

# Respostas locais à austeridade fiscal no Brasil: um estudo sobre as despesas dos estados brasileiros no período pós-crise

Renan Pereira Almeida

Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Departamento de Ciências Econômicas (DCECO), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT)

João Victor Santana Andrade

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território (PGDPLAT)

**RESUMO:** o cenário global de austeridade fiscal, iniciado depois que as medidas anticíclicas pós-crise de 2008 se esvaíram, alimentou um debate sobre as respostas locais (estados e municípios) ao estresse fiscal nesse contexto. Uma das principais respostas a essa agenda tem sido cortes de despesas sociais, embora a literatura de finanças públicas locais e federalismo fiscal vem trazendo evidências de como a austeridade penetra desigualmente pelo território, com respostas de governos locais variando entre uma governança pró-austeridade, e respostas pragmáticas, que não encapam estratégias de ajuste via despesa. Este artigo traz essa literatura para o Brasil, onde a agenda da austeridade fiscal penetrou no nível federal a partir de 2015 via ajuste recessivo seguido pelo “Teto de Gastos”. Investiga-se qual foi o comportamento das despesas totais e sociais dos estados brasileiros entre 2014 e 2019, a partir de técnicas estatísticas e de análise espacial, buscando investigar variações das respostas estaduais diante do quadro nacional. Os resultados mostram uma queda no nível total das despesas, entretanto, há relevantes disparidades regionais: estados do centro-sul (RJ, MG, ES e RS) fizeram notáveis cortes de despesas sociais, enquanto estados ligados à expansão da fronteira agrícola (MT, MS e TO) as expandiram. Esses resultados sugerem variações pragmáticas nas respostas locais à austeridade no território brasileiro.

Palavras-Chave: Austeridade Fiscal. Despesas Públicas. Federalismo Fiscal.

**ABSTRACT:** the global scenario of fiscal austerity, which started after the countercyclical measures after the 2008 crisis faded away, fueled a debate on local responses (states and municipalities) to fiscal stress in this context. One of the main responses to this agenda has been cuts in social spending, although the literature on local public finance and fiscal federalism has provided evidence of how austerity penetrates unevenly across the territory, with local government responses ranging from pro-austerity governance to pragmatic responses, which do not cover adjustment strategies via spending. This article brings this literature to Brazil, where the fiscal austerity agenda penetrated the federal level from 2015 onwards via a recessive adjustment followed by the “Expenditure Ceiling”. It investigates the behavior of total and social expenses in Brazilian states between 2014 and 2019, based on statistical techniques and spatial analysis, investigating the variations of intermediate responses in the face of the national situation. The results show a drop in the total level of expenditure, however, there are relevant regional disparities: states in the center-south (RJ, MG, ES and RS) made notable cuts in social expenditure, while states linked to the expansion of the agrobusiness frontier (MT, MS and TO) expanded them. These results suggest pragmatic variations in local responses to austerity in Brazil.

Keywords: Fiscal Austerity. Public Expenses. Fiscal Federalism.

Indicação de área de submissão: Finanças públicas locais e regionais, política fiscal.

Classificação JEL do trabalho: H7; R51.

## 1. Introdução

No campo dos estudos regionais e urbanos, o cenário global de austeridade, iniciado depois que as medidas anti cíclicas pós-crise de 2008 se esvaíram, alimentou um debate sobre o que estava acontecendo na escala das finanças públicas locais (estados e municípios) no contexto de federalismo fiscal. Desse debate emergiram duas visões. O “urbanismo da austeridade” seria um modo de reação dos governos em escala local (estados, mas principalmente municípios) diante da austeridade imposta por governos nacionais em que a governança local encampa e age em linha com as diretrizes nacionais austeras. Nesse sentido, os Estados nacionais “empurram para baixo” as restrições aos orçamentos públicos, afetando

estados e municípios em seguida, os quais “baixam” (*downloading*) essas formas de governar (PECK, 2012, 2014). Nesse sentido, dada a importância das transferências federais e estaduais para municípios, seria impossível a estes evitar cortes em despesas sob sua gestão.

Por outro lado, a literatura sob a rubrica de “municipalismo pragmático” tem encontrado evidências de que, em geral, a resposta mais comum à onda de austeridade promovida pelos governos centrais não foi um corte generalizado nas despesas, mas uma série de artifícios para manter serviços funcionando a despeito dessas pressões (ALDAG; KIM; WARNER, 2019; KIM; WARNER, 2018, 2021; WARNER; ALDAG, 2019). Esses artifícios incluem remunicipalizações de serviços públicos (MCDONALD, 2018; WARNER, 2021), que ao sair das mãos da iniciativa privada se tornam mais baratos (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010; HUNGARO; ALMEIDA, 2020; WARNER, 2023), e aumentos de impostos sobre a propriedade da terra urbana, elevando o nível de receitas locais (KIM, 2019), com um tributo sobre patrimônio que tende a ser progressivo. Nessa visão, casos emblemáticos como Detroit (PECK, 2014) e Vallejo, Califórnia (DAVIDSON, 2020) são as exceções. Essa literatura não nega os efeitos perversos da austeridade, nem a sua existência de fato, mas busca mostrar como há alternativas reais para se evitar a austeridade fiscal (KIM; WARNER, 2021), em uma espécie de movimento à *la Polanyi* em que a sociedade se protege e “empurra para trás” (WARNER; CLIFTON, 2014) o mercado financeiro que pressiona a União para pressionar estados e municípios para que façam ajustes via despesas.

Por meio da revisão de literatura realizada para este trabalho, não foi identificado estudo que tenha realizado análise empírica que considere as respostas estaduais à austeridade fiscal. A discussão da penetração da austeridade fiscal no território em estudos empíricos para o Brasil até o momento foi restrita a simulações de impactos de longo prazo dos cortes de gastos sobre o crescimento econômico e sobre o emprego nas regiões e nos estados (CARDOSO et al., 2022, 2021).

No Brasil, após uma década (2004-2014) de crescimento econômico com estabilidade de preços e redução da desigualdade social, o país entrou em uma trajetória diferente a partir de 2015. Instaurou-se uma grave crise política, a atividade econômica sofreu uma das maiores quedas da história brasileira, e, para os fins deste artigo, seguiu-se uma substancial queda nas receitas públicas combinada com aumentos das despesas públicas com pagamentos de juros da dívida (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018; CARVALHO, 2018). Inicialmente, em 2015, foi feito um ajuste recessivo “típico”, com corte de despesas e aumento dos juros. Contudo, a agenda da austeridade fiscal iria se aprofundar em 2016, com a Emenda Constitucional 95, o chamado “Teto de Gastos”, quando a Constituição foi alterada para atender a essa agenda (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020; TAVARES; RAMOS, 2018).

