acrescida no dispêndio total do Estado de 0,9% para 5,9% durante o período compreendido entre 1949 e 1977 não registrando despesa alguma em 1972, período de contenção de gastos. A despesa em 1949 não é representativa do comportamento normal da subfunção uma vez que trata de gastos específicos realizados pelo Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção. Em 1959 só se verificam as despesas do Departamento de Engenharia Sanitária enquanto em 1972 não se registra dispêndio algum, conforme já foi mencionado. Considerando-se, portanto, a despesa a partir de 1959, o gasto por habitante cresceu de Cr\$0,08 para Cr\$64,48 em 1977, excluindo-se a atuação da administração indireta.

Os gastos da subfunção foram distribuídos pelos seguintes programas: "Administração Geral", "Habitação", "Desconcentração Urbana", "Região Metropolitana" e "Saneamento Urbano". O programa de Saneamento Urbano, absorveu em 1977, 51,2% dos recursos, e o de Região Metropolitana 31%. As despesas com saneamento urbano, (considerando-se as administrações direta e indireta), em 1960 eram de Cr\$7,2 milhões, e em 1977 Cr\$534,7 milhões a preços de 1977, ou seja enquanto em 1960 se gastava Cr\$1,00 por habitante com o programa, em 1977, passou-se a dispendar 741 vezes mais, sem considerar os recursos próprios da COPASA:

Vinculados às atividades da subfunção temos os seguintes

Órgãos de administração indireta: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais (CODEURB), Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB), Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana (PLAMBEL) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA). Desses órgãos, somente para a PLAMBEL foi quantificada a despesa uma vez que os demais, são companhias de economia mista. Esta entidade apresenta uma despesa por habitante de Cr\$15,55, para 1977, valor superior a dez subfunções entre as quais, "Desenvolvimento Regional", "Serviços de Estatística e Pesquisa", "Comunicações", "Meio Ambiente", etc. Esse dado é ainda mais significativo quando consideramos que a criação da autarquia se deu somente em 1974.

q) Subfunção "Meio Ambiente"

Os gastos efetuados com a subfunção são relativamente baixos: em 1977 absorvia 0,2% do total do dispêndio do Estado, valor superior somente aos gastos efetuados com as subfunções "Cultura" e "Comércio". Da mesma forma, nesse ano o dispêndio por habitante era de apenas Cr\$2,18, crescendo relativamente pouco nos anos estudados.

As despesas fora- classificadas nos programas de "Administração Geral", "Preservação dos Recursos Ecológicos" e "Proteção ao Meio Ambiente", sendo que a concentração praticamente integral dos gastos ocorre no segundo programa. Os únicos órgãos que apresentam despesas relacionadas ao meio ambiente são o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais que tem atividades ligadas à subfunção, mas cuja despesa não foi possível separar. O dispêndio do IEF com recursos próprios, para 1977, representou cerca de 20% da despesa realizada pela administração direta do Estado.

r) Subfunção "Serviços de Estatística e Pesquisa"

Da mesma forma que a subfunção anterior, a subfunção

de "Serviços de Estatística e Pesquisa" que destina recursos para essa área pouco alterou sua participação no volume de gastos totais, crescendo seu valor de 1,0% para 1,3% durante o período compreendido entre 1949 e 1977. O dispêndio por habitante cresceu de Cr\$2,50 para Cr\$14,08 durante o mesmo período, ocupando em 1977 a décima quinta posição hierárquica no volume de despesas por subfunção.

Os gastos com o setor foram classificados nos programas de "Administração Geral", "Pesquisa e Informações Estatísticas" e "Pesquisa Científico-Tecnológica", cabendo a este último programa mais de 90% da despesa da subfunção quando incluída a atuação da administração indireta e mesmo quando excluída, a queda desse valor é insignificante.

Os órgãos de administração indireta atuantes no setor são: Fundação Centro-Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), Fundação João Pinheiro (FJP) e Fundação Ezequiel Dias (FUNED) que gastaram respectivamente 16,9%, 22,3% e 7,6% do dispêndio total da subfunção, para 1977.

