

**DEMIAN CASTRO**

**MUDANÇA, PERMANÊNCIA E CRISE NO SETOR  
PÚBLICO PARANAENSE: UM BALANÇO DA TRAJETÓRIA  
ESTADUAL NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

**Tese apresentada ao Instituto de Economia da  
Universidade de Campinas para obtenção do título  
de Doutor em Economia, sob a orientação do Prof.  
Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado.**

**CAMPINAS**

**JULHO 2005**

UNIDADE	AC
Nº CHAMADA	C279m
T/UNICAMP	
V	EX
TOMBO SCI	66374
PROC.	16 P-00086-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	24/11/05
Nº CPD	

C279M

B.6 7d 373764

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

C279m Castro, Demian.  
Mudança, permanencia e crise no setor publico paranaense :  
um balanço da trajetoria estadual na segunda metade do seculo  
XX / Demian Castro. – Campinas, SP : [s.n.], 2005.

Orientador: Sergio Roberto Rios do Prado.  
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia.

1. Setor publico – Parana. 2. Federalismo – Brasil. 3. Finan-  
ças publicas – Parana. I. Prado, Sergio Roberto Rios do. II.  
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III.  
Título.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sou grato à Pós-Graduação do Instituto de Economia da Unicamp, que por longo tempo me manteve nos seus registros e pacientemente esperou pela minha tese. Ao Prof. Mariano Laplane, muito obrigado.

Ao professor Sérgio Prado, meu orientador, sem o qual este trabalho não teria sido possível e que me ajudou a descobrir os caminhos da investigação.

Aos professores da banca examinadora, por terem aceito participar e pelas críticas e sugestões.

À minha companheira Inês de todos estes anos de sonhos e luta. À Ivana, minha kryptonita, meu futuro. A Victória e David, filhos queridos que também souberam esperar em Campinas a resolução dos meus enredos. A Luna: profesora del silencio y la mirada. A mami, por su inagotable amor y valentia, pasajera de este mundo. A Eva e Holger, mis hermanos queridos. A meu Pai, sempre no cantinho do dojô.

E o que dizer aos amigos? Sem eles nada teria valido a pena. Igor, Zizo, Boni, Mariano, Ângela, Shima e Gustavo, me ajudaram a pensar e processar todos os dados da tese. Todos professores de valor. À Cris, que, com cuidado e presteza, realizou o trabalho de revisão; à Ana Batista, pela editoração primorosa; à Eliane Mandu, pelo imprescindível apoio na organização das tabelas. À Gedalva, pelas informações fornecidas e o testemunho franco dos dilemas da gestão das finanças públicas estaduais. Ao IPARDES e a todos seus pesquisadores raçudos, com os quais aprendi a caminhar pelo Paraná.

Obrigado, também, aos meus alunos que semanalmente me dão força para continuar defendendo um mundo mais justo.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	ix
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	xiii
<b>RESUMO</b> .....	xvii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1 O FEDERALISMO BRASILEIRO NAS ETAPAS DE FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO ESTADO NACIONAL</b> .....	7
<b>2 UMA SÍNTESE DA ECONOMIA PARANAENSE E DA SUA INSERÇÃO NAS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL</b> .....	45
2.1 A ECONOMIA PARANAENSE ATÉ OS ANOS SESSENTA .....	46
2.2 OS ANOS SETENTA E O PARANÁ: AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES .....	50
2.3 O PARANÁ NOS ANOS OITENTA: ESTAGNAÇÃO OU DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA ESTADUAL? .....	58
2.4 A ECONOMIA PARANAENSE NOS ANOS NOVENTA: ABERTURA E MUDANÇAS PRODUTIVAS .....	63
<b>3 FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE</b> .....	71
3.1 NOTAS SOBRE OS ATORES SOCIAIS E AS ETAPAS DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA ESTADUAL .....	76
3.2 ASPECTOS DA FORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE NAS DÉCADAS DE CINQUENTA E SESSENTA .....	80
3.3 O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE ENTRE 1970 E 1994 .....	92
3.3.1 A Etapa Autoritária entre 1970 e 1979 .....	92
3.3.2 Transição Democrática e Crise Fiscal-Financeira entre 1980 e 1989 .....	105
3.3.3 O Setor Público Estadual em Ajuste entre 1990-1994: a Influência dos Novos Enfoques .....	114
3.4 CRISE E REFORMA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL ENTRE 1995 E 2002 .....	117
3.5 A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO PARANÁ ENQUANTO VETOR DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAL .....	123
3.5.1 O Fundo de Desenvolvimento Econômico .....	126

3.5.2 O Projeto da Cidade Industrial de Curitiba .....	128
3.5.3 A Dilação do Prazo de Pagamento do ICM/ICMS .....	131
3.5.4 Os Programas da Década de Oitenta: PEFI, PEAP e PROIN.....	132
3.6 OS PROGRAMAS DA DÉCADA DE NOVENTA: BOM EMPREGO FISCAL E PARANÁ MAIS EMPREGOS: UMA SÍNTESE DOS ÚLTIMOS DOIS CICLOS DE GOVERNO .....	133
<b>4 AS FINANÇAS PÚBLICAS NO PARANÁ: EVOLUÇÃO E CRISE DO FISCO ESTADUAL ENTRE 1964 E 2002.....</b>	<b>139</b>
4.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS PARANAENSES NO REGIME MILITAR (1964-1984) .....	139
4.1.1 Comportamento das Receitas Orçamentárias.....	139
4.1.2 Comportamento das Despesas Orçamentárias.....	158
4.1.2.1 Despesas orçamentárias segundo categorias econômicas.....	161
4.1.2.2 Despesas orçamentárias segundo serviços e funções (1948-1984) .....	169
4.1.3 Resumo do Balanço Financeiro .....	181
4.1.4 Resumo do Balanço Orçamentário.....	184
4.1.5 Dívida Pública.....	184
4.1.6 Evolução de Alguns Indicadores de Despesas e Receitas .....	185
4.2 EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE A RECEITA E A DESPESA ORÇAMENTÁRIA COM A RENDA INTERNA E O PRODUTO INTERNO BRUTO ESTADUAL.....	190
4.3 SÍNTESE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS CONSOLIDADAS: ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA, ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA E ATIVIDADE EMPRESARIAL .....	192
4.4 AS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS PARANAENSES DURANTE AS ETAPAS DE TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA - 1985-2002 .....	195
4.4.1 Comportamento das Receitas Orçamentárias.....	197
4.4.2 Evolução das Receitas Orçamentárias Paranaenses em Relação ao Conjunto dos Estados Brasileiros e ao PIB Estadual .....	201
4.4.3 Comportamento das Despesas Orçamentárias segundo Categorias Econômicas .....	205
4.4.4 Evolução das Despesas Orçamentárias Paranaenses em Relação à Despesa Conjunta dos Estados Brasileiros e ao PIB Estadual.....	210
4.4.5 Evolução das Despesas Orçamentárias por Funções.....	213

4.4.6 Evolução das Despesas Orçamentárias Paranaenses em Relação à Despesa Conjunta dos Estados Brasileiros Segundo Função e ao PIB Estadual .....	220
4.4.7 Evolução de Alguns Indicadores de Financiamento Corrente e Receita de Terceiros/Receita Total .....	223
4.4.8 Dívida Pública .....	225
4.4.9 Considerações Sobre as Empresas Públicas Estaduais e os Serviços de Infra-Estrutura no Paraná.....	230
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	235
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	241
<b>ANEXO</b> .....	249

## LISTA DE TABELAS

1.1 PARTICIPAÇÃO DE CADA NÍVEL DE GOVERNO NAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DISPONÍVEIS - 1960-2000 .....	18
1.2 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO ICM/ICMS NAS REGIÕES E EM ESTADOS SELECIONADOS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE - 1980-2004 .....	40
1.3 VARIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO RELATIVA DA ARRECADAÇÃO DO ICM/ICMS NAS REGIÕES E EM ESTADOS SELECIONADOS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE - 1980-2004.....	42
2.1 PRODUTO INTERNO BRUTO, A PREÇOS DE MERCADO, DO BRASIL E DO PARANÁ - 1985-2003.....	65
2.2 DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA - PARANÁ - 1985/2000.....	68
4.1 RESUMO DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 1964-1984 .....	140
4.2 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 1964-1984.....	141
4.3 RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984.....	142
4.4 RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1956-1984 .....	144
4.5 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1956-1984.....	145
4.6 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984.....	147
4.7 RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO OS PRINCIPAIS COMPONENTES - PARANÁ - 1956-1984.....	148
4.8 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO PRINCIPAIS COMPONENTES - PARANÁ - 1956-1984 .....	149
4.9 COMPOSIÇÃO DO ICM – PARANÁ - 1969-1984.....	151
4.10 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO ICM - PARANÁ - 1969-1984 .....	152
4.11 ARRECADAÇÃO TOTAL DO ICM SEGUNDO REGIÕES E ESTADOS - BRASIL - 1970-1984.....	153
4.12 PARTICIPAÇÃO DO ICM TOTAL DOS ESTADOS NO TOTAL DA REGIÃO SUL - 1969-1984.....	155
4.13 RELAÇÃO ENTRE O PIB ESTADUAL A CUSTO DE FATORES E COMPONENTES DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 1970-1984.....	157

4.14 EVOLUÇÃO DA RENDA INTERNA DO PARANÁ E DAS DESPESAS DO GOVERNO ESTADUAL EM FUNÇÕES DE CARÁTER ECONÔMICO E SOCIAL - 1965.....	160
4.15 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984.....	162
4.16 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984.....	163
4.17 DESPESAS COM PESSOAL – PARANÁ - 1964-1984.....	165
4.18 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA COM PESSOAL - PARANÁ - 1964-1984.....	166
4.19 DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984.....	167
4.20 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984.....	168
4.21 DESPESAS COM OBRAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984.....	170
4.22 DESPESA ORÇAMENTÁRIA COM JUROS E AMORTIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1964-1984.....	171
4.23 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO SERVIÇOS - PARANÁ - 1948-1963.....	172
4.24 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO SERVIÇOS - 1948-1963.....	173
4.25 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - 1964-1967.....	175
4.26 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1968-1974.....	178
4.27 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1975-1981.....	179
4.28 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1982-1984.....	180
4.29 RESULTADO DO BALANÇO FINANCEIRO - PARANÁ - 1964-1984.....	182
4.30 RESUMO DO BALANÇO FINANCEIRO - PARANÁ - 1964-1984.....	183
4.31 RESUMO DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - PARANÁ - 1964-1984.....	186
4.32 DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1956-1984.....	187
4.33 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1956-1984.....	188
4.34 RELAÇÕES COM A RECEITA - PARANÁ - 1964-1984.....	189
4.35 RELAÇÕES COM A DESPESA - PARANÁ - 1964-1984.....	189
4.36 RELAÇÕES COM A RENDA INTERNA - PARANÁ - 1964-1969.....	190
4.37 RELAÇÕES COM O PIB A CUSTO DE FATORES - PARANÁ - 1970-1984.....	190
4.38 RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002.....	198



4.39 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002 .....	199
4.40 PARTICIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO AO CONJUNTO DOS ESTADOS BRASILEIROS E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001 .....	204
4.41 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002.....	207
4.42 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002 .....	208
4.43 PARTICIPAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO À DESPESA CONJUNTA DOS ESTADOS BRASILEIROS E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001 .....	212
4.44 DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1985-2002 .....	217
4.45 PARTICIPAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO À DESPESA CONJUNTA DOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO FUNÇÕES E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001 .....	222
4.46 INDICADORES DE FINANCIAMENTO CORRENTE - PARANÁ - 1985-2002.....	224
4.47 DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO GLOBAL- PARANÁ - 1984-2002 .....	227
4.48 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA PÚBLICA - PARANÁ - 1984-2002.....	228

## LISTA DE SIGLAS

ACARPA	- Associação de Crédito à Assistência Rural do Paraná
AGEPAR	- Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura do Paraná
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
BADEP	- Banco de Desenvolvimento do Paraná
BANESTADO	- Banco do Estado do Paraná
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional de Habitação
BRDE	- Banco Regional de Desenvolvimento da Região Sul
CEASA	- Centrais de Abastecimento do Paraná
CELEPAR	- Centro Eletrônico de Processamento de Dados
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CETEPAR	- Centro de Seleção, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal
CLASPAR	- Empresa Paranaense de Classificação de Produtos
CODEPAR	- Companhia de Desenvolvimento do Paraná
COHAB-CT	- Companhia de Habitação de Curitiba
COHAPAR	- Companhia de Habitação do Paraná
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONFAZ	- Conselho Nacional de Política Fazendária
COPEL	- Companhia Paranaense de Energia
CPE	- Centro de Promoções Econômicas
CRAFE	- Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado
DER	- Departamento Estadual Rodoviário
DNER	- Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
EMATER	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Paraná
FAMEPAR	- Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná
FDE	- Fundo de Desenvolvimento Econômico
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPEM	- Fundo de Participação dos Estados e Municípios

FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEPAR	- Fundação de Desenvolvimento da Educação do Paraná
IAPAR	- Instituto Agrônomo do Paraná
ICM	- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPE	- Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	- Imposto Territorial Urbano
IR	- Imposto de Renda
IUEE	- Imposto Único sobre Energia Elétrica
IVC	- Impostos sobre Valores e Consignações
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
PAEG	- Política Econômica do Governo Federal
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDC	- Partido Democrata Cristão
PEAP	- Programa de Estímulo às Atividades Produtivas
PEF	- Programa Especial de Financiamento à Indústria
PIB	- Produto Interno Bruto
PLADEP	- Plano de Desenvolvimento do Paraná
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PR	- Partido Republicano
PRAM	- Programa de Ação Municipal
PROIN	- Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo
PRP	- Partido de Representação Popular
PSD	- Partido Social Democrático

PSP	- Partido Social Progressista
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SANEPAR	- Companhia de Saneamento do Paraná
SEFA	- Secretaria de Estado da Fazenda
SERLOPAR	- Serviço de Loteria do Estado do Paraná
SUS	- Sistema Único de Saúde
TELEPAR	- Companhia de Telecomunicações do Paraná
UDN	- União Democrática Nacional
URBS	- Companhia de Urbanização de Curitiba
USAID	- Agência Americana para a Assistência Social

## RESUMO

O objetivo desta tese é examinar a evolução e as possíveis especificidades do Setor Público Estadual Paranaense durante as quatro décadas transcorridas a partir de 1964. Constatou-se que para poder executar políticas estaduais de desenvolvimento, os aparelhos públicos estaduais apresentaram ao longo do tempo graus elevados de coordenação e planejamento na intervenção, ordenamento organizacional, fiscal e financeiro e enorme capacidade de adaptação às injunções nacionais. O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro realiza um balanço do federalismo no Brasil, buscando estabelecer um cenário maior para acoplar a trajetória paranaense. O segundo faz uma síntese da economia estadual e suas transformações mais importantes a partir dos anos sessenta com referências às etapas ou fases de desenvolvimento regional brasileiro. O terceiro busca reconstruir a formação e desenvolvimento dos aparelhos e funções públicas na segunda metade do século XX. No quarto capítulo, apresentam-se séries longas de receitas e despesas orçamentárias visando demonstrar a existência, ao longo do tempo, de uma gestão das políticas e finanças públicas relativamente equilibrada e prudente, a qual será profundamente alterada na segunda metade dos anos 90. Nas conclusões procura-se sintetizar as principais questões levantadas e indicar a existência de um período relativamente longo de saúde fiscal e financeira e de capacidade de intervenção preservada. Esse padrão foi profundamente alterado a partir da vigência dos novos enfoques relativos à economia brasileira na década de 90, os quais também mudaram o conteúdo e direção das políticas de desenvolvimento.

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal desta tese é analisar a evolução do setor público estadual paranaense, indagando e refletindo sobre seu papel durante o regime autoritário, entre 1964 e 1984 e, depois, durante a transição e consolidação democrática. Essa indagação envolve questões relativas ao processo de desenvolvimento do estado do Paraná e suas relações com a economia brasileira e o desenvolvimento regional. Envolve, também, questões relativas à formação e desenvolvimento do Estado capitalista e das relações federativas no Brasil, elementos que condicionam o poder estadual e suas políticas de desenvolvimento.

Discutir a inserção do estado do Paraná na economia brasileira e na dinâmica regional e, também, a inserção do governo estadual no Estado brasileiro e no espaço federativo, apesar de necessário, talvez não seja suficiente para dirimir as dúvidas que surgem numa discussão sobre o papel do governo estadual num processo de desenvolvimento arbitrariamente recortado pelo autor desta tese em uma unidade federativa, inserido em fenômenos complexos e abrangentes de índole nacional e internacional. Contudo, o papel de um governo estadual em processos econômicos que apresentam desdobramentos na sua jurisdição traduz o poder econômico e político acumulado ao longo do tempo pelos diversos atores sociais que agem no espaço estadual, os quais a cada ciclo governamental podem produzir governos fortes ou fracos.

A capacidade de desenhar e executar políticas públicas variadas visando a algum tipo de desenvolvimento estadual, convergente ou não com estratégias nacionais, necessariamente leva à discussão das relações de poder federativas que alimentam o Estado brasileiro.

Essas relações de poder e, portanto, as ações dos governos estaduais são fortemente dependentes de, pelo menos, três aspectos: do peso econômico de cada

unidade na Federação; da maior ou menor habilidade das suas elites locais para tirar partido dela; e da gestão fiscal e financeira estadual no âmbito do federalismo fiscal.

Em certa medida, esta tese busca preencher uma lacuna existente nos estudos realizados nos últimos anos sobre aspectos específicos do processo de desenvolvimento do Paraná, nos quais não se observam esforços analíticos integrando a visão da ação estatal com as transformações econômicas verificadas, nem um esforço sistemático por integrar a visão do Paraná com a economia e o estado brasileiros. O propósito é demonstrar que, durante o período de análise, o governo estadual teve um papel fundamental na trajetória econômica do Paraná. Adicionalmente, essa influência foi exercida por meio de políticas de desenvolvimento, nem sempre explícitas, que até meados dos anos noventa guardavam forte relação com as políticas e aparelhos construídos durante o regime autoritário, em que pese alguma mudança de foco gerada pelo processo de democratização. Na segunda metade daquela década, observou-se que a ação pública estadual, quando foi dominada pelas diretrizes neoliberais de reforma do Estado, caracterizou-se pelo seu caráter “autônomo e agressivo”, bastante influenciado pela abertura da economia e pelas perspectivas de inserção do estado no cenário internacional.

A discussão de fundo se refere a questões que freqüentam há tempo os temas acerca do desenvolvimento latino-americano e brasileiro, desde os anos cinquenta até a década de noventa. As esferas de governo, durante os anos de crescimento sustentado, aderiram ao desenvolvimentismo em graus diversos e adaptados às condições regionais. Esse paradigma talvez tenha tido influência secundária no processo de desenvolvimento real, mas seria temerário negar que serviu para orientar, organizar e justificar funções e gastos públicos. As idéias de origem cepalina contribuíram não apenas para fundar projetos industrializantes nacionais, mas também para que regiões menos favorecidas pelos ciclos de investimentos desenvolvimentistas pudessem passar a entender a industrialização como um fenômeno central do processo de modernização.

A Cepal não deu conta dos processos políticos formadores das elites regionais e nacionais – talvez, para amparar-se na segurança do parecer técnico, evitou referir-se aos entraves políticos da mudança estrutural. Nos anos setenta, o “Estado desenvolvimentista” abrigava vias de desenvolvimento capitalista que, certamente, pouco ou nada deviam aos conceitos de cidadania ou democracia. O desenvolvimentismo mimetizava-se com processos de acumulação industrial apoiados em condições agrárias perversas de origem colonial. Uma parte do desenvolvimentismo, a mais identificada com regimes autoritários, visualizava única e exclusivamente a mudança econômica sem as angústias decorrentes da consideração dos custos sociais da acumulação *a outrance*.

No estado do Paraná, durante a vigência desse ciclo de crescimento contraditoriamente alimentado pelo mito desenvolvimentista, observou-se que a estruturação dos aparelhos públicos compatíveis ao processo de acumulação em muito se beneficiou do ordenamento público e de propostas cepalinas. O “desenvolvimentismo cepalino” alimentou a crença, em alguns meios importantes do planejamento estadual, de que existiria um projeto de desenvolvimento produzido por condições endógenas. Embora a ação pública estadual não possa ser encapsulada nesse mito no período autoritário, inclusive até meados dos anos noventa, não se deve subestimar o estudo ou a discussão dos fatores responsáveis pela manutenção pública de certos atributos do estado desenvolvimentista ligados à gestão fiscal e à capacidade de manter saudáveis as partes responsáveis pela intervenção. No caso do Paraná, até meados dos anos noventa é possível observar uma esfera pública com traços desenvolvimentistas ainda não colapsada ou invadida pelas condições gerais da crise fiscal e financeira do estado. Contudo, a sobrevida desenvolvimentista dos aparelhos públicos estaduais pouco contribuiu para a produção de resultados sociais diferentes daqueles ocorridos no restante do país, de modo que na segunda metade dos anos noventa, independentemente de condições fiscais, o governo estadual absorveu as diretrizes estratégicas do ideário neoliberal, em parte por causa dos difíceis anos 80, em parte, também, pela força das mudanças do capitalismo e sua influência nos destinos do Brasil.



É necessário fazer alguns alertas. Primeiro, a análise concentrou-se num campo do setor público estadual que não dá conta do seu universo, pois não trata diretamente das suas instituições financeiras nem das suas empresas estaduais, em particular, a Copel, na qual germinaram algumas idéias pioneiras do planejamento paranaense. Uma análise futura do setor público paranaense deveria resgatar o papel do Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep), do Banco do Estado do Paraná (Banestado) e das empresas públicas estaduais. No entanto, as referências, ao longo do texto, sobre a situação financeira, capacidade relativamente ativa de atuação, envolvendo investimentos e financiamento, são seguras e podem ser constatadas em vários documentos oficiais e não oficiais estaduais e federais. Segundo, cabe esclarecer que como não foi possível apresentar uma periodização unificada, cada capítulo trabalha com ciclos temporais diferentes que traduzem movimentos de objetos analíticos diferentes. No entanto, uma hierarquização e definição dos objetos que perfazem o setor público estadual pode tornar claro que não há contradição entre os diversos "tempos" mas uma quantidade maior de perguntas não respondidas.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se de modo sucinto um balanço evolutivo do Estado brasileiro e do federalismo desde o século XIX até o começo do século XX. Intenta-se resgatar aspectos constitutivos responsáveis pela existência de uma federação com forte participação dos estados mas, ao mesmo tempo, muito pouco levada a desenvolver relações cooperativas, cenário reforçado pela crise do Estado e pelo desaparecimento de iniciativas federais estruturantes. A idéia é construir um cenário maior a definir o espaço onde o Paraná se moveu ao longo das últimas décadas.

No segundo capítulo, procura-se mostrar uma visão da evolução da economia paranaense, desde o final dos anos sessenta até o começo do século XXI. Utiliza-se como recurso expositivo a subdivisão do texto por décadas, permitindo um ordenamento temporal do espaço das mudanças constatadas. Quando possível, tenta-se focalizar os impactos sociais das profundas e aceleradas mudanças econômicas que

ocorreram desde os anos setenta. Ao final de cada período analisado, tenta-se entrelaçar os movimentos da economia estadual com as etapas do desenvolvimento regional brasileiro.

No terceiro capítulo, examina-se a constituição e o desenvolvimento dos aparelhos e funções públicas estaduais para, depois, mostrar uma etapa de mudança e crise dos aparelhos públicos com funções pouco explícitas na segunda metade dos anos noventa.

No quarto capítulo, apresenta-se um balanço da evolução das finanças públicas estaduais, procurando discutir a vigência e as características da gestão fiscal e financeira do governo estadual em seus diversos ciclos desde os anos sessenta até o limiar do século XXI. As questões aí discutidas levam a uma reflexão sobre um tema pouco debatido no estado do Paraná e que diz respeito a seu papel e projeção na Federação. Em grande medida, as indagações remetem para a possibilidade de desenhar e executar políticas públicas eficazes, capazes de substituir a marca da agressividade e autonomia típica dos últimos anos por uma outra, mais solidária, cooperativa e instigante em condições de introduzir novos dados no “jogo federativo” do país. Essa empreitada, nada fácil, terá que enfrentar desafios que passam, entre outras coisas, por dificuldades fiscais e financeiras, novos arranjos público-privados, um setor público bastante alterado e, finalmente, um Estado brasileiro que até o momento tem demonstrado estar pouco preparado para retomar seu intransferível papel de condutor da Federação.

Nas considerações finais, busca-se recuperar as principais questões levantadas ao longo do estudo sobre o papel e as mudanças do setor público estadual nas transformações econômicas do estado do Paraná. Chama-se a atenção para o que parece ser uma das especificidades do Estado do Paraná: a capacidade de manter, até meados dos anos noventa, sob conjunturas diversas, um setor público ordenado e em condições de elevada adaptação, capaz de apresentar-se muito ativo e consideravelmente estruturante da dinâmica econômica estadual.

A dificuldade do tema escolhido, que intenta focar as políticas de desenvolvimento executadas numa unidade da federação, constitui, talvez, o maior desafio da empreitada. Trata-se de resgatar traços específicos de uma trajetória estadual, realizando, ao mesmo tempo, certos recortes analíticos no sentido de estabelecer uma tênue fronteira entre fenômenos locais e fenômenos nacionais.

## **1 O FEDERALISMO BRASILEIRO NAS ETAPAS DE FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO ESTADO NACIONAL**

O estudo sobre o federalismo refere-se à análise da distribuição de poder entre esferas de governo que compõem um Estado nacional. Em alguma medida, a dimensão federal do Estado e o exercício de governar, numa nação, podem ser entendidos, a título de aproximação, como uma divisão do trabalho específica que distribui ao longo do tempo, entre as unidades federadas, direitos e deveres expressos, de modo geral, na produção de bens públicos e semipúblicos. Contudo, muitas vezes essa divisão do trabalho é mais uma constatação *ex post* do que um arranjo explícito entre as unidades federativas.

Por outro lado, esse aspecto concreto também é traduzido pela existência de anéis de poder regional que “originalmente” se estabeleceram na Nação e que, em última instância, são os executores no processo de construção das estruturas governamentais subnacionais, responsáveis também pela construção de arranjos federativos frouxos. O Estado, enquanto categoria produzida no processo de constituição do capitalismo no Brasil, carrega inúmeras marcas desses anéis de poder presentes desde o período do Império, no século XIX. Desde essa época, os arranjos federativos traduzem concretamente as dificuldades de constituição do Estado no âmbito de uma formação capitalista tardia e periférica. Não é a intenção desta parte do trabalho discutir a validade ao longo do tempo dessa afirmação, por demais estudada no Brasil. Apenas para ilustrar, basta citar o processo de constituição do mercado de trabalho assalariado inserido numa sociedade escravocrata, que, na impossibilidade de continuar usufruindo seus privilégios, avançando no século XX, perpetuou sobre as formas de trabalho a superexploração e a violência da acumulação primitiva, e, por sua vez, a influência deste conflito entre o atrasado e o moderno na constituição tardia, nos anos trinta, da legislação trabalhista, de inspiração fascista, destinada aos trabalhadores urbanos, num

país de população majoritariamente rural que sempre teve negada uma reforma agrária. Em condições de difícil avanço da indústria capitalista, essa legislação traduzia a necessidade de blindar os interesses dos capitalistas e trabalhadores que surgiam à margem dos diversos blocos agroexportadores.

É possível afirmar que, na falta de um mercado interno integrador, as relações federativas eram pouco desenvolvidas e que, nesse contexto, a Federação era muito mais a expressão do atraso do que a da modernização decorrente do avanço da industrialização. A outra face desse mesmo problema diz respeito ao processo de integração comercial impulsionado pela industrialização concentrada em São Paulo desde início do século XX e que ganha novo alento a partir da crise dos complexos agroexportadores nos anos trinta.

Nesse sentido, as relações federativas presentes desde a independência do país antecedem temporalmente o processo de constituição da indústria ou das forças produtivas especificamente capitalistas, em cujo seio é gerado o Estado capitalista. Entre a independência nacional, em 1822, e a implantação da indústria pesada em fins dos anos cinqüenta, o Estado brasileiro foi com muita freqüência caudatário dos anéis de poder regional, enfrentando resistências em sua tarefa de centralização e unificação do poder de cunho capitalista. No entanto, não convém negar o papel do governo central na resolução das crises periódicas do principal complexo agroexportador capitalista do país até os anos trinta e, depois, durante o Estado Novo para romper com as autonomias regionais de base agrário-exportadora.

O objetivo deste capítulo é discutir as relações federativas no Brasil sem perder de vista a questão da formação do Estado capitalista no Brasil até o início dos anos sessenta. Estudando esse fenômeno, Draibe (1985) caracteriza um Estado de transição ao capitalismo que se encerra após o Plano de Metas. Para a autora, nesse período a centralização federativa do Estado foi sendo constituída num processo

contraditório, não linear, que, entre outras coisas, traduz as dificuldades de integrar a Nação sem a existência de forças produtivas especificamente capitalistas.

A estruturação do Estado, entre 1930 e 1960, não pode ser entendida como um processo linear e contínuo de expansão e centralização. Constitui antes um movimento desigual, descontínuo, e se fez sob uma forma particular, exprimindo a ação histórica concreta dos setores sociais em conflito, nos distintos e sucessivos “equilíbrios de poder” entre forças políticas heterogêneas. Os limites deste processo se enraizam e se movem em quadros sociais e políticos precisos. Vistos seja pelo lado dos conflitos intraburocráticos, seja pelas formas prevaletentes de controle social sobre o Estado – os distintos tipos de corporativização de interesses, os vários mecanismos de privatização e feudalização do Estado – esses limites expressavam, em última instância, a natureza e a “disposição” das forças sociais em pugna, e sua transformação nas distintas configurações que estabeleceram ao longo das décadas de 30 a 60 (DRAIBE, 1985, p.55).

Dentro dessa linha de análise, parece interessante estabelecer no estudo do federalismo um grande divisor de águas no limiar das décadas de cinquenta e sessenta, buscando caracterizar também uma grande etapa de formação do federalismo vinculado às possibilidades de constituição da indústria pesada e do mercado interno nacional. Segundo Draibe (1985, p.79): “A ampliação das bases fiscais do Estado foi relativamente lenta, no período em pauta, e os recursos de que dispunha a União tiveram crescimento inferior ao da renda nacional.”

Na verdade, para além da questão dos movimentos de centralização e descentralização, esse divisor de períodos pressupõe que o desenvolvimento das relações federativas passa pelas condições materiais capazes de gerar circuitos nacionais para o capital. Nesse sentido, o federalismo muda de natureza com a integração nacional propiciada pela instalação da indústria pesada. Essa demarcação temporal, que não nega a complexidade dos fenômenos de distribuição do poder pré-anos sessenta, também rebate sobre a natureza da discussão sobre os graus de autonomia ou subordinação dos governos subnacionais ao governo central. A constatação da existência de graus relativamente elevados de descentralização e autonomia desde a República Velha até 1964, salvo o interregno centralizador do Estado Novo, como já foi dito,

expressa mais as dificuldades da formação nacional do que um contexto federativo que deliberadamente envereda pela descentralização e concessão de graus elevados de autonomia para melhor produzir bens públicos e semipúblicos. Varsano (1996, p.24) afirma que os maiores desafios do federalismo brasileiro, independentemente dos ciclos de maior ou menor centralização tributária, tem sido atender ao ideal de, por um lado, assegurar autonomia política e financeira aos estados e, por outro, garantir a coordenação e sistematização nacional dos instrumentos fiscais. Portanto, se a existência de bases materiais e mecanismos fiscais adequados é condição necessária para gerar fundos públicos capazes de articular a federação, ela não é suficiente para garantir a melhor escolha e distribuição de bens públicos e semipúblicos entre as suas esferas.

Nesse longo período de formação, o estado do Paraná não ocupa uma posição relevante no conjunto das unidades federadas, tanto pela falta de peso econômico das atividades predominantes (como será visto no próximo capítulo) quanto pela falta de peso político no governo central. A situação começa a mudar na década de cinquenta quando, no bojo da industrialização do Plano de Metas, surgem de modo mais explícito estruturas governamentais preocupadas com o planejamento e a implantação de alguns serviços de infra-estrutura (energia elétrica e rodovias) e, não menos importante, condições objetivas para a realização de tais iniciativas.

A seguir, caracteriza-se o federalismo brasileiro desde a República Velha, entre 1888 e 1930, até o período mais recente de crise do Estado nacional e globalização financeira. A idéia é elaborar um marco geral que permita inserir o estado do Paraná na Federação. Na análise das duas últimas décadas, o texto estará mais entrelaçado com questões de política econômica, já que a crise do padrão de financiamento impôs a prática de medidas que afetaram as finanças públicas federativas e com freqüência jogaram contra as demandas sociais originadas em sincronia com o avanço da democratização do país.

O primeiro período refere-se à República Velha e ao pacto oligárquico que, *a posteriori*, surgiu como categoria síntese para caracterizar o relacionamento nacional entre os vários anéis (ou blocos) de poder e respectivos complexos exportadores sob o domínio do cafeeiro. Por esse pacto, os vários grupos de poder regional, sob a condição de continuar a manter, nas respectivas jurisdições, os mecanismos de superexploração e violência sobre a força de trabalho e de apropriação unilateral dos aparelhos públicos subnacionais, subscreviam a existência de um poder central. A era dos chamados “arquipélagos regionais” num vastíssimo território como o brasileiro, permitiu que esse padrão de relacionamento tácito sobrevivesse, apesar das suas contradições, pois o pacto não assegurava a equalização de ganhos diante da superioridade econômica do complexo cafeeiro. Este, em geral, ditava os rumos da política econômica.

Segundo Varsano (1996), a República brasileira herdou do Império quase toda a estrutura tributária que vigorou até os anos trinta. A Constituição de 1891, apontando para uma república federativa, concedeu aos estados um novo *status* político pelo qual poderiam atuar em qualquer área do seu interesse usando recursos originados dos impostos de exportação, operações de dívida pública e empréstimos externos. Definindo competências tributárias, a União ficou com o imposto de importação, taxas diversas e direitos sobre a entrada e saída de navios. Nesse cenário, os estados com complexos agroexportadores mais dinâmicos, em especial o cafeeiro, saíam-se beneficiados. Para uma parcela importante de estados mais frágeis, não restou outra alternativa senão usar e abusar da tributação sobre operações interestaduais de compra e venda de mercadorias, criando entraves para o desenvolvimento do mercado interno. De resto, como havia autonomia para legislar sobre tributos, os estados puderam introduzir inúmeros outros impostos sobre operações diversas de âmbito estadual, porém sem resultados consistentes em termos de arrecadação. Desde cedo, portanto, um conjunto relevante de estados com menor dinamismo econômico se tornou dependente da capacidade política de obter parcelas de recursos do orçamento da



União.<sup>1</sup> Note-se que esse formato tributário foi bastante eficaz para sustentar os interesses cafeeiros e, ao mesmo tempo, atender aos requisitos do crescimento industrial produzido pela dinâmica do complexo cafeeiro (LOPREATO, 2002, p.15 e segs.).

Esse pacto oligárquico e o federalismo fiscal correspondente ganhavam validade na ausência de mecanismos centralizadores do Estado. A crise dos complexos, em especial do cafeeiro, e a Revolução de 1930 abriram um novo período marcado pelo avanço na construção de aparelhos centralizadores do Estado no seio da dinâmica de industrialização restringida. As novas possibilidades de crescimento, em virtude da expansão, principalmente da indústria de bens de consumo salário, ajudaram a abrir as fronteiras internas que diferenciavam as várias economias para fora e separavam os estados brasileiros, impedindo sua integração comercial.

Entre 1930 e 1945, interregno marcado quase integralmente pelo autoritarismo do Estado Novo, avançou a construção dos aparelhos centralizadores do Estado e, portanto, a capacidade de intervenção econômica e social da União em detrimento dos estados. Embora tenha havido mudanças importantes em termos de principais impostos arrecadados (no âmbito da União, o imposto de importação cedeu lugar, primeiro, ao imposto de consumo e, depois, ao imposto de renda; nos estados, por sua vez, o imposto de exportação deu lugar ao impostos sobre valores e consignações – IVC, criado em 1934), refletindo uma dinâmica econômica mais endógena, não houve grandes mudanças na distribuição intergovernamental e regional da receita tributária total. Varsano (1996) e Lopreato (2002) coincidem em afirmar que o formato institucional do federalismo fiscal manteve inalteradas as características pré-

---

<sup>1</sup>Segundo Lopreato (2002, p.18), “As receitas dos impostos interestaduais constituíam norma e representavam parcela importante da receita tributária de que os governos estaduais se valiam para atender aos gastos. Entretanto, sem dispor de autonomia financeira para suprir os requerimentos de acumulação, eles reproduziam suas formas internas de dominação pela articulação específica que mantinham com a União, seja por meio de transferências fiscais, seja simplesmente por manejos de inserção no próprio orçamento federal, política de emprego ou política de clientela junto aos órgãos federais.”

1930: bastante autonomia para as unidades mais dinâmicas e elevada dependência das unidades economicamente mais frágeis.

Com o fim do Estado Novo em 1946, o país iniciava um ciclo democrático até o golpe militar de 1964, período de quase vinte anos em que houve muitas mudanças na base econômica, no Estado e na Federação. No âmbito dos estados, constatou-se certa recuperação do poder perdido, mesmo porque a reabertura do Congresso Nacional significava recuperar a expressão política das elites regionais.<sup>2</sup> Embora a nova Constituição não tenha alterado profundamente os traços mais característicos do sistema tributário de 1934 e 1937, houve um esforço bastante claro e relativamente contínuo no sentido de coordenar e sistematizar os instrumentos fiscais e as competências tributárias. No entanto, o espaço para a introdução de alterações no campo tributário pelos estados e, a partir de 1946, pelos municípios, continuou sendo amplo e, mais grave, gerador de enorme ineficácia do esforço arrecadador conjunto das três esferas de governo. Nesse período observou-se alguma perda de participação da União na arrecadação da receita total em contraposição a um ligeiro ganho de participação dos governos estaduais.

Durante os “cinquenta anos em cinco” de Juscelino Kubistchek, em que foi completada uma primeira etapa de instalação da indústria pesada e, portanto, das bases materiais necessárias para completar a formação, ou encerrar a transição, do Estado capitalista, o pacto do poder estabeleceu um relacionamento federativo que ilustrava os obstáculos que o presidente não queria enfrentar caso desejasse ser bem-sucedido no Plano de Metas. Mais uma vez, a instalação dos setores modernos não deveria ser objeto de disputas regionais, sob o risco de inviabilizar o projeto industrializante; grosso modo, a implantação da indústria pesada não deveria passar por

---

<sup>2</sup>Segundo Rodriguez (1995, p.441): “O intervalo democrático de 1946 até 1964 foi um período de ampliação da participação e competição eleitoral, fortalecimento jurídico e político dos municípios e reconquista das autonomias estaduais. Ainda assim, já não foi possível recompor o estadualismo nos moldes do período 1907-1930, conhecido na literatura como “Política dos governadores”, pois as bases estruturais e políticas do País tinham sido alteradas no período anterior.”

barganhas dos anéis ou blocos regionais de poder. É bastante conhecido o fato de que, para efeitos do Plano, foi montado o que, depois, foi conhecido como um Estado *paralelo* bem representado pelos chamados grupos executivos e pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial. Este arranjo de poder reservou os recursos orçamentários para acomodar os interesses regionais e, simultaneamente, financiava déficits fiscais crescentes através da emissão monetária, cujos efeitos inflacionários eram precariamente controlados pela expansão acelerada do produto e a entrada de capital estrangeiro.

No entanto, a mudança da base material demonstrava seu anacronismo em relação ao arsenal de impostos e taxas disponíveis, isto é, a consolidação de uma economia industrial não pôde traduzir-se em elevação das receitas públicas porque estas ainda focavam um cenário econômico que estava sendo superado. Durante e após o Plano de Metas, as limitações do arranjo fiscal brasileiro foram se tornando cada vez mais evidentes, e as dificuldades desse padrão de financiamento público, nos primeiros anos da década de sessenta, mostravam seu esgotamento histórico. Apesar de ter conquistado bases materiais capitalistas, o Estado brasileiro, durante o esgotamento do ciclo de investimentos, foi dardejado por inúmeras demandas e mostrou-se incapaz de atendê-las sem mudar o arcabouço institucional do sistema tributário e do seu padrão de financiamento, o que, obviamente, envolvia o redesenho do federalismo fiscal. Até esse momento o federalismo brasileiro pouco ou nada tinha feito para superar os graves problemas regionais do país, apesar dos inéditos e insuficientes mecanismos de redistribuição da renda pública de 1946.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, em muitas unidades federativas, como é o caso do Paraná, as transformações propiciadas pela execução do Plano de Metas levaram a se pensar a industrialização como uma possibilidade real.

---

<sup>3</sup>Segundo Varsano (1996, p.5): “Assim, embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a discriminação de rendas entre esferas de governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos. Este sistema foi, mais tarde, já no início da década de sessenta, reforçado pela Emenda Constitucional número 5, que atribuiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo e aumentou de 10 para 15% a participação dos mesmos no IR.”

A crise do início dos anos sessenta envolve o esgotamento da forma de Estado e Federação que vinha sustentando a transformação produtiva. Representava o encontro das pendências mais importantes não resolvidas durante a formação nacional, como, por exemplo, a reforma agrária. Ao mesmo tempo, a crise traduzia a inexistência de um padrão de financiamento adequado aos requisitos de uma nação inserida dinamicamente na onda expansiva da segunda revolução industrial nos anos dourados do capitalismo.

Desde sempre, crises são momentos históricos reveladores dos vícios da formação nacional. Quarenta anos depois, no começo do século XXI, o aprendizado dessa crise passa pelo resgate das questões que se abriam nesse momento para o desenvolvimento capitalista. Seguindo Draibe (1985), pensamos nas vias de desenvolvimento que a crise poderia produzir. Embora tanto tempo depois muitos aspectos daqueles anos possam ser resgatados e elevados à condição de conduzir o futuro, pensamos que a crise do início dos anos sessenta e seu desfecho trágico abririam a possibilidade histórica de fazer a *revolução do Welfare State* no Brasil, atendendo aos desafios da construção de uma democracia de massa. Mas essa tarefa moderna certamente esbarraria na magnitude de algumas pendências históricas, cuja solução, na segunda metade do século XX, requisitaria enormes mudanças nas estruturas de poder caso, por exemplo, fosse tentada uma reforma agrária num país de maioria rural, sem direitos sociais, com uma agricultura ainda precariamente industrializada e com enormes massas de população urbana à margem do processo de industrialização, desde sempre empobrecidas e também sem direitos sociais. Redistribuir o poder significava diminuir o peso das forças centrífugas que vinham marcando as relações federativas.<sup>4</sup> O

---

<sup>4</sup>Segundo Rezende e Afonso (2002, p.9): “As raízes do problema se alimentaram das enormes desigualdades regionais. Não por acaso, os momentos de virada desses ciclos estão associados a mudanças no ambiente socioeconômico que enfraqueceram as forças que sustentavam o *status quo*. A questão em pauta era a crescente preocupação em outras regiões – principalmente o Sul e o Nordeste – com o domínio cada vez maior do Sudeste – São Paulo e Minas Gerais – nos assuntos econômicos e políticos, após a abolição da escravatura e o primeiro movimento de industrialização. A região mais próspera exigia um papel menor para o governo central e mais autonomia estadual. As mais atrasadas viam em um governo federal forte a única maneira de fazer seus interesses prevalecerem no planejamento de políticas de desenvolvimento.”

aprofundamento democrático trazia em si a possibilidade de transformar essa população em consumidora de massa, dando novo destino à via capitalista. Essa questão assumia quase que simultaneamente uma dimensão regional, pois a construção do mercado interno e a integração nacional vinham, ao longo do tempo, trilhando um caminho fortemente concentrado em um estado da Federação e na região por onde o Brasil começou, por demais populosa, sofrendo os piores males do subdesenvolvimento. A construção dos alicerces desse edifício social exigia enfrentar, previamente, entre outras questões igualmente relevantes, a reforma agrária e a questão regional.