Este trabalho, portanto, procura analisar as respostas estaduais (isolando as despesas federais realizadas nos estados e considerando apenas as despesas exclusivamente estaduais) ao contexto de austeridade fiscal no Brasil. Foram considerados os gastos estaduais totais e estaduais com as áreas de educação, saúde, previdência, saneamento, habitação e assistência social, usando dados da Finbra (“Finanças do Brasil”) e análises estatísticas e técnicas de análise espacial (notadamente, *Local Indicator of Spatial Association*, LISA). A escolha metodológica pelas despesas dos estados se baseia tanto em aspectos teóricos, dada a fragilidade dos estados no pacto federativo atual no Brasil (LOPREATO, 2022), quanto em aspectos empíricos, uma vez que dados municipais poderiam trazer excessiva diversidade que tornaria a interpretação dos resultados assaz complexa para este trabalho. Vale ressaltar que este artigo considera a estrutura federativa de três esferas de governo que contam com autonomia política, financeira e administrativa, tal como é o caso brasileiro, e, portanto, está tratando daquelas despesas que são de competência exclusiva dos estados. Não está se tratando da dinâmica das transferências

federativas, mas, diversamente, enfatizando-se os graus de liberdade que a política fiscal estadual possui para conduzir suas próprias despesas. Como os resultados mostram, as respostas estaduais à austeridade variaram substantivamente entre os estados brasileiros.

O recorte temporal buscou evitar que os dados fossem afetados pelas respostas estaduais à pandemia da COVID-19 (CARDOSO et al., 2022) que gerou a necessidade de aumento extraordinário das despesas com saúde e com auxílios emergenciais em 2020, 2021 e 2022. O ano de 2023 marca uma mudança de trajetória na política em geral no Brasil, e em particular, na política social, de modo que a discussão de austeridade fiscal está assumindo outros contornos neste momento, e os dados ainda não estão disponíveis. Vale notar também que, embora a EC 95 marque sobremaneira o contexto deste estudo, ele não se propõe a avaliar especificamente os resultados dessa emenda; pelo contrário, ressalta-se que havia um contexto muito mais amplo de uma agenda, em que esta mudança era só uma das peças da transformação institucional.

No geral, os resultados corroboraram a narrativa mais ampla, pois ficou claro que de fato houve uma queda nas despesas estaduais totais. Apesar disso, não foram todos os estados que apresentaram variações negativas em duas despesas. Estados, principalmente do Centro-Oeste, apresentaram variações positivas entre os anos analisados. No Norte, o Tocantins se destaca em algumas áreas bem como o Paraná no Sul. Por outro lado, a maioria dos estados do Norte, Nordeste e Sudeste apresentaram uma variação negativa em suas despesas. Notoriamente, com grande queda, há o estado do Rio de Janeiro, o qual as técnicas de análise espacial indicam ser o epicentro da austeridade em nível estadual no Brasil. Dessa forma, esses resultados sugerem que há e havia alternativas locais à agenda global da austeridade e que respostas pragmáticas dependem de contingências locais.

O trabalho está dividido em cinco seções, contando com esta introdução. De forma subsequente as seções são: revisão de literatura, metodologia, resultados, e por último, as conclusões.

## **2. Revisão de Literatura**

A narrativa da austeridade fiscal visa conectar, de maneira causal, o excesso de gastos públicos frente às receitas públicas como gerador de déficits fiscais que deterioram as expectativas dos agentes sobre consumo e investimento, afugentam capitais externos e possuem efeitos macroeconômicos deletérios de longo prazo. A sugestão de política econômica derivada desse diagnóstico ficou conhecida como “contração fiscal expansionista”, segundo a qual um corte nas despesas indicaria uma redução dos déficits fiscais e uma redução na trajetória de crescimento da dívida, o que aumentaria a confiança dos agentes econômicos privados, que expandiriam o investimento. Essa expressão, contração fiscal expansionista, que deve causar estranheza ao leitor atento à própria semântica – se contração, como ser expansionista? –, também tem se mostrado falha na literatura econômica especializada. Ao contrário dessa narrativa, a contração fiscal é contracionista, como os dados têm indicado (SERRANO; BRAGA, 2006; BARBOSA FILHO, 2017). A austeridade apresenta fragilidades mesmo do ponto de vista lógico: “A austeridade econômica se sustenta em argumentos frágeis e estudos controversos que, em sua maioria, propagam uma alegada sabedoria convencional não amparada em evidências” (ROSSI, DWECK E OLIVEIRA, 2018, p. 361).

Como a atividade do setor público é parte inextricável da atividade econômica em geral, reduções daquela geram reduções nessa. Além disso, em um país onde as políticas públicas se fazem tão necessárias como no Brasil, cortes de gastos públicos desestimulam o próprio investimento privado, pois reduzem expectativas de crescimento (*crowding-in*) e não garantem demanda efetiva para a produção do setor privado. A perseguição de níveis pré-definidos de

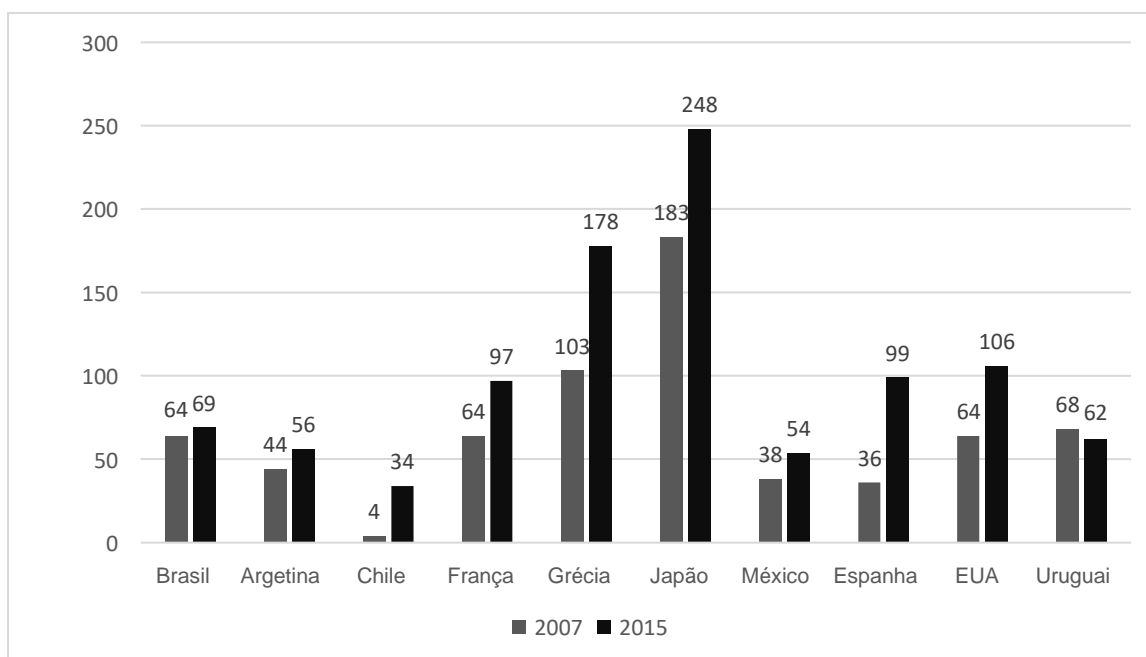
dívida pública, seguida de políticas de austeridade, pode causar o efeito contrário, justamente causando a elevação do endividamento. Isso pode ocorrer por conta do círculo vicioso da austeridade: com cortes de gasto público, ocorre uma redução do crescimento econômico, o que produz novas quedas de arrecadação e conseqüentemente novos cortes de gastos. De acordo com Stiftung (2016, p. 22): “Em meio à recessão, se o governo procurar evitar o aprofundamento do déficit público aumentando impostos ou cortando suas despesas, ele estará simplesmente piorando a sua situação patrimonial e a do setor privado”.