.....

As seis últimas subfunções compõem o conjunto das subfunções públicas novas. Esse conjunto aumentou sua participação relativa nos gastos totais do Estado de 3,6% para 17,3% entre 1949 e 1977, considerando-se somente a atuação da administração direta, enquanto seu dispêndio por habitante cresceu de Cr\$9,28 para Cr\$189,33 durante o mesmo período, representando entre os quatro conjuntos de subfunções consideradas o maior índice de crescimento "per capita". Este dado introduz certa margem de rigidez nos gastos públicos do Estado, uma vez que se trata de despesa que não pode ser transferida ao setor privado e com uma substancial tendência de crescimento. A inclusão das atividades dos órgãos de administração indireta em quase nada altera os resultados obtidos, caindo ligeiramente a tendência de crescimento do

valor "per capita" e do volume de despesa. Isto significa que o maior ônus do crescimento das necessidades das subfunções recai sobre os órgãos de administração direta.

TABELA XXXIV - ALTERAÇÕES NA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS SUBFUNÇÕES* PÚBLICAS NOVAS NO CONJUNTO DA DESPESA
- PERÍODO 1949/1977

subfunções	1949	1977	Alterações
1. Desenvolvimento Industrial	1,3	7,9	+6,3
2. Desenvolvimento Urbano	0,9	5,9	+5,0
3. Planejamento	0,4	1,8	+1,4
4. Serviços de Estatística e Pesquisa	1,0	1,3	+0,3
5. Meio Ambiente	0,0	0,2	+0,2
6. Desenvolvimento Regional	0,9**	0,2	-0,7

FONTE: Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais

* Excluída a atuação da Administração Indireta

** A base é de 1972 em virtude da inexistência da despesa em anos anteriores.

As funções responsáveis pelo rápido crescimento das subfunções públicas novas são especialmente "Desenvolvimento Industrial" cuja intensidade maior de crescimento foi até 1972, quando ocupava grande destaque no volume de recursos consignados e "Desenvolvimento Urbano" em que o maior crescimento se verificou em período recente, a partir do início da década de setenta, e onde as despesas se concentram principalmente nos problemas que envolvem a região metropolitana. A soma da despesa realizada com as duas subfunções, para 1977, só não é superior aos gastos executados com a educação e o setor de transportes.

Para o período mais recente, entre 1972 e 1977, detecta-se uma tendência de maior ênfase nas despesas realizadas

com o "Desenvolvimento Urbano", "Serviços de Estatística e Pesquisa" e "Planejamento".

.....

s) Subfunção "Agropecuária"

Apesar da dinamização verificada no setor, a participação relativa de sua despesa no total do dispêndio caiu, mesmo considerando-se as atividades das autarquias e fundações, passando de 5,1% para 4,0% entre 1960 e 1977. O fato é que a expansão das atividades no setor se verificou pela atuação de empresas que assumiram diversas responsabilidades e cujas despesas não foram quantificadas. Por outro lado, os gastos efetuados pelo Estado na constituição e/ou aumento de capital das empresas estão lançadas em programa específico de caráter promocional, justificada pela atitude de incentivo do Estado do setor. Suas despesas não foram lançadas na subfunção agropecuária, porque as contas do Balanço Financeiro englobam as despesas sob o título de "participação no aumento e constituição de capital de empresas industriais e agrícolas", não discriminando quais os setores em que ocorre a aplicação. A despesa portanto, foi lançada no programa de "Promoção Industrial". O gasto por habitante com a subfunção cresceu de Cr\$13,58 para Cr\$43,54 entre 1949 e 1977, caindo da sexta posição em termos de volume de despesa "per capita" para a oitava colocação, quando considerada somente a Administração Direta do Estado.