Essa utopia foi enterrada com o golpe, que deu novo sentido às reformas necessárias. Embora em caráter menos explosivo e sob condições distintas, a região Sul também vinha explicitando seu desconforto com o perfil espacial da industrialização. A partir de 1964, a acumulação de capital e o crescimento econômico em si ganharam relevância, caminhando durante quase vinte anos sem as instituições sociais do *Welfare State*, sem os componentes sociais e políticos capazes de produzir desenvolvimento capitalista com equidade. No plano regional, pelo menos até meados dos setenta, foi difícil observar sinais de reversão das tendências concentradoras do crescimento econômico, agravadas durante a vigência do “milagre econômico”.

As reformas realizadas pelo governo militar nos primeiros anos do regime autoritário visavam, em última instância, dotar o Estado monopolista de aparelhos, fundos e instrumentos para conduzir o processo de acumulação de capital no país. O desempenho desse papel significava reforçar uma antiga função do Estado brasileiro vinda das décadas de formação, qual seja, a de árbitro geral dos conflitos entre os diversos blocos de poder, incluindo, aqui, os blocos de capital, em especial o estrangeiro. O desempenho desse papel estratégico relativo à acumulação de capital e a intermediação de todos os grupos de interesses traduziram-se em enorme concentração de poder econômico e político no governo federal.

Sob o regime militar iniciou-se uma nova etapa do federalismo brasileiro. Em primeiro lugar, as relações federativas caminharam em direção a um padrão de

relacionamento fortemente centralizado, expresso política e economicamente na concentração do poder decisório no governo federal. Observe-se, contudo, que as relações federativas apoiadas em relativa descentralização e autonomia dos governos estaduais foram mantidas até pouco depois de 1967. Nas suas intenções a reforma tributária visava manter esse perfil, mas, com a edição do Ato Institucional n.º 5, em 1968, o regime acelerou o percurso centralizador.<sup>5</sup>

Diferentemente da era de formação do Estado e do federalismo, agora existiam bases materiais capazes de gerar recursos fiscais para bancar os novos arranjos. As ações do regime militar, antes mesmo da reforma tributária, permitiram melhorar o desempenho dos tributos disponíveis e, a partir da reforma, realizou-se a adaptação do sistema às condições vigentes de acumulação de capital. O desempenho da carga tributária em relação ao PIB brasileiro ilustra, sob esta ótica, o sucesso das mudanças. A tabela 1.1 mostra que, em 1965, a receita tributária total disponível representava 19% do PIB e, em 1972, 26%. Também pode-se observar como a União aumentou sua participação na receita tributária disponível total em detrimento dos estados e dos municípios, 54,8% em 1965 e 69,1% em 1977. Os estados, que abocanhavam 35,1% em 1964, passaram para 22,3% em 1977.

Ao mesmo tempo, as relações entre as esferas de governo ganham complexidade pela multiplicação de novos canais de relacionamento financeiro proporcionados principalmente pela administração descentralizada (empresas estatais, fundações e autarquias) e por uma rede de mecanismos de crédito (que remetem à reforma financeira).

---

<sup>5</sup>“A crise política de 1968, culminando com a promulgação do AI-5, marcou um momento de forte centralização política e o abandono da retórica liberalizante adotada até então. A consolidação do regime autoritário tornou possível aos mentores oficiais livrarem-se das amarras institucionais e conduzirem suas ações com graus de liberdade desconhecidos” (LOPREATO, 2003, p.53).

TABELA 1.1 - PARTICIPAÇÃO DE CADA NÍVEL DE GOVERNO NAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS  
DISPONÍVEIS - 1960-2000

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL (% do PIB)	FEDERAL			ESTADUAL	LOCAL
		Total	Imposto <sup>(1)</sup>	Contribuições Sociais <sup>(2)</sup>		
1960	17,4	59,5	59,5	-	34,1	6,4
1965	19,0	54,8	54,8	-	35,1	10,1
1970	26,0	60,8	60,8	-	29,2	10,0
1971	25,3	62,8	62,1	0,8	27,3	9,9
1972	26,0	63,8	61,8	2,1	26,9	9,2
1973	25,0	64,5	61,4	3,1	26,3	9,2
1974	25,1	66,4	62,6	3,8	25,2	8,4
1975	25,2	68,0	63,7	4,3	23,3	8,7
1976	25,1	68,1	63,5	4,7	23,1	8,8
1977	25,6	69,1	64,2	4,9	22,3	8,6
1978	25,7	68,1	63,1	5,0	23,3	8,6
1979	24,7	68,0	63,3	4,7	22,7	9,3
1980	24,5	68,2	64,0	4,2	23,3	8,6
1981	25,3	68,4	64,3	4,2	22,3	9,3
1982	26,3	69,0	64,1	4,8	22,1	8,9
1983	27,0	69,8	64,0	5,8	21,3	8,9
1984	24,3	65,8	60,1	5,7	24,1	10,1
1985	24,1	62,7	56,7	5,9	26,2	11,1
1986	26,2	60,9	54,2	6,7	27,0	12,1
1987	23,8	64,1	58,0	6,2	23,3	12,6
1988	22,4	60,1	55,2	4,9	26,6	13,3
1989	24,1	61,1	52,9	8,1	25,0	13,9
1990	28,8	58,9	47,7	11,2	27,6	13,5
1991	25,2	54,6	43,2	11,4	29,6	15,7
1992	25,0	56,9	45,6	11,3	28,1	14,9
1993	25,8	57,8	44,6	13,2	26,4	15,8
1994	29,8	59,3	40,3	19,0	25,1	15,6
1995	29,4	56,2	41,7	14,5	27,2	16,6
1996	29,1	56,0	42,6	13,5	27,6	16,3
1997	29,6	56,2	40,9	15,4	27,7	16,1
1998	29,6	56,2	41,6	14,6	26,6	17,2
1999	31,7	57,0	38,9	18,1	26,0	17,0
2000	32,7	56,7	36,7	20,1	26,4	16,9

FONTE: Varsano et al. (1998) e Araújo (2001)

NOTA: Tabela extraída de Rezende e Araujo (2002)

(1) Impostos, contribuições para a previdência social e seguro desemprego.

(2) Impostos sobre transações, sobre transações financeiras e sobre lucro líquido.

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais e o federalismo tributário apresentaram vários ciclos com características bastante específicas. O primeiro, relativamente curto, entre 1964 e 1966; o segundo, entre 1967 e 1976; e o terceiro, entre 1977 e 1984. Optamos por manter o ano de 1984 como sendo aquele que marca o fim da ditadura e o começo da transição democrática.

Esses ciclos envolvem, primeiro, o clássico movimento pendular entre centralização e descentralização e, segundo, independentemente do posicionamento do pêndulo, o progressivo esgotamento do sistema fiscal e a reprodução de práticas de gestão descoladas de parâmetros de disciplina fiscal. Ao longo desses anos, o governo federal intentou dobrar ou cooptar os blocos de poder regional em prol das suas estratégias, que envolveu quase sempre a concessão de recursos mediante investimentos federais, operações de crédito ou transferências negociadas num cenário caracterizado pelo estrangulamento financeiro dos governos subnacionais. Essa cooptação passou pelas reformas políticas que o regime fez, superdimensionando a representação política das regiões mais atrasadas e dependentes do governo federal. Esse acerto com as regiões atrasadas envolvia o sistema de representação de fachada criado pelo regime e, também, o sistema de transferências governamentais. No geral, ao longo do período militar prosperou a idéia de que o endividamento não guardava correlação com a situação fiscal das unidades federadas.

Durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o uso desses recursos de cooptação não produziu uma política nacional de desenvolvimento regional capaz de enterrar historicamente as forças centrífugas da Federação, ao contrário, reforçava suas motivações e reproduzia nos governos estaduais e municipais a crença de que o ordenamento fiscal e financeiro era um atributo de menor importância nas ações públicas, numa etapa do capitalismo marcada pela liquidez internacional. A desconcentração propiciada pelos investimentos desse plano, ainda que tenha introduzido novos atores na dinâmica política das regiões periféricas receptoras, não alterou nem modernizou os esquemas de



poder vigentes, entre outras coisas, seu enfoque economicista reforçava a dicotomia entre o campo das realizações econômicas e o campo social. Em última instância, o maior peso no PIB, conquistado por algumas áreas periféricas, não implicou mudanças profundas nas estruturas de poder regional.

Antes mesmo de examinar mais detalhadamente os ciclos do federalismo autoritário, é possível antecipar um entendimento nada original dos acontecimentos, quais sejam, as relações intergovernamentais relevantes eram as que envolviam única e exclusivamente os setores da sociedade proprietários de meios de produção. Um pacto de dominação entre grupos de poder modernos e atrasados (na ausência de uma reforma agrária o atraso ganhou imortalidade).

O primeiro ciclo do federalismo autoritário, entre 1964 e 1966, com freqüência é visto como um interregno benigno, dois anos de sobrevivência do padrão descentralizado anterior aliado a uma reforma tributária inicialmente concebida para garantir as autonomias anteriores, adaptar o sistema às condições de acumulação capitalista vigentes, melhorando seu desempenho, e assegurar ao governo federal a maior parcela da arrecadação nacional (OLIVEIRA, F. A. 1995, p.17 e segs.). Por outro lado, sua concepção original comportava um sistema de transferências inédito, precariamente comparável ao de 1946, orientado para equalizar o poder fiscal dos governos estaduais e municipais.

A partir de 1968 observa-se uma inflexão, pela qual o governo federal passa a usar e alterar o sistema vigente sem nenhum tipo de controle federativo, e a exercer seu poder discricionário sobre os fundos públicos transferíveis, ora retendo recursos, ora liberando fora das estruturas orçamentárias. O principal aspecto se refere a seu caráter assimétrico, altamente concentrador de recursos na esfera federal e gerador de um estrangulamento fiscal dos estados e municípios inédito na história do país. Durante esses anos, a Federação não foi reduzida a mera retórica porque o milagre e suas fantásticas taxas de crescimento atenuaram um pouco seu caráter concentrador. Por

outro lado, o Fundo de Participação dos Estados garantiu recursos orçamentários às unidades mais frágeis e distantes da dinâmica do milagre. Esse sistema de transferências serviu para costurar o pacto de dominação com a anuência das oligarquias das regiões mais pobres (LOPREATO, 2002).

Em 1968, com a edição do AI-5, o regime enterrou os resquícios autonomistas do período anterior. O Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) teve seus recursos diminuídos e a liberação de recursos condicionada a planos de aplicação que demonstrassem a adesão das unidades às diretrizes ou programas federais. A perda de autonomia traduziu-se em um maior controle federal sobre o gasto público.

A situação anterior, contudo, acabou gerando não apenas o estrangulamento fiscal dos governos subnacionais, mas provocou também uma alteração nas relações inter e intragovernamentais, mediante o processo de busca de financiamento e endividamento. Esse aspecto completa a visão de padrão de financiamento estadual que resulta da combinação entre estrangulamento fiscal e liquidez creditícia frouxa, em parte explicada pela situação internacional. Vejamos como Lopreato (2002, p.61) avalia essa química federativa:

Assim, a dependência de recursos com origem em órgãos oficiais ou em operações de créditos controladas e aprovadas em instâncias federais abriu espaços para intervenções na programação de gastos estaduais e para a sua subordinação a decisões emanadas do poder central. A centralização tributária e o controle dos fluxos financeiros garantiram à União formas concretas de transferir ao plano econômico a lógica da concentração do poder já plenamente delineada em termos políticos. Desse modo, estreitando a capacidade de os Estados controlarem os recursos de investimentos, a União acabou por limitar a liberdade de as autoridades estaduais fixarem as prioridades dos gastos e buscarem soluções por vezes discordantes das determinações federais.

A centralização fiscal, financeira e política aumentou as distâncias com as demandas sociais, já que favoreceu a orientação economicista do governo federal, contudo os mecanismos de cooptação garantiram vantagens às elites locais, para as quais, via de regra, a sobrevivência econômica e política comandava suas escolhas e justificava sua submissão ao poder central.

O ponto mais importante dificilmente poderá ser totalmente esclarecido: nesse arranjo federativo, a perda de autonomia não é uma tragédia, pois atende a interesses locais, a autonomia perdida não é similar à gravidade da questão nacional diante de inimigos externos. Perder autonomia não compromete questões que nunca foram colocadas pela federação brasileira: cidadania, equilíbrio social ou reforma agrária são exemplos de itens para os quais nunca houve um pronunciamento oficial. Nesse sentido, o desenvolvimento federativo, a partir de 1964, talvez tenha sido não mais do que a degeneração do que estava posto há tempos na formação do Estado e, também, na formação da Federação.

O último ciclo federalista do regime militar, entre 1976 e 1984, embora aponte para uma certa reversão das tendências centralizadoras anteriores e coincida com alguma abertura política, não deve levar a que se acredite num conjunto de fatores que articuladamente agem para mudar o pêndulo federativo. Antes de mais nada, o que se observa é o progredir de uma crise política e de financiamento que, desde o fim do milagre, vinha mostrando contradições não triviais. A estratégia do II PND, naquilo que os historiadores caracterizam como sendo uma “fuga para a frente”, tentou adiar uma reformulação profunda no papel político e econômico do Estado que, para muitos, ficou patente com a desaceleração do crescimento, a inflação e os impactos do choque do petróleo de 1973 e, depois, de 1979. Sem contar com a mesma disposição e composição do capital privado nacional e internacional para produzir crescimento econômico, o Estado chamou a si a responsabilidade pelo crescimento econômico e, portanto, para continuar validando o pacto de dominação. A ascensão de Geisel, a desconcentração espacial das atividades produtivas e a abertura política constituem fenômenos correlatos à deterioração das condições de financiamento da economia brasileira a partir da segunda metade dos anos setenta.

A partir de 1976, a estratégia originalmente planejada foi destruída e substituída por uma política de acerto *ad hoc* com os interesses setoriais e regionais envolvidos com a

via voluntarista de acumulação escolhida pelo regime na sua longa agonia. A liquidez externa permitiu que o esgotamento do padrão de financiamento suportasse a quebra do sistema fiscal decorrente da renúncia fiscal, da centralização discricionária e das demandas dos diversos blocos de capital. Em última instância, a oferta de crédito externo permitiu a reprodução das relações inter e intragovernamentais não fiscais incentivadas no âmbito do pacto de dominação e de concentração do poder no governo federal desde 1964. As operações de crédito foram transformadas em elo crucial do federalismo “fiscal” brasileiro, pelas quais as esferas de governo, de modo cada vez mais precário, tentavam ajustar os interesses privados inteiramente descolados das condições fiscais específicas. Durante os anos setenta, particularmente a partir da segunda metade, acelera-se um fenômeno de descentralização dos aparelhos públicos brasileiros, pondo em ação uma tendência que alguns autores denominam de “centrifugação do poder estatal”, de alguma maneira onipresente em cada parte do país e em todas as esferas, para isto mimetizando-se com os poderes locais.

Vale salientar que a década setenta é conhecida no Paraná como sendo a das “grandes transformações”, em virtude do intenso processo de modernização da agricultura, da industrialização e da urbanização. O setor público estadual teve um papel muito importante nessas mudanças, elaborando ou executando políticas visando potencializar seus resultados. No entanto, esse papel-chave exercido pela esfera de governo estadual emana também do governo federal, dado que as transformações econômicas promovidas estão perfeitamente inseridas na estratégia de desenvolvimento expressa no I PND e, principalmente, no II PND. O governo federal controla os gastos estaduais para produzir essa convergência, mesmo dando a impressão superficial de que o setor público estadual age “soberanamente”. Sinal dos tempos, no início dos anos oitenta a recessão e o desemprego estadual indicavam o fim das “grandes transformações”, pelas quais o estado do Paraná tinha sido integrado à dinâmica de acumulação do país, e a necessidade de se começar a fazer a leitura dos problemas nacionais.

O último dos governos militares foi, sob uma ótica estritamente econômica, o pior de todos. Esgotaram-se quase totalmente os impulsos dinâmicos dos investimentos comandados pelo II PND e o endividamento externo imprudente tornara-se crítico, escancarando a vulnerabilidade (histórica) do país diante da elevação acentuada da taxa de juros internacional, rebatendo na crise do balanço de pagamentos. A política econômica militar respondeu com o famoso “exportar é o que importa”, promovendo duas grandes desvalorizações cambiais e intermináveis “minis”. O *drive* exportador buscava gerar divisas e “proteger” as relações com o sistema financeiro internacional. A gestão do balanço de pagamentos, para atender ao descomunal passivo externo, subordinou todos os campos da política econômica: internamente gerava-se recessão, inflação e ciranda financeira.

A política fiscal passava a buscar austeridade como meta permanente e a política monetária tornava-se totalmente restritiva, encarecendo o crédito doméstico com taxas de juros elevadíssimas. Iniciara-se um longo ciclo em que difícil era saber quem corria mais e quem determinava quem, se o ritmo da desvalorização cambial, da inflação ou da taxa de juros. Esse foi o cenário econômico durante o qual ocorreu a transição regulada para a democracia e, também, o que empobreceu e retardou seus resultados. O ajuste do governo militar serviu para implodir as condições de financiamento do setor público; a crise do financiamento da economia tinha como epicentro o Estado, sua crise revelava o esgotamento da alternativa autoritária. Chegava ao fim a economia política da centralização financeira estatal, que, em sua longa caminhada em estado crítico, socializou prejuízos no plano doméstico sem, contudo, ter abandonado o mandato de organizar e comandar a produção de divisas para os credores externos. A crise do Estado era simultaneamente a crise da Federação, com os governos estaduais vendo as receitas próprias debilitadas pela combinação de recessão e inflação e suas instituições de financiamento e empresas bloqueadas por dívidas.

Observe-se que a desordem fiscal e financeira, permeando as relações federativas, convive com um outro processo já citado acima: o de descentralização decorrente da desconcentração econômica regional impulsionada pelo II PND e pela abertura política.<sup>6</sup> Talvez, mais correto do que identificar um processo de descentralização seja apontar a fragmentação do sistema federativo armado pelo regime militar e cada vez mais questionado pela oposição ascendente.

O colapso do financiamento externo entre 1980 e 1983 iniciou o xeque-mate desse sistema de relações federativas coeso no crédito frouxo. Progressivamente, as unidades federativas viram cessar a correia de transmissão do crédito farto e foram cada vez mais invadidas pelas condições adversas da economia brasileira. Simultaneamente, os governos estaduais respondiam pela democratização e enfrentavam, em plena crise, as demandas sociais por um utópico *welfare state*. No campo das relações intragovernamentais, o ativismo fiscal decorrente da democratização e dos compromissos de poder levou, durante os anos oitenta, à implosão do circuito que envolvia os tesouros estaduais e os bancos estaduais, usados como bancos centrais geradores de poder de gasto pela via do endividamento, o qual podia ser camuflado pelos lucros financeiros gerados pela ciranda e o *floating*. Até 1984 a conta podia ser debitada ao regime militar. A partir desse ano iniciava-se um longo processo de transição democrática condicionado pela crise e cronograma político herdados do regime anterior mas, também, movidos por outras forças políticas (LOPREATO, 2003, p.98-99).

Em termos federativos, o avanço da democracia efetivamente traduziu-se num aumento da participação dos governos subnacionais na receita tributária total. Contudo, a profundidade da crise e a capacidade política de o governo federal incorporar dívidas dos governos estaduais e municipais ao seu descomunal estoque de dívida condicionaram a

---

<sup>6</sup>Segundo Rezende e Afonso (2002): “Emendas constitucionais promulgadas em 1975 e 1980 levaram a um progressivo aumento da participação dos estados e dos municípios na arrecadação federal do IPI e do IR. Em conseqüência, os estados e os municípios recuperaram as perdas causadas em 1968 (a porcentagem desses dois impostos que compõem o FPE e o FPM atingiu 10,5% em 1983).”

autonomia que supostamente seria conquistada pelos governos subnacionais num processo de descentralização fiscal. Rodrigues (1995, p.441) aponta os atores entre os quais se desenrolam as tensões entre os movimentos de centralização e de descentralização:

O longo processo de transição para a democracia no Brasil, iniciado em 1976 e concluído em 1989, teve como principal motor as idéias de democracia e descentralização e como principal executor os governadores de estado. Contudo, é importante ressaltar que as relações entre descentralização e democracia não são diretas. Aparentemente, a tensão descentralização-centralização reflete-se repetitivamente na disputa entre a União (presidência), os estados (governadores) e o poder legislativo federal.

Convém repassar alguns dos eventos mais importantes que marcaram a crise das relações intergovernamentais, das finanças públicas estaduais e o processo de descentralização na década de oitenta e, mais especificamente, entre 1984 e 1989.

1. As relações fiscais e financeiras entre a esfera federal e os governos estaduais nos anos setenta envolviam transferências negociadas ou não, concessão de financiamentos, autorizações para operações de crédito e, certamente, discussão e execução de normas referentes ao controle do endividamento. Mas esse sistema de “concessões” estava condicionado à execução de determinados programas e projetos de interesse estratégico do regime autoritário. Dessa maneira, exercia-se o controle sobre os gastos dos níveis inferiores de governo e, ao mesmo tempo, por envolver a realização de investimentos, via de regra obtinha-se o apoio dos blocos de poder regional. Nos anos oitenta, sob o Governo Sarney, as relações intergovernamentais envolviam os ingredientes anteriores, só que cada vez mais referidos a uma lógica perversa de endividamento crescente, queda dos investimentos públicos e pagamento de juros, numa fuga para a frente, em que os governos subnacionais procuravam transferir para o governo federal o ônus do endividamento, e este usava seu poder de

incorporar dívidas a seu gigantesco estoque, como arma para acomodar interesses políticos. Esse jogo de “empurra-empurra” (LOPREATO, 1992), somado à descentralização da receita tributária e à maior autonomia em matéria tributária (antes mesmo da reforma constitucional de 1988), permitiu que as finanças públicas estaduais navegassem pela crise de financiamento sem chegar ao colapso, pelo menos até o fim da transição democrática. O colapso teria significado a total interrupção dos fluxos fiscais e a paralisia dos governos estaduais. Assim, as decisões descentralizadoras da Constituição de 1988 foram levadas adiante sem solução de continuidade e, até meados dos anos noventa, não ocorre o enfrentamento global dos problemas de financiamento público, incluídos os governos estaduais.

2. O modo como cada um dos governos estaduais atravessou esse período crítico de esgotamento do padrão de financiamento esteve vinculado não apenas à deterioração das condições gerais de funcionamento das relações intergovernamentais mas, também, à qualidade da gestão fiscal dos estados e de suas relações intragovernamentais com suas empresas públicas e instituições financeiras. Para estados como o Paraná, nesses anos de dificuldades, esse atributo fez alguma diferença.
3. A recessão, combinada com taxas elevadas de inflação crônica durante quase toda a década, gerou efeitos negativos nas bases tributárias de todas as esferas de governo no país, com poucas e curtas exceções, por exemplo, em algumas regiões ligadas ao *drive* exportador e seus efeitos dinâmicos limitados em investimentos imobiliários.
4. A força dos governadores eleitos permitiu certa descentralização dos recursos tributários quase totalmente anulada pela deterioração das bases tributárias em decorrência da crise da economia, instabilidade e inflação



crônica. Ao longo do tempo, a descentralização fiscal pareceu focar mais os municípios brasileiros do que os governos estaduais.

5. As finanças públicas foram sendo debilitadas pelo peso dos juros no conjunto dos gastos e pela imperiosa necessidade de cortar ou limitar gastos correntes. A contração violenta das operações de crédito, por outro lado, contribuiu para que as autoridades estaduais passassem a olhar com mais cuidado suas fontes de recursos próprios, mais especificamente suas receitas tributárias. Em boa parte das unidades estaduais a interrupção do crédito público tendeu a exacerbar a utilização das instituições financeiras públicas estaduais e das empresas públicas estaduais enquanto supridores de recursos para os respectivos governos, resolvendo, assim, problemas de curto prazo, porém gerando metástase no conjunto do setor público. Mais perto do fim da década, verificou-se que os governos foram abandonando práticas bastante comuns de dilação de prazo para recolhimento de impostos devidos, dada a crescente debilidade deste artifício para promover investimentos, principalmente em virtude do ambiente econômico e da atitude defensiva dos agentes econômicos mais importantes,
6. Em 1988, a nova Constituição, chamada de cidadã, buscou, nas condições críticas vigentes, fazer um acerto de contas com o passado universalizando tardiamente direitos civis e sociais. No plano das relações federativas, tratou-se de reforçar o poder político e financeiro dos estados e municípios, acelerando o processo de descentralização fiscal iniciado junto com a democratização do país. O sistema tributário contido na Constituição refletiu tal objetivo (aumentar a autonomia política e o poder financeiro dos governos subnacionais), pois a partir dele realizou-se uma expressiva redistribuição do bolo tributário em direção às esferas inferiores de governo e, também, uma “ampliação e fortalecimento das

competências tributárias próprias” (AFONSO, 1994, p.21). Os estados passaram a ser peças-chave na formulação da política tributária federal ao controlar o principal imposto indireto sobre o valor adicionado do país: o ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), tendo tido sua base ampliada pela incorporação de tributos que antes eram competência da União. Não fossem esses aspectos de reforço do poder tributário próprio e maior autonomia, para Afonso (1994, p.21) a estrutura do sistema tributário de 1988 é similar ao sistema vigente durante o regime autoritário a partir de 1966-967.

7. Em 1989, o país vivia uma crise monetária aguda, com riscos elevados de hiperinflação e desvalorização dramática dos patrimônios acumulados e perda da legitimidade da riqueza (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p.279), cuja origem estava na crise da dívida em 1982 e nos ajustes realizados para enfrentá-la. O campo fiscal do Estado, incluindo união, estados e municípios, era um dos pontos de chegada dessa crise, não havendo possibilidade de resolução de seus problemas específicos sem, antes, resolver os problemas mais gerais do padrão monetário e de financiamento da economia.
8. Em meio a uma crise de financiamento sem precedentes, envolvendo todas as esferas de governo, o congresso constituinte passou por cima dela concentrando seus esforços e encontrando pontos de convergência horizontal na redistribuição das receitas tributárias. Para Lopreato (1992, p.79-80):

A disputa recaiu sobre a competência e a repartição das receitas tributárias, sem que se explicitasse qualquer debate a respeito da idéia de federalismo e do ideal de relações entre as esferas de governo a serem perseguidas. Em outras palavras, a discussão do capítulo tributário voltou-se, apenas, à parte fiscal das relações entre as esferas de governo e não se preocupou em estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma delas e encaminhar soluções para os problemas que abrangessem mais de uma esfera de governo. A ênfase na questão fiscal deixou de fora de regulamentação a ação referente aos fluxos financeiros, envolvendo a questão da dívida, fundamentais ao entendimento do complexo problema das relações intergovernamentais nos anos noventa.

Além do endividamento, a ampliação dos direitos sociais viria a exercer pressão adicional sobre os gastos públicos. As políticas sociais tiveram que se adaptar a um cenário de demandas sociais maiores, enfrentando problemas, inclusive financeiros, que superavam a alçada individual de cada esfera de governo. Parece ser consensual a sentença segundo a qual a forte descentralização fiscal do Brasil nos anos oitenta e parte dos anos noventa, careceu de um desenho cooperativo capaz de guiar a definição de encargos e sua distribuição entre as diversas esferas de governo.

Com as eleições presidenciais em 1989 e a posse do novo presidente em 1990 chegava ao fim a longa transição democrática. Observe-se que, sob uma situação econômica crítica, os últimos anos da década de oitenta foram politicamente cruciais para o pleno estabelecimento da democracia: um processo constituinte do qual resultou uma Constituição que consagrava, no espírito da lei a reger o país, os direitos sociais na vida dos cidadãos e, pouco depois, uma escolha presidencial que, pela primeira vez, contava com o voto universal.

Entretanto, ficava para os futuros mandatos presidenciais o enfrentamento dos principais problemas econômicos, entre eles a crise fiscal e financeira do Estado, a inflação crônica elevada e o modo de inserção do país na economia mundial.

A crise fiscal e financeira do estado, em sua dimensão federativa, incluía a crise das finanças públicas estaduais e, dentro destas, a questão do endividamento e suas formas de controle. As falhas do processo constituinte vinculadas ao federalismo fiscal brasileiro, acima citadas (LOPREATO, 2002), deixaram a porteira aberta para a guerra fiscal entre estados e municípios. A meta de aumentar a participação nas receitas tributárias totais, que gerou consenso entre os governos subnacionais, era muito pouco para um país que precisava redesenhar as relações federativas. Portanto, ficavam em aberto para os novos governadores não apenas as vias de saneamento das finanças públicas dos seus estados mas, também, os mecanismos de articulação e os efeitos nacionais das políticas estaduais de desenvolvimento que fossem implementadas no futuro.

O futuro mostrou dois momentos bem diferentes. O primeiro, entre 1990 e 1994, sem avanços na resolução dos problemas estaduais e marcado por miniciclos estabelecidos pela política econômica e negociações duras do governo Collor com os governos estaduais até o *impeachment* em 1992 e, depois, o interregno de Itamar Franco e a gestão dos seus três ministros da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero e Ciro Gomes, os quais tiveram papel importante na preparação do Plano Real. Rodrigues (1995, p.442) mostrou aspectos importantes do ambiente das políticas governamentais na época:

Portanto, a ação dos governadores e a retomada de um federalismo estadualista se fazem necessárias no atual quadro de profundo desequilíbrio das relações intergovernamentais, uma vez que o grande ator decadente é a União e os atores regionais emergentes são sugados pelo movimento de polarização regional, integração internacional por “nichos” e desestruturação do espaço nacional.

O segundo momento iniciou-se a partir da estabilização e dos novos enfoques relativos à inserção do país e de cada uma de suas unidades na economia mundial. A partir de 1994 há um deslocamento político importante no sentido de desobstruir o caminho para a resolução (por algum tempo) de alguns problemas graves da crise do Estado, entre eles a questão do desequilíbrio patrimonial mediante a venda de ativos. Observe-se que a execução dessa alternativa não visou apenas anular passivos mediante a venda de ativos públicos mas, principalmente, oferecer uma porta de entrada ao capital internacional e assegurar a ancoragem cambial.<sup>7</sup> Numa primeira

---

<sup>7</sup>Belluzzo e Almeida (2002, p.366-367) mostram aspectos importantes da articulação interna-externa que sustentou o Plano Real: “Os países da periferia, o Brasil inclusive, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. A regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral de globalização. Nesse rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação; e posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica, valorização cambial e taxas de juros altas.”

rodada, a privatização envolveu empresas públicas da esfera federal, depois avançou para as empresas públicas estaduais e instituições financeiras públicas estaduais, sendo parte da estratégia de saneamento das finanças públicas.

Numa linha de análise complementar e, talvez, mais vinculada às políticas estaduais de desenvolvimento, não se deve perder de vista que a privatização e a cessão (por meio de várias modalidades contratuais) ao setor privado do direito de explorar a oferta de bens semipúblicos significaram também a realização de novos arranjos políticos com os grupos privados destinatários das áreas de interesse. Esse processo político estaria a confirmar que, assim como na esfera superior de governo, nas esferas inferiores, em particular nos estados, novas composições de poder poderiam estar justapondo-se àquelas que sobreviveram aos tempos. Essa questão assume relevância quando o foco são as políticas de desenvolvimento, pois condiciona ou limita seu alcance e, mais, torna complicado alterar seu curso.

Assumindo a hipótese de que a guerra fiscal seja a contracara de políticas estaduais de desenvolvimento “autônomas e agressivas” num cenário de fragmentação das interconexões regionais e federativas, não adiantaria focar exclusivamente as reformas possíveis do campo tributário para coibi-la sem, antes, realizar uma análise profunda das convergências e divergências entre as políticas estaduais de desenvolvimento que estão sendo executadas.

A guerra fiscal<sup>8</sup> entre os governos estaduais, na segunda metade da década de noventa, esteve correlacionada à onda de investimentos estrangeiros da indústria

---

<sup>8</sup>Segundo Prado e Cavalcanti (2000, p.11) a guerra fiscal: “(...) é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais para evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos. No caso em questão, essas iniciativas são o uso de benefícios e incentivos fiscais com a finalidade de induzir a alocação de investimentos nos territórios locais”.

automobilística em fase de reestruturação mundial que ocorreu no período, envolvendo realocização de atividades. Sob uma postura tolerante do governo federal, o embate entre os governos subnacionais e a negociação com as grandes empresas demonstraram uma faceta perversa da descentralização fiscal ocorrida no Brasil. A entrada dos investimentos não obedeceu a nenhuma orientação política nacional nem de política industrial nem de política regional. Diferentemente de outras épocas, as negociações não envolveram o governo federal (este apenas garantia os parâmetros da abertura da economia). O comportamento dos governos subnacionais que entraram na disputa resgatou também uma informação genética do federalismo brasileiro: as autonomias relativas das unidades federativas encobrem a existência de grupos de poder heterogêneos que dificultam a formação de identidades horizontais entre as regiões e, também, no seu interior. A federação da República Velha dava sustentação (precária) aos arquipélagos regionais e suas respectivas oligarquias. Talvez por isso a enorme heterogeneidade regional e as distâncias sociais do país estejam na origem dos gravíssimos problemas de coordenação que afligem o federalismo brasileiro.

Não é, portanto, inteiramente apropriado indicar, a título de justificativa, que o fenômeno decorre apenas do vazio deixado pela crise das políticas nacionais de desenvolvimento regional, já que a modalidade de política subnacional, de perfil individualista e agressivo, que ocupou este espaço apresenta elementos de continuidade histórica razoáveis que não foram eliminados pelo Estado, apesar da retórica oficial que, a partir da estabilização da economia, aponta a existência de esforços relativamente bem-sucedidos de ordenar e disciplinar a miríade de relações intergovernamentais do país. Ao mesmo tempo, há aspectos específicos vinculados ao quadro político institucional *inoperante* diretamente responsável, no campo estritamente fiscal, pela guerra fiscal. Esse quadro decorre das especificidades que regem o sistema de tributação do ICMS – competência estadual com princípio predominantemente de origem – e da falta de efetividade do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para

realizar o *enforcement* dos dispositivos existentes e coibir a utilização predatória de instrumentos fiscais (PRADO e CAVALCANTI, 2000, p.14 e segs.).

Num longo parágrafo, Rodrigues (1995, p.443) faz uma interessante tipologia ou caricatura do comportamento que marca a ação política dos governadores no que denomina de federalismo estadualista:

A ação dos atores que se encontram no interior do que estamos chamando de “política dos governadores num federalismo estadualista” se caracteriza, em geral, por:

- um comportamento de negociador maximizador. Este ator político não tem agenda de negociação, pois busca o atendimento total de suas demandas, e somente em função de obter uma parte delas, faz alianças. Nunca está disposto a ceder nada, uma vez que entra na negociação já com perdas e precisa recuperá-las;
- uma ação individual. Não existe coletivo, nem no plano institucional nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder para inutilizar os espaços institucionais coletivos. No âmbito ideológico, utiliza-os para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexistente; portanto, não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;
- uma agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, e sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis. Pensamos que esta é uma das características do atual conflito federativo brasileiro.

Neste começo de século, o panorama das finanças públicas estaduais encontra-se bem próximo do ideal apregoado por vários autores que, durante a última década, representaram o *mainstream* da boa gestão fiscal e da reforma do Estado. Para esses autores, a governabilidade macroeconômica exigia que as esferas de governo estivessem desprovidas de instituições financeiras para evitar trajetórias de gastos acima da realidade fiscal, afastando o sobreendividamento e, completando o ideal-tipo, a privatização de empresas públicas para alcançar maiores níveis de eficiência e eficácia econômica. O arranjo defendido, fazendo lembrar o *supply side economics*, afirma que essa saída permitirá dinamizar o setor privado e a realidade do mercado.

A história recente mostra que, sob a estabilização do Real, o governo federal, demonstrando inédita força programática em vinte anos, numa negociação abrangente

das dívidas dos governos estaduais, impôs a execução de programas de privatização de bancos e empresas públicas (LOPREATO, 2000). A assinatura dos acordos, a maior parte deles em 1998, talvez tenha servido para evitar ou adiar uma crise final de conseqüências imprevisíveis, dada a magnitude do endividamento. Em 2003, começou um novo ciclo de governos estaduais, e os recém-eleitos encontraram, sob a vigência da lei de responsabilidade fiscal, uma situação com pouca margem de manobra: parcela expressiva das receitas próprias comprometidas com o pagamento de dívidas junto ao governo federal. Sem o poder de comando sobre os investimentos que o sistema de empresas públicas federais “estadualizadas” podia lhes dar na etapa anterior e sem a possibilidade de produzir dívidas usando instituições públicas estaduais, os governos estaduais tiveram que se submeter às metas globais de superávits primários e abdicar de qualquer folga orçamentária mais duradoura.

Ao mesmo tempo, se houve alguma mudança na composição política dos blocos regionais de poder, os novos ciclos de governos estaduais terão poucas chances de reverter a força dos contratos realizados durante os anos dourados da “reengenharia” do setor público brasileiro. Antes de fechar este capítulo com uma análise da distribuição da receita tributária entre os três níveis de governo e da evolução da distribuição por regiões do principal tributo dos estados (ICM/ICMS), convém fazer uma síntese do sistema nacional de transferências e sua capacidade de reverter a enorme heterogeneidade federativa do país.

O sistema de transferências ou partilha de fundos públicos entre esferas de governo cumpre importante função, partindo do princípio da necessidade de equalizar a capacidade final de gasto entre as regiões, estados e municípios do país. Tal sistema ganha relevância num país territorialmente extenso e populoso como o Brasil, marcado por fortes disparidades econômicas e sociais, as quais, por sua vez, produzem uma



distribuição altamente concentrada da capacidade de arrecadação no espaço nacional. As conexões intergovernamentais propiciadas pelas transferências servem para manter o espaço federativo articulado e coeso. Num plano ideal, tratar-se-ia de um sistema de irrigação de recursos tributários que complementam a capacidade de gasto final dos governos subnacionais, exercendo uma função redistributiva.

Entretanto, nem todas as transferências possuem tal finalidade. Prado (2001) identifica quatro tipos de transferências entre o governo federal, os governos estaduais e municipais no Brasil. Um primeiro subconjunto é considerado como mera devolução tributária, de efeito neutro, pela existência de subsidiaridade impositiva. A esse grupo podem ser adicionadas as transferências compensatórias que, na prática, funcionam como devolução tributária. Essas transferências são neutras, pois não alteram a distribuição original de capacidades tributárias. Complementam a classificação as transferências redistributivas (FPEM, Fundef, Sistema “Cota-Parte” e SUS) e as discricionárias (contrapondo-se às legais). Observa-se, portanto, que as transferências que efetivamente realizam o ideal redistributivo constituem uma parte do sistema. Nesse subconjunto, apenas o FPEM (isto é, o FPM e o FPE) explicitamente responde por essa função pública com 74% dos recursos desse grupo de transferências (PRADO, 2001, p.23). O Fundef e o SUS respondem a políticas setoriais, embora produzam efeitos redistributivos.

Prado (2001, p.4-11) explica o sentido dessa classificação:

Entendemos por redistributiva toda transferência que entrega para governos de nível inferior receitas que ele não teria como arrecadar dado o sistema tributário vigente. É, portanto, **aquela que propicia aos governos recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição**. Isto significa que entendemos como redistributiva, de fato, toda transferência que não seja **devolução tributária**.

Mais adiante, o autor esclarece a diferença entre transferências legais e transferências *ad hoc* ou discricionárias:

As transferências legais têm a finalidade de dar garantia de recursos para os gastos regulares e previsíveis, e evitar a incerteza e instabilidade tão prejudiciais ao funcionamento dos orçamentos locais. As transferências *ad hoc* têm a finalidade de garantir a flexibilidade de curto prazo, de permitir que a negociação entre governos ou através do Parlamento garanta cobertura para gastos emergenciais, investimentos de maior monta e excepcionais, etc.

Usando um modelo baseado em três conceitos de receita – arrecadação própria, receita própria líquida e receita disponível, este último a indicar a totalidade dos recursos que o governo em questão recebe, inclusive o resultado da atuação do sistema legal de transferências –, Prado (2001) realiza uma radiografia do sistema brasileiro de transferências, buscando identificar e avaliar as transferências redistributivas e seus impactos, principalmente no financiamento municipal. O estudo aponta muitas questões importantes e problemas do sistema. Entre as questões mais gerais, mostra que o sistema privilegia as relações intergovernamentais entre a União e os municípios, não permitindo que os governos estaduais exerçam papel relevante no âmbito do financiamento municipal e da coordenação de políticas públicas. Os governos estaduais, à margem das transferências redistributivas, repassam recursos para os municípios a título de devolução tributária, pois exercem a função de arrecadador substituto de ICMS.

Entre os problemas identificados, talvez o mais importante seja o que mostra que os Fundos de Participação apresentam critérios estáticos de rateio, insensíveis às mudanças na arrecadação própria e alheios à evolução da capacidade de gasto dos governos subnacionais. Para além dos seus evidentes efeitos redistribuidores entre as regiões do país, favorecendo as regiões Norte e o Nordeste, o autor mostra que: a) o FPE tem ajudado, no plano dos governos estaduais, a processar uma descentralização do poder de gasto entre as regiões; e b) o FPM, no plano intra-regional, produz resultados divergentes entre os municípios, isto é, em vez de produzir a equalização da receita final, o Fundo agrava as iniquidades preexistentes. O estudo revela que é necessário

revisar os critérios de rateio incorporando, em relação ao FPM, um critério de distribuição “endógeno ao próprio sistema de partilha” (p.78). Finalmente, o sistema de transferências é totalmente descoordenado, cada grupo de transferências funciona de modo autônomo em relação aos efeitos, sobre o financiamento e os gastos, produzidos pelo funcionamento dos outros grupos de transferências. Esse sistema de “autonomia plena” (p.7) não favorece o desenvolvimento de relações intergovernamentais baseadas em metas de políticas públicas conjuntas. As importantes exceções são o SUS e o Fundef, porém seu peso é restrito no conjunto do sistema e, também, não outorga papel relevante aos governos estaduais.

Um breve exame do comportamento da distribuição da receita tributária disponível total entre as três esferas de governo (ver tabela 1.1), revela que, na década de noventa, mais relevante do que a parcela abocanhada por cada uma das partes foram as mudanças que estiveram em pauta, endividamento, reforma do estado e novas relações público-privado. De qualquer forma, os números apresentam aspectos interessantes que se destacam em meio às flutuações quase que permanentes de todos os valores. Em primeiro lugar, podemos comprovar a elevação da carga total em relação ao PIB, 28,8% em 1990 para 32,7% em 2000. Em segundo lugar, vemos o aumento da participação relativa dos municípios, de 13,5% em 1990 para 16,9% em 2000. Nesse período, os Estados e a União perderam participação. Em terceiro lugar, fica evidente que a União, para compensar a perda de participação das receitas originadas de tributos (de 47,7% em 1990 para 36,7% em 2000), elevou as contribuições sociais, cuja participação relativa foi de 11,2% em 1990 para 20,1% em 2000; independentemente do destino desses recursos não partilhados, sua tendência favorece a regressividade geral do sistema tributário brasileiro.