Além disso, defensores da contração fiscal expansionista comparam o orçamento público com o orçamento doméstico, e como uma família não deve gastar mais do que ganha, o governo deve fazer o mesmo. Porém, o governo possui métodos e ferramentas que uma família não possui. Dois deles são: o Estado consegue interagir com o quanto vai arrecadar, ou seja, consegue definir o seu orçamento de diferentes formas possíveis e é definidor da arrecadação; e as famílias não conseguem emitir moeda ou títulos e definir a taxa de juros na qual pagam suas dívidas, ferramentas essas que estão nas mãos de qualquer Estado nacional soberano envidado em sua própria moeda (BELLUZZO; RAIMUNDO; ABOUCHEDID, 2021).

Analisando as maiores economias do mundo, percebe-se que os patamares da dívida pública brasileira em relação a sua atividade econômica não são díspares. Inclusive, não há um número ótimo na literatura ou um consenso de dívida aceitável entre economistas (BARBOSA FILHO, 2017).

O gráfico 1 nos proporciona uma visualização da dívida bruta de alguns países selecionados. Esse gráfico indica em qual nível de endividamento estavam os países no ano de 2007 e 2015. É possível perceber que uma razão dívida/PIB acima de 50% tornou-se quase regra para vários países, com vários passando do patamar de 90%, e que houve uma tendência de crescimento dessa razão pós-crise de 2008, em parte pela conversão das dívidas bancárias privadas pelos Bancos Centrais Nacionais.

Gráfico 1 – Dívida Bruta de países selecionados (2007-2015)



Fonte: Stiftung (2016, p.30)

A dívida pública se torna problemática, principalmente, em duas situações. Na primeira,

quando a dívida tem uma taxa de juros muito elevada. Os custos relacionados aos serviços da dívida irão aumentar, com chances de ser uma elevação muito abrupta. No Japão, apesar da dívida ser muito elevada, o país consegue rolar a dívida muitas vezes com juros negativos. A segunda situação é quando o Estado possui uma dívida a qual não é paga na moeda que ele emite. Fica evidente, então, que é preciso analisar a taxa de juros da dívida e se a dívida é interna ou externa (BELLUZZO; RAIMUNDO; ABOUCHEDID, 2021).

Diante desse panorama, as literaturas das áreas de estudos urbanos e regionais vem investigando como o fenômeno da austeridade fiscal tem penetrado diferentemente em territórios nacionais. Logo após a crise de 2008, os governos nacionais pelo mundo foram chamados a “salvar o capitalismo de si mesmo” (FRIEDMANN, 1987) por meio de reduções das taxas de juros (Banco Central) e pacotes fiscais (Tesouro Nacional). Conforme essas políticas foram capazes de gerar recuperação da atividade econômica e gradualmente diminuição do desemprego, cresceram as pressões para que fossem feitos ajustes nas contas públicas, o que gerou uma série de medidas de austeridade a partir de 2012. Como os Estados Nacionais haviam absorvido as dívidas privadas durante a crise, o nível das dívidas haviam crescido muito. Então, os governos centrais foram pressionados pelos detentores da dívida pública para adotar medidas de austeridade, o que os levou a pressionar governos locais (estados e municípios) a fazerem o mesmo.

Nesse cenário, uma reflexão que emergiu sob a rubrica de “urbanismo da austeridade” foi desenvolvida pelo geógrafo britânico radicado no Canadá, Jamie Peck (PECK, 2012, 2014). Os antecedentes dessa formulação remontam às pesquisas sobre “urbanismo neoliberal” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009). A literatura do “urbanismo da austeridade” se baseou em vários estudos de casos para localidades que cortaram despesas, levando a profundas crises urbanas e sociais (DAVIDSON, 2020; THEODORE, 2019). Ela ganhou notoriedade na academia britânica (GRAY; BARFORD, 2018; LOBAO et al., 2018). Em resposta a essa literatura, surgiu a hipótese de que a resposta mais geral das localidades nos EUA teria sido um “municipalismo pragmático”, significando que não necessariamente as localidades aderiram às pressões fiscais dos governos nacionais no contexto de onde se tem federalismo fiscal. Essa hipótese e expressão foi cunhada pela historiadora, cientista regional e planejadora americana Mildred Warner, baseada na Universidade de Cornell (ALDAG; KIM; WARNER, 2019; KIM; WARNER, 2018; WARNER; ALDAG, 2019) e seus/suas orientados/as. Os antecedentes dessa abordagem remontam aos debates sobre privatizações de serviços locais e as tendências de desprivatizações e remunicipalizações nesses serviços (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010; WARNER; ALDAG, 2019; WARNER; CLIFTON, 2014).

Na Europa, grande parte da literatura se concentra em estudos sobre a Inglaterra, o que pode ser explicado tanto pela trajetória de cortes de gastos e decadência econômica do país quanto pelo domínio da academia anglo-saxã na produção acadêmica (KIM; WARNER, 2021). Na Inglaterra, dada a centralização orçamentária nas mãos do governo central e a não existência de um sistema federativo, há fortes evidências de que os cortes de despesas tem sido a forma predominante de resposta dos governos locais diante desse cenário (GRAY; BARFORD, 2018; KIM; WARNER, 2021; LOBAO et al., 2018). O sistema de federalismo fiscal nos EUA, o qual dá autonomia relativa aos governos locais de obterem suas próprias receitas, por outro lado, tem sido apontado como um dos motivos pelos quais a resposta geral dos governos locais tem sido chamada de “pragmática” (KIM; WARNER, 2021). Essa literatura ressalta que uma das respostas pragmáticas foi aumentar as receitas por meio da tributação sobre o patrimônio, particularmente, sobre a propriedade imobiliária.

No Brasil, onde também há uma estrutura de federalismo fiscal, a austeridade teve seu começo no ano de 2015, mas foi em 2016 com a EC 95/2016, que congela nos próximos vinte

anos os gastos públicos, que a política se elevou de patamar. Então, de acordo com Pitombeira e Oliveira (2020, p.1702), pode-se dizer que desde 2016 o Brasil tem vivido um profundo retrocesso com ameaça aos ganhos sociais conquistados na década de 2000 e fragilizando ainda mais as condições de vida da população.