A despesa da subfunção foi classificada entre os seguintes programas: "Administração Geral", "Produção Vegetal", "Produção Animal", "Abastecimento", "Promoção e Extensão Rural", "Organização Agrária" e "Modernização Agrária". A principal modificação ocorrida na alocação de recursos por programas, durante o período, foi uma queda relativa das aplicações nos programas de "Produção Vegetal", "Produção Animal" e "Abastecimento" em favor de um maior volume de gastos com a "Administração Geral". Is

to significa, em termos de maiores detalhes, uma redução relativa nos recursos destinados aos Departamentos de Produção Vegetal e Animal e a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (CASEMG), em favor de maiores recursos na coordenação dos serviços de apoio à produção agropecuária, fato que ratifica a observação da descentralização das atividades do setor.

Como órgãos de administração indireta atuantes na subfunção temos uma autarquia (o Instituto de Saúde Animal IESA/MG), uma fundação (Fundação Rural Mineira de Colonização e Reforma Agrária-RURALMINAS), e cinco empresas: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASA/MG), Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) e a Companhia Agrícola de Minas Gerais (CAMIG).

t) Subfunção "Energia e Recursos Minerais"

A atividade da subfunção de limita à transferência de recursos às empresas, especialmente as Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG). O volume de dispêndio no setor flutua na medida da disponibilidade de recursos, além de outros fatores menos identificáveis, de forma tal que a participação dos recursos que lhe são destinados em relação ao total do dispêndio do Estado, evoluíram da seguinte forma: em 1949 0,6%, em 1959 7,9% , 0,8% em 1972 e 8,0% em 1977. Os gastos "per capita" com a subfunção flutuam da mesma forma que a destinação dos recursos totais, tendo assumido, em 1977, o valor de Cr\$87,58 ocupando a quinta posição na hierarquização das despesas por habitante do Estado em cada uma das subfunções.

O dispêndio do Estado transferido para o setor foi distribuído pelos programas de "Administração Geral", "Produção de Energia Elétrica" e "Produção de Minerais", cabendo ao segundo mais de 90% das transferências realizadas. Ligadas às atividades

dades da subfunção encontramos as seguintes empresas, beneficia das pelos recursos do Tesouro: Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG), Eletrificação Rural de Minas Gerais (ERMIG), Metais de Minas Gerais S/A (METAMIG) além do Departamento de Águas e Energia (DAE) que é autarquia.

u) Subfunção "Cultura"

A despesa efetuada com a subfunção é bastante baixa, sendo que o dispêndio "per capita" é de apenas 1% da despesa por habitante com a "Educação" em 1977, por exemplo, que corresponde à subfunção de maior gasto.

A subfunção foi dividida nos seguintes programas : "Administração Geral", "Difusão Cultural", "Promoção Cultural", "Patrimônio Histórico e Artístico" e "Programação Cultural". Ligadas a este último programa foram criadas duas fundações: a Fundação Palácio das Artes (FPA) e a Fundação de Arte de Ouro Preto (FAOP). Além dessas duas entidades de administração indireta tem-se ainda a Fundação Instituto Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) com atividades na subfunção. Em 1949 100% das despesas constavam no programa de Patrimônio Histórico e Artístico, enquanto em 1977 os programas de difusão, promoção cultural absorveram 61% da despesa.

É interessante observar, que a classe mais beneficiada com as despesas no setor, constitui a classe urbana da região metropolitana uma vez que da despesa realizada o valor mais alto cabe à Fundação Palácio das Artes, que, em 1977, recebeu 26,2% do total dos gastos com a subfunção.

v) Subfunção "Serviços Financeiros e Turismo"

A subfunção discrimina praticamente somente as despesas realizadas com a participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais e financeiras e

inversões financeiras não especificadas. A despesa somente surge a partir de 1972, ano em que assume importância significativa, ocupando a sexta posição das subfunções em volume de aplicação de recursos. Essa importância desaparece em 1977, quando o gasto efetuado no setor representa apenas 0,9% do total do dispêndio do Estado.