A tabela 1.2 mostra a evolução da arrecadação do ICM/ICMS no país, nas regiões e nos estados das regiões Sudeste e Sul entre 1980 e 2004. De um extremo a outro do período, em que pesem os diferenciais entre as diversas bases regionais e estaduais, observou-se uma elevação geral da arrecadação. Esse movimento apresentou menor intensidade nas regiões Sudeste e Sul, que apresentaram bases maiores, e maior intensidade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, constituídas por bases menores. Dentro desse universo chama a atenção a arrecadação do estado de São Paulo, que em 2004 foi superior à soma arrecadada pelas regiões Nordeste e Sul. Entre 1980 e 1993, junto à flutuação observa-se um desempenho ruim, sendo que em 1988 foi pouco superior ao de 1980. Nesse período, destaca-se o ano de 1986, cuja marca só foi superada em 1990, sob o impacto da reforma tributária de 1988, que substituiu o ICM pelo ICMS. Portanto, os anos de 1989 e 1990 refletiram a ampliação da base de cálculo do imposto estadual. O recuo da arrecadação, entre 1991 e 1993, foi verificado em todas as regiões, sendo que somente a partir de 1995 supera de modo consistente o patamar atingido em 1986. A recuperação da arrecadação é particularmente forte em 1995 e 1996 e, depois, entre 1997 e 1999, novamente recua refletindo as dificuldades do quadro macroeconômico e dos estados nesses anos. Após a desvalorização, em 1999, verifica-se um movimento de recuperação interrompido em 2003 pela recessão. Ressalte-se que a arrecadação da região Sudeste em 2004 apresentava um patamar semelhante ao de 1995. Em 2003, essa região apresentou a maior queda, seguida pelas regiões Nordeste e Sul.

TABELA 1.2 - EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO ICM/ICMS NAS REGIÕES E EM ESTADOS SELECIONADOS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE - 1980-2004

ANOS	EVOLUÇÃO (R\$ milhões a preços de 2002)											
	BRASIL	Sudeste				Sul				Norte	Nordeste	Centro-Oeste
		TOTAL	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	TOTAL	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul			
1980	61.706	39.538	5.741	6.671	25.958	11.346	3.898	2.249	5.199	1.014	7.070	2.738
1981	58.663	36.407	5.411	6.290	23.779	11.107	3.768	2.107	5.232	995	7.157	2.998
1982	60.879	37.611	5.572	6.552	24.469	11.347	3.598	2.211	5.537	1.100	7.574	3.247
1983	54.393	32.693	4.607	5.678	21.516	10.260	3.401	1.854	5.005	1.046	7.108	3.286
1984	55.036	32.218	4.943	5.730	20.605	10.452	3.721	1.873	4.858	1.193	7.430	3.743
1985	64.564	38.006	6.026	6.256	24.556	12.248	4.309	2.408	5.531	1.438	8.586	4.287
1986	84.739	50.876	7.676	8.321	33.271	15.541	5.470	3.201	6.871	2.196	10.796	5.330
1987	72.330	43.705	6.991	6.675	28.840	13.197	4.686	2.908	5.603	2.023	9.041	4.364
1988	63.860	40.003	6.128	6.484	26.459	11.303	3.944	2.402	4.957	1.611	7.775	3.168
1989	78.598	48.074	7.150	7.004	32.668	14.088	4.634	3.085	6.369	2.952	8.784	4.700
1990	87.618	52.942	8.014	8.169	35.109	14.795	4.841	3.134	6.820	3.635	10.655	5.590
1991	82.724	50.043	8.180	8.522	31.579	13.660	4.615	2.718	6.327	3.270	10.247	5.504
1992	75.990	46.272	7.730	7.920	29.062	12.712	4.209	2.543	5.961	2.535	9.372	5.099
1993	71.117	42.937	7.011	7.128	27.387	12.139	3.844	2.420	5.875	2.541	8.790	4.710
1994	79.809	47.443	8.042	7.601	29.917	13.903	4.395	2.914	6.594	2.959	9.804	5.702
1995	93.463	56.563	9.153	8.943	35.950	15.165	4.902	3.320	6.943	3.901	11.829	6.006
1996	99.200	59.609	9.667	9.296	38.183	15.578	5.016	3.415	7.147	4.352	13.166	6.494
1997	98.961	59.860	9.361	8.704	39.082	14.760	4.719	3.381	6.660	4.449	13.013	6.879
1998	97.635	58.905	8.938	10.195	37.373	14.709	4.695	3.231	6.783	4.177	13.421	6.423
1999	96.932	57.904	9.202	10.339	36.074	14.839	4.930	3.251	6.658	3.981	13.131	7.077
2000	103.652	60.903	9.516	10.307	38.552	16.078	5.486	3.478	7.115	4.663	14.362	7.645
2001	107.682	62.622	10.524	10.729	38.516	17.125	5.699	3.763	7.663	5.034	14.891	8.010
2002	104.981	59.611	9.543	10.464	37.219	17.065	5.778	3.867	7.420	5.103	15.187	8.015
2003	97.724	53.718	9.052	9.185	33.071	16.580	5.508	3.694	7.378	5.115	13.969	8.342
2004	103.333	56.846	9.885	9.801	34.368	16.886	5.866	4.389	7.208	5.430	15.023	9.148

FONTE: Banco Central

Entre 1980 e 1988, os seis estados das regiões Sudeste e Sul apresentaram comportamento similar, marcado por flutuações e desempenho ruim (a arrecadação em 1988 estava no mesmo patamar de 1980), exceto um resultado excepcional atingido em 1986. Nos anos de 1989 e 1990, foram sentidos os impactos positivos, já comentados, da reforma tributária de 1988, de resto, até 1994 prevalece um desempenho medíocre. Entre a implantação do Plano Real e 1996, a arrecadação reflete os impactos positivos da estabilização sobre o nível de atividade econômica. Entre 1996 e 1997 vários estados das regiões Sudeste e Sul se lançaram à guerra fiscal, entre eles Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Abadia (2003) mostra os elevados custos fiscais dessas

iniciativas, o que sempre traz a discussão sobre o uso alternativo dos recursos públicos<sup>9</sup>. Os três últimos anos da década de noventa foram de dificuldades para os governos estaduais, geradas pela taxa de câmbio supervalorizada, taxa de juros e peso das suas dívidas, além do que o País foi afetado por crises externas. Durante esse período, em todos os estados, exceto Rio de Janeiro, a arrecadação cai (é o caso de São Paulo) ou estaciona. A recuperação iniciada com a desvalorização em 1999 foi sentida em 2000 e 2001; a partir daí, todos os estados diminuem a arrecadação e sentem a recessão de 2003. O estado do Paraná somente em 2000 conseguiu igualar a marca atingida em 1986, e durante os cinco anos decorridos entre 2000 e 2004 sustentou ou superou esse patamar.

A tabela 1.3 mostra a variação da participação relativa das regiões brasileiras e de estados selecionados (Sudeste e Sul) na arrecadação de ICM/ICMS entre 1980 e 2004. Os dados são eloqüentes: as regiões Sudeste e Sul perdem participação relativa e cresce a participação no bolo das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Esse movimento ocorre basicamente à custa da região Sudeste e, dentro desta, do estado de São Paulo, cuja participação relativa cai de 42,1 em 1980 para 33,3 em 2004. Observando o longo período de ponta a ponta, na Região Sul apenas Santa Catarina apresentou ligeira elevação na sua participação. A queda da participação relativa dos estados das regiões Sudeste e Sul certamente alimentou ou influenciou a implementação de políticas de desenvolvimento estaduais agressivas e autônomas. Os gráficos A.1 a A.11, em anexo, permitem visualizar rapidamente as alterações na participação relativa das regiões e dos estados na arrecadação do ICM/ICMS.

---

<sup>9</sup>A guerra fiscal, enquanto prática fiscal, além de provocar a fragmentação da Federação, prejudicando todas as unidades federativas, é nociva sob a ótica interna aos estados que a protagonizam, dado que: a) envolve falta de transparência; b) torna as unidades reféns das empresas (PRADO e CAVALCANTI, 2000); c) apresenta custos fiscais elevados com conseqüências intertemporais sérias; e d) seus propósitos estratégicos não estão sustentados em políticas industriais.

TABELA 1.3 - VARIACÃO DA COMPOSIÇÃO RELATIVA DA ARRECADAÇÃO DO ICM/ICMS NAS REGIÕES E EM ESTADOS SELECIONADOS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE - 1980-2004

ANOS	VARIACÃO (%)											
	BRASIL	Sudeste				Sul				Norte	Nordeste	Centro-Oeste
		TOTAL	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	TOTAL	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul			
1980	100,0	64,1	9,3	10,8	42,1	18,4	6,3	3,6	8,4	1,6	11,5	4,4
1981	100,0	62,1	9,2	10,7	40,5	18,9	6,4	3,6	8,9	1,7	12,2	5,1
1982	100,0	61,8	9,2	10,8	40,2	18,6	5,9	3,6	9,1	1,8	12,4	5,3
1983	100,0	60,1	8,5	10,4	39,6	18,9	6,3	3,4	9,2	1,9	13,1	6,0
1984	100,0	58,5	9,0	10,4	37,4	19,0	6,8	3,4	8,8	2,2	13,5	6,8
1985	100,0	58,9	9,3	9,7	38,0	19,0	6,7	3,7	8,6	2,2	13,3	6,6
1986	100,0	60,0	9,1	9,8	39,3	18,3	6,5	3,8	8,1	2,6	12,7	6,3
1987	100,0	60,4	9,7	9,2	39,9	18,2	6,5	4,0	7,7	2,8	12,5	6,0
1988	100,0	62,6	9,6	10,2	41,4	17,7	6,2	3,8	7,8	2,5	12,2	5,0
1989	100,0	61,2	9,1	8,9	41,6	17,9	5,9	3,9	8,1	3,8	11,2	6,0
1990	100,0	60,4	9,1	9,3	40,1	16,9	5,5	3,6	7,8	4,1	12,2	6,4
1991	100,0	60,5	9,9	10,3	38,2	16,5	5,6	3,3	7,6	4,0	12,4	6,7
1992	100,0	60,9	10,2	10,4	38,2	16,7	5,5	3,3	7,8	3,3	12,3	6,7
1993	100,0	60,4	9,9	10,0	38,5	17,1	5,4	3,4	8,3	3,6	12,4	6,6
1994	100,0	59,4	10,1	9,5	37,5	17,4	5,5	3,7	8,3	3,7	12,3	7,1
1995	100,0	60,5	9,8	9,6	38,5	16,2	5,2	3,6	7,4	4,2	12,7	6,4
1996	100,0	60,1	9,7	9,4	38,5	15,7	5,1	3,4	7,2	4,4	13,3	6,5
1997	100,0	60,5	9,5	8,8	39,5	14,9	4,8	3,4	6,7	4,5	13,1	7,0
1998	100,0	60,3	9,2	10,4	38,3	15,1	4,8	3,3	6,9	4,3	13,7	6,6
1999	100,0	59,7	9,5	10,7	37,2	15,3	5,1	3,4	6,9	4,1	13,5	7,3
2000	100,0	58,8	9,2	9,9	37,2	15,5	5,3	3,4	6,9	4,5	13,9	7,4
2001	100,0	58,2	9,8	10,0	35,8	15,9	5,3	3,5	7,1	4,7	13,8	7,4
2002	100,0	56,8	9,1	10,0	35,5	16,3	5,5	3,7	7,1	4,9	14,5	7,6
2003	100,0	55,0	9,3	9,4	33,8	17,0	5,6	3,8	7,5	5,2	14,3	8,5
2004	100,0	55,0	9,6	9,5	33,3	16,3	5,7	4,2	7,0	5,3	14,5	8,9

FONTE: Banco Central

Depois desse percurso rápido pelas etapas federativas, é possível colocar algumas questões para pensar as perspectivas das políticas públicas. Neste começo de século, o Estado brasileiro é bastante diferente daquele que encerrou o ciclo de crescimento sustentado no final da década de setenta. Para além do processo de privatização de empresas públicas e bancos públicos, da descentralização de políticas sociais, das reformas tributária (a de 1988 e as que foram colocadas na pauta em 2003) e da previdência, da lei de responsabilidade fiscal, e como consequência destes e outros eventos, é necessário observar o que parece constituir uma profunda mudança na composição de interesses políticos dominantes, capazes de impor os rumos da política

econômica e definir espaços da política fiscal. A antiga composição de interesses entre o capital estrangeiro, na forma predominante de empresas multinacionais, o Estado, por meio dos seus aparelhos mais tradicionais e, principalmente, do setor produtivo estatal (fortemente localizado na produção e gestão de serviços de infra-estrutura, insumos básicos e alguns bens de produção) e o capital nacional em áreas de produção de bens salários, *commodities* agrícolas e industriais, construção civil e no setor financeiro, subordinado às decisões de investimento dos dois conjuntos de atores anteriores, deu lugar a outra, cujas decisões dificilmente são capazes de cancelar investimentos e produzir crescimento sustentado. Novos atores que chegaram com a abertura e com os novos enfoques de política econômica pós Real e que ganharam espaço relevante nos aparelhos do Estado.

O novo ciclo de abertura financeira e endividamento externo da década de noventa, as privatizações e a abertura da economia provocaram uma “financeirização” das decisões fundamentais do Estado, cujas políticas, cada vez mais, passam a orientar-se pelo temor real ou fictício da fuga de capitais de curto prazo e pelos interesses dos novos gestores das tarifas públicas que, apesar das agências de regulação, intentam proteger-se dos movimentos de desvalorização cambial. Quanto ao capital nacional, o produtivo, sem escalas compatíveis com a concorrência globalizada, foi debilitado pela abertura da economia, e o bancário nacional que sobrou da abertura financeira, como sempre, beneficia-se das altas taxas de juros. O Estado percorreu um caminho do “capitalismo associado” ao capitalismo das finanças globalizadas na periferia. Os interesses das classes subalternas, apesar de representados nos parlamentos das diversas instâncias federativas, não conseguiram ampliar satisfatoriamente e aprofundar as políticas sociais. Sob a descentralização, fragilizada financeiramente e com pouco lastro fiscal, realizou-se uma profunda transferência de atribuições: a pressão social e os gastos sociais cada vez mais passam pelas instâncias inferiores de governo. Em princípio, esse deslocamento funcional aproximaria a gestão das políticas



públicas dos beneficiários, mas, na prática, o Estado perdeu força e abrangência para lidar com a questão social.

Durante a década dos noventa, o estado do Paraná apresentou duas trajetórias bastante diferenciadas, uma, entre 1990 e 1994, em que pareceu não trilhar inteiramente o caminho do esgotamento do padrão de financiamento e da crise do Estado brasileiro. Esta pseudo-imunidade, no entanto, não se traduziu num desempenho econômico muito acima das condições gerais. A outra trajetória, a partir de 1995, pode ser considerada a fase em que o estado e seu governo foram subordinados pela globalização e pelos novos enfoques nacionais relativos à política econômica e à gestão pública. Nesses anos, além de seguir as diretrizes de reforma do Estado, o setor público estadual mergulhou numa grave crise de suas finanças públicas, sendo obrigado a entrar no rolo compressor dos acordos de negociação, quase todos assinados em 1998 (LOPREATO, 2002, p.221).

No próximo capítulo, serão apresentadas algumas características da dinâmica da economia paranaense e da sua inserção nas principais fases do desenvolvimento regional brasileiro.

## 2 UMA SÍNTESE DA ECONOMIA PARANAENSE E DA SUA INSERÇÃO NAS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL

Neste capítulo examinam-se a formação e o desenvolvimento da economia paranaense. A análise foi dividida em quatro partes. Na primeira, mostram-se as principais características da economia estadual até os anos sessenta; na segunda parte, a análise concentra-se nos anos setenta e nas grandes transformações que se traduziram em industrialização da agricultura e constituição de alguns ramos importantes da indústria de transformação, principalmente em Curitiba; na terceira parte, procura-se fazer um balanço do modo como a economia estadual intentou navegar os difíceis anos oitenta. Observa-se que, apesar da instabilidade e do mau desempenho geral da economia brasileira, o Paraná, com muito menor vigor, continuou sua trajetória de modernização a partir dos setores e ramos constituídos e que, de modo complementar, o governo estadual manteve alguma iniciativa nos serviços de infra-estrutura; finalmente, a quarta parte mostra as mudanças ocorridas na década dos noventa, em parte determinadas pelos novos enfoques relativos à gestão do balanço de pagamentos, com abertura econômica e financeira. Ao final, o texto mostra que, apesar da instalação de novos ramos industriais, com destaque para o pólo automotivo, e do crescimento do *agrobussines*, a economia estadual mantém um perfil produtivo fortemente influenciado pela produção de matérias-primas, alimentos e bens intermediários.

Em 2000, a população do Paraná era de 9.563.458 habitantes, sendo 7.786.084 urbana e 1.777.374 rural. Entre 1991 e 2000, a Região Metropolitana de Curitiba apresentou a maior taxa de crescimento populacional entre todas as mesorregiões do Estado (3,13% ao ano). O PIB estadual apresentou na década de noventa crescimento moderado, numa marca anualizada de 3,4%, ligeiramente superior ao PIB brasileiro. A economia paranaense em 2000 ocupou o quinto lugar no *ranking* nacional, com participação relativa em torno de 6% do PIB brasileiro. Na segunda metade da década, o desempenho econômico foi liderado pela indústria, que

apresentou uma taxa acumulada de expansão de 7,2%, sendo que boa parte desse movimento concentrou-se na Região Metropolitana de Curitiba, com algum espraiamento em direção à região Centro-Oriental do estado (IPARDES, 2003). O Paraná insere-se dinamicamente dentro de um triângulo polarizador constituído pelas principais metrópoles da Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), integrando, de acordo com estudos realizados pelo BNDES, os eixos Sul e Sudoeste.<sup>10</sup> Do total de municípios do Estado, 72% apresentam um IDH-M inferior ao brasileiro, contra 20,48% em Santa Catarina e 29,12% no Rio Grande do Sul (IPARDES, 2003).

## 2.1 A ECONOMIA PARANAENSE ATÉ OS ANOS SESSENTA

A economia paranaense nasceu ligada a certa dotação de recursos naturais, como o mate e a madeira, criando-se uma indústria de extração e de primeiros estágios de beneficiamento voltada para mercados do exterior ou do país. Em 1907 essa indústria representava 4,5% do valor da produção da indústria nacional, revelando uma concentração de atividades por especialização natural, muito diferente da já bastante diversificada indústria paulista de bens salários. O preparo da erva-mate representava 48,9% da produção industrial do estado.

A partir de 1913-1914<sup>11</sup>, a concorrência do cultivo argentino penaliza fortemente as exportações do mate, e o bom desempenho da agricultura paulista desloca fornecedores de alimentos simples, precariamente industrializados, e de matérias-primas. O Paraná viu assim sua situação agravada, tanto entre 1907 e 1919, quando a indústria paulista cresceu e se diversificou, como entre 1919 e 1939, quando se desencadeia o processo de concentração industrial em São Paulo.

A indústria paranaense, dada a má performance de seu principal produto, reduziu sua participação na indústria nacional, de 3,4% em 1919 e para 2,2% em 1939,

---

<sup>10</sup>Ver a este respeito Sousa (2003) e Nasser (2000).

<sup>11</sup>Ver a este respeito Padis (1981, p.61 e segs.).

revelando entre esses anos uma das taxas de crescimento mais baixas do país (CANO, 1981, p.89). A madeira também enfrenta uma crise, após assumir maior importância no imediato pós-Primeira Guerra. Note-se também que a técnica produtiva de fabrico da erva e da madeira era bastante primitiva, com instalações industriais rudimentares e nível tecnológico reduzido, além de incapaz de enfrentar concorrentes pouco melhor preparados. A infra-estrutura econômica do estado era também bastante deficiente, pouco apoiando as exportações; observe-se que apenas os complexos agroexportadores com algum peso na pauta nacional tinham conseguido nesta época algum desenvolvimento desses setores. O Norte do Paraná apenas iniciava sua ocupação com o café e o restante do estado possuía uma agricultura pouco dinâmica e com baixo grau de mercantilização, não gerando mercados para um eventual investimento industrial induzido. No período 1919-1939, todavia, a indústria cresceu discretamente, mais por impulsos vegetativos (LEÃO, 1989, p.32).

Com a ocupação do Norte do estado e o estímulo ligado às atividades de beneficiamento do café, o Paraná apresentou, entre 1930 e 1949, um espetacular crescimento de 10% ao ano, superior ao de São Paulo e ao do Brasil. Entre 1949 e 1959, cresceu à taxa de 10,6% ao ano, pouco menos que São Paulo e mais velozmente que o Brasil. A participação da indústria paranaense sobe para 2,9% em 1949 e para 3,2% em 1959, em pleno período de industrialização acelerada no país, centrada diferencialmente em São Paulo (LEÃO, 1989, p.33). Há espaço para o crescimento industrial de outras regiões além de São Paulo porque o mercado interno se constituía e expandia comportando a todos. Localmente, o crescimento industrial também era estimulado pelo processo de ocupação territorial e crescimento populacional.<sup>12</sup> O Norte foi alavancado pela integração das atividades de cultivo e beneficiamento do café ao mercado nacional, além

---

<sup>12</sup>“O crescimento populacional da região, como era de esperar-se, atingiu taxas até então nunca registradas em qualquer outra parte do país. Assim é que, em 1940, estavam concentrados na região apenas 340.449 habitantes, o que correspondia a nada menos que 27,5 por cento do total do estado. Entretanto, na década seguinte, essa mesma população atingia 1.029.025 habitantes e sofria, portanto, nesse curto prazo, um aumento de 202,2 por cento, passando a significar praticamente metade de toda a população do Estado, ou seja, 48,6 por cento” (PADIS, 1981, p.94).

da sua inserção exportadora, no entanto, outras indústrias foram inibidas pela concorrência da pujante indústria paulista.<sup>13</sup>

Nos anos sessenta, o ritmo de crescimento da indústria paranaense se reduz, como o da brasileira e paulista, com a crise de 1962-1966. A indústria paranaense cresceu 6,9% nesse período, pouco menos que São Paulo e Brasil, mantendo assim sua posição na indústria nacional, detendo 3% desta em 1970 (IPARDES, 1982, p.41). Entretanto, apesar dessa boa performance, na década de sessenta a indústria paranaense mantinha-se ligada à produção primária e com um baixo grau de elaboração da matéria-prima, como o beneficiamento do café e da madeira. Esse beneficiamento respondia por 68,9% do produto industrial do estado em 1960 e por 53,5% em 1970, se adicionada a produção em bruto de óleos vegetais. A indústria era um segmento pouco importante mesmo em nível estadual, detendo 16,6% da renda interna ainda em 1970. As empresas apresentavam reduzidas escalas de produção e não marcavam presença no mercado nacional se excetuarmos os principais produtos, como café e madeira (LEÃO, 1989, p.34). Como veremos, esse quadro será profundamente alterado nos anos setenta, com o surgimento e consolidação de uma agricultura moderna e tecnificada e de um complexo agroindustrial atendendo ao mercado nacional e também ao internacional.

No seu conjunto, nos anos sessenta o Paraná apresentava uma sociedade na qual a população rural predomina e as cidades surgem em apoio à expansão agrícola, concentrando o comércio e os serviços ligados à agricultura. O grosso da população é formado por pequenos produtores, proprietários ou possuindo a terra como

---

<sup>13</sup>Segundo Leão (1989, p.32), “a ocupação do Norte do Estado e o estímulo conseqüente às atividades de beneficiamento do café explicam a elevada taxa de crescimento industrial do Paraná (10%) entre 1939-49, superior à de São Paulo (9,8%). O Brasil cresce, no período, 7,8% e o Brasil, exceto São Paulo, 6,2%.”

arrendatários, parceiros, etc.<sup>14</sup> A indústria, como vimos, é inexpressiva e se volta às primeiras fases de beneficiamento agrícola.

No plano das regiões do estado, o Norte, ocupado pelo desdobramento da atividade cafeeira paulista, foi colonizado por pequenas propriedades e de modo relativamente ordenado, sem encontrar barreiras herdadas do escravismo colonial. No Paraná Tradicional<sup>15</sup>, colonizado por europeus, e no Sudoeste, de ocupação gaúcha, dominava a pequena produção de auto-subsistência.

Até os anos sessenta predomina, pois, no campo paranaense a pequena produção independente, com a posse da terra relativamente desconcentrada frente a outras regiões do Brasil. O trabalho familiar era amplamente utilizado, e os grandes proprietários resolviam seu problema de mão-de-obra mantendo em sua propriedade grande contingente de parceiros, colonos e arrendatários. Essa pequena produção pouco se relacionava com a indústria, mantendo vínculos com o comércio e não alterando sua base técnica. Vale destacar que nessa década houve um esforço importante, empreendido pelo governo estadual, de construção de estradas e geração de energia elétrica, sendo que esta última, especialmente na segunda metade da década, apresentou razoável expansão da sua capacidade de geração.

Nesse percurso da economia paranaense, que se desenrola entre a era dos arquipélagos regionais agroexportadores e a articulação comercial promovida pela constituição da indústria brasileira em São Paulo, vimos que seus vínculos com o resto

---

<sup>14</sup>Segundo o estudo já citado (IPARDES, 1982, p.18): “A ausência de passado colonial e a colonização realizada via pequenas propriedades farão com que surja no Paraná uma sociedade cuja base é dada por pequenos produtores, com ou sem terras. Assim predomina a pequena propriedade nas zonas de colonização européia, nas áreas de ocupação gaúcha e catarinense, como também no Norte do estado, sendo que nesta última região era também numeroso o contingente de pequenos produtores sem terra, como os colonos e os meeiros”.

<sup>15</sup>O Paraná Tradicional fazia parte de uma regionalização do estado anterior aos anos setenta, incluindo uma área hoje ocupada pela Região Metropolitana de Curitiba e Ponta Grossa.

da nação eram fracos, apesar de que, em vários momentos, cresceu a taxas maiores que a brasileira. Desde a época do mate e da madeira até a expansão cafeeira pelo Norte do Paraná, a economia do estado foi uma peça federativa de pouco peso. A ocupação do estado e a produção cafeeira polarizam a dinâmica da sua economia nos anos cinquenta e sessenta, possibilitando alguma diversificação, principalmente da produção agrícola; ao mesmo tempo, instigado pelos investimentos do governo JK, nasce um modelo de interpretação de origem cepalina, que procura entender os problemas de desenvolvimento do Paraná em decorrência da condição periférica da economia de São Paulo.<sup>16</sup> Observe-se que, a partir desses modelos de interpretação que vão surgindo ao longo do desenvolvimento regional da economia brasileira, equivocados ou não, é possível começar a entender os modelos de ação dos grupos de poder do estado no cenário nacional e *a fortiori* as políticas estaduais de desenvolvimento.

Esse é o ponto de partida das grandes transformações dos anos setenta, quando o perfil da sociedade e da economia paranaenses, partindo dessas bases, será profundamente alterado numa dramático processo de “modernização conservadora”.

## 2.2 OS ANOS SETENTA E O PARANÁ: AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES

Até os anos sessenta, o Paraná pôde constituir, com a ocupação do norte do estado, ligada especialmente ao cultivo e beneficiamento do café, uma agricultura dinâmica e diversificada, características que se devem às relações capitalistas de produção que dominam essa região, tornando-a apta a responder a estímulos de preços e de mercado, bem como ao impulso à acumulação de lucros. A constituição de uma indústria de máquinas na economia brasileira, de equipamentos e insumos agrícolas relacionados à revolução verde, bem como estímulos governamentais de

---

<sup>16</sup>Ver a este respeito Leão (1989), e Macedo, Vieira e Meiners (2002).

créditos e de incentivos à exportação fazem com que essa agricultura passe a ser também moderna e tecnificada nos anos setenta. Essa modernização provoca novas formas de organização da produção, afetando a estrutura fundiária, a pauta dos principais produtos e a sua comercialização.<sup>17</sup>

No que se refere à pauta de produtos, observa-se o rápido incremento da área cultivada com soja, logo transformada no principal cultivo no estado. Ela é o principal vetor

---

<sup>17</sup>Carneiro (1991, p.24-26)) explica o pano de fundo que alavancou as grandes transformações nos seguintes parágrafos:

Quanto à agricultura, os anos setenta, em particular a segunda metade, testemunham importantes transformações. (...) a década é marcada pelo trinômio tecnificação/ agroindustrialização/ exportação. A composição da produção sofre significativas modificações, em especial pelo crescimento das atividades ligadas às exportações – soja, laranja, carnes de aves, pinus, eucaliptus –, ao mesmo tempo em que aumenta o grau de processamento industrial da produção. Nessa década, as atividades que não estavam vinculadas a um dos eixos dinâmicos-agroindustrial e/ou exportador – tiveram um desempenho medíocre, como o da produção de alimentos não-comercializáveis. Tal desempenho contrasta com o dinamismo das atividades ligadas às exportações, que se confundem em grande parte com atividades com algum grau de processamento. (...) indicam que entre os produtos não-comercializáveis apenas o milho – que é uma cultura intimamente associada à produção de rações – e o trigo – que contou com uma ampla política de subsídio para internalizar a oferta – revelam crescimento significativo. No caso dos exportáveis, além do desempenho da cana-de-açúcar, o destaque fica para os produtos não-tradicionais, como soja e laranja.

Consolida-se, assim, nessa década, uma forma peculiar de inserção da agricultura brasileira no comércio internacional. Além da elevação do coeficiente exportado, a participação dos novos produtos passa de 15% para 30% na pauta, entre 1971 e 1980, enquanto o grau de processamento vai de 22%, em 1975, para 34% em 1980. É essa inserção que explica a sustentação e dinamismo da agricultura em face da perda de dinamismo da indústria no período considerado.

Quanto à tecnificação da produção, os anos setenta podem ser considerados como um período de transição de um padrão extensivo para um padrão intensivo. Embora a incorporação de novas áreas – com destaque para a fronteira do Centro-Oeste – explique a maior parcela do aumento de produção, os ganhos concentrados em regiões e produtos são decisivos. Essa modernização desigual também ocorre quanto ao grau de integração da agricultura à indústria, que também se concentra em regiões e produtos.

Do ponto de vista da estrutura produtiva, assiste-se a uma concentração da produção nos grandes estabelecimentos, o que está associado ao tipo de modernização, em especial, à mecanização, que exige uma escala mínima de produção. O suporte para isso tudo foi sem dúvida a política de crédito subsidiado, que por definição privilegia o acesso desigual aos seus benefícios, tendo como requisito fundamental a propriedade e/ ou o controle da terra.



da modernização agrícola, na medida em que pôde dispor de tecnologia moderna para sua produção e de preços atraentes. A expansão da soja, bem como a do trigo, não desloca, entretanto, outras culturas e não reduz a importância da produção agrícola paranaense no plano nacional no que tange a outros produtos. Ao contrário, mesmo esses produtos experimentam também processos menos intensos mas concomitantes de tecnificação, a exemplo do milho, da cana-de-açúcar e do arroz. Assim cresce como um todo a importância da produção agrícola ao nível do país.<sup>18</sup>

A expansão agrícola, particularmente a da soja, ocorreu basicamente através da incorporação de áreas no interior dos estabelecimentos, áreas não-produtivas ou ocupadas com pastagens, já que praticamente inexistiam áreas legalmente não-apropriadas nos fins dos anos sessenta e não houve, como se disse, deslocamento de culturas. A incorporação de áreas de lavouras foi mais intensa nos estabelecimentos menores, mas, apesar do seu esforço em ampliar a produção, ocorreu nos anos setenta uma progressiva concentração da produção nos estabelecimentos médios e grandes, perdendo importância relativa aqueles com menos de 50 ha<sup>19</sup>. A concentração das áreas de lavouras nos estabelecimentos maiores associa-se à ampliação das áreas desses mesmos estabelecimentos. Nos anos sessenta, era crescente o número de estabelecimentos agrícolas no Paraná, mas na década de setenta a quase inexistência de terras legalmente livres e a modernização agrícola induzem a uma rápida diminuição do número de produtores rurais. Os estabelecimentos menores vêm dificultada a exploração dos seus imóveis dadas as escalas mínimas de produção e o volume de recursos financeiros relativamente elevado associados à modernização agrícola.

---

<sup>18</sup>Ver Ipardes (1982, p. 26-28).

<sup>19</sup>Ver Ipardes (1982, p. 29 e segs.).

Isso provoca uma rápida redução do número de propriedades menores, incidindo sobre pequenos proprietários, parceiros, colonos e arrendatários. Esse quadro revela também uma dispensa de força de trabalho agrícola pelos maiores estabelecimentos, substituída pela utilização intensa de tecnologia e trabalhadores assalariados participantes de um mercado nacional de trabalho agrícola, incluindo trabalhadores permanentes e temporários ou volantes. Todavia, é singular que, nesse processo, os estabelecimentos mais bem-sucedidos sejam os médios, com tamanho entre 50 e 200 ha, contando com mão-de-obra familiar, que ao mesmo tempo demandam mais rapidamente adubos, sementes e inseticidas e expandem sua participação no valor da produção praticamente sem aumentar sua área total.

A modernização da agricultura atingiu fortemente a comercialização de produtos agrícolas. Ao mesmo tempo em que cresceu a importância das cooperativas de agricultores, fazendo frente aos grandes compradores e avançando mesmo na industrialização da produção, a indústria processadora passou também a comprar diretamente dos agricultores e das cooperativas, perdendo importância os pequenos comerciantes locais, como o caminhoneiro e o bodegueiro, diante das novas escalas de produção e do surgimento, nas cidades, de novas opções de comércio.

Essas transformações, dramáticas e concentradas no tempo, têm duas consequências sobre a população que merecem destaque. A primeira é a queda brusca da população estadual nos anos setenta devido à redução da população rural. Assiste-se no período a um rápido processo migratório para fora do estado, na direção sobretudo da grande São Paulo e cidades industriais do interior paulista e na direção da Amazônia. A migração ocorre de forma caótica, sem amparo dos governos estadual e federal, isto é, sem uma política de reassentamento dos migrantes e sem políticas de emprego e habitação nas cidades, do Paraná ou de outros estados. Por outro lado, ocorre um

acelerado processo de urbanização no estado, com a população urbana saltando de 36,1% para 58,6% como proporção da população total entre 1970 e 1980. O mercado urbano de trabalho mostra-se bastante dinâmico, graças à expansão da indústria e dos serviços, mas não pode acomodar todos os que deixam o campo (LEÃO, 1989, p.49).

Por tudo isso, 1,2 milhão de emigrantes deixam o estado nos anos setenta, e 1,9 milhão engrossam as florescentes cidades da maior parte do estado, fazendo com que, embora a população total do Paraná quase não crescesse na década, seus centros urbanos com mais de 100 mil habitantes passassem de um para quatro, e os centros com população entre 50 e 100 mil habitantes, de três para sete. Curitiba teve um aumento populacional absoluto de 440 mil habitantes, e é nesse período que se constitui a sua região metropolitana, como integrante da rede de grandes regiões congêneres que se estende do nordeste ao extremo-sul do Brasil (LEÃO, 1989, p.49).

Acompanhando ou, antes, estimulando o crescimento da produção agrícola, o panorama na indústria paranaense altera-se profundamente nos anos setenta, conformando-se um moderno complexo agroindustrial e um embrião da indústria metal-mecânica na Região Metropolitana de Curitiba, parte dela na Cidade Industrial de Curitiba. Note-se, em primeiro lugar, o vigor do crescimento industrial, que deixa para trás a agricultura na geração do produto e renda estaduais e atinge 6,35% do valor da produção industrial brasileira em 1980.

Nessa expansão, perdem importância atividades tradicionais como beneficiamento de café e madeira em favor de novas, em gêneros como fumo, química (óleos vegetais em bruto e refino de petróleo, especialmente) e metal-mecânica. Embora gêneros tradicionais se mantenham no período como os mais importantes da indústria, sua composição interna muda, ganhando peso os grupos que implicam maior elaboração de matéria-prima, como em produtos alimentares, em que surgem atividades ligadas a

café solúvel, frigoríficos e óleos refinados; madeira, onde se desenvolvem as produções de aglomerados e chapas; e minerais não-metálicos, ganhando destaque os artigos de cimento e fibrocimento (LEÃO, 1989, p. 35).

Embora essa moderna agroindústria domine, articulada à agricultura, o eixo fundamental do dinamismo econômico da década, assiste-se também à montagem de um embrião da metal-mecânica centrado principalmente na RMC e ao surgimento de um processo de relações interindustriais especialmente dentro do próprio setor, ainda que as relações mais importantes do Paraná ocorressem com a agricultura<sup>20</sup> e com São Paulo.<sup>21</sup>

A expansão industrial dos anos setenta introduziu no estado a grande empresa moderna, com amplas escalas de produção e uso de tecnologias modernas, muitas vezes concorrendo no âmbito nacional e internacional. Essa estrutura industrial

---

<sup>20</sup>“Em primeiro lugar, essa agricultura ao modernizar-se, expande rapidamente o mercado para indústrias produtoras de máquinas e equipamentos agrícolas, bem como o de insumos para este setor. Assim surgem condições para a instalação de setores da indústria mecânica ligada a esta produção, bem como para a implantação da química, dos corretivos, fertilizantes, inseticidas, etc. Por outro lado, o dinamismo agropecuário possibilita a expansão de setores processadores de seus produtos, tais como: óleos vegetais, frigoríficos, alimentos em geral, madeira, rações, fibras vegetais, etc. Em suma, acoplada à agropecuária, quer fornecendo máquinas e insumos, quer processando sua produção, desenvolve-se a principal vertente da indústria paranaense, diversificando a produção nos gêneros anteriormente existentes bem como implantando novos gêneros industriais” (IPARDES, 1982, p.51).

<sup>21</sup>Segundo o IparDES (1982, p.46-47), mencionando uma pesquisa realizada junto a 37 empresas do ramo metal-mecânico da Cidade Industrial de Curitiba:

Dessa forma, das 37 empresas pesquisadas, 28 tinham como principal fornecedor de matérias-primas o parque industrial paulista e 20 abasteciam-se de componentes também em São Paulo. O próprio Paraná aparece como fornecedor principal de apenas 2 empresas no tocante à matérias-primas e de 6 no referente ao fornecimento de componentes.

Estes dados atestam, portanto, que, em relação às compras de matérias-primas e componentes industriais da Metal-Mecânica, o aparelho produtivo do Paraná ainda se relaciona basicamente com o mercado paulista. Mesmo com relação às vendas, são predominantes as empresas (15) que dirigem sua produção ao mercado paulista. Entretanto, nesta área já ganha importância o mercado local, já que 14 empresas vendem principalmente no próprio Paraná. É importante também o número de empresas (11) que têm seus principais mercados em outros estados e no exterior.

nasceu bastante concentrada, com as dezesseis maiores empresas do estado gerando um quarto do valor agregado da indústria. Nesse processo, os capitais de origem local não acompanharam senão excepcionalmente a expansão e ganho de importância do capital de outros estados e do capital estrangeiro, dada a debilidade da acumulação prévia em grande parte dos setores industriais. Na atração de empresas industriais, foi decisiva a importância da proximidade com o mercado paulista e o apoio político e financeiro do estado (IPARDES, 1982, p.50-51).

Observa-se que o estado do Paraná é inteiramente absorvido pelo espetacular processo de concentração e centralização do capital da economia brasileira. Num só golpe instalam-se a agricultura intensiva, a agroindústria e outros setores industriais em bases modernas, focadas para os mercados nacional e internacional.

Essa indústria nascente é concentrada também espacialmente, com o valor agregado da produção dos cinco centros mais industrializados detendo quase 80% da produção do Paraná, o que se evidencia com o avanço da indústria localizada na Região Metropolitana de Curitiba, tendência que não arrefeceria nas décadas seguintes. As cidades do interior concentram os gêneros da agroindústria mais dependentes da proximidade dos centros produtivos de matérias-primas, concentrando-se na RMC, e em especial na Cidade Industrial de Curitiba, gêneros ligados a transporte, comunicação, eletrônica e outros mais distantes da agricultura (IPARDES, 1982, p.48). Desde essa época setores políticos da cidade de Curitiba, envolvidos com o processo relativamente original de planejamento urbano, estabeleceram vínculos importantes, principalmente, com o ramo de transportes, solidificados nas políticas envolvendo zoneamento e vias para o transporte coletivo.

Existem três razões de ordem local que explicam o dinamismo da indústria paranaense nos anos setenta:

- a) a oferta de uma infra-estrutura básica para recepção de indústrias, como rede rodoviária moderna, ferrovias, porto marítimo e energia elétrica; a

- dotação desses serviços de infra-estrutura permitiu potencializar economicamente a proximidade geográfica com o estado de São Paulo e sua capital;
- b) existência de mecanismos institucionais de apoio à indústria, principalmente financiamento centrados no Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (Badep) e em uma série de órgãos públicos voltados à promoção industrial;
  - c) a agricultura dinâmica e modernizante presente no estado, permitindo a instalação de agroindústrias.

Contudo, há ainda outra razão mais fundamental para a expansão industrial dos anos setenta, a saber, a existência de condições favoráveis para a indústria em nível nacional, após a crise dos anos sessenta, e a retomada dos investimentos a partir do início da década e que, mesmo após o esgotamento do milagre, permaneceram elevados na esteira desconcentradora do II PND, sob o qual foram realizados no Paraná vultosos investimentos em energia elétrica, transportes, petroquímica e papel e celulose.<sup>22</sup>

Pode-se constatar, portanto, que os anos setenta foram um divisor de águas na economia do Paraná. Seu ingresso na nova divisão do trabalho regional que a integração produtiva impôs significou passar rapidamente a incorporar as características do capitalismo em vigor: altamente concentrado e capaz de alterar, sem limites, a distribuição territorial da população. Os efeitos contraditórios desse singular processo de modernização foram possíveis num cenário de desconcentração espacial das atividades econômicas ancoradas no núcleo dinâmico da economia brasileira (São Paulo); esse processo de articulação produtiva percorre os anos setenta e abrange parte dos anos oitenta. Durante sua vigência a economia estadual reafirma seu caráter

---

<sup>22</sup>É interessante notar que os autores do estudo do Ipardes (1982, p.52) afirmam que, exceto a refinaria da Petrobras em Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba, não era marcante a presença de empresas estatais industriais.

complementar ao núcleo dinâmico situado em São Paulo. Ao mesmo tempo, o Estado em suas três dimensões, federal, estadual e municipal, exerceu um papel central na condução do processo de modernização, principalmente viabilizando seu financiamento com recursos públicos, sejam recursos para crédito agrícola, sejam recursos para atividades industriais.<sup>23</sup> Nesse sentido, o Paraná e suas transformações foram claramente alavancadas pelo Estado em sua difícil missão de produzir horizontes para os investimentos e a centralização financeira que o mercado não foi capaz de realizar ao longo da história para promover a acumulação de capital.

### 2.3 O PARANÁ NOS ANOS OITENTA: ESTAGNAÇÃO OU DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA ESTADUAL?

A década dos oitenta, na América Latina e no Brasil, foi conhecida como “perdida”, refletindo a inflexão das taxas de crescimento num cenário de mudanças competitivas internacionais profundas, assim como no campo das finanças. O hiato com os processos centrais de desenvolvimento capitalista, o endividamento externo, a inflação e a instabilidade macroeconômica contribuíram para esse juízo. Os resultados da América Latina poderiam ter sido piores não fosse o gigante Brasil. Aqui, apesar do fim das relações financeiras externas e internas que marcaram o período de espetacular crescimento decorrido entre 1950 e 1980, em algumas regiões as perdas líquidas não foram tão claras, pois a continuidade da vigência do papel dinâmico exportador no ajuste externo possibilitou, em meio às dificuldades gerais, alguma dinamização das condições internas e avanços na função exportadora. Nesse sentido,

---

<sup>23</sup>Ver a este respeito Ipardes (1982) e Leão (1989).

a idéia de “perdida” pode contribuir a desconhecer atributos que algumas economias estaduais souberam preservar em tempos de estagnação econômica.<sup>24</sup>

Os anos oitenta foram marcados no Brasil por vários e longos períodos de declínio da atividade econômica, num quadro mais amplo de esgotamento do modelo de desenvolvimento e do padrão de financiamento vigentes até os anos setenta. Os problemas decorrentes da dívida externa se avolumaram, coexistindo com a crise das finanças públicas e severas limitações do investimento e gasto corrente públicos. A política não vai muito além das intenções, e o setor privado faz um ajuste defensivo à crise contando com ganhos na ciranda financeira. Como epicentro desses problemas, surge a aceleração de uma inflação que diversas políticas e planos não debelaram, batendo-se muitas vezes às portas da hiperinflação. Isso expressa, talvez, doenças genéticas da conformação do padrão monetário que as razões técnicas e acadêmicas não conseguiram debelar ao longo do tempo de economia periférica.