Com a implementação da EC 95/16, os entes subnacionais passaram a ter mais dificuldade para gerir suas contas, justamente pela queda de arrecadação em que foram lançados. Além disso, de acordo com Corrêa e Dweck (2020, p.128), “a crescente importância dos estados e municípios na oferta direta de serviços contrasta com os limites existentes à ação dos entes subnacionais”.

As próximas seções abordam empiricamente essa questão – como a penetração da austeridade fiscal tem afetado as despesas estaduais no país nos últimos anos.

#### 4. Metodologia

Para a análise desse estudo, será usada uma metodologia baseada em estatísticas descritivas, tabelas, *boxplot* e o uso de mapas do tipo LISA (*Local Indicator of Spatial Association*). Estes dois últimos foram gerados por meio do software GeoDA, que é comumente usado para fazer análises de dados espaciais, geovisualização, autocorrelação espacial e modelagem espacial.

Os mapas do tipo *Local Indicator of Spatial Association* (LISA) ou indicador de padrões de associação local representa qualquer estatística que satisfaça a dois critérios, de acordo com Anselin (1995, p. 94):

- i) o LISA para cada observação mostra uma indicação do quão significativa é o agrupamento espacial de valores similares em torno dessa observação;
- ii) a soma dos LISAs para todas as observações é proporcional ao indicador global de associação espacial.

De acordo com Bastos e Gomes (2010, p. 113), o LISA pode ser calculado para uma variável padronizada de acordo com a equação abaixo:

$$I_i = z_i \sum_{j=1}^j W_{ij} Z_j$$

Em que:

$z_i$  e  $z_j$  denotam os valores da variável de interesse padronizada;

$W_{ij}$  é o elemento da matriz (W) referente à região i e à região j.

Já o *boxplot*, de acordo com Frigge, Hoaglin e Iglewicz (1989, p. 51), resume um grupo de dados com muitas características, derivando seu nome do quadrado retangular no qual se representa a média por uma linha no centro, e cada observação é representada por um ponto.

Os anos selecionados para fazer a comparação foram os anos de 2014 e 2019. Como dito, esse recorte busca jogar luz sobre o período no qual a austeridade fiscal marcou sobremaneira a agenda pública no Brasil, e, ao mesmo, não contaminar os dados com as informações do período da pandemia de COVID-19, em que os estados reagiram emergencialmente elevando despesas com saúde e auxílios. Os valores das despesas estaduais foram deflacionadas com base no ano de 2019, pelo Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo (IPCA), que é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Vale ressaltar que este trabalho, dada sua originalidade, não utilizou em sua tarefa empírica todas as variáveis que compõe as finanças públicas (gastos, receitas, déficit e dívida

pública). As variáveis utilizadas são detalhadas abaixo. Trabalhos futuros poderão fazer isso ou mesmo modelar as condições dos estados para que se explique a variabilidade das respostas locais à agenda da austeridade.

## 4.1 Dados

Finbra é um banco de dados público organizado pelo Tesouro Nacional no Sistema Nacional de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Ele contém uma série de informações de ordem fiscal e contábil que são enviados pelos estados brasileiros para a União.

Foram escolhidas para este trabalho as Despesas por Função. Nelas, estão todas as contas dos governos estaduais, que atualmente é dividida em 27 tópicos e cada tópico apresenta seus particulares subtópicos. Além disso, os subtópicos apresentam cinco valores diferentes relacionados às despesas, e elas são: Despesas Empenhadas, Despesas Liquidadas, Despesas Executadas, Inscrição de Restos a Pagar (RP) não processados, e inscrição de RP Processados. Foi escolhido para a análise as Despesas Executadas, fase na qual os recursos já foram empenhados e liquidados. Os períodos analisados foram o ano de 2014 e o ano de 2019. Esta opção se deve ao fato de que a pandemia interrompeu momentaneamente a lógica da austeridade, substituindo-a pela lógica da proteção e da sobrevivência, o que resultou em aumentos nas despesas com saúde e assistência. No Brasil, passada a fase aguda da pandemia, retornou-se a narrativa da necessidade da austeridade. A área estudada foi o território brasileiro por completo, ou seja, os Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul e o Distrito Federal.

As variáveis selecionadas foram aquelas que estão diretamente voltadas às despesas com gastos sociais: Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Educação; Cultura; Habitação; e Saneamento.

## 5. Resultados

A tabela 1 mostra a variação das despesas totais selecionadas entre os anos de 2014 e 2019.

Tabela 1 – Variação das despesas totais nas regiões brasileiras (2014-2019)

	Centro-Oeste			Nordeste		
	2014	2019	%	2014	2019	%
Assistência Social	1.036.458.388,01	749.742.212,28	-27,66	1.643.515.680,74	1.339.149.788,67	-18,51
Previdência Social	9.804.882.139,31	14.201.504.521,16	44,84	24.287.568.443,71	31.736.790.948,43	30,67
Saúde	9.593.836.426,17	9.863.992.632,37	2,81	25.230.855.357,28	24.352.095.511,03	-3,48
Educação	14.015.586.011,70	14.060.162.589,28	0,31	23.128.808.958,15	20.912.408.800,72	-9,58
Cultura	314.842.472,31	202.381.348,04	-35,71	765.236.667,36	494.158.239,33	-35,42
Habitação	171.514.521,95	95.910.741,57	-44,08	682.772.144,89	243.020.110,79	-64,40
Saneamento	30.534.128,89	37.406.360,14	22,50	3.458.770.660,26	933.608.516,22	-73,00
TOTAL	34.967.654.094,38	39.211.100.407,84	12,13	79.197.527.912,47	80.011.231.915,19	1,02
	Norte			Sudeste		
	2014	2019	%	2014	2019	%
Assistência Social	1.618.126.349,20	1.192.984.202,87	-26,27	2.441.702.044,82	955.024.092,28	-60,88
Previdência Social	6.468.534.814,67	8.840.940.999,55	36,67	67.082.221.576,98	74.319.735.639,70	10,78
Saúde	10.511.956.826,32	10.139.082.857,53	-3,54	39.492.134.896,92	36.159.102.852,65	-8,43
Educação	11.568.087.349,17	11.541.497.853,05	-0,22	54.646.710.581,34	46.252.964.192,43	-15,36