As despesas da subfunção foram discriminadas nos programas de "Administração Geral", "Turismo" e "Serviços Financeiros", concentrando-se neste último o maior volume das despesas. Vinculadas às atividades da subfunção encontramos onze empresas sob a forma de bancos de crédito e financiamento, bancos de investimento, Corretoras, Companhias de Seguros, etc.

x) Subfunção "Modernização de Serviços Públicos"

O dispêndio do Estado efetuado com a subfunção é bastante baixo; enquanto em 1949 os gastos eram praticamente inexpressivos em 1977 a área absorvia 0,8% do total da despesa. Da mesma forma, o dispêndio por habitante com os serviços prestados pela subfunção é insignificante, ou seja, Cr\$8,66 em 1977, ocupando a décima sétima posição em volume de despesa "per capita" consideradas todas as subfunções.

Os gastos realizados no setor foram classificados nos programas de "Administração Geral", "Treinamento e Formação de Recursos Humanos", "Implantação de Novas Metodologias" e "Processamento de Dados", sendo que o maior volume de despesa se concentra na formação de recursos humanos. Encontramos na subfunção um único órgão de administração indireta que é a Companhia de Processamento de Dados de Minas Gerais (PRODEMGE).

As atividades exercidas pela "Agropecuária", "Energia e Recursos Minerais", "Cultura", "Serviços Financeiros e Turismo" e "Modernização" dos "Serviços Públicos" compõem o conjunto das subfunções semipúblicas novas. Esse conjunto aumentou sua participação relativa na despesa total do Estado de 5,9% para 13,9% durante o período compreendido entre 1949 e 1977. A expansão dos serviços prestados pelas subfunções semipúblicas novas se torna mais significativa quando consideramos que (i) em 1949, 5,3% do valor da participação do conjunto em questão cabe a "Agropecuária", sendo inexpressiva a participação das outras subfunções, fato que já não ocorre para o último ano de observação, conforme a tabela XXXV e (ii) uma parcela significativa do crescimento das atividades subfunções se verificou sob a forma de atuação de empresas de economia mista, para as quais não se quantificou a despesa; observa-se ainda que esse conjunto é o mais importante no que tange à criação de empresas. Quando ignorados esses dois fatores, há uma tendência em subestimar a expansão da prestação dos serviços prestados pelas subfunções semipúblicas novas.

TABELA XXXV
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DAS
SUBFUNÇÕES SEMIPÚBLICAS NOVAS ADMINISTRAÇÃO DIRETA
PERÍODO 1949/1977

Subfunções	1949	1977	Alterações
1. Energia e Recursos Minerais	0,6	8,0	+7,4
2. Serviços Financeiros e Turismo	-	0,9	+0,9
3. Modernização dos Serviços Públicos	0,0	0,8	+0,8
4. Cultura	0,0	0,2	+0,2
5. Agropecuária	5,3	4,0	-1,3
Total	5,9	13,9	-

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais.

As subfunções que mais rapidamente expandiram as suas despesas em ordem decrescente de importância foram:

1. Modernização dos Serviços Públicos
2. Energia e Recursos Minerais
3. Cultura
4. Serviços Financeiros e Turismo e
5. Agropecuária

.

Se considerarmos o conjunto das subfunções novas (públicas e semipúblicas) a participação dos recursos que lhe são destinados do total de recursos disponíveis, cresceu de 9,6% em 1949 para 31,2% em 1977. Desse valor, observado para 1977, cerca de 25% corresponde à despesa de "Energia e Recursos Minerais", "Desenvolvimento Industrial", "Desenvolvimento Urbano" e "Agropecuária", distribuindo-se o restante entre as sete demais subfunções. Os setores que têm apresentado maior tendência em termos de crescimento recente, em ordem de importância do ritmo de expansão dos gastos são: "Modernização dos Serviços Públicos", "Meio Ambiente", "Energia e Recursos Minerais", "Cultura", "Serviços Financeiros e Turismo", "Desenvolvimento Urbano" e "Desenvolvimento Industrial"; a primeira subfunção dessa lista expandiu sua despesa de 193 vezes de 1949 até 1977, enquanto para "Desenvolvimento Industrial" o dispêndio cresceu de 44 vezes durante o mesmo período.