Entretanto, o Brasil foi um dos poucos países da América Latina a apresentar um desempenho médio positivo do seu produto interno (2,9% a.a) nesses anos e avanços qualitativos na sua base produtiva, como reflexo do intenso dinamismo da década de setenta e do impacto positivo sobre o consumo e a renda dos planos de estabilização, em que pesem suas limitações temporais. O país completava, nesses anos, sua estrutura industrial principalmente com o avanço dos segmentos básicos, o que veio a fechar uma difícil obra de engajamento na segunda revolução industrial. Tardamente, já que o peso da dívida externa, por um lado, e, por outro, o caráter concentrado do novo ciclo tecnológico em alguns países avançados, nos deixavam fora dos circuitos de inovação no campo da microeletrônica, informática aplicada à mecânica, novos materiais, automação de processos produtivos e economia energética.

---

<sup>24</sup>Para analisar as principais mudanças na economia estadual nos anos oitenta, ver Ipardes (1991).



Foram poucos os segmentos dinâmicos na economia brasileira nos anos oitenta, destacando-se: extração de petróleo e álcool; mecânica leve e máquinas agrícolas; minerais não-metálicos, siderurgia, metalurgia dos não-ferrosos e papel e papelão, nos insumos básicos; e carne, soja e suco de laranja, na agroindústria. Ao final dos anos oitenta, havia uma grande demanda reprimida em infra-estrutura básica e um processo de atraso tecnológico em aumento.

A economia paranaense nesse período anda mais rapidamente que a nacional, crescendo 5,6% a.a. e modificando sua estrutura produtiva em aspectos significativos, buscando contrapor-se à crise brasileira. Assim, a agropecuária consolida seu processo de organização espacial, intensificando sua produção via incrementos de produtividade, consolidando as grandes culturas em áreas apropriadas e afirmando de uma vez por todas os grandes e médios produtores rurais na oferta agrícola. Mais do que isso, há uma boa performance dos grãos, uma diversificação significativa da produção com a entrada em cena de novos produtos, como cana-de-açúcar, ovos e aves, e uma redefinição de produtos na pauta de produção agropecuária que se torna mais equilibrada. Ganham destaque, nesse processo, o papel desempenhado pelas agroindústrias de matérias-primas, os avanços tecnológicos aliados a bons preços internacionais, os avanços dos serviços de apoio à produção e comercialização agrícolas e o desempenho das cooperativas como elemento empresarial do estado (IPARDES, 1991).

A indústria também evolui numa dinâmica ligada à dos segmentos mais modernos e de implantação recente na economia brasileira, observando-se forte dinamismo em gêneros como material elétrico e de comunicação (equipamentos para tratamento de informações, transmissão, equipamentos eletrônicos e de comunicação), mecânica (mecânica leve e máquinas agrícolas), papel e papelão, química (álcool), e material de transporte (ônibus e caminhões). A agroindústria teve seu impulso ligado a investimentos para exportação, mercado interno e para redefinição e reordenamento de

seu aparelho produtivo e de seus mercados. O setor apresenta-se, em termos qualitativos, bastante diferenciado em relação a processos produtivos, criação e diversificação de novos produtos, concentração e verticalização de plantas. Destacam-se os setores de carnes (especialmente aves e carne industrializada), café solúvel, óleos vegetais, laticínios e fiação.

Esses dois grupos de indústrias, dominando a estrutura industrial do estado, caracterizam-se crescentemente como segmentos da indústria nacional, sofrendo suas vicissitudes mas inserindo-se cada vez mais na economia brasileira e internacional, uma vez que cresce a participação da compra e venda de produtos mais modernos nas relações do Paraná com outros estados e aumenta a participação dos produtos processados na pauta de exportações frente aos produtos primários (IPARDES, 1991).

A infra-estrutura econômica do estado sofreu com a falta de investimento no plano federal, mas nota-se que, ao longo da década, os vários governos estaduais procuraram alavancar investimentos, por exemplo na malha viária, visando à integração do espaço estadual e à melhora do seu posicionamento competitivo. A malha ferroviária, entretanto, não se expandiu, enquanto o porto foi consideravelmente beneficiado com equipamentos, aumento da capacidade de armazenagem, pátios e cais, permitindo seu uso mais intenso na vital função exportadora paranaense. Também a capacidade de armazenagem no interior do estado se expandiu com investimentos realizados pelas cooperativas, embora ainda rústicos, pois desprovidos de sistema de aeração e controle de temperatura. Na questão energética, por último, o Paraná confirma seu perfil hidroelétrico, e realiza, com forte intervenção dos governos estaduais, investimentos em Foz de Areia e Segredo. Mais do que sugerir que os governos estaduais compensaram o hiato de investimentos originados na crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro, é importante concentrar a atenção para o fato que, no âmbito estadual, foi possível sustentar a realização de alguns importantes investimentos em infra-estrutura, mesmo que insuficientes para atender às necessidades de um país que fosse atravessar um período de expansão. Essas observações valem para as três grandes

empresas públicas estaduais, Copel, Sanepar e Telepar, que, em condições equilibradas, até 1994 tentaram manter saúde financeira nas condições vigentes e realizar investimentos.<sup>25</sup>

Para o conjunto da população paranaense, os anos oitenta foram de dificuldades econômicas, com estreitamento das oportunidades de emprego e queda dos salários. A urbanização e a expansão do emprego informal e dos serviços públicos minoraram parcialmente essas dificuldades. Todavia, prosseguem na década o êxodo rural e a perda de população pelo estado, cujo contingente global praticamente estaciona uma vez mais, como nos anos setenta, e observa-se nítida deterioração das condições de vida das populações mais pobres, no que respeita à renda pelo menos. O emprego formal apresenta baixo dinamismo, e as políticas sociais do Estado deixam a desejar em face da magnitude dos problemas colocados pela crise e pelo próprio avanço da democracia, no sentido da ampliação dos direitos sociais.<sup>26</sup>

Esses problemas mostram-se claramente nos maiores centros urbanos e, embora muitos procurem responder à pressão por serviços públicos, as questões de moradia, saneamento e saúde somam-se à da deficiência da oferta e qualidade do emprego. Há no período certa dispersão da população pelos maiores centros do estado, acompanhando alguma “dispersão concentrada” da agroindústria. Mas Curitiba consolida sua posição de grande pólo industrial e populacional do estado, passando, com seu entorno, a abrigar mais de dois milhões de habitantes em 1990.

---

<sup>25</sup>Ver a este respeito Castro e Leão (1997), em estudo sobre a situação dos serviços de infraestrutura, e Tavares (1994), sobre os investimentos do governo estadual e a situação das empresas públicas estaduais.

<sup>26</sup>Sobre a situação social do Paraná nos anos oitenta, ver Ipardes (1992).

Na virada dos anos oitenta para os noventa, ficava claro que a economia estadual deveria caminhar no sentido de acelerar sua reestruturação, aumentando produtividade e conteúdos tecnológicos, lição que não era novidade para nenhuma das instâncias federativas. A novidade era que, para muitos, o Estado tinha que redefinir seu papel no desenvolvimento e abraçar outro modelo de desenvolvimento e de financiamento. Além das demandas sociais ampliadas, o Estado, federal, estadual ou municipal, deveria voltar suas ações para o campo da reestruturação produtiva e desenho de uma estratégia de governo capaz de capitalizar as oportunidades decorrentes da nova economia globalizada. Embora seja difícil precisar a temporalidade das tendências regionais nas unidades federativas, especialmente numa década marcada pela estagnação e contaminada pela inflação, é possível afirmar que o estado do Paraná aprofunda sua articulação produtiva com São Paulo e a Região Sudeste, sendo portanto parte de um processo de desconcentração espacial das atividades. Observe-se, por outro lado, que o padrão ou perfil produtivo que se difunde e adensa as relações industriais num espaço maior é sempre altamente concentrado, o que é confirmado nos dados sobre valor adicionado.<sup>27</sup> Ao mesmo tempo, o estado manteve dinamismo exportador a partir das especialidades criadas nos anos setenta, com alguma incorporação tênue de ramos industriais geradores de maior valor agregado.

#### 2.4 A ECONOMIA PARANAENSE NOS ANOS NOVENTA: ABERTURA E MUDANÇAS PRODUTIVAS

A década dos anos noventa foi marcada por duas etapas bastante diferenciadas, separadas pela implantação do Plano Real em 1994. Até esse ano, apesar de aumentar o séquito dos defensores de uma adesão rápida do país às

---

<sup>27</sup>Esse caráter refere-se às empresas e, também, à dimensão espacial fortemente localizada na Região Metropolitana de Curitiba. Ver a este respeito Ipardes (1994) e, dentro deste estudo, o capítulo sobre a distribuição do valor adicionado da indústria de transformação.

oportunidades brindadas pela globalização, eram graves os problemas gerados pelo estrangulamento financeiro e pela indomável inflação. A recessão econômica do Plano Collor e a crise política que levou ao *impeachment*, de certa forma, atrasaram a construção das condições políticas e institucionais para a entrada do País no clube dos emergentes, mas os paradigmas já estavam colocados. Mesmo assim, entre a deposição do presidente e a transição até as eleições, foram geradas as condições que viabilizaram a implantação do Real.

A partir do Plano Real, a economia brasileira caminhou rapidamente pela abertura comercial e financeira que se iniciara de modo irreversível no governo Collor. De modo complementar, iniciou-se uma gestão capaz de levar adiante a reforma do Estado que, independentemente dos seus resultados, visava eliminar seus problemas patrimoniais mediante ampla venda de ativos públicos. Simultaneamente, a privatização serviria para atrair capital e dar claros sinais de que o país abdicaria – tal como prescrito pelo Consenso de Washington – de políticas protecionistas. Sob a prática de novos enfoques e recebendo fluxos de capitais externos, em 1995 foi implantada a tarifa externa comum do Mercosul. Os dois maiores membros trilhavam os mesmos caminhos de abertura extrema e estabilização com ancoragem cambial.

Na economia paranaense, observam-se os impactos negativos do Plano Collor entre 1990 e 1992, porém a recessão nesta unidade parece ter tido menor intensidade do que no conjunto do país. A recuperação do preço das *commodities* agrícolas explica, em parte, esta tendência recessiva mais moderada, mostrando o quanto ainda essas atividades contribuem para a dinâmica estadual. Até 2003 os dados da tabela 2.1 mostram também que, com frequência, os resultados positivos são mais intensos que os apresentados pelo conjunto da economia brasileira (1993, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2003).

TABELA 2.1 - PRODUTO INTERNO BRUTO, A PREÇOS DE MERCADO, DO BRASIL E DO PARANÁ - 1985-2003

ANOS	PIB (preços correntes)			PARTICIPAÇÃO PR/BR (%)	VARIÇÃO REAL ANUAL (%)	
	Unidade	Brasil	Paraná		Brasil	Paraná
1985	Cr\$ bilhão	1.297.835	76.816	5,92	-	-
1986	Cz\$ milhão	3.403.526	202.750	5,96	7,5	3,14
1987	Cz\$ milhão	10.945.726	653.226	5,97	3,5	16,77
1988	Cz\$ milhão	83.700.531	4.940.021	5,90	-0,1	0,15
1989	NCz\$ milhão	1.263.436	79.205	6,27	3,2	4,43
1990	Cr\$ milhão	31.759.185	2.015.172	6,35	-4,3	-0,08
1991	Cr\$ milhão	165.786.498	9.739.183	5,87	1,03	-0,03
1992	Cr\$ milhão	1.762.636.611	103.319.791	5,86	-0,54	-0,13
1993	CR\$ milhão	38.767.064	2.294.762	5,92	4,92	10,01
1994	R\$ milhão	349.205	21.304	6,10	5,9	5,50
1995	R\$ milhão	646.191	38.369	5,94	4,2	1,78
1996	R\$ milhão	778.886	47.720	6,13	2,7	7,24
1997	R\$ milhão	870.743	52.849	6,07	3,3	0,89
1998	R\$ milhão	914.187	56.798	6,21	0,1	5,30
1999	R\$ milhão	973.845	61.724	6,34	0,8	2,32
2000	R\$ milhão	1.101.255	65.969	5,99	4,4	5,06
2001	R\$ milhão	1.198.736	72.770	6,07	1,31	4,59
2002 <sup>(1)</sup>	R\$ milhão	1.346.028	81.449	6,05	1,93	1,70
2003 <sup>(1)</sup>	R\$ milhão	1.556.182	96.381	6,19	0,54	3,40

FONTE: IBGE/IPARDES - Contas Regionais do Brasil

(1) Para os anos de 2002 e 2003 os resultados são preliminares.

Até 1994/1995, prosseguem tendências já postas na década anterior, com destaque para:

- a) avanços tecnológicos e organizacionais na estrutura agroindustrial;
- b) investimentos na produção de bens intermediários como papel e papelão;
- c) avanços tecnológicos em ramos da metal-mecânica, material elétrico e de comunicações, química, alimentos bebidas;
- d) aumento substancial das exportações paranaenses, atingindo US\$ 3,5 bilhões em 1994, muito mais rápido que o das exportações totais do país, com participação crescente (14,9% em 1993) do Mercosul, favorecido pela valorização;
- e) ações do governo estadual na restauração e/ou aprimoramento da infraestrutura econômica, como reparação de rodovias estaduais, duplicação da BR 376 no trecho Curitiba-Joinville, reativação das obras de construção da ponte sobre o rio Paraná em Guaíra, construção do primeiro estágio da

Ferroeste (ferrovia que visa integrar o Porto de Paranaguá com o extremo-oeste do estado), modernização do Porto e aumento da oferta de energia elétrica com o término das obras da Usina de Segredo (CASTRO e VASCONCELOS, 1999).

A abertura da economia, a onda de investimentos externos e a estabilização da economia, a partir de 1995, geraram impactos importantes na economia estadual, os quais tiveram como epicentro a Região Metropolitana de Curitiba – que aumenta muito sua participação no valor adicionado estadual – e o interior, atingindo, aqui, de modo muito seletivo, regiões a sediar atividades vinculadas ao *agrobusiness*.<sup>28</sup> Segundo o Ipardes (2003, p.13),

(...) a estrutura do agronegócio paranaense permanece concentrada em cinco grupos de indústrias com 45% do VA – Óleos e Gorduras Vegetais; Cerveja, Chope e Malte; Destilação de Álcool e Produção de Açúcar; Abate de Aves e de Bovinos e Suínos e Preparação de Carnes e Subprodutos – sem, entretanto, deixar de se diversificar sob uma gama alternativa de segmentos. Paralelamente, áreas como de beneficiamento de café, mate, grãos e fibras sofrem forte redução de valor adicionado, emprego e de estabelecimentos.

Na indústria de transformação, destacam-se a instalação do pólo automotivo e uma importante rede de fornecedores, gerando efeitos dinâmicos endógenos não desprezíveis na estrutura industrial e de serviços do estado. As mudanças no campo da agroindústria certamente foram estimuladas pela combinação de: abertura econômica; concorrência argentina; aquisição de empresas nacionais por parte de grandes empresas multinacionais da indústria alimentar; e, paradoxalmente, na etapa do Plano Real com câmbio supervalorizado, necessidade de incorporar ganhos de produtividade pela via tecnológica e/ou da redução dos custos salariais para compensar a perda dos estímulos históricos constituídos pela desvalorização cambial.

---

<sup>28</sup>Segundo o Ipardes (2003, p.13), dez municípios concentram 54% do valor adicionado, encabeçados por Curitiba com 12,1%.

Na década dos noventa, principalmente na segunda metade, constata-se o aumento da participação relativa de ramos ligados à produção de bens de capital e de consumo durável. Nojima (2002) separa o valor adicionado da indústria do Paraná em três grupos industriais: tecnológico, fornecedor e tradicional, buscando identificar transformações no parque industrial instalado no estado de acordo com a maior ou menor intensidade tecnológica. Entre 1985 e 2000 (tabela 2.2), observa-se que o grupo tradicional vê diminuir sua participação relativa no valor adicionado, de 34,9% em 1985 para 22,8% em 2000; o grupo fornecedor passa de 44,2% em 1985 para 48,1% em 2000 e o grupo tecnológico, de 20,9% para 29,0%. Essa mudança qualitativa envolve os investimentos estrangeiros realizados por empresas montadoras de automóveis e empresas fornecedoras. Alguns autores indicam que essas mudanças, além de indicar maior capacidade de agregar valor do parque industrial instalado no estado, referem-se também a um modo diferente de articulação com o exterior de algumas regiões ou fragmentos de regiões, ilhas de produtividade no âmbito de uma dinâmica regional ora poligonal ora difusa (MACEDO, VIEIRA e MEINERS, 2002).

A antiga articulação produtiva estaria sendo substituída por um novo relacionamento industrial interno-externo. Sem desmerecer a possibilidade de que essas mudanças, em parte, ocorrem pela existência de fatores regionais de competitividade sistêmica, numa nação fragmentada<sup>29</sup> há que se apontar que os nexos entre cidades ou regiões com a economia globalizada ainda podem ser mais frágeis do que se acredita, como se pôde constatar nos recentes anúncios de suspensão de linhas de produção de veículos de várias empresas que vieram na onda de reestruturação mundial. O cancelamento de linhas de produção mostra que essas empresas possuem flexibilidade para se retirar de um lugar e focar suas atividades em outro, qualidade operacional que os investimentos fordistas não possuíam. Nunca é demais esclarecer, por outro lado, que

---

<sup>29</sup>Mostrando importantes mudanças no cenário regional brasileiro na década de noventa, Pacheco (1998) explora a tese da fragmentação do espaço nacional.



uma parte importante dos custos não-recuperáveis foram cobertos pelos governos. Considere-se também que o desmonte de linhas de produção implica efeitos dinâmicos perversos sobre a rede de fornecedores. Finalmente, há que se considerar que o vínculo com a política econômica e a trajetória cambial do país continua sendo muito forte; o principal mercado brasileiro para os veículos produzidos, localizado em São Paulo, sofre com juros elevados e recessão. Por sua vez, o comportamento do câmbio afeta as importações das empresas que pressionam os preços para manter as margens de lucro. Trata-se aqui, portanto, de não superestimar o poder das articulações das regiões com a economia global e de ponderar sobre as vicissitudes nacionais dos investimentos realizados nas áreas de desenvolvimento poligonal (DINIZ, 1995).

TABELA 2.2 - DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA - PARANÁ - 1985/2000

GRUPO INDUSTRIAL	DISTRIBUIÇÃO (%)			
	1985	1990	1995	2000
Grupo Tecnológico				
Eletroeletrônica e telecomunicações	3,2	7,3	12,5	7,0
Máquinas e equipamentos	9,1	7,0	4,2	3,4
Automotiva	2,2	8,4	9,1	11,6
Produtos químicos	6,4	3,3	4,3	6,9
Total	20,9	26,0	30,0	29,0
Grupo Fornecedor				
Extrativa e minerais não-metálicos	3,2	7,7	6,0	5,2
Siderurgia e metalurgia	2,1	3,7	2,6	2,7
Petroquímica	10,3	16,6	13,5	24,3
Madeira	6,9	5,2	5,3	5,0
Papel e gráfica	3,9	4,3	8,3	6,5
Agroindústrias	17,7	12,2	7,9	4,5
Total	44,2	49,8	43,6	48,1
Grupo Tradicional				
Alimentos	27,3	12,0	12,7	9,1
Couros e peles	0,8	1,6	0,9	0,6
Malharia e confecções	1,3	0,6	1,8	1,5
Bebidas	1,6	3,1	4,3	2,9
Mobiliário	2,3	4,2	3,2	2,8
Artefatos de papel e papelão	0,6	1,1	1,2	3,0
Artigos de matéria plástica	1,0	1,6	2,3	3,0
Total	34,9	24,2	26,4	22,8
TOTAL GERAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Tabela extraída de Nojima (2002).

Exagerando um pouco, para fins de argumentação, poder-se-ia afirmar que, nesta linha de raciocínio, o grupo tradicional e o fornecedor apresentam *linkages* endógenos mais estáveis, constituídos desde os anos setenta, incluindo seus efeitos dinâmicos sobre a indústria de bens de capital e, mais limitadamente, de consumo durável. Adicionalmente, essa indústria pode ser fator de equilíbrio maior entre as regiões do estado. Por outro lado, no grupo tecnológico, a indústria automobilística agrega mais valor, gerando impactos no emprego e na renda maiores. Assim sendo, apresenta-se um dilema entre as atividades que agregam mais valor, mas são mais voláteis, e as atividades mais estáveis, mas que geram menor valor; umas tendem a fazer dos governos seus reféns, as outras não resolvem os grandes problemas socioeconômicos das grandes cidades.

Apesar de todas as transformações associadas à onda de investimentos externos e da reforma do Estado na esfera estadual, a economia paranaense ainda apresenta um perfil fortemente centrado na produção de *commodities* agrícolas e industriais, bens intermediários e alimentos, os quais dominam sua pauta de exportações. Contudo, houve mudanças importantes no comércio exterior do Paraná, repetindo, numa temporalidade um pouco diferente, o que ocorreu no país como um todo. Trata-se do declínio acentuado do saldo comercial, que passou de patamares de US\$ 1 bilhão entre 1990 e 1997, para algo em torno a US\$ 160 milhões desde 1998, em virtude do aumento expressivo das importações. Segundo o Iparde (2003, p.13), esse movimento foi liderado pelas importações no gênero de material de transporte, dado o início das atividades das montadoras de automóveis.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Conforme o Iparde (2003, p.14), “no contexto nacional a participação das exportações amplia-se de 5,95% para 9,13% e a das importações de 3,03% para 8,87%, no período 1990-2001”.

Para completar esse quadro da economia paranaense, convém indicar que o mercado de trabalho seguiu as tendências gerais que prevaleceram nos noventa: baixo crescimento da ocupação, precarização das relações de trabalho e baixo nível de formalização das ocupações. Em relação a esse último ponto, segundo o Ipardes (2003, p.9), a formalização sobe de 34,6% em 1992, para 38,3%, em 2001. Ainda, o mesmo diagnóstico indica a elevação da parcela de trabalhadores ocupados que ganha até um salário mínimo, de 17,51% em 1995, para 19% em 2001. A faixa de trabalhadores que ganham até dois salários mínimos, representava, em 2001, 47% do total dos ocupados (p.9). Para o Ipardes, esses números indicam que a condição de pobreza atravessa o mercado de trabalho paranaense.

Contudo, em que pesem essas mazelas, não há como negar que a economia estadual tem apresentado ao longo do tempo, de modo bastante persistente, elevado dinamismo e capacidade de transformação. Essa especificidade, sem dúvida, gera sinergias com o desempenho do setor público estadual, estabelecendo, em muitos momentos, relações virtuosas: a economia dá suporte às ações públicas, e estas, por sua vez, impulsionam a economia. Sem dúvida, este ambiente é responsável, em alguns casos, pela longevidade das políticas de desenvolvimento estaduais.

No próximo capítulo serão focalizadas algumas das características dos processos de formação, desenvolvimento e crise do setor público do Paraná.

### **3 FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE**

Neste capítulo focaliza-se o processo de constituição, desenvolvimento e crise do setor público estadual no Paraná, examinando a implantação de funções públicas à luz das mudanças econômicas, sociais e políticas estaduais e nacionais mais importantes.

Em primeiro lugar, apresenta-se o processo de estruturação do setor público paranaense, mostrando as grandes questões que conduziram a ação estadual e a constituição dos aparelhos públicos estaduais até a década das grandes transformações, iniciada em 1970.<sup>31</sup> Esse período poderia ser caracterizado como de formação do setor público estadual, ligado, principalmente, ao povoamento do território, à questão da implantação de infra-estrutura elétrica e rodoviária para integrar o espaço estadual e à economia cafeeira. Embora esse período se inicie, a rigor, na era do mate e da madeira, no final do século XIX, optamos por realizar um corte e iniciar a apresentação na virada dos anos quarenta para os cinquenta, isto é, desde a vigência da cultura cafeeira e sua dinâmica estadual. A década de setenta, além de marcar a entrada do Paraná numa nova etapa econômica de industrialização e integração produtiva, é um divisor de águas importante da dinâmica demográfica estadual, já que o estado transita da era da ocupação e povoamento para uma era de expulsão populacional das antigas fontes de ocupação rural, em virtude da expansão da cultura da soja.

---

<sup>31</sup>Entre 1961 e 1965, durante o primeiro governo de Ney de Aminthas Braga, foram realizados investimentos em energia elétrica e rodovias, tidos como cruciais para a integração do território estadual. Além disso, houve intenso processo de mudança nos aparelhos públicos estaduais, entre outras coisas, incorporando funções ligadas ao fomento industrial e fundando empresas públicas estaduais. Apoiado por setores políticos locais ligados ao comércio, indústria e agricultura, Braga aderiu rapidamente ao golpe de 1964, tendo se transformado em quadro do regime militar, ocupando primeiro a pasta da Agricultura e, depois, a da Educação. Entre 1979 e 1982, ocupou pela segunda vez o cargo de governador.

Em segundo lugar, entre 1970 e 1994, identifica-se um período de desenvolvimento da estrutura pública estadual que parece extremamente sensível às injunções políticas maiores do país. Por isso, esse grande período estará, por sua vez, subdividido nas fases seguintes: a) 1970-1979, período de vigência “plena” do regime militar e de profundas alterações na base produtiva estadual; b) 1980-1989, período de transição democrática (eleições diretas para os governos estaduais) com crise fiscal e financeira do Estado; e c) 1990-1994, primeiro e conturbado ciclo plenamente democrático do país, durante o qual, apesar de não existir propriamente uma crise, mas um rigoroso ajuste envolvendo os aparelhos estaduais do Paraná, cresce o espaço político do ideário que prega uma inserção rápida e neoliberal à economia global, em grande medida determinada pelos grandes problemas de financiamento público e privado e de estabilidade da economia.

Em terceiro lugar, entre 1995 e 2002, mostra-se um período caracterizado por mudanças nos aparelhos públicos e nos mecanismos de gestão pública, convivendo, já no final da década de noventa, com uma forte crise de endividamento comprometendo o leque de ação de futuras gestões de governo. No processo de reestruturação da indústria automobilística mundial, com foco nas vantagens do Mercosul e, obviamente, na radical abertura das economias do Brasil e da Argentina, o governo do estado do Paraná foi um dos protagonistas da guerra fiscal, traduzindo na época, talvez, que as apostas internacionais do governo local eram mais importantes do que os laços de cunho político, econômico e institucional com a Federação.

Finalmente, apresenta-se uma síntese das políticas estaduais de promoção industrial desde a época de implantação da Cidade Industrial de Curitiba, nos anos setenta, até os anos de instalação do pólo automobilístico, na segunda metade dos anos noventa.

Desde os anos sessenta, o estado do Paraná vem demonstrando mudanças econômicas e sociais intensas, decorrentes de um processo de industrialização e de uma base agrícola dinâmica. Durante quase quarenta anos, essas mudanças têm sido impulsionadas, sem desconhecer a importância das razões regionais e macroeconômicas, pela esfera de governo estadual, que, ora sob o autoritarismo, ora sob a democracia, soube adaptar e ajustar suas políticas estratégicas mais importantes às condições do jogo federativo em vigor. Para sustentar essa capacidade de impulsionar mudanças, principalmente econômicas, ao longo do tempo o governo estadual manteve seus aparelhos públicos ordenados sob alguma disciplina fiscal para conduzir sua expansão, instituições financeiras públicas saudáveis e, não menos importante, relações inter e intragovernamentais pautadas pela coordenação e planejamento com o corpo das empresas públicas estaduais e federais. Esse padrão de gestão que busca o ordenamento dos aparelhos para acelerar uma dada via de mudança estrutural, apesar da crise das finanças públicas estaduais em fins dos anos oitenta, se mantém relativamente firme até 1994.

Certamente, essa história toda, desde as primeiras preocupações com uma política de industrialização do estado a partir da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar), seus devaneios localistas iniciais e seu trânsito para uma via realista de acumulação que aceita as condições gerais impostas pelo regime de acumulação, até o fim dos anos oitenta, pelo menos em parte representa a vigência de uma certa estrutura pública ligada às concepções desenvolvimentistas, inicialmente identificadas com um sentimento de desconforto com a posição agrícola do estado, entusiasmada com a industrialização de JK e ingenuamente tomada pelas idéias cepalinas. Depois, com a ascensão do autoritarismo, a rigor, o desenvolvimentismo foi substituído por um modelo de crescimento a qualquer custo, que apenas guardava relações formais com os

antigos esquemas público-privados necessários para a promoção da modernização. De qualquer maneira, o estado do Paraná foi submetido às transformações realizadas durante o regime militar, que provocaram, além de crescimento econômico, a industrialização da agricultura e, também, investimentos regionalmente desconcentrados (através II PND) até pelo menos 1984.<sup>32</sup> Durante a etapa de transição democrática, a estrutura herdada do autoritarismo tentou adaptar-se às condições de ampliação das demandas sociais e de diminuição drástica dos investimentos produtivos. A adaptação aos novos tempos de crise e democracia passava pela reafirmação de antigos princípios ordenadores da gestão marcados pela disciplina fiscal e prudência financeira. Essa atitude, em consequência da qual em 1994 o setor público estadual apresentava-se relativamente equilibrado e enxuto, foi certamente um *handicap* importante para alimentar as apostas agressivas do governo estadual a partir de 1995.

Não há como negar que o tempo todo houve uma formulação de questões no âmbito do setor público estadual ligadas às condições necessárias para promover a modernização agrícola e a industrialização. Os setores da política local que ocuparam os aparelhos públicos estaduais partilharam da estratégia econômica autoritária, e esta adesão ou submissão às condições nacionais fez com que o poder do governo federal se transfigurasse no poder do governo estadual. Ao mesmo tempo, a violenta inflexão da dinâmica demográfica estadual, expulsando população para outros estados, serviu

---

<sup>32</sup>Considere-se que as grandes transformações dos anos setenta estão associadas a um fenômeno de industrialização da agricultura a partir da soja com desdobramentos na produção de alguns bens de capital, em conexão com esse processo de abrangência estadual. Há um outro, inicialmente complementar, mas que depois se diferencia e ganha dinâmica própria na Cidade Industrial de Curitiba. Nessa cidade, a intervenção planejada do poder público no processo de urbanização, com leis inteligentes de zoneamento e diretrizes para a construção em consonância com um sistema de transportes extremamente moderno em termos de equipamentos e vias de tráfego público, certamente foi muito eficaz para assegurar as condições de sobrevivência e ampliação do núcleo constituído a partir da Cidade Industrial de Curitiba, à qual veio associar-se a refinaria de Araucária.

para amortecer um pouco o ritmo de crescimento das demandas sociais nos espaços urbanos em rápida expansão. Esse fator certamente deu um fôlego para que as áreas sociais do setor público estadual pudessem se desenvolver sem graves estrangulamentos de oferta. Para alguns isso dava a impressão de ser o Paraná um estado cuja política de desenvolvimento era desenvolvimentista, desconhecendo que o autoritarismo tinha arrasado com as chances de acontecer alguma alternativa de desenvolvimento mais inclusiva. A via autoritária pouco tinha a ver com as propostas cepalinas ou a industrialização pesada de JK.

Essas observações nos levam a pensar que acreditar num mito formador do setor público estadual inspirado nas idéias desenvolvimentistas, capaz de aglutinar os principais grupos políticos estaduais, não é o caminho mais seguro para interpretar a evolução do setor público estadual a partir dos anos setenta.

Entretanto, as práticas administrativas e fiscais e a gestão do endividamento, em conjunturas diversas, mantiveram elementos de continuidade associados à disciplina fiscal, ao planejamento e, desde pelo menos a segunda metade dos anos setenta, a pesquisa pública para o planejamento. A adesão a essas práticas de gestão pública estadual e municipal (a exemplo do que se deu em Curitiba) não se traduziu em maior poder relativo da agenda social em relação aos objetivos econômicos, ao contrário, significou quase sempre reafirmar a necessidade de inserir o estado na dinâmica de acumulação vigente no país e, mais, estar em condições de executar essa estratégia adaptativa.

Essas são, ao nosso ver, questões relevantes a serem consideradas para entender o cenário de evolução dos aparelhos públicos estaduais, das funções públicas e das políticas estaduais de desenvolvimento praticadas pelos diversos governos estaduais ao longo dos últimos quarenta anos.



### 3.1 NOTAS SOBRE OS ATORES SOCIAIS E AS ETAPAS DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA ESTADUAL

No capítulo anterior, foi visto que a economia estadual passou por mudanças profundas na década de setenta, as quais estabeleceram um divisor de águas na história do Paraná. Antes, em que pesem os esforços realizados nos anos sessenta no campo da infra-estrutura rodoviária e elétrica, o estado apresentava pouco peso econômico e se especializava em produtos primários, sendo o principal produtor nacional de café, o que, potencialmente, lhe dava alguma possibilidade de propiciar impactos dinâmicos em ramos industriais produtores de bens saláris. A implantação da indústria pesada nos anos cinqüenta, de modo concentrado na Região Sudeste, despertou nos atores sociais locais a insatisfação com esta especialização e a consciência de que mudanças na base econômica em direção à industrialização teriam que ser deliberadamente procuradas mediante a construção de instrumentos e aparelhos públicos similares aos que na esfera nacional tinham sido utilizados pelo Estado para alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, na década de sessenta, mesmo sem se ter alterado a inserção estadual na divisão inter-regional do trabalho, é possível observar mudanças qualitativas importantes nos atores sociais e no modo como, através do setor público estadual, intentavam promover uma política de desenvolvimento. Essas mudanças podem ser focalizadas sob três aspectos: o planejamento econômico; o financiamento da industrialização; e a elaboração de uma política de desenvolvimento.

É interessante notar que a especialização do Paraná em produtos primários e a própria desaceleração do crescimento econômico nacional foram determinantes para que a política de desenvolvimento surgisse como uma preocupação local centrada nos esforços locais necessários para atingir os objetivos. Por isso, também, sua vigência será relativamente curta, já que nos anos setenta, com a retomada do crescimento

econômico nacional e o aprofundamento do autoritarismo, novas questões tomaram o lugar das antigas, tornando sem sentido a dicotomia local/nacional que alimentou as velhas crenças na condição periférica e no chamado paranismo.

A Codepar, criada em 1962, sintetiza as “velhas crenças”, na medida em que durante um curto período de tempo, entre 1962 e 1965, intentou viabilizar um “projeto paranaense” de industrialização, fundado em capitais de origem local. Por outro lado, a Companhia assumiu três papéis: a função planejamento – que vinha amadurecendo desde a criação, em 1955, do Plano de Desenvolvimento do Paraná (Pladep) –, a de ser um instrumento de financiamento (o Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE) e a de formulação e execução de uma política de desenvolvimento. Observe-se que a Companhia destina suas ações estratégicas, de um lado, à realização de investimentos públicos estaduais em infra-estrutura e, de outro, ao financiamento de capitais locais visando a uma utópica industrialização por substituição de importações. Outro aspecto interessante a ser notado diz respeito ao fato de que, como em todo o país, o setor público estadual chama para si a tarefa da construção dos setores de infra-estrutura. Essa especialização foi importante formadora e aglutinadora de uma tecnoburocracia pública de qualidade.

É importante esclarecer que a combinação dessas funções econômicas representa algo novo, pois é a primeira experiência estadual de aparelhar o setor público estadual para exercer uma função modernizadora.

Padis (1981), em trabalho originalmente defendido em 1970 como tese de doutorado, desenvolve de modo exaustivo a idéia da formação periférica do Paraná. Mais tarde, em 1976, na forma de dissertação de mestrado, Augusto (1978) fez uma análise da trajetória da Companhia desde sua criação até sua transformação em Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep), integrado ao sistema financeiro nacional, mudança que representou o abandono definitivo da via de desenvolvimento local (segundo a autora, esta seria a versão paranaense da ideologia nacional desenvolvimentista), substituída por uma via de desenvolvimento associado.

Na década de setenta, as mudanças ocorridas no estado do Paraná, entre outros fatores, podem ser vistas como desdobramentos do avanço do processo de industrialização. Nesse período, o espaço econômico estadual passou a ser habitado por novos atores sociais, para os quais pouco ou nada significava o adjetivo “local” – grandes cooperativas, empresas industriais de capital nacional ou estrangeiro, empresas públicas do setor produtivo estatal e, por último, uma nova classe média gerada pela instalação da grande empresa moderna, com hábitos e costumes subordinados ao padrão de consumo vigente no país. Junto à classe média, num patamar inferior, inseriam-se os trabalhadores empregados pelos setores em expansão, a desempenhar funções menos qualificadas.

Essas mudanças sociais fazem parte do processo de integração nacional e, em alguma medida, são definitivas, no sentido de que a “nacionalização” e a “internacionalização” do espaço estadual constituem tendências que se sobrepõem aos interesses produzidos por economias locais que, em geral, ocupam áreas de baixo dinamismo.

Estudo publicado pelo Ipardes (1982) fez a análise das “grandes transformações” econômicas e sociais da década de setenta. Os autores explicam detalhadamente a natureza das mudanças, temporalmente concentradas, no campo da produção agrícola e industrial e seus impactos sociais refletidos na dinâmica demográfica e no processo de urbanização. Ao mesmo tempo, demonstram que o espaço estadual, mais e mais, tornou-se complementar ao processo de acumulação em escala nacional, desenvolvendo novas relações intra e interindustriais. Publicado em meio à crise política e econômica do regime autoritário no início dos anos oitenta, o trabalho propõe a necessidade de imprimir novos rumos à política econômica e à questão social, afetada pelo desemprego, inserindo-se, assim, na luta nacional pela democratização e mudança da agenda pública. Leão (1989), em sua dissertação de mestrado, realizou uma importante síntese crítica das mudanças e das visões sobre o Paraná nas décadas de sessenta e setenta até o começo dos anos oitenta.

Na década de oitenta, sem grandes mudanças no cenário econômico estadual, assistiu-se ao processo de implantação de uma agenda pública mais sensível às múltiplas demandas sociais, embora a política e a crise econômica nem sempre tenham trabalhado a seu favor. Assim como em outros estados da federação, dadas as particularidades do processo de abertura, o “estadualismo” foi reforçado, apesar de que a crise do Estado dificultava o desenvolvimento de tendências claras.

Finalmente, na década de noventa os novos enfoques da política econômica, a reforma do Estado e a abertura acelerada da economia abriram o espaço para que, no estado, ganhasse força política e programática a exploração de alternativas econômicas, desatreladas do espaço nacional. A escolha desses caminhos foi favorecida, também, pela fragilidade das políticas nacionais de desenvolvimento regional. aliada à retórica liberalizante do governo federal. Em grande medida, a abertura jogou as regiões ao cenário da concorrência internacional. Nesse sentido, na composição dos interesses, ganhou mais peso o capital estrangeiro, principalmente por meio das montadoras de automóveis<sup>33</sup> e de segmentos financeiros que se instalaram no estado. Contudo, não se trata de uma composição política radicalmente diferente da que já existia no final dos anos setenta; ela traduz o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira. Ao mesmo tempo, não há como duvidar da existência, hoje, de uma nova questão social, cujos parâmetros gerais estão determinados por mudanças demográficas e no mundo do trabalho, por fluxos migratórios em direção aos principais núcleos urbanos, com destaque para a Região Metropolitana de Curitiba, por desemprego, violência e congestionamento dos serviços públicos.

Portanto, é oportuno indicar que no Paraná há dois grandes períodos em que se pode encaixar a evolução do setor público estadual e que não desmerecem outras periodizações. Primeiro, um período de formatação dos aparelhos públicos estaduais,

---

<sup>33</sup>Oliveira (2003) faz uma análise importante sobre o posicionamento da Federação das Indústrias do Paraná (Fiep) e da Associação Comercial do Paraná diante da instalação do pólo automotivo e o papel assumido pelo governo estadual nesse processo.

até os anos setenta, ligada, principalmente, a questões relativas ao povoamento do território, sua integração e à dinâmica de uma economia primária. Nessa etapa, inclui-se um pequeno interregno marcado pelo surgimento de questionamentos sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir de uma “condição periférica” e, mais importante, de incorporação definitiva de funções vinculadas à promoção da industrialização. Por último, a partir das “grandes transformações” dos anos setenta, tem-se um período marcado pela diluição dos “interesses locais” e o surgimento de novos ramos e setores produtivos de âmbito nacional e internacional.

### 3.2 ASPECTOS DA FORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE NAS DÉCADAS DE CINQUENTA E SESSENTA

O período aqui analisado é marcado por três fenômenos. Primeiro, a dinâmica cafeeira do estado e o desenvolvimento correlato de atividades agrícolas responsáveis por uma parcela razoável da oferta nacional de alimentos. Segundo, uma articulação política e técnica que objetiva a instalação de atividades industriais. Os setores mais lúcidos da sociedade paranaense entendem que os investimentos industriais no estado e os processos econômicos decorrentes são cruciais para diminuir as desvantagens nacionais da especialização estadual em produtos primários. Em terceiro lugar, há uma preocupação em integrar o espaço estadual – a capital e as áreas próximas encontravam-se desconectadas das regiões onde se desenvolvia a agricultura mais dinâmica. Essa questão levará a importantes esforços nas infra-estruturas elétrica e rodoviária.

Sob o exercício de quatro governadores<sup>34</sup>, observam-se, entre os anos cinquenta e sessenta, a construção de aparelhos, e respectivas funções públicas, ligada ao processo de povoamento e ocupação do território estadual e, depois, já nos anos sessenta, o início de uma era moderna do setor público, pautada pela busca da

---

<sup>34</sup>Trata-se de Bento Munhoz da Rocha (1951-1954), Moysés Lupion (em duas gestões, 1948-1950 e 1956-1960), Ney Aminthas de Barros Braga (1961-1965) e Paulo Pimentel (1966-1970).

industrialização e, complementarmente, pela racionalização das ações públicas e a construção de aparelhos vinculados ao planejamento. Durante o exercício de Ney Braga, houve um imediato apoio às forças do golpe militar, em parte justificado pelas pretensões do governador de constituir-se em alternativa civil para o novo regime, em parte, também, porque a sociedade paranaense ligada às atividades agroexportadoras mostrou ao longo do tempo um maior viés conservador.

A criação de alguns órgãos indica o sentido estratégico das ações públicas estaduais, ou seja, as funções que os grupos de poder consideram importantes para o exercício do poder através do governo. Em 1947 foi criada a Fundação Paranaense de Imigração e Colonização, demonstrando que o governo estadual decidia assumir o comando do processo de colonização e povoamento exercendo controle direto sobre os fluxos imigratórios. A estruturação dos aparelhos públicos revela que o governo estadual, além de promover a ocupação do território, deve preocupar-se com o controle do processo, sob o risco de fracassar no objetivo maior de integrar o estado e produzir uma identidade territorial. A nova população teria que ser monitorada, tanto em termos de segurança pública, dada a índole nem sempre confiável dos colonos migrantes, quanto em termos de saúde pública ou higiene pública, termo usual na época. O Departamento Administrativo do Oeste, criado em 1948, transformou-se em Departamento de Fronteiras, já que os fluxos migratórios e a ocupação ocorrem numa faixa de fronteira com a Argentina e o Paraguai. Além disso, numa região de rápido adensamento demográfico, o governo estadual deseja fazer chegar sua ação colonizadora no território onde se fizer necessário. Em 1952, foram organizadas as Companhias de Polícia, estrategicamente localizadas para fazer frente à falta de efetivos da Polícia Militar em condições de se deslocar rapidamente em direção às áreas onde estivessem ocorrendo conflitos, em geral ligados ao processo de colonização.

Simultaneamente, o crescimento populacional demanda a ampliação dos serviços de saúde e saneamento básico – pressionados, também, pela deterioração

dos padrões sanitários da população. Em 1948 foi lançado um plano de obras para a saúde pública, visando aparelhar as unidades sanitárias existentes nos municípios. Nessa época, ainda, lançaram-se campanhas de vacinação e de combate à malária, à doença de Chagas, à lepra e à tuberculose. É interessante notar que, no discurso dos governadores, nesses anos, há uma tendência a atribuir parte dos novos problemas a características da população que chega, fazendo do estado um “herdeiro dos problemas do Brasil”.<sup>35</sup>

Também naquele ano é criado o Departamento de Assistência Social. Observe-se que a ótica assistencialista, e sua atualidade nas políticas sociais, é uma das múltiplas conseqüências da concentração de renda do país.