Cultura	452.277.064,20	346.181.818,06	-23,45	1.655.794.636,28	973.655.815,82	-41,19
Habitação	289.525.668,82	89.612.785,77	-69,04	2.397.264.586,90	606.990.636,19	-74,67
Saneamento	841.394.072,74	268.680.437,71	-68,06	1.233.235.284,22	588.967.940,60	-52,24
<b>TOTAL</b>	<b>31.749.902.145,14</b>	<b>32.418.980.954,54</b>	<b>2,10</b>	<b>168.949.063.607,46</b>	<b>159.856.441.169,67</b>	<b>-5,38</b>
	Sul			Brasil		
	2014	2019	%	2014	2019	%
Assistência Social	814.037.515,39	576.442.236,59	-29,18	7.553.839.978,17	4.813.342.532,69	-37,26
Previdência Social	24.152.153.923,38	32.086.750.616,63	32,85	131.795.360.898,12	161.185.722.728,47	22,30
Saúde	13.212.362.063,39	13.142.725.068,09	-0,52	98.041.145.570,11	93.656.998.921,67	-4,47
Educação	19.239.425.941,77	15.788.154.981,62	-17,93	122.598.618.842,15	108.555.188.417,10	-11,45
Cultura	235.160.270,30	149.952.000,35	-36,23	3.423.311.110,46	2.166.329.221,62	-36,71
Habitação	224.283.780,64	81.860.044,42	-63,50	3.765.360.709,22	1.117.394.318,74	-70,32
Saneamento	38.224.090,21	53.698.632,84	40,48	5.602.158.236,34	1.882.361.887,51	-66,39
<b>TOTAL</b>	<b>57.915.647.585,11</b>	<b>61.879.583.580,54</b>	<b>6,84</b>	<b>372.779.795.344,59</b>	<b>373.377.338.027,78</b>	<b>0,16</b>

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela acima, apenas a região Sudeste apresentou queda em suas despesas quando comparado o gasto de 2014 com o gasto de 2019. As regiões que apresentaram alta em suas despesas – Centro-Oeste (12,13%), Nordeste (1,02%), Norte (2,10%) e Sul (6,84%) – gastaram em torno de R\$ 9,6 bilhões a mais, somando-as. Já a região Sudeste apresentou uma queda em suas despesas em torno de R\$ 9 bilhões ou -5,38%. Ao analisar o país como um todo, observamos um aumento em torno de R\$ 600 milhões ou 0,16% nas despesas selecionadas.

Apesar do Brasil e da maioria das regiões brasileiras apresentarem um aumento em suas despesas, podemos observar alguns fenômenos interessantes. A região Centro-Oeste foi a única a apresentar mais contas com alta em suas despesas do que com queda: Previdência Social (44,84%), Saúde (2,81%), Educação (0,31%), Saneamento (22,50%), Assistência Social (-27,66%), Cultura (-35,71%) e Habitação (-44,08%). A região Sul apresentou apenas duas contas com variação positiva em suas despesas: Previdência Social (32,85%) e Saneamento (40,48%). As regiões Nordeste, Norte e Sudeste, se excluirmos a conta de Previdência Social, que teve uma variação positiva, todas as demais contas tiveram uma queda em suas despesas. Ou seja, nessas regiões, das 7 contas selecionadas, apenas uma apresentou variação positiva. Consequentemente, a conta de Previdência Social foi a única de ocorrência positiva em todas as regiões brasileiras. No Nordeste foi de 30,67%, no Norte foi de 36,67% e no Sul foi de 32,85%. Novamente, vale ressaltar que se trata das previdências dos governos dos estados. Assim, a Previdência dos governos estaduais, relacionadas aos seus funcionalismos pretéritos, teve caráter anticíclico nesse período.

Se analisarmos apenas a variação percentual, a conta de Habitação foi a que teve a maior queda na maioria das regiões. Na região Centro-Oeste foi de -44,08%, na região Norte foi de -69,04%, na região Sudeste foi de -74,67% e na região Sul foi de -63,50%. No Nordeste, Habitação foi a segunda maior queda com -64,40%. Habitação também foi a conta com maior queda se analisarmos o Brasil como um todo (-70,32%).

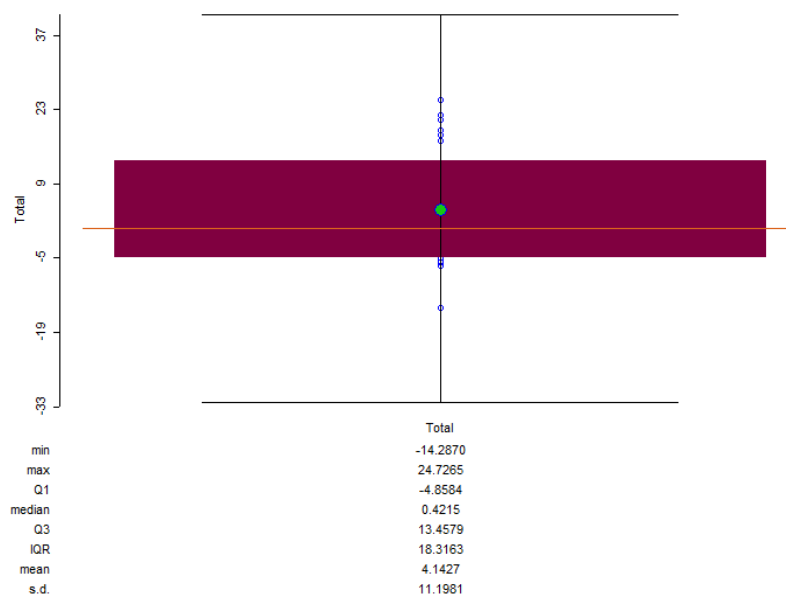
Apesar de todas as contas serem importantíssimas para o bem-estar da população, pode-se dizer que o gasto com Educação está entre os mais preocupantes, não apenas observando o total gasto, mas observando o impacto futuro que essa conta proporciona. Apenas a região Centro-Oeste do país apresentou alta nas despesas com Educação, e mesmo assim, uma alta de apenas 0,31%. O resultado nas demais regiões foram: Nordeste (-9,58%), Norte (-0,22%),



Sudeste (-15,36%) e Sul (-17,93%). Somando todas as regiões brasileiras, essa conta apresentou uma queda em torno de R\$ 14 bilhões.

Outra conta muito importante, que no ano de 2014 ultrapassava a casa de R\$ 1 bilhão em quase todas as regiões brasileiras é a Assistência Social. No ano de 2019, porém, a situação foi diferente. Apenas no Nordeste e no Norte essa conta ultrapassou R\$ 1 bilhão. Em todas as regiões do Brasil, e conseqüentemente no Brasil como um todo, houve queda nessa conta. Centro-Oeste (-27,66%), Nordeste (-18,51%), Norte (-26,27%), Sudeste (-60,88%), Sul (-29,18%) e Brasil (-37,26%).

Gráfico 2 – Boxplot da variação das despesas públicas totais nos estados (2014-2019)



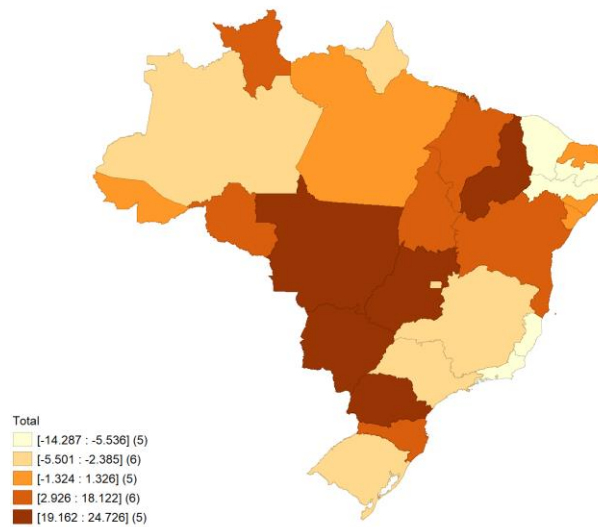
Fonte: Elaboração própria.