Pode-se pois perceber de maneira bastante clara e sem sombra de dúvidas que as responsabilidades do setor público se ampliaram consideravelmente, especialmente nos últimos anos quando surgem despesas inexistentes a alguns anos atrás como as relacionadas com a melhoria da qualidade do serviço público, a preservação do meio ambiente, despesas com os padrões de cultura, região metropolitana, expansão industrial do Estado, etc. Portan-

to, mesmo o Estado pressionado pela insuficiência de recursos, principalmente a partir de 1970, se viu na contingência de não poder deixar de aplicar recursos cada vez mais intensivamente nesses setores, sob pena de prejudicar o crescimento ou o bem-estar da população.

ANEXO I *

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA
ESTRUTURA DAS FUNÇÕES E PROGRAMAS

Portaria nº 25 - do Secretário de Orçamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República de 14/07/76.

FUNÇÕES

PROGRAMAS

1 - Legislativa

1 - Processo Legislativo
2 - Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa

2 - Judiciária

3 - Processo Judiciário

3 - Administração

4 - Administração
5 - Administração Financeira
6 - Planejamento Governamental
7 - Ciência e Tecnologia

4 - Agricultura

8 - Organização Agrária
9 - Produção Vegetal
10 - Produção Animal
11 - Abastecimento
12 - Preservação de Recursos Naturais Renováveis
13 - Promoção e Extensão Rural

* Retirado de Fernando A. Rezende da Silva - "Finanças Públicas"
Editora Atlas - PG.71

5 - Comunicações

14 - Comunicações Postais

15 - Telecomunicações

6 - Defesa Nacional e
Segurança Pública

16 - Defesa Aérea

17 - Defesa Naval

18 - Defesa Terrestre

19 - Serviço de Informações

20 - Segurança Pública

7 - Desenvolvimento Regional

21 - Programa de Integração Nacional (PIN)

22 - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA)

23 - Programação a Cargo dos Estados e Municípios

24 - Desenvolvimento de Microrregiões

25 - Programas Integrados

8 - Educação e Cultura

26 - Ensino de 1º Grau

27 - Ensino de 2º Grau

28 - Ensino Superior

29 - Ensino Supletivo

30 - Educação Física e Desportos

31 - Assistência a Educandos

32 - Cultura

33 - Educação Especial

9 - Energia e Recursos
Minerais

34 - Energia Elétrica

35 - Petróleo

	36 - Recursos Minerais
	37 - Recursos Hídricos
	38 - Carvão Mineral
	39 - Xisto
10- Habitação e Urbanismo	40 - Habitação
	41 - Urbanismo
	42 - Regiões Metropolitanas
	43 - Serviços de Utilidade Pública
11- Indústria, Comércio e Serviços	44 - Indústria
	45 - Comércio
	46 - Serviços Financeiros
	47 - Turismo
	48 - Normatização e Fiscalização da Atividade Empresarial
12- Relações Exteriores	49 - Política Exterior
13- Saúde e Saneamento	50 - Saúde
	51 - Saneamento
	52 - Proteção do Meio Ambiente
14- Trabalho	53 - Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho
	54 - Relações do Trabalho
15- Assistência e Previdência	55 - Assistência
	56 - Previdência
	57 - Programa de Integração Social

58 - Programa de Formação do Patri
mônio do Serviço Público

16- Transporte

59 - Transporte Aéreo
60 - Transporte Rodoviário
61 - Transporte Ferroviário
62 - Transporte Hidroviário
63 - Transporte Urbano
64 - Corredores de Transporte
65 - Transportes Especiais

ANEXO II *

PROGRAMAS E SUBPROGRAMAS

..."O rol de Programas e Subprogramas que deverão ser utilizados foi definido com base na classificação programática a dotada pela Secretaria de Orçamento e Finanças -MINIPLAN para o Governo Federal, adaptada às peculiaridades dos Governos Estaduais. Os conceitos de cada Programa e Subprograma estão no Anexo 1. ...