No limiar dos anos cinquenta, no âmbito do Departamento de Ensino Superior, Técnico e Profissional, foram criadas escolas de trabalhadores rurais e de pescadores. Além disso, criou-se o Departamento de Assistência ao Cooperativismo, e foram implantados serviços de assistência aos lavradores.

As mudanças sociais e as novas demandas que ocorrem no estado requerem do governo respostas assentadas em informações confiáveis. A esse respeito vale lembrar a maneira como o governador Bento Munhoz da Rocha entendia, em 1951, as funções do Departamento Estadual de Estatística: “(...) as necessárias bases para a planificação das providências do poder público, no que diz respeito a instrução, saúde pública, transportes, etc., a fim de evitar os erros da atuação que não tenha os seus alicerces nos dados extraídos da realidade” (IPARDES, 1989, p.99). A mensagem traduz que a ação de governo passou a incorporar o discurso do planejamento para justificar a constituição de uma área de estatística; suas preocupações declaradas refletem a dominância de um processo de povoamento e ocupação do território.

---

<sup>35</sup>Essa herança tardia dos “problemas do Brasil” talvez esteja a expressar o caráter difuso, no estado do Paraná, das marcas do passado colonial e da sociedade escravocrata que tão fortemente se impuseram em outras regiões do país.

Esse esforço de racionalizar a ação pública e a aproximação às idéias de planejamento ganhou destaque num cenário em que os governos estaduais identificam a existência de graves problemas de infra-estrutura a gerar “desvios de comércio” das exportações paranaenses para o estado de São Paulo e o embarque pelo Porto de Santos. *A fortiori*, os investimentos em infra-estrutura tenderiam a melhorar as condições de financiamento do setor público estadual, dada a possibilidade de internalizar fases importantes do ciclo agroexportador.

Em 1951, a Secretaria de Viação e Obras Públicas chegou a consumir 40% das dotações orçamentárias com obras que incluíam a construção de silos e armazéns. Até 1959, esses gastos sempre representaram valores superiores a 30% dos gastos totais. Esta secretaria concentrou, entre 1951 e 1954, a construção do Centro Cívico (lócus dos três poderes do governo estadual) na capital do estado.

Em 1955, foi criada a Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado (Pladep), núcleo original do planejamento governamental no estado. Suas preocupações diziam respeito à articulação entre as funções públicas mais diretamente ligadas à população e atividades rurais e à necessidade de realizar investimentos em estradas e energia elétrica – base necessária para a viabilização de outros ramos industriais e a integração territorial. Segundo Magalhães (1999), nesse órgão foram realizados os primeiros debates e construídos os alicerces do pensamento desenvolvimentista estadual<sup>36</sup>.

Em síntese, a etapa que se encerra no final dos anos cinquenta é a de um estado cujo governo realiza esforços deliberados de ocupação e integração do seu território, de povoamento para suprir o “déficit populacional” que os antigos governantes

---

<sup>36</sup>Vejamos: “Os estudos e projetos produzidos por sua equipe técnica multidisciplinar, permanentemente reforçada por especialistas dos órgãos governamentais, do mundo acadêmico e do setor privado, bem como as discussões que realizou com membros da sociedade civil, forneceram os alicerces sobre os quais seriam elaboradas as propostas que, mais tarde, configurariam o eixo principal do que viria a ser o projeto paranaense de desenvolvimento” (Magalhães, 1999, p.9).



invocavam para justificar os enormes vazios territoriais. Essa visão era materializada mediante políticas de colonização e, ao mesmo tempo, nos limites estaduais, buscando potencializar o dinamismo da economia cafeeira. As funções públicas que ganham destaque estão vinculadas a essas questões estratégicas e ao aumento populacional. A preocupação de estender a oferta de serviços públicos a todos os municípios (embora não realizada) e a construção do Centro Cívico respondem à necessidade de, também, gerar uma identidade territorial, a começar pela capital, Curitiba, desarticulada das cidades incluídas nas áreas cafeeiras que transformaram o Paraná no principal exportador do país.

Ao mesmo tempo, a necessidade do aparelhamento em serviços de infraestrutura numa economia cafeeira relativamente dinâmica abre espaços para a realização de estudos e projetos que, gradativamente, vão outorgando maior ênfase à exploração da industrialização do estado. Os resultados do Plano de Metas, concentrados em São Paulo, ajudam a alimentar o sentimento a favor da indústria no estado vizinho, por um lado, chamando a atenção o sucesso do caminho seguido com ampla condução estatal e, por outro lado, pelo fato de acentuar as distâncias entre as economias dos dois estados.

O início dos anos sessenta abriu uma nova era. Primeiro, porque observava-se um novo enfoque relativo aos moldes do processo de colonização, ganhando ênfase a necessidade de acabar com os conflitos e estabilizar a questão dos títulos e posse da terra. De modo complementar, a estrutura de minifúndios e pequenas propriedades que sustentou o processo de ocupação do oeste e sudoeste do estado foi questionada e identificada como responsável pelos obstáculos ao avanço da modernização agrícola em escalas maiores e mais concentradas, o que mais tarde acabaria acontecendo nas áreas de produção cafeeira substituídas pela cultura da soja.

Segundo, porque a ação estatal concentrava-se deliberadamente nas áreas de infra-estrutura, o que dificultava a autonomia da economia estadual, a qual, por

exemplo, perdia divisas ao embarcar sua produção pelo porto de Santos e não pelo porto de Paranaguá. Ao mesmo tempo, a idéia de indústria é fruto de uma visão de que a solução para os problemas estaduais passa pela superação da condição periférica mediante o fomento dos capitais locais, equivocadamente transposta do campo nacional inerente à economia política cepalina para o regional. Esse paranismo da estratégia de desenvolvimento logo seria superado pelas condições gerais de funcionamento da economia brasileira, atentas às diretrizes do regime militar.

Terceiro, porque a estrutura do setor público estadual, embora não consolidada, passou a incorporar de modo definitivo informações e intenções inexistentes na etapa anterior, relacionadas com a necessidade de construir mecanismos de financiamento e de buscar a realização de investimentos industriais.

Quarto, porque a matriz política dominante, através do governador Ney Braga, se alinha rapidamente com os militares, traduzindo o conservadorismo da sociedade local e as pretensões presidenciais do dirigente, na hipótese de que o novo regime fosse enveredar por uma opção civil à presidência. Essa adesão rápida reflete o perfil conservador da sociedade estadual dominante indicando que, no âmbito dos grupos de poder estadual, não haveria alternativa social à modernização com concentração fundiária e expulsão populacional que, em ritmos velozes, aconteceria nos anos setenta.

No início dos anos sessenta esse era o quadro partidário dos movimentos sociais mais importantes no Paraná: existiam quatro partidos nacionais, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de origem getulista, que congregava no estado operários industriais, portuários e trabalhadores das oficinas das estradas de ferro; o Partido Social Democrático (PSD), no qual se nucleavam proprietários de terras, de uma região do estado chamada de Campos Gerais, e ligados a atividades madeireiras; a União Democrática Nacional (UDN), antigetulista, com presença marcante dos antigos produtores da erva-mate e que desde 1930 estavam fora do poder local – no estado, uma parte dos integrantes desse partido o abandonou e fundou o Partido Republicano (PR); finalmente, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), com pouca expressão local e

que congregava trabalhadores, estudantes e intelectuais. Existiam também partidos de expressão regional ou local – além do PR, vale lembrar os seguintes partidos com algum peso na política local: o Partido de Representação Popular (PRP), que aglutinava camadas médias da população; o Partido Social Progressista (PSP), ligado a Adhemar de Barros em São Paulo, com adeptos no norte do Paraná, região cafeeicultora; e o Partido Democrata Cristão (PDC), cujo maior representante foi Ney Braga, prefeito de Curitiba entre 1954 e 1958. Os movimentos sociais mais importantes envolveram, em geral, pequenos produtores. No Norte Velho (em Arapoti e Porecatu), lutaram pela legitimização da posse da terra contra cafeeicultores e grandes produtores de açúcar; e no Sudoeste, em Francisco Beltrão e Pato Branco, no final dos anos cinquenta, também pela legitimização da posse da terra. Cite-se também a chamada marcha do café durante o governo do presidente Juscelino Kubistchek.

Vejamos agora um pouco sobre os aparelhos e funções públicas nos anos sessenta. No seio das políticas públicas mais tradicionais, nas áreas de segurança e educação, observa-se uma preocupação por alargar o espectro das ações. Para erradicar os conflitos de terras e reprimir as revoltas, o governo usou o peso da sua autoridade – poder de polícia incluído. O resultado da ação “apaziguadora” foi a efetivação do poder estatal para desbravar os campos da acumulação capitalista na agricultura.

Na área de educação, em 1962, foram aprovados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Estadual de Educação, que os técnicos estaduais consideram um marco histórico, que ajuda a explicar a realização de gastos estaduais elevados nesta função pública. Anos depois, em 1968, sob o governo de Paulo Pimentel, foram assinados convênios entre o governo estadual, o governo federal e a Agência Americana para a Assistência Social (Usaid), envolvendo merenda escolar. Na área de seguridade social, cite-se a criação, em 1961, do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE), na forma de autarquia estadual.

No campo das políticas menos convencionais, aquelas envolvidas com a construção de setores de infra-estrutura e atração ou promoção de outras atividades industriais, destaque-se a criação da Companhia para o Desenvolvimento do Paraná (Codepar), em 1962, e, acoplada a ela, a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), por meio da Lei 4.529 de 12 de janeiro de 1962. Esse fundo, modalidade bastante difundida na federação, resultava de um empréstimo compulsório obtido da arrecadação do Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações (IVC) no valor de 1%, depois elevado para 2%. A idéia do FDE era produzir recursos a partir de um esforço fiscal próprio que, em alguma medida, depois, foi capaz de aliviar o cenário de desaceleração e crise da economia, agravado pela ortodoxia da política econômica do governo federal (PAEG). O FDE só foi aprovado após passar pelo crivo afirmativo do então presidente Jânio Quadros. Destaque-se que, com a Codepar e o FDE, articulava-se a existência de um órgão elaborador e executor de políticas de promoção industrial com um fundo para viabilizar o financiamento (AUGUSTO, 1978).

Entre o ano de sua criação e 1965, a companhia mudou o foco de sua política principal, passando da utopia localista inicial, que intentava estadualizar o capital industrial, para uma que abandonou qualquer consideração quanto a sua origem, por imposição do regime que determinava que o capital estrangeiro poderia receber financiamentos. Augusto (1978) estudou o papel da Companhia e sua transfiguração durante a segunda metade dos anos sessenta. A autora mostra que a estratégia de acumulação do regime autoritário e seus arranjos políticos simplesmente sugaram o desenvolvimentismo estadual que, em parte, se alimentava de razões equivocadas. Por outro lado, pouco tempo depois, o canal que alimentava o FDE foi inviabilizado pelo governo militar, que proibiu a utilização de empréstimos compulsórios como mecanismos de alimentação de fundos.

A criação, em 1962, do Conselho da Indústria demonstra a incorporação de objetivos industrializantes. Progressivamente, a área econômica tendia a ganhar maior

dotação orçamentária, incluindo, nas rotinas financeiras, os recursos correntes à disposição do caixa da Secretaria da Fazenda.

No início dos anos sessenta, entre 1961 e 1963, criaram-se empresas públicas e fundações que tiveram papel muito importante na constituição dos setores de infra-estrutura e para a execução de políticas específicas, quais sejam: a Fundação de Desenvolvimento da Educação do Paraná (Fundepar), a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), a Companhia de Eletricidade do Paraná (Copel), a Companhia de Telecomunicações do Paraná (Telepar), o Centro Eletrônico de Processamento de Dados (Celepar), a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) e, também, a Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná (Cafe do Paraná). Constituídas a partir de núcleos técnico-burocráticos e fontes de financiamento estaduais, as empresas, depois, foram articuladas a sistemas federais controlados enquanto metas e financiamento pelo governo central. Esses novos canais de dispêndio público, associados a funções que exigiam planejamento, foram muito importantes, mesmo passando por mudanças, para explicar o desempenho e as transformações econômicas do estado, especialmente porque, a partir deles, estabeleceu-se um horizonte para a expansão dos serviços de infra-estrutura e, também, de algumas políticas sociais.

A opção por constituir companhias e fundações, antecipando o desenvolvimento da administração indireta na década de setenta, após a reforma administrativa do regime militar, decorreu do caráter estratégico das novas funções, criando uma blindagem corporativa para a execução dos investimentos pesados e de longo prazo e, mais conjunturalmente, driblar as restrições orçamentárias produzidas pela desaceleração e crise da economia brasileira. Segundo um documento do governo estadual:

A criação de novos órgãos e agências estaduais, de acordo com as necessidades de modernização dos vários setores da administração, em função das políticas econômica e social do governo do Paraná, se processou simultaneamente com a renovação do instrumental administrativo já existente, herdado da fase anterior [...] [isso] dinamizou consideravelmente a administração, livrando-a de um sem-número de entraves burocráticos, ao mesmo tempo que, nos diversos setores, centralizava o planejamento e descentralizava a execução (AUGUSTO, 1978, p.30).

Em 1961, foi lançado o Programa Estadual de Eletrificação, com o objetivo de implantar o Sistema Básico de Transmissão e Transformação e dos Sistemas regionais. A Copel era o órgão executor, e o planejamento do programa estava sob a responsabilidade do Departamento de Água e Energia Elétrica. Entre 1961 e 1965, a Copel elevou de 14 para 120 o número de municípios atendidos por energia elétrica. Durante o governo seguinte, de Paulo Pimentel, o II Programa Estadual de Eletrificação levou energia a 275 municípios. Na era do “milagre”, em 1970, dos 467.700 KW disponíveis, 50.000 KW eram adquiridos de terceiros. Conhecendo-se o volume e o tempo de maturação dos investimentos em energia elétrica, as informações acima revelam que uma parte importante dessa quase auto-suficiência foi alcançada durante os anos da chamada estagnação brasileira, embora o perfil econômico do estado não fosse ainda intensivo em demanda por energia. Posteriormente, a Copel seria integrada ao sistema Eletrobrás e o processo de planejamento, seguindo a nova hierarquia, seria internalizado nas companhias do sistema que, por sua vez, comandaria e planejaria a expansão global do setor.

Em 1962, o governo estadual, por intermédio da Secretaria de Educação, assinou convênio com o Ministério da Educação para a criação de ginásios industriais com o intuito de “gerar recursos humanos para o desenvolvimento” (IPARDES, 1989, p.68). No campo da modernização da agricultura, cite-se a criação, em 1966, da Associação de Crédito à Assistência Rural do Paraná (Acarpa), visando difundir entre os agricultores técnicas modernas de produção. Em 1967, foi criada a Secretaria de Indústria e Comércio.

Nos anos sessenta, seguindo a linha evolutiva do setor público estadual, observa-se que, ao mudarem as questões estratégicas, agora não mais povoamento e ocupação territorial, mas infra-estrutura, indústria e agricultura moderna, surgem novas funções contempladas em aparelhos públicos estaduais específicos. Durante o governo de Ney Braga (1961-1965), o setor público estadual assumiu o formato básico que, a partir do Poder Executivo, possibilitará executar uma política de desenvolvimento, centrada em objetivos econômicos, em que a esfera pública estadual assume deliberadamente

esforços a favor da constituição de setores da infra-estrutura e da industrialização. Essa ação pública estadual é qualitativamente diferente do que se fez no passado para impulsionar a economia cafeeira. Durante esse ciclo de governo, o governo do estado do Paraná adere rapidamente ao golpe militar e, por algum tempo, pôde gozar de relativa autonomia para implementar sua estratégia a partir da Codepar. A progressiva centralização política e financeira do governo federal, contudo, irá solapar a autonomia da Companhia para escolher os beneficiários dos seus financiamentos e levar adiante, como ponta de lança do setor público estadual, uma política de desenvolvimento autônoma e centrada em capitais locais.

Sob a ótica das realizações materiais, as escolhas foram bem-sucedidas: houve avanço nos setores privilegiados da infra-estrutura, o setor público estadual ganhou contornos organizacionais modernos e o estado cresceu acima da média nacional estagnada. Segundo Magalhães (1995, p.18):

O primeiro governo Ney Braga pode ser caracterizado como o momento em que o Estado ganha, no Paraná, a configuração que mantém basicamente até hoje, não apenas pelo leque de aparelhos e instrumentos criados para fomentar o desenvolvimento econômico e atender às demandas sociais, como também pelos padrões de eficiência da ação de muitos desses aparelhos. Isso é importante sob dois aspectos: primeiro, e com efeitos de curto prazo, porque a ineficiência e precariedade dos aparelhos de Estado, principalmente nas regiões de colonização recente (Norte, Oeste e Sudoeste), somadas ao seu isolamento em termos de transportes e comunicações, vinha sendo, no Norte, a causa básica do surgimento de um movimento de cunho separatista visando à criação do Estado de Parapanema, e que logo se esvazia; segundo, e muito mais importante, porque o conjunto de mecanismos de fomento e investimentos públicos implantados e realizados nesse período traduzem-se em forte apoio à acumulação de capital na economia paranaense, o que não apenas permitiu a manutenção de seu crescimento ao longo da fase de estagnação da economia brasileira na metade dos anos sessenta, como permitiu a posterior superação da perda de dinamismo da economia cafeeira e a rápida expansão dos setenta.

O autor resume as características modernizadoras da gestão de governo entre 1961 e 1965. Exagera, talvez, a importância do realizado para explicar a rápida conversão econômica nos anos setenta a partir da quase extinção da cafeicultura e, por

outro lado, subestima o papel do governo federal e seu financiamento para as rápidas mudanças na agricultura paranaense.<sup>37</sup>

Em 1965, o regime militar, preocupado com as vitórias oposicionistas em Minas Gerais e Guanabara, dissolveu os partidos e, para manter uma fachada de representação democrática, criou um sistema bipartidário oficial pelo qual, um dos partidos, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) representaria a situação e, o outro, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a oposição. Obviamente, este último ficou na minoria. Ao longo do tempo o sistema oficial acabou sendo caudatário de conflitos reais entre o poder e a oposição. No Paraná, com exceção de políticos ligados ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a maioria dos pertencentes a outros partidos entrou na Arena (MAGALHÃES, 1995).

Em síntese, durante os anos cinquenta e, principalmente, nos sessenta, observou-se a estruturação de aparelhos e funções públicas ligados à promoção do desenvolvimento econômico do estado. Independentemente da visão que predominava nessas iniciativas, tratava-se do primeiro esforço consistente de articular o planejamento econômico com a definição de fontes de financiamento. A Codepar, depois transformada em Baderp, é protagonista principal desta primeira experiência, de âmbito estadual, de promover o processo de industrialização. O núcleo técnico dessa instituição, ainda que submetido à lógica política do regime militar, terá um papel relevante enquanto difusor de novas práticas governamentais no setor público estadual, especialmente durante as “grandes transformações” dos anos setenta.

---

<sup>37</sup>Depois de governar o Paraná, entre 1961 e 1965, e ter tentado colocar-se como alternativa civil quando o regime militar ainda hesitava quanto à sua permanência e a possibilidade de entregar o governo a um civil, Ney Braga, durante a gestão do seu sucessor no governo estadual, foi indicado e assumiu a pasta do Ministério da Agricultura bem no começo do período do “milagre econômico”.



### 3.3 O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL PARANAENSE ENTRE 1970 E 1994

#### 3.3.1 A Etapa Autoritária entre 1970 e 1979

Os canais políticos institucionalizados pelo regime autoritário com o sistema bipartidário foram usados pelos estados para fazer sentir seu peso na representação política. Assim, em 1973, a Secretaria de Segurança Pública e o Tribunal Regional Eleitoral promoveram uma campanha para aumentar o número de eleitores no Estado e, em consequência disso, puderam aumentar o colégio eleitoral e ganhar cadeiras na Câmara Federal.

Em 1970, a Secretaria da Agricultura, em convênio com o governo dos Estados Unidos (Usaid), lançou campanha estimulando o plantio da soja de modo associado ou complementar à cultura de trigo: “Plante soja, use melhor técnica e ganhe mais”. Durante essa década, a implantação e a expansão da soja produziram resultados econômicos e sociais intensos; numa fase, como já foi mostrado no capítulo dois, a modernização da agricultura e a constituição de um ramo produtor de equipamentos e insumos agrícolas; em outra, a concentração fundiária e a expulsão imensa de população rural – os excluídos da modernização selvagem da agricultura. Destes, quantos eram e para onde rumaram, ficou-se sabendo depois da publicação do censo demográfico de 1980. Durante essa década, os aparelhos públicos foram incorporando funções cada vez mais ligadas aos seguintes processos:

- a) aceleração das taxas de urbanização no estado;
- b) modernização agrícola e constituição de cadeias agroindustriais;
- c) instalação de ramos industriais e maior diversificação industrial atreladas ao dinamismo econômico da modernização agrícola e à expansão urbana;
- e) necessidade de buscar sintonia com o governo federal, no âmbito do I e do II PND, para obter financiamentos (ou avais) e grandes investimentos.

Não há registro de aparelhos e funções públicas destinados, na origem, a atender à população mobilizada pelo avanço da acumulação a qualquer custo. A aceleração da urbanização era vista como consequência necessária do processo de modernização agrícola acelerada. Nesse sentido, as cidades deveriam preparar-se para receber nova população e suas demandas, ampliando a oferta de bens e serviços públicos. Em certa medida, os fluxos migratórios gerados para outros estados serviriam para diminuir tensões sociais e para dar folga às novas políticas urbanas praticadas no estado, em consonância com o que ocorria em toda a Federação (multiplicação de políticas urbanas), em particular nas regiões metropolitanas das capitais. Políticos e intelectuais do Paraná com frequência afirmam que só *a posteriori* houve consciência da abrangência social das “grandes transformações”. Magalhães (1999, p.151), por exemplo, afirma:

Em 1970, a população urbana representava ainda apenas 36,1% do total; em 1980 passou a 58,6%. Entre 1970 e 1980, enquanto a população urbana crescera 79%, aumentando seu contingente em quase dois milhões, a população rural diminuía em 40%, reduzindo-se em mais de 1,2 milhão. Este fenômeno, como o das mudanças na base econômica, também só foram percebidos após a divulgação dos resultados censitários; suas consequências sociais e políticas só lentamente viriam a ser absorvidas e entendidas.

Na década de setenta, em meio a transformações econômicas, sociais e territoriais, o setor público estadual, sob uma base burocrática relativamente moderna herdada da década anterior, passou por mudanças e foi fator decisivo nos processos dinâmicos desencadeados. Em primeiro lugar, ganha destaque o Sistema de Planejamento do Paraná, incorporado formalmente à gestão pública em 1974, que incluía a Coordenação de Planejamento Estadual (Decreto 1389), os Grupos de Planejamento Setoriais nas secretarias de governo (Decreto 2935) e um órgão de pesquisa – nos moldes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado ao Ministério de Planejamento (MAGALHÃES, 1994) – para orientar a ação pública estadual, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) – Decreto 6407. A Coordenação de Planejamento Estadual, vinculada ao poder executivo, teria a responsabilidade de elaborar o plano de governo e coordenar os

planos setoriais. A formalização do sistema estadual de Planejamento respondia a necessidades internas de racionalizar temporalmente a ação pública numa situação marcada por intensas mudanças estruturais. Atendia, também, às imposições federativas geradas pelo regime militar no âmbito do Decreto-lei 200 (reforma administrativa) e do I e II PND. Difundia-se no Brasil um tipo de planejamento cuja racionalidade técnica, provida de aparente neutralidade e despolitização, traduzia a anulação da resolução de conflitos pela via democrática.

Segundo Haddad (2003, p.2):

O planejamento passou, então, a ser compreendido como o desenvolvimento máximo da capacidade de negociação dos Estados, em que se tornava dominante o estágio de 'recepção de papéis funcionais'. Os Estados obtinham informações relativas às respectivas diretrizes de seu interesse estabelecidas pelo Poder Central ou às oportunidades intervenientes no ambiente externo dos investidores privados e agências multilaterais de fomento (entorno paramétrico, na expressão de Boisier).

Nos anos cinqüenta, começou a esboçar-se uma mentalidade ou cultura de planejamento estadual relevante. Nesse período, os estados tinham autonomia financeira (a maior que tiveram desde 1930), embora os recursos alavancados fossem proporcionais às bases produtivas locais. O regime militar truncou esse processo, forçou uma mudança na natureza das práticas de planejamento e degradou a qualidade das elites e instituições do setor público que estavam se desenvolvendo.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Conforme Haddad (2003, p.4), "(...) o planejamento para negociação é extremamente seletivo em seu conteúdo programático, no sentido de tratar com especial atenção apenas os problemas estaduais de interesse nacional, não sendo funcional para o equacionamento de problemas que se manifestam no interior das economias estaduais (problemas estaduais de interesse estadual) e que dão origem a fluxos de natureza intra-estadual, relevantes para segmentos significativos da população em cada unidade da Federação (como, por exemplo, a organização equilibrada do sistema estadual de cidades)".

Entre os eventos mais importantes envolvendo mudanças nos aparelhos públicos, destaca-se a transformação, em 1969, da Codepar<sup>39</sup> no Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (Badep). Esse órgão, durante a década de setenta, desempenhou papel relevante no processo de industrialização do estado, tornando-se o principal repassador de recursos obtidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, também, a bancos internacionais. A criação do Badep ocorreu na esteira da Resolução n.º 93 de 1968 do Banco Central, a qual regulamentou a constituição e o funcionamento dos bancos estaduais de desenvolvimento (MAGALHÃES, 1999, p.31).

Em 1973, o governador substituto Parigot de Souza (1971-1973) afirmou: “A filosofia que preside a ação governamental, no plano federal, tem servido para nós de fonte permanente de inspiração e atua como bússola orientadora dos rumos que temos tentado imprimir ao governo do Paraná”. Um ano depois, outro governador, Emilio Hoffmann Gomes (1973-1975), realça as vantagens do alinhamento às diretrizes federais:

(...) quer quanto ao ritmo de crescimento de sua economia, quer quanto ao clima de paz, união e harmonia política reinantes. Essa conjuntura favorável lhe está permitindo aproveitar os frutos da ação operosa da Revolução, no decurso de três governos fecundos, que estão transformando a fisionomia do País (IPARDES, 1989, p.76).

Para Lessa (1978, p.122), a centralização autoritária transformou as instâncias estaduais e municipais em “delegacias do poder central e em meros condutos informais de interesses locais”. Segundo Dantas (2005, p.82), os estados, especialmente os mais atrasados, usaram o planejamento para negociação, buscando inserção nas áreas em

---

<sup>39</sup>A Codepar, antes de ser extinta, já sofrera importante mudança na sua orientação e estreitamento financeiro em virtude de duas razões já mencionadas: primeira, a proibição pelo regime de discriminar o capital estrangeiro na sua carteira de financiamento e, segunda, a proibição pela reforma tributária de 1966 de alimentar os fundos estaduais por recursos tributários e/ou de empréstimos compulsórios.

que o padrão de intervenção era definido pelo governo central, no intuito de obter recursos e facilidades creditícias das agências federais.

O incremento das taxas de urbanização, em virtude das mudanças estruturais na economia, deixa suas marcas nos aparelhos e funções públicas. Após o ciclo expansivo do “milagre”, o fenômeno da urbanização amplia-se e acelera-se em todo o país, levando o governo federal, especialmente a partir de 1974, a introduzir diversos programas destinados a agir no campo do desenvolvimento urbano. Dessa forma, muitas das iniciativas institucionais, em nível local ou estadual, buscam adaptar-se às condições impostas pelos programas federais. Assim, por exemplo, um traço básico desse período é a imposição/articulação nos estados dos esquemas básicos de financiamento centralizados no governo federal. Isso ocorreu com o sistema do Banco Nacional de Habitação (BNH) e as companhias estaduais de saneamento, com o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e os respectivos órgãos estaduais, os departamentos estaduais de estradas e rodagens, e também com os sistemas Eletrobrás e Telebrás e as companhias estaduais de energia elétrica e telecomunicações.

Em 1974, foi criada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), uma resposta estadual à Lei Complementar n.º 14 do governo federal, a qual instituiu o Sistema de Regiões Metropolitanas. Observe-se, então, que o desenho institucional do setor público estadual tendia a reproduzir a estrutura federal, para, assim, construir relações intergovernamentais que, por meio de financiamentos, permitissem superar restrições fiscais decorrentes do centralismo autoritário e ampliar a capacidade de gasto. Em consonância com as metas federais, a Comec considerava como *serviços de interesse metropolitano* saneamento básico, uso do solo, aproveitamento de recursos hídricos, controle da poluição ambiental, entre outros, áreas da infra-estrutura social (IPARDES, 1989).

Em 1974, a Cohapar, ligada à Secretaria de Estado do Interior, foi encarregada de executar o Plano Estadual de Habitação Popular e o Programa de

Financiamento de Lotes Urbanizados.<sup>40</sup> Entre 1973 e 1974, sob o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a Sanepar assumiu o Plano de Saneamento Básico do Estado, destinado a expandir a oferta de serviços de água e esgoto à população paranaense. Nesses anos, uma parcela ínfima da população urbana contava com serviços adequados de água e esgoto. Em 1980, algo em torno de 80% da população urbana recebia água potável e, ainda em patamar muito baixo, 40% contava com tratamento de esgoto sanitário (IPARDES, 1989, p.83).

Igualmente, nas áreas de saúde e educação, as secretarias estaduais correspondentes passaram por mudanças importantes e ampliaram o espectro de funções. Em ambas foram instituídos grupos ou áreas específicas de planejamento. No caso da Secretaria da Saúde, criou-se, no primeiro quinquênio, o Grupo de Planejamento Setorial e um setor específico de estatísticas, visando produzir informações regulares a serem disponibilizadas para o Ministério da Saúde, que comandava e orientava os investimentos na área hospitalar e estabelecia a política nacional de saúde. Já na configuração institucional da Secretaria de Educação, que resulta da reforma do Ministério de Educação e Cultura em 1967 e da reforma administrativa de 1971 (Decreto-lei n.º 200), aparece incorporada a Fundepar (criada durante o primeiro governo de Ney Braga), com a função específica de realizar o planejamento educacional do estado. Nesse período, durante o governo de Parigot de Souza, para efetivar a reforma do ensino de primeiro e segundo graus, foram escolhidos municípios-pilotos e, com recursos do convênio MEC/Usaid, foi criado o Centro de Seleção, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal (Cetepar). Gradativamente, a reforma foi sendo ampliada aos outros municípios paranaenses. Em 1972, foi lançado o Plano Estadual de Educação, para vigorar entre 1973 e 1976.

---

<sup>40</sup>Ver IparDES (1989). Para uma visão geral das mudanças na política habitacional do governo federal, ver Lessa (1978, p.198).

Para responder à herança do período de povoamento e ocupação territorial do Estado, foi modernizado o Instituto de Terras e Cartografia, que incorporou o Departamento de Geografia, Terras e Colonização e a Fundação Paranaense de Colonização e Imigração. Esse órgão, junto a grupos executivos especiais, foi importante para regularizar a posse de terras em áreas do sudoeste do estado e da fronteira do Paraná com o Paraguai.

As geadas que atingiram os cafezais entre 1974 e 1975 serviram para acelerar sua substituição pelas culturas de soja e trigo. Nesses anos, o governo estadual recomendou a substituição dos cafezais por soja, alegando que esta alternativa permitiria o avanço da mecanização e da tecnificação e, portanto, a elevação da produtividade. Para acompanhar o processo de difusão da soja, a Secretaria da Agricultura estabeleceu núcleos regionais nos municípios que apresentavam predominância desse cultivo.

Ainda no campo da agricultura, cabe mencionar a implantação, em 1973, do Plano Nacional de Sementes, mediante convênio assinado entre o governo estadual, o Ministério da Agricultura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Naquele ano também foram criados o Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar) e as Centrais de Abastecimento do Paraná, encarregados, respectivamente, da realização de pesquisas e da melhoria da comercialização agrícola.

Para fortalecer o empresariado agrícola e o cooperativismo como alternativa para gerar escalas adequadas às novas cadeias agroindustriais em formação, o governo estadual estimulou a criação da Cotriguaçu, central que reuniu as oito maiores cooperativas da região oeste do estado. Visando aumentar a produtividade do solo, a extensão das áreas agriculturáveis e a difusão de técnicas agrícolas de manejo do solo, foram lançados, entre outros, programas específicos: Pronoroeste, Provárzeas e Prorural.

Em 1973, as funções do Centro de Promoções Econômicas (CPE) – ligado à Secretaria da Fazenda e sob coordenação do Badep – mostram que o governo estadual não quer restringir as mudanças apenas à agricultura, mas que é necessário avançar no campo estritamente industrial, contatando grupos empresariais, investidores nacionais e

estrangeiros, desenvolvendo estudos setoriais e coordenando o Programa de Apoio à Implantação de Cidades Industriais (IPARDES, 1989). Para executar esse programa, o CPE associou-se às secretarias de Planejamento, Indústria e Comércio e ao Centro de Desenvolvimento Industrial, Badep, Banco Regional de Desenvolvimento da Região Sul (BRDE) e BNDES. Observa-se o estabelecimento de uma complexa rede de relações intra e intergovernamentais em prol de um objetivo maior de promover a realização de investimentos.

Entre os programas elaborados e executados pelo Badep na década de setenta, destacam-se: o Promade (direcionado às indústrias madeireiras locais), o Proexport (subsídios a empresas exportadoras e substitutivas de importações), o Profértil (estímulo à produção de fertilizantes), o Prosem (produção de sementes) e o Promicro (apoio a micro, pequenas e médias empresas).<sup>41</sup> Em 1974, o governador Emílio Hoffmann Gomes (1973-1975) caracterizava o Badep como sendo o órgão responsável pela orientação da economia paranaense para um estágio mais complexo e tecnificado. Numa linha complementar à promoção econômica, em 1974, foi criada a Mineropar, com o intuito de desenvolver a produção de recursos minerais no Estado (IPARDES, 1989, p.91).

Nesse processo de mudança do setor público estadual e de adaptação aos parâmetros relativos à promoção econômica estabelecidos pelo governo central, é nítida a existência de uma estratégia marcada por objetivos econômicos ligados à base produtiva do Paraná, pela qual foram alterados ou criados aparelhos públicos e funções que, por sua vez, vão controlando e direcionando parte crucial dos recursos públicos. T tamanha ofensiva que ocorre nas funções públicas ligadas a objetivos econômicos não é constatada no campo das demandas sociais e das funções públicas pertinentes. O

---

<sup>41</sup>Ver tabela A.1, em anexo, sobre o destino e a origem dos financiamentos realizados no Paraná entre 1970 e 1980.



social existe e é trabalhado mas, no conjunto da intervenção pública do período, ele é reflexo da mudança econômica e sua química é produzida com a exclusão da cidadania. Este é o pecado dos sistemas de planejamento estruturados nesses anos: embora permitam racionalizar a intervenção pública em termos financeiros e temporais, seus alvos econômicos, verticalmente definidos, omitem a pluralidade e o conflito de interesses – este problema constitutivo do Estado brasileiro, nesse período, atravessa todas as esferas de governo.

É interessante apontar que, dadas as condições gerais ou regras do jogo, os governos, ao longo do tempo, buscaram potencializar no estado as oportunidades abertas pelo ciclo expansivo, procurando se manter imunes, tanto quanto possível, à desagregação organizacional e financeira que invadiu o sistema fiscal brasileiro por, entre outros motivos, seu uso abusivo enquanto mecanismo de promoção da acumulação de capital.<sup>42</sup> Contraditoriamente, o processo de mudança estrutural do setor público estadual, adequando-se a condições nacionais no intento de atingir objetivos ligados à modernização agrícola, industrialização e urbanização, foi produzindo um corpo técnico funcional identificado com o desenvolvimento econômico e social, a disciplina institucional e fiscal. Nesse sentido, ganha destaque a capacidade dos diversos governadores de produzir o cruzamento entre essa racionalidade “desenvolvimentista” do corpo funcional, os programas de governo e a classe política.

Em 1973, foi instituído o Serviço de Pessoal, com três objetivos: aumentar a eficiência nos serviços prestados à população; propiciar condições de trabalho adequadas para os funcionários públicos; e, no médio prazo, reduzir o peso dos gastos com pessoal no total das despesas orçamentárias, liberando recursos para investimentos. Na segunda metade da década, sob o governo de Jaime Canet Júnior

---

<sup>42</sup>Ver a esse respeito Oliveira (1995).

(1973-1975/1975-1979)<sup>43</sup>, o setor público estadual teria passado por uma reforma administrativa. Segundo o Ipardes (1989, p.93-94):

Aliás, é no governo de Jaime Canet que se dá a principal reforma administrativa paranaense – a partir da implantação da lei número 6636 –, tendo a administração se engajado no programa de modernização e no desenvolvimento de recursos humanos. Foram instaladas novas Secretarias – Indústria e Comércio, Recursos Humanos e Administração – e adaptadas aos novos padrões as Secretarias da Fazenda, Planejamento e Viação e Obras Públicas. A Secretaria do Trabalho e Assistência Social fundiu-se com a Secretaria da Saúde Pública, formando a Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social. Foram reorganizados os setores de Transportes, Agricultura, Segurança, Educação e a própria Casa Civil. Também foram reformados os estatutos das Empresas de Economia Mista e das Fundações, ajustando-os às condições da lei. Ainda foram implantados os sistemas de acompanhamentos de projetos e atividades governamentais, informação, orientação e auditoria fiscal, compras e cadastro de material e do patrimônio, e um novo modelo de recursos humanos, abrangendo basicamente a organização do Cadastro Central de Recursos Humanos.<sup>44</sup>

Não parece correto imaginar que tenha havido um momento específico de reforma administrativa concentrado no tempo, já que as mudanças em ritmo diferenciado ocorrem desde os anos sessenta. Por outro lado, o crescimento dos aparelhos públicos da administração indireta, característico de todas esferas de governo da federação, não se constituiu, no Paraná, em fator de obstrução das mudanças econômicas e sociais nem gerador de desequilíbrios fiscais (como poderá ser constatado na parte deste estudo dedicada às finanças públicas estaduais).

A figura 1 mostra as principais mudanças no organograma do setor público estadual em três anos diferentes: 1963, 1970 e 1977. Nos dois últimos anos, procura-se identificar a criação e extinção de órgãos, as atividades empresariais, a administração descentralizada, a administração desconcentrada e as mudanças de vinculação, de um ano a outro da série, dos diversos órgãos públicos.

---

<sup>43</sup>Durante os dois mandatos desse governador ocorreram as mudanças estruturais mais importantes do Estado do Paraná.

<sup>44</sup>No conjunto dessas mudanças, vale registrar a criação, em 1976, da Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná (Famepar), com o objetivo de introduzir a dimensão microrregional e municipal no processo estadual de planejamento.

Observa-se que, em 1963, o Poder Executivo (estadual) contava com nove Secretarias e um ente com *status* de Secretaria (Administração Geral do Estado). Em 1970, o Poder Executivo contava com dez Secretarias e uma com *status* de secretaria (Administração Geral do Estado). Nesses anos, de auge do “milagre”, constata-se o crescimento da atividade empresarial do governo e da administração descentralizada, especialmente a vinculada à Secretaria Estadual de Educação e Cultura (faculdades espalhadas em várias cidades do Estado). Em 1977, o Poder Executivo contava com 12 secretarias e um ente com *status* de Secretaria (Administração Geral do Estado). Acentua-se o crescimento das atividades empresariais e da administração descentralizada. Nessa figura, pode-se constatar o surgimento de aparelhos e funções ligados aos objetivos estratégicos que norteavam a execução da política estadual de desenvolvimento nos três anos aludidos.

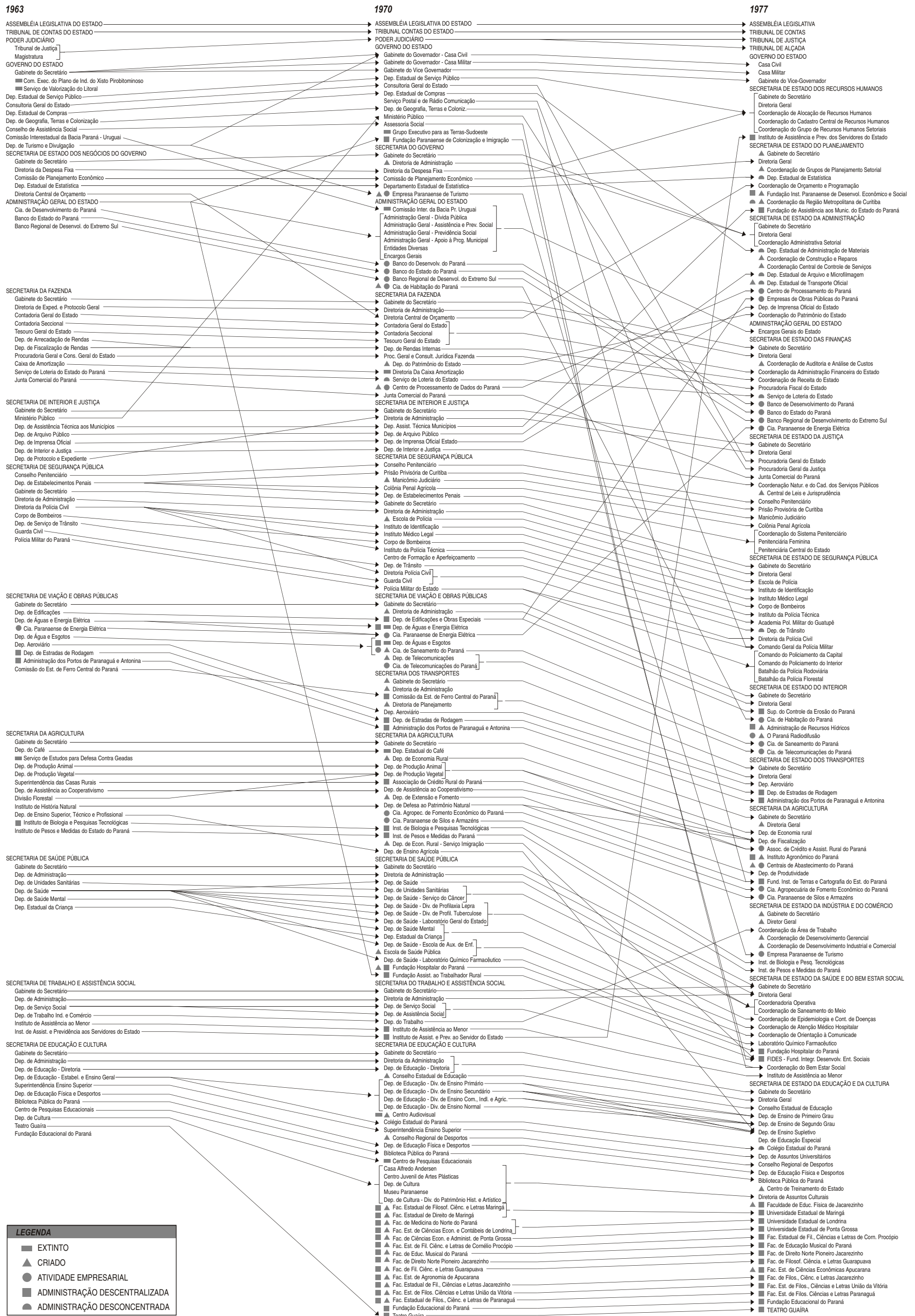
Para encerrar esta seção, convém citar trechos de um trabalho realizado pela Secretaria de Estado das Finanças a respeito da tendência ao aumento de *entidades descentralizadas*:

Este é, provavelmente entre outros, um dos fatores da situação relativamente equilibrada que o Paraná conseguiu manter em termos de receita e despesa, uma vez que a criação de novas entidades no Estado deu-se em proporção menor aos demais (PARANÁ, 1982, p.24).