O *boxplot* acima foi feito com base na porcentagem da variação das despesas totais das contas públicas entre os anos de 2014 e 2019. A variação máxima encontrada foi de 24,72%, pertencente ao estado de Mato Grosso do Sul. A variação mínima, que foi de -14,28%, pertence ao estado do Espírito Santo. A mediana e a média ficaram relativamente próximas uma da outra. Enquanto a mediana possui o valor de 0,42%, o valor da média foi 4,14%. De acordo com a mediana é possível perceber, portanto, que mais estados apresentaram uma variação positiva nos seus resultados do que variações negativas. A medida de dispersão que é mais comumente utilizada, o desvio-padrão, teve um valor de 11,19%, indicando grande heterogeneidade.

Explorando as variabilidades territoriais desse fenômeno, as imagens obtidas por meio da técnica LISA permitiram analisar se existe uma correlação espacial no território brasileiro para as variações de despesas dos governos estaduais. Primeiramente, será apresentado um “mapa” (Figura 1) com a variação total das despesas dos estados, antes dos resultados LISA.

A figura 1 mostra que as variações das despesas foram positivas, principalmente nos estados do Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), e, isoladamente em suas macro-regiões, Paraná, no Sul, e Piauí, no Nordeste. Por outro lado, as maiores variações negativas aconteceram no Sudeste, principalmente no Espírito Santo e Rio de Janeiro, no Nordeste com Pernambuco, Ceará e Paraíba, no Sul com o estado do Rio Grande do Sul, e no Norte podemos incluir o estado do Amazonas.

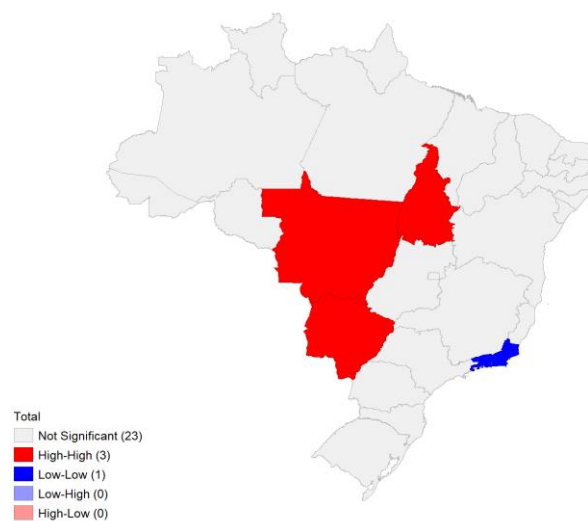
Figura 1 – Variação das despesas públicas totais nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1, porém, não possui significância estatística dessas variações nem explicita as correlações espaciais (relações de vizinhança) desses padrões. Por isso, a seguir, apresenta-se os mapas obtidos pela técnica *LISA*.

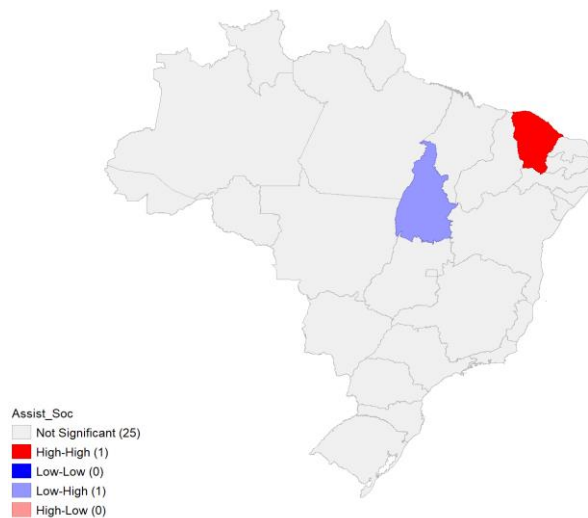
Figura 2 – *LISA* da variação das despesas públicas totais nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 representa o *LISA* da variação total das despesas entre os anos de 2014 e 2019. O resultado obtido foi a existência de *clusters* do tipo alto-alto nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, e *cluster* do tipo baixo-baixo no estado do Rio de Janeiro. A presença do tipo alto-alto está relacionado a altos valores combinados com a presença de altos valores dos seus vizinhos. O mesmo equivale para o tipo baixo-baixo, porém, de forma reversa. O Rio de Janeiro apresentou variações muito negativas das despesas e está cercado por vizinhos que também apresentaram variações negativas ou baixas.

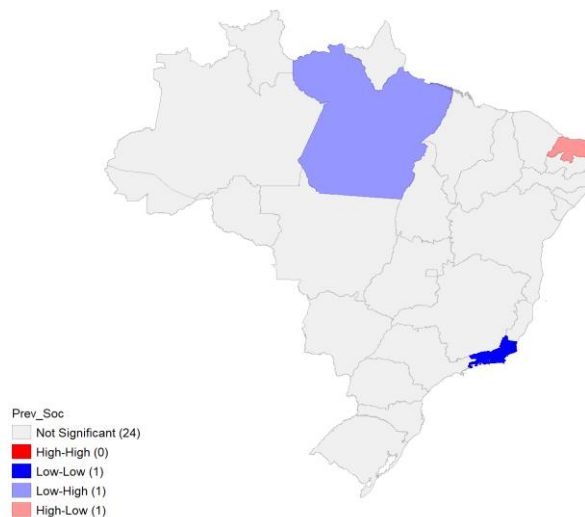
Figura 3 – LISA da variação das despesas de assistência social nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A figura 3 representa o LISA da variação das despesas em Assistência Social entre os anos de 2014 e 2019. É possível observar um novo tipo de classificação espacial nessa imagem, o baixo-alto. Diferente dos tipos alto-alto e baixo-baixo, a classificação do tipo baixo-alto indica uma significativa autocorrelação espacial negativa. São, portanto, *outliers* espaciais. Dessa forma o estado de Tocantins apresentou uma variação muito baixa nessa conta, porém, esse estado está cercado de vizinhos que apresentaram uma variação alta. No Nordeste, destaca-se o Ceará com variações positivas.

Figura 4 – LISA da variação das despesas de previdência social nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A figura 4 representa o LISA da variação das despesas em Previdência Social entre os anos de 2014 e 2019. Podemos novamente ver um novo tipo de classificação espacial, o alto-baixo. Essa classificação, como o baixo-alto, indica uma significativa autocorrelação espacial negativa. Esse tipo de *outlier* indica que um estado, que no caso do resultado obtido, é o Rio Grande do Norte, apresenta valores altos mas está cercado por vizinhos que apresentam valores baixos. Também podemos observar que o estado do Pará está classificado como baixo-alto e o estado

do Rio de Janeiro classificado como baixo-baixo.