PROGRAMAS

SUBPROGRAMAS

1 - Administração

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Administração Superior (Executivo)
- 5 - Administração Superior (Legislativo)
- 6 - Administração Superior (Judiciário)
- 7 - Administração Fiscal e Financeira
- 8 - Planejamento e Organização

2 - Agropecuária

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos, Pesquisas e Experiment.
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal

* Trabalho iniciado pela "SAREM", atualmente sob coordenação do IBGE - Informações obtidas em agosto de 1978.

- 4 - Abastecimento
- 6 - Promoção e Extensão
- 7 - Defesa e Inspeção
- 8 - Meteorologia e Climatologia
- 9 - Imigração
- 10 - Cooperativismo

3 - Assistência e Previdência

- 1 - Administração Geral
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Assistência Social
- 5 - Assistência ao Trabalho
- 7 - Inativos e Pensionistas
- 8 - Previdência

4 - Ciência e Tecnologia

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal

5 - Colonização e Reforma Agrária

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Colonização
- 5 - Migração

6 - Comércio

- 1 - Administração Geral
- 8 - Metrologia
- 10 - Promoção
- 11 - Comercialização da Produção
- 12 - Controle e Regularização de Es
toques

7 - Comunicações

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 5 - Telecomunicações

8 - Defesa e Segurança

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 9 - Serviços Especiais de Segurança
- 10 - Ordem Política e Social
- 11 - Casas Correcionais
- 12 - Segurança Pública

9 - Educação

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Ensino de 1º Grau
- 5 - Ensino de 2º Grau
- 6 - Ensino Universitário
- 7 - Ensino Supletivo
- 9 - Educação Física e Desportos
- 10 - Assistência a Educandos
- 16 - Difusão Cultural e Informação
- 17 - Patrimônio Histórico e Artístico

10- Energia

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal

11- Habitação, Planejamento e
Serviços Urbanos

- 10 - Energia Elétrica
- 11 - Energia Nuclear
- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 7 - Planejamento e Controle do Tráfego (Trânsito)
- 8 - Urbanização e Erradicação de Favelas
- 9 - Financiamento Habitacional
- 10 - Limpeza Pública
- 11 - Iluminação Pública
- 12 - Serviço de Gás
- 13 - Logradouros Públicos
- 14 - Cemitérios
- 15 - Vias Urbanas
- 16 - Serviços de Transportes Urbanos
- 17 - Regiões Metropolitanas

12- Indústria

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 9 - Produtos Alimentares
- 12 - Promoção
- 13 - Indústria Farmacêutica
- 15 - Turismo
- 16 - Fomento à Indústria
- 17 - Indústria Gráfica

14- Recursos Naturais

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal

- 4 - Prospecção e Avaliação
- 5 - Recursos Naturais Renováveis.

15- Saúde e Saneamento

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Assistência Médico-Sanitária Geral
- 5 - Assistência Hospitalar Geral
- 6 - Assistência Especializada
- 7 - Controle e Erradicação de Doenças Transmissíveis
- 8 - Fiscalização e Inspeção
- 12 - Controle de Secas e Inundações
- 13 - Nutrição
- 16 - Saneamento Básico
- 17 - Assistência à Maternidade e à Infância
- 18 - Combate à Poluição Ambiental

16- Transportes

- 1 - Administração Geral
- 2 - Estudos e Pesquisas
- 3 - Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
- 4 - Rodoviário
- 5 - Ferroviário
- 6 - Marítimo e Vias Navegáveis
- 7 - Aéreo
- 8 - Portos
- 10 - Condutos
- 11 - Estradas Vicinais
- 12 - Vias Expressas

20- Dívida Pública

1 - Dívida Pública Interna

2 - Dívida Pública Externa

21- Programação a Cargo dos Municípios