E, em relação ao comportamento da atividade empresarial:

Na atividade empresarial do governo também não se verificou a presença de novas empresas, que eram em número de 14 em 1965 e 13 em 1970 e 1975. Apesar disso, esse nível de administração aumenta sua posição relativa no total do gasto, frente à descentralizada. A ênfase dada pelo setor público paranaense à infra-estrutura econômica traduziu-se em maior dispêndio de sua atividade empresarial neste período, sem contudo aumentar o número de agentes envolvidos no processo. Há, contudo, maior número de empresas de governo em 1979 relativamente a 1975, com a criação de mais sete empresas, atuando principalmente em Agricultura e Recursos Naturais (CLASPAR, CEASA, EMATER) (...). (PARANÁ, 1982, p.24).

FIGURA 1 - UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - COMPOSIÇÃO E REESTRUTURAÇÃO - 1963-1970-1977



Assim, o setor público estadual atravessou o ciclo expansivo do regime militar mantendo relativa funcionalidade diante das principais questões apresentadas pelo desenvolvimento econômico, sem deixar de ser igual ao de outras unidades federativas no que se refere às suas partes constitutivas e ao exercício do planejamento para negociação; o corpo apresentava-se adaptado às exigências do dinamismo estadual e nacional, contudo, sem ter enveredado por caminhos muito comuns de empreguismo ou mero expansionismo de aparelhos apenas para acomodar interesses específicos – nisso, talvez, fosse diferente de muitos dos seus congêneres estaduais.<sup>45</sup> Numa visão mais abrangente, é claro que essa funcionalidade decorre do fato de que o Paraná estava totalmente integrado espacialmente enquanto frente de expansão do processo de acumulação de capital do país.

### 3.3.2 Transição Democrática e Crise Fiscal-Financeira entre 1980 e 1989

O começo da década de oitenta foi revelador para a gestão pública estadual. A divulgação dos dados censitários de 1980 e a conquista de espaços democráticos nos governos estaduais e municipais deram fim ao vôo cego que vinha sendo realizado em relação à questão social e aos fluxos migratórios ocasionados pela modernização acelerada e selvagem da agricultura. De modo complementar, a perda de dinamismo e a crise da economia brasileira geravam desemprego, agravado pela inexistência de mecanismos adequados e amplos de proteção social, realidade que, como não poderia ser diferente, se fazia sentir no Paraná. Esses fatos levaram a uma crítica profunda à

---

<sup>45</sup>A marca preponderante parece ser não abandonar a disciplina fiscal e o ordenamento institucional num contexto de adaptação às regras do jogo federativo impostas pelo governo militar. Não é necessário evocar a existência de um *ethos* formador, mas o apego à prudência fiscal e administrativa parece ser um aspecto constitutivo relevante do setor público estadual até, pelo menos, 1994; em alguma medida, o predomínio desses princípios levam a se pensar na existência de um corpo técnico-burocrático dotado dessas qualidades e entrelaçado com os atores sociais estaduais e federais.

agenda pública executada na década de setenta e, concomitantemente, à tentativa de construção de uma nova, comprometida com a democracia e a questão social.<sup>46</sup> A partir desses anos, os aparelhos públicos foram se abrindo à sociedade para atender às suas demandas ampliadas. Nesse movimento, a esfera estadual passou a desempenhar importante papel na coordenação do processo de descentralização de políticas sociais.

Na contramão de uma agenda mais pautada por questões sociais, desenvolvia-se a crise da economia e do padrão de financiamento público e privado. A perda de dinamismo da economia, aliada à inflação crônica e às taxas de juros reais elevadas, minava as bases fiscais, e, em razão da instabilidade e queda da taxa de investimentos, ocorria a redução do horizonte temporal das ações públicas, mais e mais defensivas e carentes de planejamento no plano mais geral. Verificam-se, também, a progressiva desarticulação do sistema estadual de planejamento e um deslocamento acentuado da gestão pública em direção à gestão financeira. Essa década, até 1988, combina elementos da crise do padrão centralizado de políticas públicas do regime autoritário com elementos gerados pelo processo de democratização e de descentralização de políticas públicas no governo estadual e nos governos municipais. No seu formato institucional básico – órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas estaduais (submetidas a um sistema nacional debilitado) e setor financeiro –, a estrutura do setor público estadual manteve-se, até o final da década de oitenta, relativamente inalterada e com alguma capacidade de iniciativa. A crise geral do Estado

---

<sup>46</sup>É bastante comum ouvir depoimentos de técnicos do governo estadual que relatam a existência de práticas de governos municipais, bastante difundidas, de expulsão de famílias inutilizadas pela modernização da agricultura em cidades localizadas no epicentro das transformações. Assim, a cidade de Cascavel orgulhava-se, nos anos setenta, de não possuir nos seus domínios população desocupada: a população excedente era “convidada” a entrar em ônibus com destinos variados, em geral para as áreas de expansão da fronteira agrícola. Por isso, não se deve exagerar na idéia de um vôo cego em relação à questão social.

brasileiro, e, mais especificamente, do seu padrão de financiamento, não afetou tão severamente sua capacidade de ação como em outras unidades federativas.

Em alguma medida, é possível afirmar que a agenda pública democrática nasceu das entranhas da crise política e econômica engendrada pelo regime autoritário. Tendo esgotado o caminho de promover o crescimento econômico e realizar consensos no bloco de poder, numa fuga para a frente, com recessão e inflação, desemprego em alta, o regime ainda realizaria o ajuste externo, defendido em 1979 pelo então ministro Delfim Neto com a frase “exportar é o que importa”, transformando o país numa gigantesca máquina produtora de saldos comerciais destinados a pagar a dívida externa contraída nos anos de liquidez internacional.

A elevação da taxa de juros pelo governo Reagan e a violenta recessão mundial foram os ingredientes que faltavam para explodir a bomba externa armada pelo regime militar. Em 1982, a partir da moratória mexicana os países da América Latina iniciaram a *via crucis* do ajuste externo. Chegava ao fim o padrão de financiamento da economia brasileira pelo qual se tinha alcançado a segunda revolução industrial, mas por uma via incapaz de massificar o consumo, de produzir inclusão social e democracia. Um ano depois, em 1983, no âmbito do calendário da abertura estabelecido pelo regime, os governadores eleitos, a grande maioria pelo PMDB, iniciaram seus mandatos. Os governos estaduais passaram a concentrar a responsabilidade pelo enfrentamento democrático da crise econômica e suas conseqüências, convivendo com um governo federal não legitimado pelas urnas e único protagonista da infrutífera luta pela estabilidade da economia. Tiveram que responder pelo estado de bem-estar que a instância superior não podia garantir e enfrentaram as pressões sociais advindas do voto direto – durante as greves de 1983, as grades do Palácio Bandeirantes foram derrubadas por manifestantes.

No Paraná, José Richa, do PMDB, assumiu o governo estadual (1983-1986) com uma agenda que claramente refletia os novos tempos, já que a recessão e o

desemprego batiam forte no estado. Muitos dos temas focados pelas políticas públicas do novo governo tinham sido debatidos por grupos de intelectuais e técnicos da oposição do setor público em reuniões na Fundação Pedroso Horta (numa cena repetida em todos os estados em que o PMDB ganhou as eleições). Curiosamente, o desenho conjunto das políticas fazia lembrar o que carecia na esfera federal: retomada do crescimento com ênfase na geração de empregos; democracia participativa (em 1983 foi criada a Secretaria Extraordinária de Assuntos Comunitários, com o objetivo de estabelecer mecanismos institucionais para captar as demandas da sociedade civil); preocupação com a dimensão regional do desenvolvimento do estado com foco em áreas de conflito rural e em vias de esvaziamento; políticas sociais e investimentos em infra-estrutura social básica.

Mais do que uma reforma dos aparelhos públicos estaduais, pelo menos até 1987-1988, o que estava em jogo era a capacidade de obter êxito na construção de um *elã* democrático na gestão pública a partir de uma estrutura dotada de aparelhos e funções já constituídos. Para realizar essa transição democrática, sem uma reforma profunda dos aparelhos e funções públicas, aponta-se para a existência de uma burocracia pública estadual relativamente estável e formada dentro de alguns princípios. Segundo Magalhães (1999, p.52):

Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que, desde o início da década de sessenta, o Paraná havia mantido, apesar das alternâncias do poder, uma continuidade administrativa rara na história política e administrativa brasileira. E isso não somente quando mudavam os grupos no controle do Estado, mas mesmo quando, como em 1983, houve mudança mais profunda na composição política do governo, com a vitória das oposições.

Para o autor, uma das explicações para esses aspectos de permanência do setor público estadual é a existência de um *ethos* político burocrático estadual constituído em torno de uma matriz ideológica desenvolvimentista com elevado poder de adaptação às injunções nacionais e estaduais. Há uma complicação nesse tipo de análise, dado que a visão de uma ideologia desenvolvimentista que serve para a ação do Estado e se alimenta do apoio do capital industrial tende a ignorar condições



históricas específicas responsáveis pela existência de regimes democráticos e autoritários. Assim, a idéia de “desenvolvimentismo” parece sobreviver às injunções históricas assumindo um caráter a-histórico. Por isso, talvez não seja necessário forçar a análise a partir de um paradigma desenvolvimentista de origem cepalino e aplicá-lo às políticas de uma esfera de governo particular em um regime autoritário, já que atributos tais como disciplina fiscal, ordenamento administrativo e apego a idéias de desenvolvimento econômico independem da adesão a esse paradigma.

Depois de ter participado de aparelhos e funções públicas subordinados ao regime militar, a burocracia pública estadual apoiou as idéias de gestão participativa do governo Richa. Vejamos Magalhães (1999):

De um lado, esse modo de administrar teve certamente como origem as teorias e práticas políticas da democracia cristã latino-americana, principalmente do governo de Frei no Chile. Por outro, traduziu os desejos e expectativas dos diversos atores sociais que, como já referido, se haviam firmado na cena política ao longo da década anterior, e agiam principalmente dentro ou ao redor do PMDB. Foi como que uma forma de resgate da cidadania, estimulada a partir dos aparelhos de estado, que dessa forma se inseriam nos debates que os atores sociais organizados faziam antes apenas nos limites de suas próprias organizações. Seu resultado mais importante foi a desmistificação do caráter tecnocrático das políticas públicas, que se tornara dominante com o regime autoritário, recolocando o componente político, tanto para os atores sociais quanto para os quadros técnicos da administração estadual (p.167).

Há, porém, um elemento importante a justificar a permanência do ordenamento pseudo-desenvolvimentista no setor público estadual e a sua relativa capacidade de resistência à crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Apesar de se ressentir pela crise econômica nacional, sofrer com a estagnação dos setores domésticos, com inflação, juros altos e ciranda financeira, a economia estadual foi beneficiada pelo seu caráter agroexportador com base na agroindústria da soja, inserida na política nacional voltada à geração de saldos comerciais para pagar o serviço da dívida externa. A internalização dos lucros de exportação responde por uma parte considerável da urbanização estadual dos anos oitenta, gerando investimentos imobiliários e a expansão do setor serviços. O dinamismo econômico do estado, baseado ainda na

produção de bens saláris *tradeables*, em alguma medida, deu sobrevida à estrutura pública estadual e seu presumível *ethos* burocrático constitutivo.

A mudança da agenda pública estadual a partir de 1982 também foi influenciada pela inversão dos fluxos internacionais de capitais e crise da dívida externa. Nos anos oitenta, os recursos de empréstimos disponíveis no mercado financeiro internacional derivavam de operações junto a organismos internacionais oficiais de crédito: Banco Mundial (BM), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foram linhas de crédito condicionadas à realização de obras ou investimentos em políticas sociais tradicionais (educação, por exemplo) e em infra-estrutura social (com destaque para saneamento básico), guiadas pelo acompanhamento da capacidade de endividamento e pagamento do estado e dos municípios. Esse financiamento oficial disponível acabou reforçando um aspecto relevante do processo de descentralização: trata-se principalmente de uma mudança no âmbito dos gastos orçamentários sociais. Por sua vez, o financiamento internacional muitas vezes levou o governo estadual a comandar subprogramas visando desenvolver a capacidade técnica necessária para que os municípios conseguissem responder a relatórios fiscais e financeiros referentes à aplicação de recursos. Para as instituições internacionais, a municipalização dos programas garantia uma melhor eficácia dos empréstimos *vis-à-vis* os objetivos definidos. De resto, é bom lembrar que a profundidade da crise econômica afastou todos os níveis de governo da já anêmica formação bruta de capital fixo. Aos governos estaduais dos anos oitenta restou muito pouco a fazer em matéria de economia ou promoção industrial.

Dois programas com as características supracitadas e que vieram a indicar mudanças na agenda pública merecem ser citados. Trata-se do programa Pro-rural, financiado pelo BID, destinado ao apoio de pequenos produtores rurais e à realização de investimentos sociais em pequenos municípios numa região do estado de desen-

volvimento deprimido, e do Programa de Ação Municipal (PRAM), financiado pelo BIRD, destinado à realização de obras de melhoria urbana em municípios com até 50 mil habitantes (Magalhães, 1999). Em que pese essas iniciativas, relativamente abrangentes e longas, a progressão da crise econômica depois do fim dos “anos virtuosos”, 1985 e 1986, foi acabando com a capacidade estadual de tomar iniciativas na esfera do desenvolvimento municipal e regional. São justamente os pequenos municípios os que vêm passando por um intenso processo de esvaziamento econômico e populacional desde os anos oitenta. Durante o ciclo do governador José Richa, até 1986, a agenda pública ainda ecoava o diagnóstico das mazelas da gestão econômica do regime autoritário e da recessão do início da década. A primeira fase do Plano Cruzado, em 1986, reforçou iniciativas públicas voltadas à desconcentração da renda ou, simplesmente, aos cuidados da população mais maltratada pela crise.

Durante esses anos, surgiram novas e importantes funções públicas e seus respectivos aparelhos, entre as quais se destacam aquelas ligadas à elaboração e execução de políticas na área ambiental e, também, no campo das chamadas (na época) *novas tecnologias* (informática, biotecnologia, novos materiais, etc.). Embora as funções públicas ligadas a essas grandes questões tenham permanecido ao longo dos anos, mudaram, e muito, os enfoques; em vários casos, áreas específicas foram abandonadas, além das mudanças nos próprios aparelhos públicos.

A partir de 1987, as coisas começaram a mudar. Sob o governo de Álvaro Dias (1987-1991) vivenciou-se o agravamento da crise econômica nacional e seus desdobramentos em direção ao campo das finanças públicas estaduais. Durante esse governo, ressurgiu o tema da reforma administrativa e, com a Lei 8.485 de 1987, tentou-se dar início ao processo norteado pelo *enxugamento* e contenção de despesas. Na prática, a estrutura funcional do setor público estadual foi pouco alterada, mas o avanço nessa linha poderia ter sido maior, a julgar por alguns documentos internos produzidos naquela época (MAGALHÃES, 1999, p.54). A conjuntura fiscal e financeira

pressionou no sentido de centralizar o papel da gestão financeira no âmbito das ações públicas, em detrimento do sistema estadual de planejamento. Por outro lado, houve o estrangulamento de alguns órgãos da administração descentralizada, cruciais para o planejamento, a exemplo do Iparde.

O paradoxo é que, durante esse ciclo de governo, a chamada reforma administrativa, mais concentrada na administração descentralizada, conviveu com um ativo programa de educação, que transformou em universidades inúmeras instituições de ensino em áreas específicas espalhadas pelo estado. Ao introduzir novas pressões sobre o gasto público estadual – para alguns críticos aquela política de ensino era demasiado comprometida com interesses regionais –, teria havido uma pulverização de recursos que poderiam ter sido melhor utilizados no fortalecimento das duas universidades estaduais há mais tempo funcionando em Londrina e Maringá. De qualquer maneira isso pode indicar que, apesar das restrições financeiras, havia algum espaço para o redirecionamento dos gastos. Nesse período, também, o governo estadual implementou uma política bastante ativa de construção e pavimentação de estradas, e a empresa estadual de energia elétrica (Copel) levou adiante a construção de uma usina hidroelétrica em Salto Segredo.

No Brasil, ao fim da década, tomadas pela instabilidade, juros altíssimos e inflação crônica elevada, pelo menos duas dicotomias pareciam chegar ao seu limite politicamente suportável. A primeira, a existente entre o esforço exportador e a recessão e estagnação dos setores domésticos, exceto o sistema financeiro. As dificuldades da política econômica manifestavam tal esgotamento.<sup>47</sup> A segunda dicotomia dizia respeito à federação fraturada entre uma esfera superior de governo, sem credibilidade política,

---

<sup>47</sup>Observe-se que o confisco da poupança financeira, independentemente do seu julgamento pela sociedade, permitiu que o governo saísse do *corner* e, ao mesmo tempo, continuasse, até 1994, sustentando a dicotomia entre a recessão e o *drive* exportador.

ainda signatária do regime militar e em mais de dez anos atrasada no jogo democrático do revezamento no poder, e as esferas inferiores de governo que vinham enfrentando uma agenda diferente. Essas últimas respondiam pela descentralização do gasto, democratização e demandas dos eleitores. Nesses anos, as relações intergovernamentais mais relevantes, responsáveis por uma parcela razoável do pacto federativo, assentavam-se no endividamento e na capacidade do governo federal em absorver a crise fiscal e financeira dos governos estaduais. O processo constituinte de 1988 traduziu essa assimetria política das relações federativas, sendo claramente dominado pelos governos subnacionais, principalmente nas matérias referentes aos fundos públicos. Na outra ponta, só restou ao governo federal pressionar – depois de promulgada a Constituição cidadã – com a "operação desmonte" e enveredar pelo caminho das contribuições não partilhadas com outras esferas de governo. O ritmo político diferenciado da democratização nas esferas da Federação foi causador de inúmeras distorções que cumulativamente afetaram a capacidade fiscal do estado.

Entre os estados da Federação, o Paraná era o que se encontrava em situação menos desconfortável, onde o núcleo básico constituído pela administração direta e indireta (fundações e autarquias), empresas públicas estaduais e sistema público financeiro estadual, apresentava-se relativamente equilibrado, preservado em condições operacionais e, apesar do fracasso da reforma do governo Álvaro Dias, sem pressões nos gastos correntes decorrentes de alguma etapa "empreguista". Mesmo com dificuldades, como já foi citado, houve durante o período alguma capacidade de realizar investimentos em áreas de serviços de infra-estrutura mediante as empresas públicas estaduais. Entretanto, a agenda pública estadual passou por uma mudança profunda: a gestão pública passava a focar os gastos com pessoal como *vilão* e variável de ajuste às condições de crise, e, completando o abandono de qualquer sonho desenvolvimentista, fechava-se o banco de fomento estadual (o Badep), dando início no

estado à marcha da regressão institucional e financeira difundida nos anos noventa por todos os níveis de governo.

### 3.3.3 O Setor Público Estadual em Ajuste entre 1990-1994: a Influência dos Novos Enfoques

O período aqui analisado abrange o último ano do governador Álvaro Dias e o mandato do governador Roberto Requião (1991-1994). O governador eleito enfrenta duas questões: por um lado, a situação fiscal e financeira do estado, em virtude do endividamento interno e das medidas para reequilibrar as contas e, por outro, o fortalecimento dos argumentos favoráveis ao ajuste neoliberal que só não ganhavam mais corpo em decorrência dos problemas de instabilidade interna, que afastavam o país das possíveis vantagens oferecidas pela finança global. Collor de Mello, com a agenda que divulgou assim que assumiu, teve o pioneirismo de colocar novas questões, pautadas pela falta de competitividade e atraso da indústria de bens de consumo durável e pela necessidade de se aderir às condições globais de abertura recomendadas pelas autoridades dos organismos oficiais de financiamento. Essa marca a favor da abertura não envolve considerações sobre as vantagens ou desvantagens sociais da abertura irrestrita. Trata-se de uma restauração de um discurso levado a acentuar os efeitos favoráveis da abertura para fundar um mercado mais competitivo e auto-realizador de bem-estar.

A situação fiscal e financeira do estado leva o governo a implementar uma gestão marcada pela austeridade e, simultaneamente, voltada aos setores mais desprotegidos da população. Em relação à segunda questão, os aparelhos públicos tendem a internalizar discussões sobre os setores econômicos mais sensíveis à exposição internacional. Trata-se de realizar um ajuste e um esforço para manter a governabilidade estadual a partir de uma estrutura de aparelhos públicos e funções dadas. Durante esse ciclo de governo o

ajuste fiscal é realizado enquanto o governo demonstra resistência para entrar na guerra fiscal. Note-se que, nesse momento, o ajuste não passava por um redesenho profundo do setor público estadual. Documento interno da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, preparado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (INFORMAÇÕES ... , 2004), aponta as principais mudanças de natureza institucional ocorridas no organograma geral do Poder Executivo do setor público estadual em anos escolhidos: 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 e 2003. Nesse documento, constata-se que as mudanças mais importantes, no campo institucional, ocorreram a partir de 1995. Essas informações excluem os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas do Estado. O levantamento abrange a administração direta (unidades de assessoramento e apoio direto ao governador, secretarias de Estado – de natureza instrumental ou substantiva – e órgãos de regime especial) e a administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

Entre 1991 e 1993, o setor público sob controle do poder executivo estadual manteve relativamente inalterada a sua estrutura organizacional. Esse quadro de relativa permanência de estruturas coincide com um esforço consistente de reequilibrar as contas públicas estaduais. Segundo Tavares (1994, p.II-3), em diagnóstico da economia e das finanças públicas paranaenses para o BID, existia, nessa época, um número elevado de secretarias com uma tendência de “pulverizar” as responsabilidades pelas atribuições governamentais e muitas entidades da administração descentralizada, com destaque para as instituições de ensino, embora sem peso desproporcional nas despesas orçamentárias. Mesmo admitindo esses fatores negativos, o autor afirma: “A análise da organização da administração estadual indica que o Estado do Paraná tem uma estrutura administrativa relativamente bem dimensionada para as atividades desenvolvidas”.

No campo das funções públicas, Tavares (1994, p.II-10) encontra um viés da administração estadual em prol de atividades ligadas à infra-estrutura, pesquisa e apoio

à agropecuária e ao meio ambiente. Segundo o autor, isso se explicaria pela especialização produtiva do estado em atividades de base agrícola combinada com preocupações crescentes em relação à preservação do meio ambiente. Vale ressaltar que, nesses anos, o governo estadual e as cooperativas comandaram a realização de estudos e pesquisas focados nos possíveis impactos, na agricultura do Paraná, de uma integração comercial no âmbito do Mercosul. Tratou-se de esforço pioneiro na confrontação das bases produtivas da Argentina e do Uruguai com a do Paraná e Brasil.

Para encerrar a análise sobre esses anos iniciais da década de noventa, convém citar dois parágrafos conclusivos do referido diagnóstico.

(...) é importante enfatizar que não tem sido observada extinção, liquidação ou fusão de entidades com o objetivo de reduzir e enxugar a máquina pública do Estado. Ou seja, não se observa no Estado do Paraná o mesmo processo que ocorreu no governo federal no ano de 1991, quando foi promovida uma ampla reforma administrativa visando inclusive resultados fiscais. Também não foi verificado nenhum movimento pré-determinado da administração para transferir funções ou atribuições para os governos municipais, numa tentativa de se desonerar de competências típicas dos governos locais ou como contrapartida dos resultados da reforma tributária da Constituição de 1988.

Do mesmo modo, também não tem havido qualquer movimento da administração no sentido da privatização de suas empresas, financeiras ou não-financeiras. Recentemente têm sido mencionadas operações de venda de ações da COPEL para investidores estrangeiros. Essas operações, contudo, objetivam a capitalização da empresa e não a transferência do seu controle para a iniciativa privada” (p.13).

Vale dizer, a essa altura dos acontecimentos, sob uma grave crise do Estado brasileiro, o Paraná apresentava – em condições extremamente difíceis de austeridade – relativamente coesos e orgânicos os aparelhos públicos construídos em anos de autoritarismo e adaptados às condições políticas impostas pelo avanço do processo de democratização. É possível afirmar que, no estado do Paraná, entre 1991 e 1994, o governo estadual executou uma política de desenvolvimento defensiva<sup>48</sup>, que buscou

---

<sup>48</sup>Ver a esse respeito Cano (1993), que desenvolve as linhas de uma estratégia de desenvolvimento defensiva. Assim que assumiu, o governador Requião solicitou uma opinião sobre o



realizar ajustes para equilibrar as contas, focar as ações públicas no campo social, num cenário de queda acentuada da capacidade de investir, e, de alguma forma, tentou frear nos frágeis limites estaduais a avalanche das idéias neoliberais daqueles que propugnavam um rápido alinhamento às novas condições internacionais.

Essa formatação do setor público estadual, no entanto, já vinha sendo gradativamente submetida à gestão financeira da Secretaria de Estado da Fazenda desde o final dos oitenta, sendo que sua capacidade de planejamento estratégico encontrava-se fragilizada, fundamentalmente pela dificuldade de obter recursos para financiamento de longo prazo.

### 3.4 CRISE E REFORMA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL ENTRE 1995 E 2002

Durante a década de noventa, dois governadores marcaram a gestão pública estadual. O governo de Roberto Requião contrastou com o de Jaime Lerner. As opções de Requião pela disciplina fiscal e pelo gasto social em muito se diferenciaram das de Lerner, que exerceu o poder por duas vezes, entre 1995 e 1999 e entre 1999 e 2003. A partir da segunda metade dos anos noventa, o estado presenciou uma gestão que passava pelo uso abusivo do endividamento (em parte gerado por uma política de gasto que parecia desconhecer a existência de restrições orçamentárias), pela privatização enquanto mecanismo de compensação ao endividamento e, não menos importante, pela redefinição das relações com o setor privado, indicando que a todo momento acordos e acertos poderiam ser realizados com atores do setor privado, sem qualquer preocupação de, antes, definir as regras e as condições de acesso às áreas abertas pelo governo. A combinação de endividamento e privatização propiciou um avanço dos interesses privados, na forma de empresas específicas, sobre o conjunto da agenda

---

cenário para as políticas estaduais ao professor Carlos Lessa; no *paper* produzido por ele foram reforçadas as linhas “defensivas” propostas pelo professor Cano.

pública. Para essas empresas, o governo estadual desempenhou um papel central, capaz de cobrir os riscos financeiros derivados da opção por realizar investimentos em países emergentes. Nesse ciclo de governo, enveredou-se pela implantação de políticas de promoção industrial agressivas e autônomas para atrair investimentos da indústria automobilística. Sob a ótica estadual, esses caminhos não foram estéreis, já que os investimentos alavancados provocaram impactos dinâmicos na estrutura produtiva estadual, tanto pelo avanço de segmentos pesados sobre os setores de bens salários quanto pela maior internacionalização do espaço econômico com a presença de novas empresas estrangeiras.

Nos dois mandatos de Jaime Lerner, houve um esforço permanente de alinhamento com o governo federal. O governo estadual manifestava publicamente endosso à política econômica durante todas as fases do Plano Real.<sup>49</sup> Em alguma medida, é possível afirmar que essa “aliança” entre a esfera estadual e a federal foi responsável pelos desequilíbrios inéditos que as finanças estaduais tiveram de enfrentar. Não se sugere aqui que a responsabilidade maior pela saúde financeira do Paraná não fosse do governo estadual; no entanto, o governo federal estabelecia as coordenadas maiores da política econômica e da abertura da economia, acompanhava as finanças públicas estaduais e, politicamente, o presidente da República e o governador do Estado mantinham-se alinhados.

A privatização do Banco do Estado do Paraná (Banestado), em 1998, coroou um processo de crise das finanças públicas estaduais cujo desenrolar resultou de uma combinação de fatores bastante singular. Por um lado, a política monetária de juros elevadíssimos como a da primeira fase do Plano Real, entre 1995 e 1999, pôs em xeque as condições de endividamento dos estados que não podiam mais beneficiar-se

---

<sup>49</sup>Durante a etapa da sobrevalorização cambial e queda das exportações, entre 1995 e 1999, o apoio do governador à política federal gerava o descontentamento dos fortes setores exportadores de *commodities* agrícolas e industriais do estado. Entre 1995 e 1996, a queda das exportações foi compensada pela expansão do consumo de bens salários.

de ganhos financeiros decorrentes da inflação e, assim, camuflar desequilíbrios fiscais. Por outro lado, o governo estadual executou uma política fiscal e financeira imprudente que, paradoxalmente, ignorou os riscos do endividamento e suas graves conseqüências intertemporais, confiando, talvez, enquanto aliado político, que um pacote de alternativas saneadoras seria oferecido *a posteriori* pelo governo federal.<sup>50</sup>

A partir de 1995, o intenso processo de alteração dos aparelhos públicos estaduais, mais do que refletir uma estratégia de desenvolvimento, mostra a existência de uma nova filosofia de ação no âmbito do setor público estadual, passando por uma profunda revisão das relações entre o governo e o setor privado. Ao mesmo tempo, muitos dos novos aparelhos criados visavam maior agilidade e autonomia operacional para captar recursos e, numa linha complementar, liberdade para demitir e contratar funcionários, fugindo das limitações impostas pela estabilidade do funcionalismo público. Na ótica dos defensores dos novos modelos, esses aspectos permitiriam auferir maiores ganhos de produtividade.

Essas mudanças refletiram-se na proliferação de aparelhos *paraestatais*, denominados na estrutura pública como “órgãos de regime especial” ou “serviço social autônomo para-administrativo”, segundo o documento já citado (INFORMAÇÕES..., 2004), resultantes da desconcentração administrativa das secretarias de Estado. Entre as características mais notáveis desse ciclo de governo, encontra-se a multiplicação de canais de gasto sem a concomitante transparência sobre sua origem e destino nem o esclarecimento sobre os limites entre a esfera pública e a privada.

A partir dos dados obtidos do referido documento, mostram-se a seguir algumas das principais mudanças nos aparelhos e funções públicas que traduzem a nova filosofia de governo.

---

<sup>50</sup>Da renegociação da dívida pública estadual junto ao Banco Central, em 1998, resultou a privatização do banco público estadual.

No campo da administração direta, as mudanças no organograma das secretarias ocorreram em 1995 com a criação de mais quatro: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Estado de Obras Públicas. O que chama a atenção, ao longo dos anos examinados, é o movimento de criação e extinção de secretários especiais ligados ao governador.

Nesse ano foi recriada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Para além do reconhecimento da existência de graves problemas metropolitanos, o ressurgimento desse órgão traduz uma questão importante: as bases políticas do governador originam-se na década de setenta, quando foi prefeito da cidade de Curitiba e implantou um importante processo de planejamento urbano envolvendo zoneamento e transporte público. Quase trinta anos depois, no comando do governo estadual, sua política de desenvolvimento concentrou-se na Região Metropolitana de Curitiba, que aumentou bastante sua participação no valor adicionado estadual, mostrando que a industrialização promovida foi altamente concentrada.

Também em 1995 foram criados, de uma longa série de órgãos de regime especial paraestatal, primeiramente, a PARANÁESPORTE, ligada à Secretaria de Estado de Esporte e Turismo, e o Serviço de Loteria do Estado do Paraná (Serlopar), ligado à recém-criada Secretaria de Estado de Governo.

Em 1997, foram criadas a Agência de Fomento do Paraná, a Paraná Desenvolvimento S/A e a Paraná Investimentos S/A, ligadas à Secretaria de Estado da Fazenda. Em relação a isso, duas questões chamam a atenção. A primeira está em que a criação desses órgãos mostra que a ação pública visualiza uma função qualitativamente diferente para a área fazendária, ligada à promoção do desenvolvimento econômico e captura de oportunidades de negócios, e a segunda se refere ao fato de que o estatuto jurídico, as funções, as fontes de recursos e suas aplicações nunca

foram transparentes e de conhecimento público. Nesse ano, foram criadas, também, a PARANÁCIDADE – em lugar da Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (Famepar) – a qual passou a assinar contratos de gestão com o governo e a gerenciar junto aos municípios recursos de empréstimos internacionais, e a PARANÁEDUCAÇÃO, vinculada à Secretaria de Estado da Educação, com a missão de realizar a gestão do corpo docente do estado.

Em 1999, foi criado o Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado (Crafe), o qual deriva do processo de renegociação da dívida estadual junto ao governo federal. Não deixa de ser paradoxal sua existência no organograma da Secretaria de Estado da Fazenda, que, dois anos antes, pareceu abraçar a causa do desenvolvimento econômico; certamente, não caberia o paradoxo entre o ajuste fiscal e a promoção de investimentos, caso os aparelhos criados em 1997 apenas gerissem recursos privados e, se assim fosse, não haveria como justificar o exercício dessa função, mesmo que de supervisão, no âmbito da fazenda estadual. Na verdade, trata-se de um misto de falta de transparência e incoerência administrativa. Além da criação desse conselho de reestruturação e ajuste, foi extinto o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná, transformado num ente de cooperação com o estado, o PARANÁPREVIDÊNCIA (tal operação gerou impactos financeiros importantes, como será visto no próximo capítulo). Finalmente, para completar a lista de órgãos criados, citem-se a ECOPARANÁ e a PARANÁTECNOLOGIA.

Em 2001, percebe-se que, sem mudar as suas características básicas, marcadas pela falta de transparência e uma filosofia de gestão fortemente impulsionada à realização de negócios com áreas do setor privado, o governo estadual enfrentava dificuldades financeiras, as quais vinham se explicitando desde pelo menos 1998, que o obrigaram a alterar um pouco o desenho institucional do setor público estadual. Entre os órgãos ou cargos diretamente ligados ao governador (geralmente na forma de conselhos, secretários especiais ou até mesmo secretarias), muito numerosos em 1999,

foram extintos os seguintes: Secretaria da Chefia de Gabinete do Governador, Secretário Especial para o Desenvolvimento Educacional, Secretário Especial para Assuntos da Previdência e Secretário Especial para Proteção e Defesa do Consumidor. Em compensação, foram criados o cargo de Secretário Especial de Representação do Paraná em Brasília e o Conselho Estadual de Esporte e Lazer.

No campo da administração direta, passou-se de 15 secretarias de natureza substantiva, em 1999, para 13 com a extinção da Secretaria de Estado de Esporte e Turismo (a pasta de Turismo foi incorporada à Secretaria de Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico) e a fusão da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania com a Secretaria de Estado da Segurança Pública na “nova” Secretaria de Estado da Segurança, da Justiça e da Cidadania.

No âmbito da administração indireta, as autarquias passam para 14, sendo criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura do Paraná (Agepar). Essa agência não foi regulamentada até o período de realização do presente trabalho (2005).

Pode-se fazer uma leitura de que os novos aparelhos atendiam aos desígnios de agilidade financeira e operacional necessários para fechar os novos circuitos sem, contudo, deixar de estar fortemente centralizados no poder executivo estadual, mais especificamente na figura do governador.

Uma parte relevante das mudanças registradas nos aparelhos e nas funções públicas estaduais voltou-se para a promoção de atividades econômicas, fortemente concentradas na Região Metropolitana de Curitiba. Essas práticas de governo, apesar dos aparelhos que as impulsionam, não são novas, pois em todo o país a cultura da acumulação a qualquer custo e o julgamento de que governos bem-sucedidos são aqueles que sabem promover negócios e avanços econômicos, é enraizada e ligada às etapas de industrialização acelerada do regime autoritário. A nosso ver, como já foi colocado, a quebra e privatização do banco público estadual foi uma “morte anunciada”,

produto de um cálculo político prévio que envolveu uma avaliação do tamanho do endividamento possível e os limites da ousadia financeira para bancar as apostas econômicas realizadas.<sup>51</sup>

De certa maneira, é possível afirmar que os arranjos que possibilitaram a gestão de Lerner não obedeceram a um paradigma reformista e, sim, às necessidades de potencializar o volume de negócios, moldando os aparelhos públicos para esta política de governo. Nesse sentido, há um espaço amplo de volatilidade das mudanças, na medida em que, dificilmente, um novo ciclo de governo aceitaria ficar refém dos interesses que balizaram a gestão do governador, independentemente da facilidade, ou não, de quebrar os arranjos políticos institucionais realizados com os grupos privados.

No futuro, a avaliação desse ciclo de governo entre 1995 e 2003 terá que colocar na balança, de um lado, o desajuste do setor público e, de outro, o ímpeto das mudanças econômicas propiciadas.

### 3.5 A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO PARANÁ ENQUANTO VETOR DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAL

O processo de industrialização no Brasil e na América Latina muito deve à atuação do Estado, que desenvolveu e implementou amplo, variado e nada ortodoxo conjunto de instrumentos e políticas fiscais e financeiras, além de realizar investimentos produtivos significativos nas áreas de infra-estrutura e insumos básicos, setores

---

<sup>51</sup>Nessa mesma linha de análise, indicando um novo padrão de relacionamento entre o setor público e o setor privado, vale lembrar que, durante esses anos, o governo utilizou largamente o recurso da terceirização de serviços e arrendamento de equipamentos a preços que, via de regra, justificavam a permanência dessas atividades nos moldes públicos tradicionais ou simplesmente a aquisição dos equipamentos. Numa linha complementar, cite-se a elevação dos gastos correntes com cargos comissionados, muitos deles ocupados por profissionais do setor privado, para os quais só haveria vantagem em deslocar-se ao setor público por um salário compatível, em geral fora da realidade do funcionalismo estadual. Observe-se que Lerner enfrentou um problema relacionado à escala do governo que assumiu, maior que as suas bases políticas curitibanas, tendo, que cobrir a dimensão técnico-burocrática desse vácuo com cargos de confiança.

estratégicos para "endogeneização" da industrialização e seu aprofundamento e diversificação rumo à produção de bens de consumo durável.

Conformou-se, assim, uma estrutura industrial público-privada cuja reprodução nos diversos níveis subnacionais se deu de modo problemático e assimétrico.

As regiões que "saíram na frente" e se sustentaram como principais pólos industriais do país utilizaram, ao longo do tempo, políticas ativas de atração e sustentação de investimentos privados e se beneficiaram de investimentos e financiamentos federais em complemento a seus projetos de industrialização.

Desde o final dos anos cinqüenta, as regiões menos industrializadas, para entrar na disputa por investimentos de grande porte, foram obrigadas a ofertar ampla e poderosa rede de incentivos e subsídios, a fim de criar condições propícias à instalação de setores oligopolistas – portanto, concentrados e centralizados. Procuravam, assim, "equilibrar o jogo" com as regiões mais ricas.

No final dos anos sessenta e nos anos setenta, as condições financeiras internacionais favoráveis (em franca mutação) e a sustentação do crescimento econômico após o "milagre", apoiado em maciço bloco de investimentos públicos federais, contribuíram para camuflar as gravíssimas disputas estaduais por investimentos.

Também a forte centralização financeira, fiscal e de coordenação das políticas públicas, praticada pelos governos militares, ao restringir a autonomia estadual no uso dos tributos como instrumento de política econômica, aplacou a guerra fiscal entre os estados, apesar de essa fase ter sido marcada por intensa utilização da política de incentivos (financeiros e fiscais) para promover acelerado crescimento econômico.

Nessa época, embora houvesse descentralização das agências executoras (administração indireta) das políticas públicas, sua coordenação centralizava-se na União, e sua ação baseava-se, em grande medida, em transferências de recursos para os estados. Cabia ao governo federal estruturar os eixos básicos dos setores produtivos brasileiros, fator adicional a encobrir a guerra fiscal.



Mesmo nesse contexto, os governos estaduais, reproduzindo práticas federais, usavam instrumentos e políticas financeiras e fiscais para promover o desenvolvimento industrial – nem sempre com bons critérios de seletividade e temporalidade. Tais práticas levaram ao progressivo esgotamento do sistema tributário e geraram, em certos casos, dívidas de difícil equacionamento. Por exemplo, entre os motivos responsáveis pela situação financeira que levou à liquidação do Badep, encontrava-se uma elevada dívida gerada na época da expropriação de terrenos para a instalação da Cidade Industrial de Curitiba nos anos setenta. Durante anos houve um contencioso jurídico envolvendo o município de Curitiba e o estado.

O estado do Paraná, aproveitando o ciclo expansivo da economia brasileira dos anos setenta, elaborou políticas de industrialização e criou aparelhos institucionais para catalisar investimentos e financiamentos. A renúncia fiscal envolvida nas políticas de industrialização foi possível graças à grande facilidade que o estado tinha de captar recursos externos por meio de entidades federais.

A partir dos anos oitenta, diante do debilitamento das ações estruturantes do governo federal e do avanço do processo de democratização, os estados brasileiros, principalmente os mais dinâmicos, ganharam destaque na formulação de políticas públicas, dentre elas as produtivas – nos limites estreitos da carência de investimentos do período. Isso somente foi possível em virtude do processo de descentralização fiscal, no qual estados e municípios ganharam receitas e tiveram reforçado o campo de incidência de seu principal tributo, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), transformado depois em Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Nos anos de inflação crônica e crise de financiamento (ainda não resolvida), que redundaram em modestíssimas taxas de crescimento, a concorrência entre os estados pela captura de investimentos arrefeceu. O principal instrumento fiscal utilizado – a dilação de prazos de recolhimento de impostos –, embora tenha implicado considerável transferência de recursos do setor público para o setor privado, e dos mais pobres para os

mais ricos, não promoveu nenhuma política industrial articulada nem conseguiu alterar as estratégias defensivas adotadas pelas empresas.

Desde os anos setenta, diversas medidas foram tomadas para atrair empreendimentos industriais ao Paraná. A seguir, são apresentadas as principais delas.

### 3.5.1 O Fundo de Desenvolvimento Econômico

O Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), criado em 1962 e gerido, primeiro, pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar) e, depois, pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (Badep), foi o primeiro e mais importante instrumento para financiar investimentos no estado, principalmente em infra-estrutura (energia elétrica e malha rodoviária). Com mudanças na sua composição, o Fundo desempenha até hoje importante papel na industrialização do Paraná.

O FDE era composto, inicialmente, de percentual de recursos do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) – depósito compulsório de 2% sobre o total arrecadado – e, posteriormente, do ICM. Por contar com uma fonte de recursos estável, o Fundo estava relativamente protegido da barganha política que envolve a destinação dos recursos públicos (seus críticos o consideravam um "orçamento paralelo") e, ao mesmo tempo, de cortes arbitrários promovidos em períodos de contração das receitas tributárias (fases, por exemplo, de desaceleração cíclica da economia). Seus aspectos constitutivos permitiam, portanto, financiar de modo mais estável a política de industrialização do estado e fazem lembrar aspectos já conhecidos dos grupos executivos e do Plano de Metas de JK. Augusto (1978, p.57) cita Ney Braga a respeito das motivações que levaram à criação do FDE:

Tínhamos um certo compromisso de não aumentar os impostos. Quando se aumenta o imposto, ele cai no orçamento (naquela época não eram orçamentos-programa), muito sujeito à ação política das Assembléias. Era preciso haver uma certa acomodação da necessidade pública com o clamor público vindo da Assembléia que, muitas vezes, não correspondia à necessidade pública (...) Havia necessidade de (...) ter um recurso estanque que servisse

exclusivamente para o desenvolvimento: infra-estrutura e estímulo à industrialização. Aí surgiu essa idéia política: uma fórmula de ter recursos para aquele fim que não fosse, pura e simplesmente, um aumento de impostos. A resposta técnica foi a idéia de um empréstimo compulsório que fosse de 1% sobre o Imposto de Vendas e Consignações – IVC.

Além das dotações orçamentárias, constituíam receitas do Fundo os rendimentos das ações de empresas nas quais o estado mantinha participação acionária, incluindo empresas de economia mista que, na época da criação do Fundo, eram coordenadas pela extinta Codepar. Por intermédio do FDE, o estado teve participação acionária temporária na Volvo, na Philip Morris e restabeleceu essa prática com a instalação da Renault no Paraná.

Com a extinção do IVC e a criação do ICM, em 1967, houve redução do fluxo de recursos para o FDE, pois se eliminou o depósito compulsório. Posteriormente, deliberação federal (Ato Complementar n.º 34, de 1967) determinou que as questões afetas a benefícios fiscais deveriam ser tratadas em conjunto pelos estados e celebradas por meio de convênios, o que restringiu novamente a atuação do Fundo. Em 1975, com a criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), pela Lei Complementar Federal n.º 24 de 1975, passou-se a exigir aceitação unânime dos estados para a celebração de tais convênios. Em 1988, quando se criou o ICMS, a nova Constituição "repcionou" em seus artigos a Lei Complementar Federal n.º 24/75.