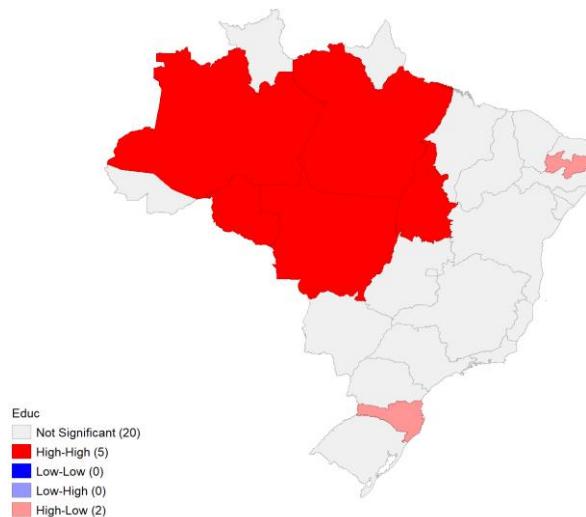
Figura 5 – LISA da variação das despesas de saúde nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A figura 5 representa o LISA da variação das despesas em saúde entre os anos de 2014 e 2019. Diferente das outras figuras, essa conta não apresentou qualquer tipo de autocorrelação espacial.

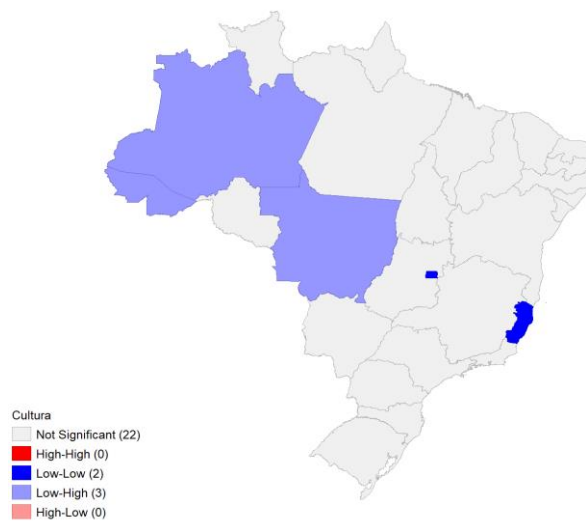
Figura 6 – LISA da variação das despesas em educação nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

A figura 6 representa o LISA da variação das despesas em educação entre os anos de 2014 e 2019. O estado da Paraíba e Santa Catarina apresentaram uma autocorrelação espacial negativa do tipo alto-baixo. Como visto anteriormente, essa classificação indica que o estado apresenta valores altos, mas está cercado por estados que apresentam valores baixos. Também podemos observar vários estados que foram classificados como alto-alto. Eles são: Amazonas, Pará, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins, todos na região Norte.

Figura 7 – LISA da variação das despesas em cultura nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria

A figura 7 representa o LISA da variação das despesas em cultura entre os anos de 2014 e 2019. Enquanto os estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso foram classificados como baixo-alto, o estado do Espírito Santo e o Distrito federal foram classificados como baixo-baixo.

Figura 8 – LISA da variação das despesas em habitação nos estados (2014-2019)

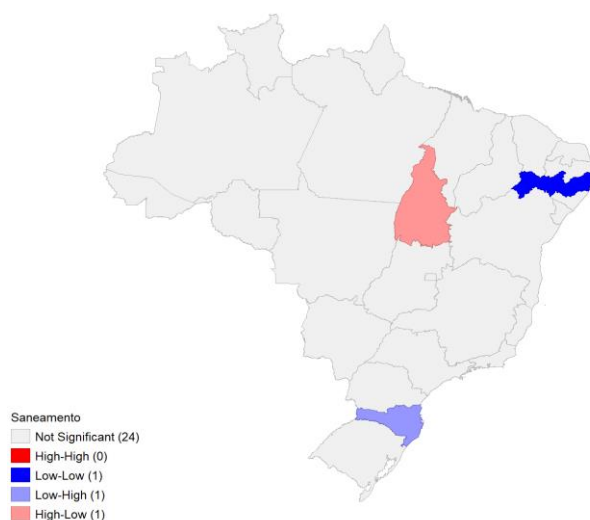


Fonte: Elaboração própria.

Assim como o LISA de saúde, o LISA da variação das despesas em habitação não apresentou qualquer tipo de classificação.

A figura 9 representa o LISA da variação das despesas em saneamento entre os anos de 2014 e 2019. Há três classificações nessa imagem. O estado de Pernambuco foi classificado como baixo-baixo, o estado de Tocantins foi classificado como alto-baixo e o estado de Santa Catarina foi classificado como baixo-alto.

Figura 9 – LISA da variação das despesas em saneamento nos estados (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.

## 6. Considerações Finais

A austeridade fiscal é um fenômeno global, ou ao menos ocidental, que tem penetrado nos territórios nacionais de maneira diferenciada. Países com sistemas federativos e em que os governos locais conseguem aumentar suas receitas, particularmente por meio da tributação da terra, como os EUA, tem apresentado reações do tipo “pragmático”. Países mais centralizados e localidades com economias decadentes tendem a não conseguir resistir às pressões (im)postar por governos nacionais e mercados financeiros (KIM; WARNER, 2021).

Até onde se sabe, este é o primeiro estudo que busca trazer esta discussão para as literaturas de estudos urbanos e regionais no Brasil considerando o período histórico 2014-2019. Outros trabalhos importantes nesta literatura incipiente tratam de simulações de equilíbrio geral computável para cenários futuros (CARDOSO et al., 2021; 2022). A partir da análise de dados fiscais, encontramos evidências de que as políticas de austeridade do governo federal estão diminuindo as despesas públicas observadas nos estados brasileiros. Esse objetivo alcançado vem às custas da população mais vulnerável do país, e, em última instância, afetado a efetivação da cidadania, uma vez que os serviços mais essenciais para a concretização da mesma se dão em escala local.

A previdência social foi a única conta que apresentou uma trajetória crescente no período analisado em todas as regiões. Este resultado ajuda a esclarecer o pôr que da ênfase na reforma previdenciária que se deu a seguir, em 2019. Todas as demais contas nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste sofreram queda em suas despesas. Setorialmente, as áreas mais impactadas foram Habitação e Saneamento, justamente as áreas historicamente mais deficitárias no Brasil (AURELIANO; DRAIBE, 1989). A única região a apresentar queda nas despesas totais foi a Sudeste. As regiões Nordeste e Norte apresentaram um pequeno crescimento.

Como os resultados indicam, a austeridade fiscal penetrou de maneira heterogênea no Brasil, sendo mais visível no Rio de Janeiro e no Espírito Santo na região Sudeste, e no Ceará e no Rio Grande do Norte na região Nordeste. Outros estados, enquanto isso, agiram na direção oposta, como Mato Grosso, Goiás e Paraná. O estado do Rio Grande do Sul foi o único que apresentou queda em suas despesas na região Sul. Caso semelhante aconteceu com Distrito Federal, que também foi o único a apresentar queda no Centro-Oeste. Esses resultados sugerem

variações pragmáticas nas respostas locais à austeridade no território brasileiro.