A partir de 1992, atendendo a dispositivo contido na Constituição Estadual, o FDE passou a contar com recursos oriundos da compensação financeira a que o Paraná tem direito pela exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais (artigo 20 da Constituição Federal). No caso específico do Paraná, ressalte-se a compensação financeira a que faz jus o estado pela utilização de seus recursos hídricos, dentre eles os *royalties* de Itaipu. Em que pesem a demora na regulamentação da matéria e os atrasos no recolhimento dos recursos por parte das concessionárias de energia elétrica, tais indenizações representam aporte significativo de recursos do Fundo.

### 3.5.2 O Projeto da Cidade Industrial de Curitiba

O projeto da Cidade Industrial de Curitiba teve grande relevância para a industrialização paranaense na década setenta e no início dos anos oitenta. Nos anos setenta, esse projeto buscou conceder vantagens fiscais e parafiscais, com destaque para, dentre outras, a doação de terrenos urbanizados e a dilação do prazo de pagamento de impostos estaduais e municipais. Os procedimentos adotados em Curitiba na época eram largamente utilizados pelas esferas subnacionais envolvidas em projetos de industrialização.

A dilação do prazo de pagamento do ICM para até 180 dias estava respaldada na Lei Complementar Federal n.º 24/75. Além disso, o estado deveria efetuar repasses de 30% do ICM gerado pelos estabelecimentos da Cidade Industrial para a Prefeitura de Curitiba (o que não foi cumprido integralmente). Esses repasses se referiam ao pagamento das indenizações dos terrenos "doados".

#### **Origem da Cidade Industrial de Curitiba**

A cidade Industrial de Curitiba foi idealizada pelo governo estadual, que identificava no município de Curitiba elevado potencial para atuar como pólo indutor do desenvolvimento industrial do estado.

De modo similar ao que ocorria em outras partes do país, foram criados incentivos fiscais e financeiros envolvendo as três esferas de governo. Vários órgãos dos governos federal, estadual e municipal participaram do projeto, cada um responsável por parcelas de implantação do empreendimento. Ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) coube desenvolver o projeto de urbanização da Cidade Industrial; à Companhia de Habitação de Curitiba (Cohab) competiam as atividades relacionadas aos projetos de habitação popular; à Sanepar, o abastecimento de água e esgoto; à Copel, a extensão e a distribuição de energia; à Telepar, a rede de telecomunicações; ao Badep, ao Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE), ao

Banestado, ao Banco Nacional de Habitação (BNH), à Caixa Econômica Federal e ao BNDES, financiamentos à implantação da infra-estrutura e das indústrias; ao governo do estado, a destinação de 30% da parcela estadual do ICMS gerados pelos empreendimentos do parque industrial à Prefeitura de Curitiba como pagamento das indenizações dos terrenos; à Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS) e, depois, à Cidade Industrial de Curitiba S.A., a coordenação e o gerenciamento do projeto.

A Prefeitura de Curitiba tinha as seguintes atribuições (estabelecidas em convênio com o governo do estado em 19/01/1973): elaborar projetos de urbanização, terraplanagem e pavimentação dos acessos à Cidade Industrial; liberar as terras declaradas de utilidade pública destinadas à infra-estrutura da Cidade Industrial; e fazer cumprir a lei de incentivos fiscais.

### **Instrumentos Fiscais e Financeiros**

Além da execução dos serviços e infra-estrutura, o estado assumiu a devolução, para a Prefeitura de Curitiba, de parte do ICM recolhido pelas empresas. A Prefeitura, por sua vez, concedia isenção do Imposto Territorial Urbano (IPTU) (alíquota de 1% ao ano sobre o valor venal do imóvel) pelo período de até 10 anos.

É interessante notar que, na época, alguns empreendimentos industriais, tendo "acenado" instalar-se na Cidade Industrial, acabaram optando pela Zona Franca de Manaus, que oferecia isenções fiscais integrais.

Em convênio celebrado em 30/03/1977 com a Prefeitura de Curitiba, o estado destinou à URBS/Fundo de Urbanização de Curitiba o equivalente a US\$ 12,3 milhões para amortização de financiamentos feitos a investimentos em obras viárias e desapropriações. Por esse convênio, o estado fez repasses à Prefeitura de Curitiba até 1980, quando o convênio foi suspenso (gestão Ney Braga). De 1976 a 1980, foram transferidos US\$ 33,5 milhões (incluindo os US\$ 12,3 milhões supracitados), segundo relatórios elaborados pelo Badep.

Em 1982, novo convênio celebrado com a Prefeitura de Curitiba estabeleceu que o estado repassaria recursos do ICM gerados pelos empreendimentos da Cidade Industrial no exercício anterior, para amortizar empréstimos e financiamentos, pagar desapropriações e manter obras de infra-estrutura viária. O convênio não chegou a ser adequadamente cumprido, dentre outras razões, porque não previa correção monetária para a defasagem entre o recolhimento do imposto e os repasses. No entanto, de acordo com informações da Coordenação da Administração Financeira (Cafe), da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa), mediante esse convênio foi repassado, em moeda corrente da época, o equivalente a US\$ 4,3 milhões nos anos de 1983, 1984 e 1985 (os valores foram transformados em dólares pela cotação do último dia do mês de repasse). Tais recursos ficaram retidos no Badep para abatimento da dívida da Cidade Industrial de Curitiba S.A. junto a este banco.

Durante o processo de instalação da Cidade Industrial de Curitiba, gerou-se um litígio entre o estado e a prefeitura, originariamente vinculado ao valor dos terrenos desapropriados e à sua urbanização. A magnitude da dívida e seu difícil equacionamento afetaram o desempenho do Badep, o que causou a sua liquidação.

Além dos incentivos específicos concedidos às empresas da Cidade Industrial de Curitiba, seus projetos beneficiaram-se dos demais instrumentos de incentivo à atividade industrial existentes no estado. Os empreendimentos da Cidade Industrial foram amplamente beneficiados pelo mecanismo de extensão do prazo de pagamento do ICM para até 180 dias (regime especial de prazo para pagamento), pois as indústrias da Cidade foram as que mais investiram na época (não há estimativas financeiras desse benefício especificamente para os estabelecimentos na Cidade Industrial de Curitiba).

Do mesmo modo, os empreendimentos instalados na Cidade Industrial beneficiaram-se de programas criados pelo Badep no âmbito do FDE, tais como o Programa Especial de Financiamento à Indústria (Pefi) e o Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo (Proin).

### **Dívida da Cidade Industrial de Curitiba**

A Prefeitura de Curitiba utilizou poucos recursos próprios (orçamento de investimentos e contribuições de melhorias) para realizar as tarefas que lhe cabiam na implantação da Cidade Industrial de Curitiba. A maior parte dos recursos proveio de financiamentos, principalmente externos. Com isso, foram contraídas dívidas no valor de US\$ 159,3 milhões (até setembro de 1991).

A URBS foi quem contraiu tais empréstimos, garantidos pelos três bancos oficiais do Estado (Badep, Banestado e BRDE). A venda de áreas da Cidade Industrial e o acréscimo de arrecadação do ICM que adviria com as novas empresas (na época, os municípios recebiam 20% do total arrecadado desse imposto), além do repasse de parcela do ICM que o estado fazia à prefeitura, seriam as fontes de financiamento para pagar os empréstimos realizados.

Diversos fatores, no entanto, contribuíram para fazer diminuir o volume de tais fontes: recessão econômica, atração de empresas em ritmo mais lento do que o esperado; inflação e desatualização dos cadastros da Sefa, que serviam de base para os repasses de recursos do estado. Ademais, fatores (os mesmos que durante a década de oitenta elevaram a dívida brasileira), como máximas e mínimas desvalorizações do cruzeiro, o aumento das taxas de juros no mercado internacional, entre outros, fizeram com que a dívida crescesse em proporções geométricas.

Em 1991, o governo estadual assumiu 60% da dívida da URBS (US\$ 95,6 milhões), contraída com o Badep, o Banestado e o BRDE.

#### **3.5.3 A Dilação do Prazo de Pagamento do ICM/ICMS**

A dilação do prazo de pagamento do ICM/ICMS foi o principal mecanismo de transferência de recursos do setor público paranaense para o setor privado, principalmente na década de oitenta, quando se restringiram as demais fontes de financiamento de que dispunha o setor público.

O objetivo inicial desse mecanismo, instituído em meados dos anos setenta, era adequar os prazos de pagamento do ICM aos prazos médios de faturamento das empresas do setor industrial, os quais foram estimados e enquadrados em grupos. Com os anos, no entanto, as oscilações do nível de inflação e as constantes mudanças na política de juros, que afetam o prazo de venda das empresas, dentre outros fatores, desvincularam rapidamente os prazos de pagamento do ICM dos prazos médios de faturamento da indústria. Com isso, a despeito de o instrumento inicialmente visar a uma atuação seletiva, esse mecanismo deixou de considerar a diversidade da indústria paranaense.

Os contratos que estabeleciam a dilação dos prazos de pagamento dos impostos para projetos de investimento ou expansão (de até 180 dias) foram firmados com as empresas mediante Termos de Acordo, por prazo determinado, e independiam dos níveis de inflação. Dava-se, portanto, passo incerto, a respeito do subsídio implícito em cada contrato.

Empresas públicas de economia mista do governo estadual, como a Copel, beneficiaram-se desse instrumento para continuar financiando seus investimentos depois que a reforma tributária de 1988 tirou das concessionárias estaduais de energia elétrica parcela de recursos decorrentes da quota-parte do (então extinto) Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE).

#### 3.5.4 Os Programas da Década de Oitenta: PEFI, PEAP e PROIN

O Programa Especial de Financiamento à Indústria (PEFI), vinculado ao FDE, foi criado em 1981 e regulamentado em 1982. Tinha por finalidade apoiar a implantação e a expansão de empreendimentos industriais mediante o financiamento de capital de giro das empresas. Foi adaptado, na sua regulamentação, para enquadrar a siderúrgica Guaíra, cujo acionista majoritário, o Grupo Gerdau, por meio do seu presidente, na época desenvolvia campanha na imprensa para que o estado retirasse os subsídios e



restabelecesse a "verdade econômica". Cálculos realizados depois pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa) indicam que a siderúrgica usufruiu benefícios da ordem de US\$ 8,5 milhões.

O Programa de Estímulo às Atividades Produtivas (Peap), instituído em 1986, para implantação e expansão de empreendimentos industriais, não saiu do papel, já que a Sefa não chegou a assinar nenhum termo de compromisso. Logo depois, a gestão de governo que assumiu em 1987 reeditou o programa com novos critérios, alterando seu nome para Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo em 1988; com dotação orçamentária específica no Badep/FDE, seus resultados foram pouco expressivos.

Esses programas, originariamente vinculados a financiamentos do Tesouro estadual, só resultaram, de fato, em concessões de dilação do prazo de pagamento do ICM, o que deslocou a política de incentivos da ótica financeira (por via de bancos) para a fiscal (Sefa). Dito de outro modo, só foram cumpridos os "contratos" que não dependeram de execução orçamentária do Tesouro estadual, via repasse de recursos previstos ao agente financeiro; e só houve, de fato, a concessão de dilatações do prazo de pagamento do ICM, instrumento, aliás, nada desprezível.

### 3.6 OS PROGRAMAS DA DÉCADA DE NOVENTA: BOM EMPREGO FISCAL E PARANÁ MAIS EMPREGOS: UMA SÍNTESE DOS ÚLTIMOS DOIS CICLOS DE GOVERNO

No começo da década até 1992, verifica-se um vácuo na política de incentivos fiscais, em virtude da crise das finanças públicas estaduais. O período compreendido entre 1992 e 1994 caracterizou-se por uma postura do governo paranaense contrária à participação do estado na guerra fiscal, que já tomava contornos mais agressivos em nível nacional. O governo do Paraná chegou, inclusive, a manifestar publicamente que não aderiria à guerra fiscal.

Em que pese essa postura, o governo instituiu, em 1994, um programa de incentivo fiscal, o Bom Emprego Fiscal (BEF), que, pelo menos até 1996 (já então intitulado "Paraná Mais Empregos"), era bastante modesto para enfrentar o confronto fiscal que se avistava, uma vez que a participação dos seus desembolsos no total do ICMS estadual era bastante reduzida (após o período de carência, os recursos regressavam ao Tesouro estadual corrigidos monetariamente).

As características dos programas BEF/Paraná Mais Empregos eram bastante semelhantes às do fracassado Proin, no que diz respeito às suas virtudes. As principais diferenças são deslocamento do benefício para a área da receita, sob a forma de dedução de parte do ICMS incremental gerado, e a incidência de correção monetária plena. O respaldo jurídico que permitia a dedução em conta gráfica do ICMS da parcela a ser financiada, tendo em vista acordo no Confaz, foi justamente a incidência de correção monetária.

A adoção de um mecanismo acanhado para os contornos que já assumia a guerra fiscal no país deveu-se não ao desconhecimento das "armas" e estratégias que vinham sendo utilizadas por outros estados, mas a uma opção política contrária à concessão de subsídios ao setor privado (que ultrapassem aqueles que decorrem da diferença entre a correção monetária, ainda que integral, e o custo do dinheiro no mercado). O programa foi adotado para que o Paraná não ficasse sem nenhum mecanismo de incentivo e, sobretudo, para impedir a fuga de capitais do estado.

Em 1994, o programa foi ampliado, com a permissão, às empresas, de apropriação (em conta gráfica do ICMS) dos créditos do tributo incidentes nas aquisições ou transferências de bens de capital, na proporção de até 10% do saldo devedor mensal. Ciente dos tons mais agressivos que assumia a guerra fiscal entre os estados, o governo do Paraná desonerou o ICMS do investimento produtivo, item que já constava da pauta de reforma do ICMS em âmbito nacional, o que acabou sendo adotado em 1996 (Lei Kandir).

Também nesse período houve a revitalização do FDE que, por determinação da Constituição estadual, passou a gerir os recursos obtidos com os *royalties* (advindos da compensação do uso dos recursos hídricos do estado e de demais fontes). Eram recursos significativos, dadas as dificuldades financeiras que prevaleciam nos estados. Até 1994, o FDE financiou preponderantemente a infra-estrutura estadual (Ferroeste). Na gestão seguinte, passou a financiar mais intensamente a política de promoção econômica do governo.

A partir de 1995, a nova gestão de governo modificou o programa BEF, que passou a denominar-se "Paraná Mais Empregos" e alterou as prioridades setoriais e regionais, bem como a dimensão dos projetos de investimentos. Sob um novo ambiente macroeconômico, o governo estadual reeditou muitas das práticas adotadas quando da implantação da Cidade Industrial de Curitiba, para atrair principalmente empresas multinacionais do setor automobilístico, consubstanciadas num amplo conjunto de vantagens e benefícios fiscais e financeiros. O caso da Renault foi o mais emblemático. Para a sua instalação, o governo estadual repassou recursos do FDE à Prefeitura de São José dos Pinhais com vistas à desapropriação do terreno de 5 milhões de metros quadrados, a ser inteiramente urbanizado pela Companhia de Desenvolvimento desse município. Houve também benefícios relativos à infra-estrutura, com envolvimento da Copel e da Sanepar, além da construção de um ramal ferroviário entre a empresa e o tronco ferroviário mais próximo. Além disso, o governo do estado manteve participação acionária na Renault comercial (rede de distribuição) equivalente a 40% desta parte do empreendimento, estimado na época em US\$ 300 milhões, usando para isso recursos do FDE provenientes de *royalties*, venda de ações da Copel e créditos do extinto Badep. Pelo acordo, a montadora recebeu recursos a título de empréstimos, com prazo de vencimento de dez anos, sem juros ou atualização monetária (a empresa começará a pagar os empréstimos a partir de 2006).

As empresas Chrysler, Renault e Detroit foram enquadradas na lei de ICMS e podiam transferir créditos acumulados em conta gráfica e diferir o pagamento do ICMS. A Renault foi enquadrada no programa Paraná Mais Empregos em março de 1997. Com isso, foi autorizada a financiar o pagamento de 100% do ICMS gerado, durante 48 meses, com correção monetária e sem juros. Os benefícios concedidos à Renault foram extensivos aos seus fornecedores.

O acordo do governo do Paraná com a Renault requereu um esforço fiscal e financeiro do estado não apenas na participação no investimento produtivo da empresa mas também na concessão de suporte financeiro para que a montadora tivesse sucesso na sua estratégia comercial e competitiva no país, com vistas a obter parcela expressiva do mercado brasileiro, antes mesmo de produzir seus veículos, mediante a importação, gozando as regalias do câmbio supervalorizado da primeira fase do Plano Real.

Diferentemente do que ocorria antes, o estado passou a adotar mecanismos de concessão de incentivos antes da instalação das fábricas e a assumir o risco dos empreendimentos, dada sua significativa participação nos investimentos.<sup>52</sup>

Abadia (2002), ao estimar os benefícios concedidos às empresas pelos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, além de chegar a valores elevadíssimos (sem considerar inflação nem benefícios estendidos a fornecedores, entre outras coisas, o que eleva a chance de que estejam subestimados), aponta dificuldades para outros ciclos de governo, no futuro, dado o longo horizonte temporal dos

---

<sup>52</sup>Ver Castro (1999) num mapeamento inicial dos benefícios concedidos pelo governo do Paraná às empresas do pólo automotivo. Abadia (2002) fez um estudo a partir dos acordos firmados, estimando e comparando os benefícios concedidos pelos estados do Paraná à Renault, do Rio Grande do Sul à General Motors, e de Minas Gerais à Mercedes Benz. A autora estimou os custos fiscais dessas iniciativas separando-os em estaduais, no caso, para cada um dos três estados, e nacionais, que incluem o custo estadual e o custo da isenção e diferimento de ICMS, observando que os estados que entram na guerra fiscal não comprometem seus orçamentos correntes.

acordos. No caso do Paraná, a autora menciona a importância do segundo mandato do governador Jaime Lerner no relacionamento ou “cumplicidade” que se estabeleceu entre o governo e a empresa (p. 78-79).

Esses procedimentos que marcaram a gestão do governo entre 1995 e 2002 não apenas contribuíram para fragilizar os elos federativos (gerando custos fiscais agregados), muitas vezes destruindo empregos em outros estados, mas tornaram a esfera estadual de governo refém das empresas. Mais uma vez, no limiar do século XXI, o afincamento na procura de objetivos econômicos não encontrou equivalência na área social e, paradoxalmente, mesmo depois da era autoritária, encontravam-se no comando das decisões os mesmos atores dos anos setenta. Com amplo apoio do governo federal, comandaram a instalação da Cidade Industrial de Curitiba, fortemente ligada à matriz do setor de transportes. Ao mesmo tempo, o resultado das políticas de promoção econômica reforçou a concentração econômica na Região Metropolitana de Curitiba, como mostram os dados de valor adicionado da indústria de transformação,<sup>53</sup> rompendo com qualquer viés de política intra-regional.

No próximo capítulo serão examinadas as finanças públicas paranaenses durante um longo período de 38 anos. Os dados utilizados se baseiam em informações obtidas dos balanços estaduais e, especialmente entre 1964 e 1984, apresentam problemas decorrentes de vários fatores já conhecidos nacionalmente, tais como falta de transparência ou inflação. No entanto, são as únicas informações disponíveis que focalizam uma parte das contas públicas estaduais referida ao universo da administração centralizada e parte da administração descentralizada. Dentro dessas limitações, procurar-se-á identificar, dentro de grandes movimentos, padrões comportamentais e inflexões na gestão orçamentária.

---

<sup>53</sup>Ver Ipardes (2003).

## **4 AS FINANÇAS PÚBLICAS NO PARANÁ: EVOLUÇÃO E CRISE DO FISCO ESTADUAL ENTRE 1964 E 2002**

Neste capítulo examina-se a trajetória das fontes de financiamento público estadual, assim como dos gastos públicos, com foco no comportamento dos recursos orçamentários, mas apontando a existência e características de outras fontes e canais de gastos relevantes, tanto no sentido de, na prática, funcionarem como modo de superar a chamada restrição orçamentária quanto no de ajudarem a perfazer um padrão de gasto relativamente ativo e inserido, na maior parte do período, numa estratégia de desenvolvimento. Assim, a intervenção pública estadual abrange as instituições da administração direta e indireta, cobertas pelos balanços públicos estaduais, que constituem a base da fiscalidade estadual e absorvem as funções públicas mais tradicionais explicitadas nos orçamentos públicos inseridos na Lei 4.320, as empresas públicas estaduais de economia mista e, finalmente, as instituições financeiras. A análise está dividida em duas seções: a primeira se refere ao período correspondente ao regime militar (1964 a 1984) e a segunda cobre o período 1985-2002, que coincide com a redemocratização do país.

### **4.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS PARANAENSES NO REGIME MILITAR (1964-1984)**

#### **4.1.1 Comportamento das Receitas Orçamentárias**

A tabela 4.1 mostra a evolução das receitas orçamentárias totais, decompostas em receitas correntes e de capital. Durante o período em questão, é possível observar dois movimentos razoavelmente nítidos relativos à receita total. Até 1978 há um aumento contínuo, exceto em 1967 e em 1977. A partir desse pico, as receitas apresentam uma tendência à queda bastante acentuada; em 1984 estão num patamar similar ao de 1976. As receitas correntes crescem de modo bastante consistente até 1976, exceto em 1967. Na segunda metade dos anos setenta até 1984, entram em uma trajetória errática, com altos e baixos, embora tenham sido obtidos os maiores valores, dessa rubrica, em 1980 e

1981. Em 1984, as receitas correntes estavam num patamar similar ao de 1976, demonstrando que, de modo geral, as receitas totais seguem o comportamento das receitas correntes e são pró- cíclicas, acompanhando em parte, a desaceleração do crescimento e a crise da economia brasileira, principalmente, entre 1980 e 1984.

TABELA 4.1 - RESUMO DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	VALORES (CR\$ mil a preços de 1984)					
	Receita			Despesa		
	Correntes	Capital	TOTAL	Correntes	Capital	TOTAL
1964	295.772.432	2.048.568	297.821.000	228.829.555	49.015.997	277.845.552
1965	367.401.301	101.504.330	468.905.631	294.281.102	156.790.274	451.071.376
1966	474.518.847	8.823.060	483.341.907	339.160.976	165.152.993	504.313.969
1967	442.351.852	980.975	443.332.827	335.179.684	161.199.000	496.378.684
1968	487.253.353	62.117.100	549.370.453	375.110.671	162.640.981	537.751.652
1969	569.654.404	30.982.075	600.636.479	463.470.147	232.808.614	696.278.761
1970	595.322.647	78.163.518	673.486.165	469.612.389	242.747.188	712.359.577
1971	621.363.221	174.529.621	795.892.842	521.190.201	161.020.628	682.210.829
1972	765.202.915	31.582.107	796.785.022	602.096.013	246.725.799	848.821.812
1973	943.073.415	52.685.006	995.758.421	681.377.541	292.258.383	973.635.924
1974	1.000.518.026	104.298.583	1.104.816.609	690.184.035	376.828.473	1.067.012.508
1975	1.055.493.624	201.086.204	1.256.579.828	755.267.728	585.339.854	1.340.607.582
1976	1.154.853.598	212.627.073	1.367.480.671	775.002.553	510.868.162	1.285.870.715
1977	1.098.735.418	126.281.148	1.225.016.566	797.769.235	550.047.730	1.347.816.965
1978	1.135.311.210	381.962.715	1.517.273.925	848.531.219	679.722.062	1.528.253.281
1979	1.109.054.583	361.221.382	1.470.275.965	920.114.815	508.059.735	1.428.174.550
1980	1.266.398.411	174.225.564	1.440.623.975	859.443.750	430.703.672	1.290.147.422
1981	1.268.544.004	220.777.805	1.489.321.809	942.203.521	469.104.430	1.411.307.951
1982	1.172.398.332	218.463.537	1.390.861.869	1.041.748.966	402.333.835	1.444.082.801
1983	1.066.440.946	303.259.783	1.369.700.729	988.125.384	372.883.038	1.361.008.422
1984	1.158.341.748	219.999.968	1.378.341.716	969.619.956	371.710.152	1.341.330.108

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Por outro lado, as receitas de capital mostram um comportamento distinto que, em alguma medida, explicita aspectos das condições gerais de financiamento público e do federalismo fiscal da época. Até 1974, essas receitas alternam altos e baixos, parecendo não constituir fonte consistente e regular de financiamento. A partir de 1975, passam a um patamar mais elevado, que vigora até 1984. Em termos de composição relativa a tabela 4.2 confirma essa afirmação, pois desse ano em diante as receitas de capital passam a representar quase sempre mais de 14% das receitas totais, sendo que, em 1978 e 1979, estiveram na casa dos 25%. Ao longo de todo o período, somente

em cinco anos (1965, 1971, 1978, 1979 e 1983) essas receitas representaram mais de 20% das receitas totais. Como será visto adiante, essas receitas respondem principalmente pelo comportamento das operações de crédito.

TABELA 4.2 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA- PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)					
	Receita			Despesa		
	Correntes	Capital	TOTAL	Correntes	Capital	TOTAL
1964	99,3	0,7	100,0	82,4	17,6	100,0
1965	78,3	21,7	100,0	65,2	34,8	100,0
1966	98,1	1,9	100,0	67,3	32,7	100,0
1967	99,8	0,2	100,0	67,5	32,5	100,0
1968	88,7	11,3	100,0	69,7	30,3	100,0
1969	94,8	5,2	100,0	66,6	33,4	100,0
1970	88,3	11,7	100,0	65,9	34,1	100,0
1971	78,1	21,9	100,0	76,4	23,6	100,0
1972	96,0	4,0	100,0	70,9	29,1	100,0
1973	94,7	5,3	100,0	70,0	30,0	100,0
1974	90,6	9,4	100,0	64,7	35,3	100,0
1975	84,0	16,0	100,0	56,3	43,7	100,0
1976	84,4	15,6	100,0	60,3	39,7	100,0
1977	89,7	10,3	100,0	59,2	40,8	100,0
1978	74,8	25,2	100,0	55,5	44,5	100,0
1979	75,4	24,6	100,0	64,4	35,6	100,0
1980	87,9	12,1	100,0	66,6	33,4	100,0
1981	85,2	14,8	100,0	66,8	33,2	100,0
1982	84,3	15,7	100,0	72,1	27,9	100,0
1983	77,9	22,1	100,0	72,6	27,4	100,0
1984	84,0	16,0	100,0	72,3	27,7	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Ao se analisar a evolução da receita orçamentária por categoria econômica (tabela 4.3), confirma-se o papel central das receitas tributárias que, entre 1964 e 1976, apresentaram crescimento ininterrupto, exceto em 1967. A partir de 1976, essas receitas entraram em uma trajetória permeada por instabilidade e desempenho medíocre, sendo que em 1984 encontravam-se no mesmo patamar de 1976. Esse desempenho, em parte, reflete a desaceleração cíclica da economia, mas também, provavelmente, é consequência da erosão inflacionária e da renúncia fiscal ampliada que todos os níveis de governo praticaram nesses anos.



TABELA 4.3 - RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	RECEITAS (CR\$ mil a preços de 1984)													TOTAL DA RECEITA
	Correntes							De Capital						
	Tributária	Patrimonial	Agropecuária	Industrial	Serviços	Transf. Corr.	Outras	Total	Op. Crédito	Transf. Cap.	Alien. Bens	Outras	Total	
1964	289.968.159	441.171	-	540.914	-	1.549.852	3.272.337	295.772.433	1.576.706	-	-	471.861	2.048.567	297.821.000
1965	356.993.298	741.157	-	821.877	-	4.667.091	4.177.878	367.401.301	101.093.391	-	-	410.939	101.504.330	468.905.631
1966	459.182.262	580.044	-	814.191	-	8.203.991	5.738.359	474.518.847	8.611.973	-	-	211.087	8.823.060	483.341.907
1967	414.537.767	636.943	-	1.116.377	-	19.594.623	6.466.142	442.351.852	741.949	-	-	239.026	980.975	443.332.827
1968	473.485.641	2.936.400	-	1.550.508	-	1.824.127	7.456.677	487.253.353	10.704.514	51.253.531	-	159.055	62.117.100	549.370.453
1969	536.198.257	8.151.723	-	1.497.707	-	10.061.161	13.745.556	569.654.404	18.790.413	12.058.103	-	133.559	30.982.075	600.636.479
1970	549.238.387	20.520.096	-	171.469	-	12.846.301	12.616.395	595.392.648	56.902.186	21.126.003	-	135.329	78.163.518	673.556.166
1971	560.050.821	17.400.354	-	155.144	-	15.121.082	28.635.821	621.363.222	144.387.693	30.081.913	-	60.014	174.529.620	795.892.842
1972	691.424.361	14.869.136	-	150.105	-	14.905.707	43.853.607	765.202.916	-	31.462.569	-	119.538	31.582.107	796.785.023
1973	845.175.239	25.367.926	-	120.903	-	25.604.992	46.804.354	943.073.414	-	405.856	-	52.279.150	52.685.006	995.758.420
1974	882.381.961	27.664.278	-	329.753	-	29.917.286	60.224.748	1.000.518.026	46.110.200	56.901.056	1.287.327	-	104.298.583	1.104.816.609
1975	945.901.275	22.664.012	-	577.001	-	30.788.760	55.562.576	1.055.493.624	141.509.434	58.754.544	822.226	-	201.086.204	1.256.579.828
1976	1.040.532.963	22.130.870	-	1.021.079	-	37.864.270	53.304.416	1.154.853.598	147.061.130	64.867.117	698.826	-	212.627.073	1.367.480.671
1977	990.374.952	20.892.220	-	757.089	-	49.260.014	37.451.143	1.098.735.418	30.053.569	91.235.944	411.605	4.580.030	126.281.148	1.225.016.566
1978	1.001.767.862	22.751.479	-	606.725	-	65.364.443	44.820.701	1.135.311.210	288.685.707	92.926.903	350.105	-	381.962.715	1.517.273.925
1979	949.910.309	37.413.610	-	428.346	-	68.458.814	52.843.504	1.109.054.583	275.459.416	85.578.964	183.002	-	361.221.382	1.470.275.965
1980	1.065.179.359	73.907.326	-	584.418	-	97.707.022	29.020.286	1.266.398.411	73.809.773	100.297.448	118.343	-	174.225.564	1.440.623.975
1981	1.010.530.672	112.130.702	-	494.219	-	97.883.645	47.504.767	1.268.544.005	121.520.249	99.246.869	10.686	-	220.777.804	1.489.321.809
1982	976.832.258	58.756.590	-	413.005	-	101.755.474	34.641.005	1.172.398.332	118.798.426	99.664.287	824	-	218.463.537	1.390.861.869
1983	924.048.410	25.224.712	-	176.141	118.474	92.513.290	24.359.919	1.066.440.946	230.308.575	72.938.765	12.443	-	303.259.783	1.369.700.729
1984	1.006.203.762	43.014.307	48.197	196.711	18.385	78.458.526	30.401.860	1.158.341.748	163.108.967	56.887.999	3.002	-	219.999.968	1.378.341.716

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Num movimento complementar, pode-se observar que, ao longo do tempo, tende a aumentar, no financiamento, o peso das transferências correntes e de capital e das operações de crédito. Desse subconjunto, constata-se que as transferências correntes apresentam incrementos e atingem novos patamares, especialmente desde 1969 até 1982. As transferências de capital apresentam movimento menos claro, concentrando seus maiores valores entre 1977 e 1982. Contudo, a principal rubrica das receitas de capital é constituída, sem dúvida, pelas operações de crédito, especialmente a partir de 1975. Outrossim, as transferências parecem refletir negativamente os efeitos da crise econômica ocorrida entre 1982 e 1984; neste ano, as correntes estavam próximas do patamar de 1979, e as de capital, quase equivalentes às de 1974.

Embora não constituam a principal fonte de financiamento estadual e historicamente ocupem uma posição secundária, as transferências correntes e de capital revelam aspectos marcantes da reforma tributária do período 1965-1967 e da gestão fiscal que vigorou ao longo dos anos setenta. As tabelas 4.4 e 4.5 mostram a importância da parcela das transferências constituídas pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE), podendo-se constatar que, entre 1967 e 1984, essa fonte perdeu participação relativa de modo sistemático no total das transferências (de 89,3% para 43,7%). A esse respeito Lopreato (2002, p. 54) afirma:

O resultado imediato do novo quadro político, no plano das finanças públicas, foi a perda de identidade do sistema de transferências apoiado no FPE e no FPM. Não tardou muito para que o FPE e o FPM fossem reduzidos à metade e submetidos a rígidas normas, que condicionavam a entrega de recursos à aprovação de programas de aplicação elaborados pelas unidades, com base nas diretrizes e prioridades, bem como nos critérios, normas e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.

TABELA 4.4 - RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	RECEITAS (CR\$ mil a preços de 1984)								
	Transferências da União							Transferências dos Municípios Art. 101 da Constituição Federal 1946	TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS
	Fundo de Participação dos Estados	Imposto Único sobre Energia Elétrica	Imposto Único sobre Minerais	Taxa Rodoviária Única	Salário Educ. Cota Estadual	Outras	Total		
1956	-	-	-	-	-	3.059.976	3.059.976	367.197	3.427.173
1957	-	-	-	-	-	6.323.687	6.323.687	589.496	6.913.183
1958	-	-	-	-	-	5.452.821	5.452.821	616.406	6.069.227
1959	-	-	-	-	-	4.817.619	4.817.619	584.996	5.402.615
1960	-	-	-	-	-	5.113.182	5.113.182	665.779	5.778.961
1961	-	-	-	-	-	3.905.946	3.905.946	155.461	4.061.407
1962	-	1.909.522	-	-	-	-	1.909.522	397.283	2.306.805
1963	-	-	-	-	-	-	-	241.157	241.157
1964	-	1.008.938	-	-	-	-	1.008.938	540.914	1.549.852
1965	-	3.832.983	-	-	-	-	3.832.983	834.108	4.667.091
1966	-	7.180.488	-	-	-	-	7.180.488	1.025.277	8.205.765
1967	17.493.126	1.858.325	185.142	-	-	-	19.536.593	58.029	19.694.622
1968	45.540.898	5.712.634	894.267	-	-	905.390	53.053.189	24.470	53.077.659
1969	20.122.322	1.587.053	409.889	-	-	-	22.119.264	-	22.119.264
1970	25.692.602	7.744.535	535.166	-	-	-	33.972.303	-	33.972.303
1971	30.241.526	14.274.496	686.335	-	-	-	45.202.357	-	45.202.357
1972	29.811.969	14.457.029	2.099.288	-	-	-	46.368.286	-	46.368.286
1973	35.732.438	19.052.970	2.833.883	17.894.193	-	2.370.657	77.884.141	-	77.884.141
1974	40.680.139	19.395.391	3.528.177	19.481.974	-	3.732.660	86.818.341	-	86.818.341
1975	40.266.574	20.769.431	3.803.877	20.068.375	-	4.635.047	89.543.304	-	89.543.304
1976	48.495.134	23.395.783	3.827.617	19.136.657	-	7.894.371	102.749.562	-	102.731.182
1977	61.281.270	26.346.695	3.630.306	26.801.521	-	22.436.166	140.495.958	-	140.495.958
1978	76.828.560	28.438.084	3.490.219	21.191.947	-	28.342.536	158.291.346	-	158.291.346
1979	83.616.685	28.728.651	3.163.389	11.348.344	-	27.180.775	154.037.844	-	154.037.844
1980	81.228.867	22.707.424	3.913.258	15.467.266	25.683.712	49.003.943	198.004.470	-	198.004.470
1981	88.691.603	18.848.269	3.521.463	17.289.725	29.480.062	39.299.376	197.130.498	-	197.130.498
1982	79.453.853	29.308.079	4.581.392	17.582.164	33.429.460	37.064.813	201.419.761	-	201.419.761
1983	74.388.434	17.579.239	2.965.992	14.314.839	25.029.774	31.173.776	165.452.054	-	165.452.054
1984	59.024.209	16.281.994	2.778.984	9.603.836	16.543.816	31.113.686	135.346.525	-	135.346.525

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)								
	Transferências da União							Transferências dos Municípios Art. 101 da Constituição Federal 1946	TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS
	Fundo de Participação dos Estados	Imposto Único sobre Energia Elétrica	Imposto Único sobre Minerais	Taxa Rodoviária Única	Salário Educ. Cota Estadual	Outras	Total		
1956	-	-	-	-	-	89,3	89,3	10,7	100,0
1957	-	-	-	-	-	91,5	91,5	8,5	100,0
1958	-	-	-	-	-	89,8	89,8	10,2	100,0
1959	-	-	-	-	-	89,2	89,2	10,8	100,0
1960	-	-	-	-	-	88,5	88,5	11,5	100,0
1961	-	-	-	-	-	96,2	96,2	3,8	100,0
1962	-	82,8	-	-	-	-	82,8	17,2	100,0
1963	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
1964	-	65,1	-	-	-	-	65,1	34,9	100,0
1965	-	82,1	-	-	-	-	82,1	17,9	100,0
1966	-	87,5	-	-	-	-	87,5	12,5	100,0
1967	89,3	9,5	0,9	-	-	-	99,7	0,3	100,0
1968	85,8	10,8	1,7	-	-	1,7	100,0	-	100,0
1969	91,0	7,2	1,8	-	-	-	100,0	-	100,0
1970	75,6	22,8	1,6	-	-	-	100,0	-	100,0
1971	66,9	31,6	1,5	-	-	-	100,0	-	100,0
1972	64,3	31,2	4,5	-	-	-	100,0	-	100,0
1973	45,9	24,5	3,6	23,0	-	3,0	100,0	-	100,0
1974	46,9	22,3	4,1	22,4	-	4,3	100,0	-	100,0
1975	45,0	23,2	4,2	22,4	-	5,2	100,0	-	100,0
1976	47,2	22,8	3,7	18,6	-	7,7	100,0	-	100,0
1977	43,6	18,8	2,6	19,1	-	15,9	100,0	-	100,0
1978	48,5	18,0	2,2	13,4	-	17,9	100,0	-	100,0
1979	54,3	18,6	2,1	7,4	-	17,6	100,0	-	100,0
1980	41,0	11,5	2,0	7,8	13,0	24,7	100,0	-	100,0
1981	45,0	9,6	1,8	8,8	14,9	19,9	100,0	-	100,0
1982	39,4	14,6	2,3	8,7	16,6	18,4	100,0	-	100,0
1983	44,9	10,6	2,0	8,6	15,1	18,8	100,0	-	100,0
1984	43,7	12,0	2,0	7,1	12,2	23,0	100,0	-	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

A tabela 4.6 mostra a evolução da composição percentual da receita orçamentária por categoria econômica, na qual é possível constatar como, depois do "milagre econômico", a partir de 1972, as receitas tributárias, além de apresentarem uma participação muito variável no total, tendem a diminuir em importância relativa no conjunto do financiamento. De outro lado, com algumas exceções, na década de setenta tende a crescer a participação relativa, como já foi dito, das operações de crédito. Comentando o peso das transferências e das operações de crédito na receita total, os autores de um relatório sobre a participação do setor público estadual na economia paranaense afirmam:

Duas importantes conclusões derivam daí: não só o Estado do Paraná foge à regra geral dos Estados brasileiros com relação à limitação representada pelas Transferências federais na composição de sua Receita Total (é o Estado onde essas transferências têm menor ponderação), como também, fugindo ao padrão geral adotado, o Paraná optou por uma política de não endividamento, recorrendo à contratação de Operações de Crédito muito mais visando à complementação de receita em anos de baixa arrecadação, do que propriamente para aplicações em investimento (IPARDES, 1980, p. 173).

As tabelas 4.7 e 4.8 mostram a evolução da participação relativa do IVC/ICM, principal tributo estadual, na receita total. É possível constatar que o comportamento das receitas tributárias é ditado pelo comportamento do tributo estadual. Nesse sentido, observa-se que, entre 1962 e 1973, essa fonte esteve quase sempre acima dos 80% da receita total, depois, com o declínio da economia brasileira e a prática acentuada de renúncia tributária, os valores declinaram à casa dos 70%. O valor da receita com ICM em 1984 era inferior ao atingido em 1976. Entre 1967 e 1976, essa rubrica apresentou crescimento sustentado, em parte devido ao ciclo do "milagre" e, também, às mudanças na estrutura produtiva estadual provocadas, entre outros fatores, pela entrada da soja em grão na pauta agrícola e pelo surgimento de cadeias agroindustriais associadas a essa cultura. A tabela 4.8 mostra a evolução real dos principais componentes da receita orçamentária, podendo-se observar que, de todas as rubricas, as receitas obtidas com a arrecadação do IVC e, depois, do ICM, apresentam o comportamento mais consistente e dinâmico. Tomando como base o ano de 1955, em 1963, 1967, 1977, 1979 e entre 1981 e 1983, verificou-se recuo na arrecadação. Em 1980, atingiu-se a maior marca do período.