Embora explicar as origens dessas tendências exceda em muito o escopo deste trabalho, é possível levantar algumas hipóteses. A primeira e mais óbvia é que os estados que tenham sofrido estagnação ou decrescimento econômico estejam mais vulneráveis a aceitarem medidas de austeridade, e, portanto, terem quedas em suas despesas sociais. Este pode ser o caso do Rio de Janeiro, com desindustrialização, queda de investimento no setor de óleo e gás no período analisado, e dependência da exportação de serviços (turismo) para outros estados brasileiros, os quais também crescem pouco. Isso fez o estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal imposto pelo governo federal. Por outro lado, supõe-se que estados com maior crescimento econômico sejam mais resilientes a adotar medidas de austeridade, como Mato Grosso, por exemplo, que teve avanços em suas despesas. É provável que esse aumento de arrecadação tenha vindo do aumento das arrecadações próprias pelo crescimento do agronegócio e pela expansão da fronteira agrícola. Considerando a dinâmica territorial recente, e como a causa última do crescimento ou decrescimento econômico é sempre territorial, as hipóteses para explicar essas tendências precisam ser espaciais.

Uma segunda hipótese para analisar os determinantes das variações das despesas são as próprias condições fiscais iniciais de cada estado. Isto é, estados que já estavam em déficit fiscal de grande magnitude tendem a aderir a programas de “recuperação fiscal” (leia-se, adotar medidas de austeridade). Tanto a primeira linha hipotética apresentada aqui quanto a segunda abrem possibilidades de pesquisa por meio do uso de vários controles para o estudo dos determinantes da austeridade no nível local.

Vale ressaltar que o trabalho possui limitações e que não considera condições iniciais e posteriores para investigar a trajetória da austeridade fiscal no país. Dessa forma, espera-se que este trabalho abra caminhos para uma investigação mais profunda sobre o tema, e que as pesquisas sejam capazes de oferecer alternativas concretas para o planejamento territorial e fiscal do país. Ao contrário da literatura internacional sob essa temática, ainda faltam estudos para o nível municipal.

## Referências

ALDAG, A. M.; KIM, Y.; WARNER, M. E. Austerity urbanism or pragmatic municipalism? Local government responses to fiscal stress in New York State. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 51, n. 6, p. 1287–1305, set. 2019.

ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association – LISA. **Geographical Analysis**, 27, n.2, pp. 93-115, 1995.

BARBOSA FILHO, N.H. E a contração fiscal é ... contracionista! IBRE/FGV, 2017. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/e-contracao-fiscal-e-contracionista>> Acesso em: 17 de out. de 2022.

BASTOS, S.Q. de A; GOMES, B. S. de M. Distribuição dos profissionais de saúde: Uma análise para os estados brasileiros, 2010. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 8, p. 109-122, 2015

BEL, G.; FAGEDA, X.; WARNER, M. E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 29, n. 3, p. 553–577, 3 jun. 2010.

BELLUZZO, L. G.; RAIMUNDO, L. DA C.; ABOUCHEDID, S. Gestão da riqueza velha e criação de riqueza nova: uma crítica à Modern Money Theory (MMT). **Economia e Sociedade**, v. 30, n. 1, p. 1–14, jan. 2021.

- CARDOSO, D. F. Fiscal Policy and regional inequality in Brazil. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 52, n. 2, p. 373–396, abr. 2022.
- CARDOSO, G. S. et al. Austeridade Fiscal, Impactos Regionais e Ganhos de Produtividade: Projeções para a Economia Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 15, n. 1, p. 1–27, 21 out. 2021.
- CARVALHO, L. Valsa brasileira. **Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- DAVIDSON, M. Extreme municipal fiscal stress and austerity? A case study of fiscal reform after Chapter 9 bankruptcy. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 38, n. 3, p. 522–538, maio 2020.
- DWECK, E.; ROSSI, P. & OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.) **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- FRIEDMANN, J. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- FRIGGE, M. HOAGLIN, D.C., IGLEWICZ, B. Some implementation of the boxplot. **The American Statistician**. 43, 50-54. 1989.
- GRAY, M.; BARFORD, A. The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 541–563, 29 out. 2018.
- HUNGARO, L.; ALMEIDA, R. Austeridade fiscal, financeirização e saneamento urbano: notas preliminares a um debate necessário. **E-metropolis**, v. 11, n. 42, p. 21–31, 2020.
- KIM, Y. Limits of Property Taxes and Charges: City Revenue Structures After the Great Recession. **Urban Affairs Review**, v. 55, n. 1, p. 185–209, jan. 2019.
- KIM, Y.; WARNER, M. E. Shrinking local autonomy: corporate coalitions and the subnational state. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 427–441, 29 out. 2018.
- KIM, Y.; WARNER, M. E. Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. **Local Government Studies**, v. 47, n. 2, p. 234–252, 4 mar. 2021.
- LOBAO, L. et al. The shrinking state? Understanding the assault on the public sector. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 389–408, 29 out. 2018.
- LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, n.1, p. 1–41, jan. 2022.
- MCDONALD, D. A. Remunicipalization: The future of water services? **Geoforum**, v. 91, p. 47– 56, maio 2018.
- PECK, J. Austerity urbanism: American cities under extreme economy. **City**, v. 16, n. 6, p. 626–655, dez. 2012.
- PECK, J. Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 17– 44, 1 mar. 2014.
- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. **SAIS Review of International Affairs**, v. 29, n. 1, p. 49–66, 2009.



- PITOMBEIRA, D. F.; OLIVEIRA, L. C. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência & Saúde Coletiva**. 25(5), p. 1699- 1706. 2020.
- ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M.; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 40, p. 1-17. 2019.
- SERRANO, F.; BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 27, 2006.
- STIFTUNG, F. E. et. al. **Austeridade e Retrocesso** – Finanças públicas e política fiscal no Brasil, v. 1, São Paulo, 2016.
- TAVARES, F.; RAMOS, P. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 38, n. 3, p. 450–472, 17 dez. 2018.
- THEODORE, N. Governing through austerity: (Il)logics of neoliberal urbanism after the global financial crisis. **Journal of Urban Affairs**, p. 1–17, 12 jul. 2019.
- WARNER, M. E. Key issues in water privatization and remunicipalization. **Utilities Policy**, v. 73, p. 101300, dez. 2021.
- WARNER, M. E. Pragmatic Municipalism: Privatization and Remunicipalization in the US. **Local Government Studies**, p. 1–19, 4 jan. 2023.
- WARNER, M. E.; ALDAG, A. M. Re-municipalization in the US: a pragmatic response to contracting. **Journal of Economic Policy Reform**, p. 1–14, 25 set. 2019.
- WARNER, M. E.; CLIFTON, J. Marketisation, public services and the city: the potential for Polanyian counter movements. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 45–61, 1 mar. 2014.