TABELA 4.6 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)														TOTAL DA RECEITA
	Receitas Correntes								Receitas de Capital						
	Tributária	Patrimonial	Agropecuária	Industrial	Serviços	Transf. Corr.	Outras	Total	Op. Crédito	Transf. Cap.	Alien. Bens	Outras	Total		
1964	97,4	0,1	-	0,2	-	0,5	1,1	99,3	0,5	-	-	0,2	0,7	100,0	
1965	76,1	0,1	-	0,2	-	1,0	0,9	78,3	21,7	-	-	-	21,7	100,0	
1966	95,0	0,1	-	0,2	-	1,7	1,1	98,1	1,9	-	-	-	1,9	100,0	
1967	93,5	0,1	-	0,2	-	4,4	1,6	99,8	0,2	-	-	-	0,2	100,0	
1968	86,2	0,5	-	0,3	-	0,4	1,3	88,7	1,9	9,4	-	-	11,3	100,0	
1969	89,3	1,3	-	0,2	-	1,7	2,3	94,8	3,1	2,1	-	-	5,2	100,0	
1970	81,4	3,1	-	-	-	1,9	1,9	88,3	8,5	3,2	-	-	11,7	100,0	
1971	70,4	2,2	-	-	-	1,9	3,6	78,1	18,1	3,8	-	-	21,9	100,0	
1972	86,8	1,9	-	-	-	1,8	5,5	96,0	-	4,0	-	-	4,0	100,0	
1973	84,9	2,5	-	-	-	2,6	4,7	94,7	-	-	-	5,3	5,3	100,0	
1974	79,9	2,5	-	-	-	2,7	5,5	90,6	4,2	5,2	-	-	9,4	100,0	
1975	75,3	1,8	-	-	-	2,5	4,4	84,0	11,3	4,7	-	-	16,0	100,0	
1976	76,1	1,6	-	-	-	2,8	3,9	84,4	10,8	4,8	-	-	15,6	100,0	
1977	80,8	1,7	-	-	-	4,0	3,2	89,7	2,5	7,4	-	0,4	10,3	100,0	
1978	66,1	1,5	-	-	-	4,3	2,9	74,8	19,0	6,2	-	-	25,2	100,0	
1979	64,6	2,5	-	-	-	4,7	3,6	75,4	18,8	5,8	-	-	24,6	100,0	
1980	73,9	5,2	-	-	-	6,8	2,0	87,9	5,1	7,0	-	-	12,1	100,0	
1981	67,9	7,5	-	-	-	6,6	3,2	85,2	8,1	6,7	-	-	14,8	100,0	
1982	70,3	4,2	-	-	-	7,3	2,5	84,3	8,5	7,2	-	-	15,7	100,0	
1983	67,5	1,8	-	-	-	6,8	1,8	77,9	16,8	5,3	-	-	22,1	100,0	
1984	73,0	3,1	-	-	-	5,7	2,2	84,0	11,9	4,1	-	-	16,0	100,0	

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.7 - RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO OS PRINCIPAIS COMPONENTES - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	RECEITAS (CR\$ mil a preços de 1984)								
	Receita Tributária					Transf. e outras receitas (B)	Total (A + B)	Operações de crédito	TOTAL DA RECEITA
	Impostos			Taxas	Total da Receita Tributária (A)				
	IVC/ICM	Outros	Total de Impostos						
1956	102.141.983	31.395.349	133.537.332	15.238.678	148.776.010	29.926.561	178.702.571	-	178.702.571
1957	113.826.367	24.115.756	137.942.123	16.934.620	154.876.743	21.221.865	176.098.608	10.771.704	186.870.312
1958	131.247.036	23.613.087	154.860.123	21.384.543	176.244.666	26.458.037	202.702.703	94.832	202.797.535
1959	163.386.098	21.713.696	185.099.794	23.158.981	208.258.775	27.632.484	235.891.259	481.762	236.373.021
1960	191.557.923	20.665.779	212.223.702	27.003.995	239.227.697	39.014.647	278.242.344	6.444.740	284.687.084
1961	231.966.576	17.431.014	249.397.590	27.788.574	277.186.164	23.513.408	300.699.572	19.432.569	320.132.141
1962	272.843.778	8.650.519	281.494.297	31.782.648	313.276.945	18.890.170	332.167.115	6.446.239	338.613.354
1963	223.903.829	6.007.016	229.910.845	24.956.153	254.866.998	12.971.353	267.838.351	7.307.805	275.146.156
1964	258.169.333	4.438.562	262.607.895	27.360.264	289.968.159	6.276.135	296.244.294	1.576.706	297.821.000
1965	319.399.736	4.405.362	323.805.098	33.188.200	356.993.298	10.818.942	367.812.240	101.093.391	468.905.631
1966	443.673.614	7.416.408	451.090.022	8.092.239	459.182.261	15.547.672	474.729.933	8.611.974	483.341.907
1967	394.860.246	5.825.055	400.685.301	13.852.467	414.537.768	28.053.111	442.590.879	741.948	443.332.827
1968	450.441.572	7.205.303	457.646.875	15.838.765	473.485.640	65.180.299	538.665.939	10.704.514	549.370.453
1969	510.433.285	9.081.112	519.514.397	16.683.860	536.198.257	45.647.809	581.846.066	18.790.413	600.636.479
1970	511.676.009	10.716.400	522.392.409	26.845.978	549.238.387	67.415.592	616.653.979	56.902.186	673.556.165
1971	524.303.928	13.101.661	537.405.589	22.645.232	560.050.821	91.454.328	651.505.149	144.387.693	795.892.842
1972	648.656.969	17.741.328	666.398.297	25.026.064	691.424.361	105.360.661	796.785.022	-	796.785.022
1973	810.430.891	25.490.252	835.921.143	9.254.096	845.175.239	150.583.182	995.758.421	-	995.758.421
1974	847.579.905	25.871.083	873.450.988	8.930.973	882.381.961	176.324.448	1.058.706.409	46.110.200	1.104.816.609
1975	900.170.792	28.560.095	928.730.887	17.170.388	945.901.275	169.169.119	1.115.070.394	141.509.434	1.256.579.828
1976	990.962.428	32.634.303	1.023.596.731	16.936.232	1.040.532.963	179.886.579	1.220.419.542	147.061.130	1.367.480.672
1977	945.630.280	30.917.709	976.547.989	13.826.963	990.374.952	204.588.045	1.194.962.997	30.053.569	1.225.016.566
1978	958.603.273	26.654.126	985.257.399	16.510.462	1.001.767.861	226.820.357	1.228.588.218	288.685.707	1.517.273.925
1979	907.294.009	29.212.769	936.506.778	13.403.531	949.910.309	244.906.240	1.194.816.549	275.459.416	1.470.275.965
1980	1.025.329.185	27.560.397	1.052.889.582	12.289.778	1.065.179.360	301.634.843	1.366.814.203	73.809.772	1.440.623.975
1981	986.863.970	13.567.518	1.000.431.488	10.099.184	1.010.530.672	357.270.888	1.367.801.560	121.520.249	1.489.321.809
1982	946.443.131	19.780.153	966.223.284	12.205.938	978.429.222	295.713.842	1.274.143.064	118.992.642	1.393.135.706
1983	898.688.664	16.756.244	915.444.908	8.603.503	924.048.411	215.343.743	1.139.392.154	230.308.575	1.369.700.729
1984	966.880.902	17.430.591	984.311.493	21.892.269	1.006.203.762	209.028.987	1.215.232.749	163.108.967	1.378.341.716

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.8 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO PRINCIPAIS COMPONENTES - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO(%)								TOTAL DA RECEITA
	Receita Tributária					Transf. e outras receitas (B)	Total (A + B)	Operações de crédito	
	Impostos			Taxas	Total da Receita Tributária (A)				
	IVC/ICM	Outros	Total de Impostos						
1956	57,2	17,6	74,8	8,5	83,3	16,7	100,0	-	100,0
1957	60,9	12,9	73,8	9,1	82,9	11,4	94,3	5,8	100,1
1958	64,7	11,6	76,3	10,5	86,8	13,0	99,8	-	99,8
1959	69,1	9,2	78,3	9,8	88,1	11,7	99,8	0,2	100,0
1960	67,3	7,3	74,6	9,5	84,1	13,7	97,8	2,3	100,1
1961	72,5	5,4	77,9	8,7	86,6	7,3	93,9	6,1	100,0
1962	80,6	2,6	83,2	9,4	92,6	5,6	98,2	1,9	100,1
1963	81,4	2,2	83,6	9,1	92,7	4,7	97,4	2,7	100,1
1964	86,7	1,5	88,2	9,2	97,4	2,1	99,5	0,5	100,0
1965	68,1	0,9	69,0	7,1	76,1	2,3	78,4	21,6	100,0
1966	91,8	1,5	93,3	1,7	95,0	3,2	98,2	1,8	100,0
1967	89,1	1,3	90,4	3,1	93,5	6,3	99,8	0,2	100,0
1968	82,0	1,3	83,3	2,9	86,2	11,9	98,1	1,9	100,0
1969	85,0	1,5	86,5	2,8	89,3	7,6	96,9	3,1	100,0
1970	76,0	1,6	77,6	4,0	81,6	10,0	91,6	8,4	100,0
1971	65,9	1,6	67,5	2,8	70,3	11,5	81,8	18,1	99,9
1972	81,4	2,2	83,6	3,1	86,7	13,2	99,9	-	99,9
1973	81,4	2,6	84,0	0,9	84,9	15,1	100,0	-	100,0
1974	76,7	2,3	79,0	0,8	79,8	16,0	95,8	4,2	100,0
1975	71,6	2,3	73,9	1,4	75,3	13,5	88,8	11,3	100,1
1976	72,5	2,4	74,9	1,2	76,1	13,2	89,3	10,8	100,1
1977	77,2	2,5	79,7	1,1	80,8	16,7	97,5	2,5	100,0
1978	63,2	1,8	65,0	1,1	66,1	14,9	81,0	19,0	100,0
1979	61,7	2,0	63,7	0,9	64,6	16,7	81,3	18,7	100,0
1980	71,2	1,9	73,1	0,9	74,0	20,9	94,9	5,1	100,0
1981	66,3	0,9	67,2	0,7	67,9	24,0	91,9	8,1	100,0
1982	67,9	1,4	69,3	0,9	70,2	21,2	91,4	8,6	100,0
1983	65,6	1,2	66,8	0,7	67,5	15,7	83,2	16,8	100,0
1984	70,1	1,3	71,4	1,6	73,0	15,2	88,2	11,8	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE



As tabelas 4.9 e 4.10 mostram a evolução da composição do ICM entre 1969 e 1984. Constata-se um declínio tendencial do peso dos produtos primários em mais de dez pontos percentuais entre uma ponta e outra do período, o que indica "possíveis vazamentos de arrecadação que surgem da utilização do ICM numa economia que se caracteriza pela produção e exportação de matérias-primas e onde o processo de industrialização é restrito e apresenta uma fraca complementaridade interna".(PARANÁ, 1976, p. 17). Em 1984, os produtos primários, o comércio e a indústria dividiam em partes relativamente iguais a participação na arrecadação de ICM, com ligeiro predomínio dos primeiros. É importante destacar que, apesar da baixa complementaridade interna, parte do desempenho do imposto nas atividades industriais deriva do desenvolvimento de agroindústrias, impulsionadas pela produção de soja, no espaço estadual.

Na tabela 4.11, mostra-se a evolução da arrecadação de ICM por estados e regiões entre 1970 e 1984. É possível constatar fato conhecido, qual seja, a perda de participação relativa da Região Sudeste no bolo nacional, liderada pelas perdas dos Estados de São Paulo e, em menor medida, do Rio de Janeiro. No mesmo movimento, crescem em participação relativa as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa redistribuição regional do ICM arrecadado encontra certa correspondência com o processo de desconcentração regional das atividades produtivas, verificado, principalmente, a partir do II PND. A Região Sul permanece na segunda colocação na arrecadação nacional desse tributo, tendo apresentado razoável aumento de participação entre 1970 e 1973 e, depois, comportamento oscilante em torno dos 18,2%. O Paraná acompanha esse comportamento em um espaço temporal mais dilatado: entre 1970 e 1976 observou-se uma tendência à elevação da sua participação relativa; depois, entra numa rota de altos e baixos, com participação entre 5,7% e 6,6%.

A tabela 4.12 apresenta a evolução da participação relativa dos estados da Região Sul no total arrecadado na Região entre 1969 e 1984. Pode se observar que, apesar das constantes oscilações, aumenta a participação relativa do estado de Santa Catarina e, em menor medida, do estado do Paraná, contra a queda de participação do estado do Rio Grande do Sul.

TABELA 4.9 - COMPOSIÇÃO DO ICM - PARANÁ - 1969-1984

ANOS	ICM (CR\$ mil a preços de 1984)														
	Comércio	Indústria	Acessórios	Produtos Primários									Importação	TOTAL DO ICM	
				Algodão	Café	Feijão	Milho	Soja		Trigo	Outros	Total			
								Grão	Farelo						
1969	258.305.547	(1)	-	31.329.330	77.597.959	-	-	-	-	-	4.491.277	138.709.172	252.127.738	-	510.433.285
1970	261.481.089	(1)	-	31.169.600	73.370.856	-	-	-	-	-	6.436.607	139.217.857	250.194.920	-	511.676.009
1971	270.068.123	(1)	-	26.174.591	92.851.260	-	-	-	-	-	9.716.591	125.493.363	254.235.805	-	524.303.928
1972	326.088.262	(1)	-	18.484.212	162.730.821	-	-	-	-	-	6.670.123	134.683.551	322.568.707	-	648.656.969
1973	413.446.840	(1)	-	35.160.162	135.663.689	25.525.338	10.746.188	75.051.680	-	-	5.590.957	109.180.606	396.984.050	-	810.430.890
1974	239.101.376	256.783.523	-	30.260.671	94.920.325	19.443.656	18.914.577	60.999.945	-	-	19.194.223	107.961.609	351.695.006	-	847.579.905
1975	264.745.831	252.905.487	-	21.909.007	119.740.061	18.962.553	19.596.965	60.554.209	-	-	15.785.298	125.971.381	382.519.474	-	900.170.792
1976	284.921.520	266.976.258	-	36.244.430	180.655.655	25.375.859	30.338.713	70.515.114	-	-	9.568.329	86.366.551	439.064.651	-	990.962.429
1977	296.042.385	282.016.347	-	30.487.499	83.429.198	20.941.595	19.514.433	71.836.864	-	-	39.009.115	102.352.844	367.571.548	-	945.630.280
1978	301.494.835	308.156.329	-	30.922.873	151.644.608	15.046.376	5.153.451	20.302.805	-	-	25.296.114	100.585.882	348.952.109	-	958.603.273
1979	215.527.375	331.092.931	-	40.231.508	19.694.447	19.501.725	14.084.594	22.196.012	-	-	36.686.897	128.278.520	280.673.703	-	907.294.009
1980	319.183.041	343.108.980	-	50.802.859	54.778.586	26.755.128	15.727.588	41.736.534	-	-	27.791.090	144.257.729	361.849.514	1.187.650	1.025.329.185
1981	315.943.104	285.168.960	-	42.226.265	113.453.254	22.726.257	13.019.963	37.023.747	-	-	22.200.697	133.366.679	384.016.862	1.735.044	986.863.970
1982	352.842.456	313.360.478	-	55.811.361	66.431.642	7.734.985	14.627.884	36.877.325	-	-	22.374.621	73.642.243	277.500.061	1.195.378	944.898.373
1983	317.298.792	259.446.764	3.367.963	50.902.768	71.331.602	9.506.703	12.973.589	22.478.163	67.807.957	-	26.902.007	55.729.380	317.632.169	942.976	898.688.664
1984	318.871.359	293.145.167	6.918.370	42.502.774	76.643.469	10.866.495	17.998.360	40.282.421	59.535.236	-	23.448.181	71.520.120	342.797.056	5.148.949	966.880.901

FONTE: SEFI-PR/CAFE

(1) Valores incluídos no item Comércio.

TABELA 4.10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO ICM - PARANÁ - 1969-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO DO ICM (%)													
	Comércio	Indústria	Acessórios	Produtos Primários									Importação	TOTAL DO ICM
				Algodão	Café	Feijão	Milho	Soja		Trigo	Outros	Total		
								Grão	Farelo					
1969	50,6	(1)	-	6,1	15,2	-	-	-	-	0,9	27,2	49,4	-	100,0
1970	51,1	(1)	-	6,1	14,3	-	-	-	-	1,3	27,2	48,9	-	100,0
1971	51,5	(1)	-	5,0	17,7	-	-	-	-	1,9	23,9	48,5	-	100,0
1972	50,3	(1)	-	2,8	25,1	-	-	-	-	1,0	20,8	49,7	-	100,0
1973	51,0	(1)	-	4,3	16,7	3,2	1,3	9,3	-	0,7	13,5	49,0	-	100,0
1974	28,2	30,3	-	3,6	11,2	2,3	2,2	7,2	-	2,3	12,7	41,5	-	100,0
1975	29,4	28,1	-	2,4	13,3	2,1	2,2	6,7	-	1,8	14,0	42,5	-	100,0
1976	28,8	26,9	-	3,6	18,2	2,6	3,1	7,1	-	1,0	8,7	44,3	-	100,0
1977	31,3	29,8	-	3,2	8,8	2,2	2,1	7,6	-	4,1	10,9	38,9	-	100,0
1978	31,5	32,1	-	3,2	15,8	1,5	0,7	2,1	-	2,6	10,5	36,4	-	100,0
1979	32,6	36,5	-	4,4	2,2	2,2	1,6	2,4	-	4,0	14,1	30,9	-	100,0
1980	31,2	33,5	-	5,0	5,3	2,6	1,5	4,1	-	2,7	14,1	35,3	-	100,0
1981	32,0	28,9	-	4,3	11,5	2,3	1,3	3,8	-	2,2	13,5	38,9	0,2	100,0
1982	37,3	33,2	-	5,9	7,0	0,8	1,6	3,9	-	2,4	7,8	29,4	0,1	100,0
1983	35,3	29,9	0,4	5,7	7,9	1,0	1,4	2,5	7,6	3,0	6,2	35,3	0,1	100,0
1984	33,0	30,3	0,7	4,4	7,9	1,1	1,9	4,2	6,1	2,4	7,4	35,4	0,6	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

(1) Participações incluídas no item Comércio.

TABELA 4.11 - ARRECAÇÃO TOTAL DO ICM SEGUNDO REGIÕES E ESTADOS - BRASIL - 1970-1984

continua

REGIÕES/ESTADOS	ICM TOTAL															
	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%
Região Norte	146.174	1,0	177.014	1,0	242.826	1,1	339.630	1,1	437.725	1,0	706.109	1,2	1.083.115	1,3	1.717.247	1,4
Acre	5.412	-	6.739	-	10.124	0,1	13.271	-	17.881	-	24.682	-	38.230	-	60.537	-
Amazonas	59.111	0,4	74.262	0,5	105.662	0,5	153.457	0,5	204.475	0,5	331.420	0,6	479.477	0,6	740.930	0,6
Pará	77.979	0,6	90.933	0,5	117.973	0,5	158.625	0,5	195.221	0,5	309.212	0,5	500.027	0,6	814.582	0,7
Territórios	3.672	-	5.080	-	9.067	-	14.277	0,1	20.148	-	40.795	0,1	65.381	0,1	101.198	0,1
Região Nordeste	1.195.036	8,6	1.449.470	8,6	1.979.227	8,8	2.828.117	9,2	4.037.509	9,5	5.265.307	9,2	8.119.211	9,9	13.039.960	10,5
Maranhão	68.714	0,5	94.686	0,6	117.364	0,5	160.591	0,5	265.085	0,6	307.610	0,5	458.990	0,6	592.054	0,5
Piauí	28.281	0,2	38.275	0,2	54.205	0,2	81.362	0,3	116.625	0,3	153.107	0,3	245.729	0,3	365.258	0,3
Ceará	141.721	1,0	183.487	1,1	248.724	1,1	354.683	1,1	471.895	1,1	569.567	1,0	918.068	1,1	1.400.362	1,1
Rio Grande do Norte	35.109	0,2	59.131	0,3	72.227	0,3	117.587	0,4	166.160	0,4	228.175	0,4	384.650	0,5	593.598	0,5
Paraíba	80.410	0,6	94.794	0,6	132.733	0,6	208.690	0,7	275.051	0,6	340.850	0,6	545.299	0,7	757.976	0,6
Pernambuco	358.576	2,6	417.234	2,5	553.077	2,5	782.506	2,5	1.074.421	2,5	1.401.024	2,4	2.097.935	2,5	3.169.190	2,5
Alagoas	80.820	0,6	92.382	0,5	135.236	0,6	171.087	0,6	243.962	0,6	356.568	0,6	545.308	0,7	880.799	0,7
Sergipe	28.275	0,2	34.901	0,2	48.538	0,2	82.681	0,3	120.027	0,3	153.932	0,3	275.840	0,3	440.175	0,4
Bahia	373.130	2,7	434.580	2,6	617.123	2,8	868.930	2,8	1.304.283	3,1	1.754.474	3,1	2.647.392	3,2	4.840.548	3,9
Região Sudeste	9.785.950	70,4	11.708.535	69,2	15.340.413	68,5	20.711.234	67,3	28.942.508	67,9	38.762.171	67,8	54.844.249	66,9	81.785.541	66,1
Minas Gerais	1.027.660	7,4	1.291.314	7,6	1.604.065	7,2	2.098.675	6,8	3.130.026	7,4	4.548.573	8,0	6.735.749	8,2	11.069.283	9,0
Espírito Santo	93.473	0,7	136.311	0,8	230.401	1,0	349.794	1,1	510.817	1,2	557.258	1,0	956.366	1,2	1.470.282	1,2
Rio de Janeiro	2.038.717	14,7	2.445.817	14,5	2.843.376	12,7	3.857.517	12,5	5.128.611	12,0	7.162.691	12,5	10.266.484	12,5	15.263.274	12,3
São Paulo	6.626.100	47,6	7.835.093	46,3	10.662.571	47,6	14.405.248	46,9	20.173.054	47,3	26.493.649	46,3	36.885.650	45,0	53.982.702	43,6
Região Sul	2.286.204	16,4	2.968.959	17,6	3.933.003	17,6	5.599.320	18,2	7.564.103	17,7	10.479.011	18,3	14.921.568	18,2	22.480.738	18,2
Paraná	831.812	6,0	1.026.515	6,1	1.495.464	6,7	2.136.621	6,9	2.853.779	6,7	3.890.508	6,8	6.083.537	7,4	8.140.572	6,6
Santa Catarina	333.887	2,4	412.849	2,4	574.720	2,6	843.705	2,8	1.215.940	2,8	1.577.709	2,7	2.256.745	2,8	3.751.845	3,0
Rio Grande do Sul	1.120.505	8,0	1.529.595	9,1	1.862.819	8,3	2.618.994	8,5	3.494.384	8,2	5.010.794	8,8	6.581.286	8,0	10.588.321	8,6
Região Centro-Oeste	495.729	3,6	606.634	3,6	885.346	4,0	1.275.516	4,2	1.657.954	3,9	1.982.683	3,5	3.018.691	3,7	4.764.368	3,8
Mato Grosso	113.008	0,8	163.539	1,0	247.611	1,1	337.609	1,1	499.142	1,2	573.311	1,0	908.126	1,1	1.578.106	1,3
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	200.977	1,5	276.622	1,6	417.767	1,9	525.484	1,7	693.551	1,6	918.537	1,6	1.321.010	1,6	2.065.511	1,6
Distrito Federal	181.744	1,3	166.473	1,0	219.968	1,0	412.423	1,4	465.261	1,1	490.835	0,9	789.555	1,0	1.120.751	0,9
BRASIL	13.909.093	100,0	16.910.612	100,0	22.380.815	100,0	30.753.817	100,0	42.639.799	100,0	57.195.281	100,0	81.986.834	100,0	123.787.854	100,0

TABELA 4.11 - ARRECADAÇÃO TOTAL DO ICM SEGUNDO REGIÕES E ESTADOS - BRASIL - 1970-1984

conclusão

REGIÕES/ESTADOS	ICM TOTAL													
	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%
Região Norte	2.623.165	1,4	4.338.461	1,5	10.157.914	1,7	20.781.532	1,7	44.574.465	1,8	107.980.128	2,0	403.399	2,2
Acre	91.670	-	148.368	-	300.143	-	667.424	-	1.343.229	0,1	2.773.969	0,1	8.578	0,1
Amazonas	1.170.792	0,6	2.014.990	0,7	4.680.930	0,8	8.671.891	0,7	18.869.100	0,8	44.678.723	0,8	169.789	0,9
Pará	1.189.791	0,7	1.945.365	0,7	4.454.214	0,7	9.314.870	0,8	18.014.449	0,7	44.201.633	0,8	161.620	0,9
Territórios	170.912	0,1	229.738	0,1	722.627	0,2	2.127.347	0,2	6.347.687	0,2	16.325.803	0,3	63.412	0,3
Região Nordeste	20.153.267	10,7	32.939.767	11,3	70.492.147	11,6	148.608.515	12,3	308.244.017	12,5	728.000.880	13,3	2.507.253	13,7
Maranhão	849.028	0,5	1.463.345	0,5	3.023.532	0,5	5.809.054	0,5	12.774.664	0,5	27.172.762	0,5	95.372	0,5
Piauí	545.850	0,3	1.002.555	0,4	2.073.102	0,3	4.299.643	0,4	8.798.680	0,4	18.955.348	0,4	67.690	0,4
Ceará	2.247.741	1,2	3.562.277	1,2	7.956.085	1,3	16.306.776	1,3	35.076.099	1,4	78.785.190	1,4	275.084	1,5
Rio Grande do Norte	944.103	0,5	1.487.928	0,5	3.224.335	0,6	6.642.203	0,5	13.230.274	0,5	28.864.373	0,5	91.072	0,5
Paraíba	1.180.926	0,6	1.993.488	0,7	4.310.571	0,7	8.863.339	0,7	17.621.928	0,7	42.575.708	0,8	134.360	0,7
Pernambuco	4.865.530	2,6	7.872.864	2,7	16.801.695	2,8	36.271.936	3,0	73.741.647	3,0	165.009.436	3,0	548.408	3,0
Alagoas	1.291.144	0,7	2.121.299	0,7	4.266.069	0,7	12.509.790	1,0	25.627.246	1,0	59.210.146	1,1	179.583	1,0
Sergipe	652.181	0,3	1.093.828	0,4	2.407.432	0,4	5.255.328	0,5	10.975.638	0,5	23.421.681	0,4	83.661	0,5
Bahia	7.576.764	4,0	12.342.183	4,2	26.429.326	4,3	52.650.446	4,4	110.397.841	4,5	284.006.236	5,2	1.032.023	5,6
Região Sudeste	125.304.739	66,6	190.845.660	65,5	388.404.328	63,9	750.028.430	62,0	1.528.057.183	61,9	3.284.053.905	59,8	10.754.916	58,6
Minas Gerais	17.565.333	9,3	26.717.386	9,2	56.334.559	9,3	111.464.556	9,2	225.421.416	9,1	465.858.538	8,5	1.643.348	9,0
Espírito Santo	2.450.707	1,3	4.403.695	1,5	11.467.967	1,9	19.153.783	1,6	41.706.069	1,7	88.648.673	1,6	311.908	1,7
Rio de Janeiro	22.446.024	11,9	32.820.212	11,3	65.223.865	10,7	129.704.115	10,7	265.000.269	10,7	559.864.754	10,2	1.919.558	10,4
São Paulo	82.842.675	44,1	126.904.367	43,5	255.377.937	42,0	489.705.976	40,5	995.929.429	40,4	2.169.681.940	39,5	6.880.102	37,5
Região Sul	32.827.680	17,5	51.024.832	17,5	111.819.605	18,4	228.817.936	18,9	455.766.322	18,5	1.033.270.839	18,8	3.445.792	18,8
Paraná	11.619.380	6,2	16.640.969	5,7	38.387.203	6,3	77.570.142	6,4	144.730.214	5,9	349.061.682	6,3	1.209.787	6,6
Santa Catarina	5.939.076	3,2	10.043.391	3,5	22.014.543	3,6	43.062.100	3,6	88.567.577	3,6	180.211.544	3,3	617.403	3,4
Rio Grande do Sul	15.269.224	8,1	24.340.472	8,3	51.417.859	8,5	108.185.694	8,9	222.468.531	9,0	503.997.613	9,2	1.618.602	8,8
Região Centro-Oeste	7.155.295	3,8	12.227.182	4,2	27.025.127	4,4	61.585.866	5,1	131.118.509	5,3	336.795.375	6,1	1.227.750	6,7
Mato Grosso	2.318.284	1,2	1.523.247	0,5	3.551.267	0,6	7.784.719	0,6	17.162.396	0,7	47.192.288	0,9	197.631	1,1
Mato Grosso do Sul	-	-	2.788.996	1,0	6.774.922	1,1	15.147.432	1,3	30.250.543	1,2	76.609.359	1,4	283.475	1,6
Goiás	2.973.985	1,6	5.403.294	1,8	11.677.386	1,9	26.024.369	2,2	53.128.055	2,2	144.367.049	2,6	520.322	2,8
Distrito Federal	1.863.026	1,0	2.511.645	0,9	5.021.552	0,8	12.629.346	1,0	30.577.515	1,2	68.626.679	1,2	226.322	1,2
BRASIL	188.064.146	100,0	291.375.902	100,0	607.899.121	100,0	1.209.822.279	100,0	2.467.760.496	100,0	5.490.101.127	100,0	18.339.110	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.12 - PARTICIPAÇÃO DO ICM TOTAL DOS ESTADOS NO TOTAL DA REGIÃO SUL - 1969-1984

ANOS	ICM TOTAL							
	Paraná		Santa Catarina		Rio Grande do Sul		TOTAL	
	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%	CR\$ mil	%
1969	554.157	34,0	212.401	13,0	862.380	53,0	1.628.938	100,0
1970	831.812	36,4	333.887	14,6	1.120.505	49,0	2.286.204	100,0
1971	1.026.515	34,6	412.849	13,9	1.529.595	51,5	2.968.959	100,0
1972	1.495.464	38,0	574.720	14,6	1.862.819	47,4	3.933.003	100,0
1973	2.136.621	38,2	843.705	15,1	2.618.994	46,7	5.599.320	100,0
1974	2.853.779	37,7	1.215.940	16,1	3.494.384	46,2	7.564.103	100,0
1975	3.890.508	37,1	1.577.709	15,1	5.010.794	47,8	10.479.011	100,0
1976	6.083.537	40,8	2.256.745	15,1	6.581.286	44,1	14.921.568	100,0
1977	8.140.572	36,2	3.751.845	16,7	10.588.321	47,1	22.480.738	100,0
1978	11.619.380	35,4	5.939.076	18,1	15.269.224	46,5	32.827.680	100,0
1979	16.640.969	32,6	10.043.391	19,7	24.340.472	47,7	51.024.832	100,0
1980	38.396.203	34,3	22.014.543	19,7	51.417.859	46,0	111.828.605	100,0
1981	77.570.142	33,9	43.062.100	18,6	108.185.694	47,3	228.817.936	99,8
1982	144.730.214	31,8	88.567.577	19,4	222.468.531	48,8	455.766.322	100,0
1983	349.061.682	33,8	180.211.544	17,4	503.997.613	48,8	1.033.270.839	100,0
1984 <sup>(1)</sup>	1.209.787	35,1	617.403	17,9	1.618.602	47,0	3.445.792	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

(1) Valores correntes em Cr\$ milhões.

Sem considerar outras fontes de financiamento e canais de gastos, restringindo-nos, portanto, ao campo dos balanços anuais produzidos pelo governo estadual, constata-se no Paraná uma situação bastante dinâmica em relação ao comportamento das receitas próprias, em que pesem as mazelas centralizadoras do sistema tributário nacional e do gasto público durante o regime militar. Os dados disponíveis mostram que houve aumento relativamente sustentado dos recursos de origem tributária e, também, confirmam o caráter pró-cíclico desses recursos, observadas as especificidades regionais das economias que sustentam a tributação. Esse comportamento certamente teria sido muito melhor não fossem as características vigentes do federalismo fiscal brasileiro, e reflete o caráter dinâmico das transformações que ocorreram na economia estadual em parte dos anos sessenta e na década de setenta. Cabe destacar que esse dinamismo das receitas e a constatação de seu caráter pró-cíclico não impediram que, entre 1970 e 1984, houvesse uma queda da participação do ICM, da receita total e da receita tributária no PIB estadual (tabela 4.13), fenômeno interpretado pelo IPARDES (1982) como consequência da prática de renúncia fiscal (isenções e incentivos fiscais) e da sonegação, o que faria com que a arrecadação crescesse a um ritmo menor que o da renda interna ou PIB estadual.

Tal fato ilustra bem o chamado esvaziamento econômico dos estados, pois na medida em que evoluem as rendas crescem também as demandas por serviços públicos e como a arrecadação tributária não cresce na mesma proporção, os governos estaduais ou comprimem as despesas ou aumentam seu endividamento (IPARDES, 1982, p. 57).

O esvaziamento pode acontecer por uma complexa série de motivos, entre os quais a erosão provocada pela inflação, a utilização do ICM enquanto instrumento de uma política de desenvolvimento num cenário de desaceleração da economia e problemas no sistema fisco-arrecadador estadual.

TABELA 4.13 - RELAÇÃO ENTRE O PIB ESTADUAL A CUSTO DE FATORES E COMPONENTES DA RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PARANÁ - 1970-1984

ANOS	RELAÇÕES (%)				
	ICM/PIB – ACF	Receita Total/ PIB - ACF	Despesa Total/ PIB - ACF	Dívida Pública/ PIB - ACF	Rec. Tributária/ PIB - ACF
1970	6,9	9,2	9,7	5,0	7,5
1971	5,6	8,5	7,3	4,1	6,0
1972	5,7	7,0	7,5	3,2	6,1
1973	6,1	7,5	7,3	2,0	6,3
1974	5,2	6,8	6,5	1,8	5,4
1975	4,9	6,9	7,4	2,4	5,2
1976	5,2	7,2	6,8	2,4	5,5
1977	4,4	5,7	6,3	2,3	4,6
1978	4,4	7,1	7,1	3,6	4,6
1979	3,9	6,3	6,1	4,9	4,1
1980	3,9	5,6	5,0	2,9	4,1
1981	4,0	6,1	5,8	3,3	4,1
1982	4,0	6,0	6,2	4,0	4,2
1983	4,0	6,2	6,1	7,3	4,1
1984	5,2	6,1	5,9	7,2	4,4

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Não houve indícios de desordem fiscal sob a ótica do financiamento, pois, como já é sabido, sempre que isso ocorre observa-se a predominância de operações de crédito, para as quais não havia grandes restrições (em aceitando as diretrizes do governo central), durante boa parte dos anos setenta, de endividamento sistêmico. Convém encerrar essa seção e iniciar a discussão das despesas orçamentárias transcrevendo um trecho de um trabalho da Secretaria de Estado das Finanças (PARANÁ, 1982, p. 21):

Não resta dúvida que o Paraná saiu prejudicado financeiramente com a reforma, comparativamente à União. No entanto, não procurou romper com as limitações impostas pela capacidade de tributar como a maioria dos Estados brasileiros, inclusive com situação financeira mais precária, que recorreram mais intensamente a operações de crédito para atendimento das necessidades crescentes de gasto. Isto é, o efeito limitativo da reforma tributária para o Paraná não aparece em termos de receita e despesa, pois que procurou manter seus gastos no limite de sua capacidade de financiá-los, mas sim em termos de atendimento às necessidades públicas, principalmente no atendimento às necessidades sociais. Este descompasso só não foi mais acentuado porque na década de 1970 o Paraná tornou-se menos atrativo em termos de migrações internas.

O Censo Demográfico de 1980, inclusive, comprova no Estado um processo acelerado de emigração. A taxa média geométrica anual de crescimento na década de 1970, foi de apenas 0,97%. Além disso, o Paraná ainda não é um Estado com nível elevado de urbanização, e conseqüente aumento na pressão sobre atendimentos sociais.



A partir dos últimos anos do regime militar, observam-se nos documentos institucionais do governo estadual críticas explícitas ao regime fiscal brasileiro e referências freqüentes à necessidade de elevar os gastos sociais e reduzir a ênfase nos gastos com propósitos econômicos. Os argumentos críticos eram naturalmente alimentados pela profundidade da crise do início da década de oitenta e pelo avanço da democracia. Subestimavam, talvez, a irreversibilidade da crise do padrão de financiamento da economia e, em alguma medida, imaginavam que melhores resultados sociais seriam alcançados por meio de uma reformulação da orientação da política fiscal, menos ligada à acumulação de capital e mais próxima das demandas sociais.

#### 4.1.2 Comportamento das Despesas Orçamentárias

O gasto público tem um papel central na análise das finanças públicas. Pode-se afirmar, em uma primeira abordagem, que a sociedade aceitará ou não o ônus da tributação e dos déficits públicos caso os gastos estejam cobrindo quantitativa e qualitativamente a demanda por bens públicos e semipúblicos. Deve-se admitir, no entanto, que a sociedade não é constituída por um conjunto homogêneo de indivíduos ou grupos sociais, ao contrário, encontra-se ceifada por classes e frações sociais dotadas de vínculos econômicos e interesses estruturalmente diferentes. Ao mesmo tempo, seria difícil encontrar um conceito de bem público ou semipúblico que sempre atenda a todos os interesses e demandas produzidas por esse conjunto social heterogêneo (e profundamente desigual). Haverá a possibilidade de que certos gastos públicos atendam mais às necessidades de alguns blocos de capital, líderes do processo de acumulação de capital, e que sua eficácia possa traduzir-se em graus variados de legitimidade *outorgada* pelos grupos que usufruem ou se beneficiam do poder do Estado. Em uma ditadura militar, por algum tempo talvez seja possível obstruir ou eliminar a pressão das massas por políticas sociais e redistribuição de renda; assim, os *bens públicos* acabam sendo os que interessam a uma pequena parcela da nação.

Durante o regime autoritário, o Estado brasileiro usou o gasto público ativamente para promover investimentos, dinamizar a acumulação de capital e produzir crescimento econômico. A estratégia econômica do Estado conduziu a gestão do gasto público em todos os níveis de governo, impôs suas determinações aos governos subnacionais, sufocados financeiramente, portanto sem autonomia para planejar e executar planos alternativos. Observou-se, no período, principalmente na década de setenta, que o gasto público com objetivos econômicos predominou em relação aos gastos sociais. Estes, por sua vez, restringiam-se aos trabalhadores incorporados pelo processo de acumulação de capital e deixavam de lado os milhares excluídos pelo seu caráter selvagem, consagrando uma via *bismarckiana* de seguridade social ainda mais restrita que a original, dada a imensa massa de trabalhadores no setor informal no Brasil.

No Paraná, desde os anos sessenta, antes mesmo do golpe militar, vinha ganhando consistência, acumulando força política e capacidade de execução a idéia de um projeto capaz de ordenar os interesses dominantes e indicar um caminho estrategicamente comprometido com a construção e o desenvolvimento de serviços de infraestrutura (energia elétrica e transportes) e, *a posteriori*, a industrialização. Em última instância, a execução desse projeto permitiria potencializar o espaço econômico paranaense próximo do núcleo da atividade industrial brasileira, localizado em São Paulo. O apego a um projeto de desenvolvimento e a disciplina fiscal necessária à sua execução encontram correspondência nos números. Nesse projeto, observa-se, em primeiro lugar, a definição de uma estratégia estadual de desenvolvimento; em segundo lugar, uma enorme capacidade de adaptação e alinhamento às condições impostas pelo governo militar; e, em terceiro lugar, que seu sucesso é credor das anônimas e silenciosas fugas da população, em direção a outros estados, em busca de condições objetivas de sobrevivência, conseqüência imediata da concentração fundiária produzida pela implantação e difusão da cultura da soja.

Na gestão do gasto público estadual, constata-se a necessidade de atender aos requisitos de investimentos nas áreas estrategicamente importantes do projeto,

com destaque para energia elétrica, transportes e modernização agrícola. Diante dos estrangulamentos financeiros e quedas sazonais da arrecadação, os governos optam por sacrificar os gastos sociais e tentam sustentar a política de investimentos. Esse tipo de gestão, no dia-a-dia, assume a forma de um controle severo sobre os gastos de pessoal que predominam nas atividades públicas de natureza social. Dessa forma, a variável de ajuste (gastos com pessoal), em geral, acaba prejudicando o atendimento das demandas sociais. Nessa avaliação de alternativas, não se deve subestimar a tese de que o sucesso do projeto contribuiria para estruturar, nos limites estaduais, um mercado de trabalho moderno e, de certa forma, facilitar as ações sociais do governo. É claro que essa tese é sustentada pelos fluxos migratórios que projetaram enormes contingentes populacionais para outros estados. De modo complementar, apontando uma qualidade importante do *ethos* público paranaense, deve se apontar a opção, relativamente persistente no tempo, por uma política prudente de endividamento público. No trabalho já citado, elaborado pela Assessoria Econômica da Secretaria de Estado das Finanças (PARANÁ, 1982, p.18), os autores mostram a evolução da renda interna do estado e das despesas em funções de caráter econômico e social. Constatase o crescimento desmedido das funções ditas econômicas (tabela 4.14).

TABELA 4.14 - EVOLUÇÃO DA RENDA INTERNA DO PARANÁ E DAS DESPESAS DO GOVERNO ESTADUAL EM FUNÇÕES DE CARÁTER ECONÔMICO E SOCIAL - 1965

ANOS	RENDA INTERNA DO PARANÁ (%)	FUNÇÕES (%)		
		Caráter Social <sup>(1)</sup>	Caráter Econômico <sup>(2)</sup>	Apoio <sup>(3)</sup>
1965	100	100	100	100
1970	163	169	350	131
1975	334	312	447	351
1979	419	363	876	328

FONTE: SEFI/AE; IPARDES

(1) Educação e Cultura, Habitação e Serviços Urbanos, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência Social, Defesa e Segurança Pública.

(2) Agricultura e Recursos Naturais, Energia, Transporte e Comunicações, Indústria e Comércio, Intermediários Financeiros.

(3) Governo e Administração Geral.

#### 4.1.2.1 Despesas orçamentárias segundo categorias econômicas

A tabela 4.15 mostra a evolução da despesa orçamentária por categoria econômica. Nota-se que o total da despesa apresentou um comportamento relativamente consistente de aumento até 1978, exceto em 1967, 1971 e 1976. A partir de 1979, as despesas passam a apresentar um comportamento instável, alternando biênios de aumento e biênios de queda; em 1984 as despesas totais atingiram o patamar equivalente a 1975. Essa trajetória de queda acompanha o comportamento das receitas orçamentárias, demonstrando que a gestão fiscal do governo estadual tenta evitar que as despesas se descolem das receitas (ver tabela 4.1).

A tabela 4.16 exibe a composição percentual da despesa orçamentária por categoria econômica e confirma o que foi dito anteriormente: a gestão fiscal estadual realiza ao longo do tempo, conforme a evolução geral da arrecadação e do estrangulamento financeiro, um ajuste nas despesas com pessoal, tanto para evitar o já aludido descolamento das despesas quanto para garantir os patamares de investimentos em funções econômicas. Assim sendo, observa-se que, em 1964, as despesas com pessoal consumiam 49,9% das despesas orçamentárias e, vinte anos depois, em 1984, 28,3%. Coincidindo com o ciclo do II PND, entre 1974 e 1979, as despesas correntes acumulam a menor participação percentual, sendo que, em 1978, chegaram quase à metade das despesas orçamentárias (55,5%). Em contraposição, esses foram os anos de maior peso relativo das despesas de capital, puxadas pelos investimentos e as transferências de capital. Entre 1965 e 1969, foi bastante elevada a participação relativa das inversões financeiras nas despesas de capital, em grande medida devido aos esforços estaduais com a realização de investimentos em energia elétrica, levando-o a despender recursos na subscrição de capital da empresa estadual de energia (Copel).

TABELA 4.15 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DESPESAS (CR\$ mil a preços de 1984)									
	Correntes					De Capital				TOTAL DA DESPESA
	Despesas de Custeio			Transf. Correntes	Total	Investimentos	Inversões Financeiras	Transf. de Capital	Total	
	Pessoal	Outras	Total							
1964	138.715.617	21.717.114	160.432.731	68.396.824	228.829.555	23.984.348	2.765.949	22.265.700	49.015.997	
1965	167.124.896	24.795.754	191.920.650	102.360.452	294.281.102	29.034.783	100.763.172	26.992.319	156.790.274	451.071.376
1966	186.573.836	31.077.605	217.651.441	121.509.534	339.160.975	52.785.809	69.662.084	42.705.100	165.152.993	504.313.968
1967	193.359.769	32.464.733	225.824.502	109.355.182	335.179.684	8.446.053	80.615.389	72.137.558	161.199.000	496.378.684
1968	205.801.615	41.037.306	246.838.921	128.271.750	375.110.671	18.315.796	70.548.128	73.777.056	162.640.980	537.751.651
1969	256.377.687	45.166.995	301.544.682	161.925.465	463.470.147	17.503.638	70.133.375	145.171.601	232.808.614	696.278.761
1970	280.882.409	48.353.364	329.235.773	140.376.616	469.612.389	31.649.404	50.459.428	160.638.355	242.747.187	712.359.576
1971	334.690.255	36.200.193	370.890.448	150.299.753	521.190.201	20.464.920	28.433.432	112.122.276	161.020.628	682.210.829
1972	347.875.331	41.967.741	389.843.072	212.252.941	602.096.013	20.992.331	68.101.853	157.631.615	246.725.799	848.821.812
1973	366.232.362	123.216.318	489.448.680	191.928.861	681.377.541	74.516.860	45.285.238	172.456.285	292.258.383	973.635.924
1974	377.728.939	92.497.835	470.226.774	219.957.261	690.184.035	66.626.016	92.145.607	218.056.850	376.828.473	1.067.012.508
1975	396.964.688	100.080.203	497.044.891	258.222.838	755.267.729	99.924.413	209.456.177	275.959.263	585.339.853	1.340.607.582
1976	398.635.838	102.533.298	501.169.136	273.833.417	775.002.553	169.199.556	66.252.925	275.415.681	510.868.162	1.285.870.715
1977	399.490.647	84.000.950	483.491.597	314.277.638	797.769.235	167.678.170	41.656.780	340.712.780	550.047.730	1.347.816.965
1978	427.498.382	95.285.187	522.783.569	325.747.650	848.531.219	162.126.717	68.583.802	449.011.543	679.722.062	1.528.253.281
1979	449.054.690	81.992.390	531.047.080	389.067.735	920.114.815	121.034.854	54.955.469	332.069.412	508.059.735	1.428.174.550
1980	373.855.737	78.626.523	452.482.260	406.961.490	859.443.750	105.809.695	38.712.139	286.181.838	430.703.672	1.290.147.422
1981	382.921.099	87.292.587	470.213.686	471.989.834	942.203.520	114.689.901	35.440.193	318.974.336	469.104.430	1.411.307.950
1982	453.833.845	70.710.871	524.544.716	517.204.251	1.041.748.967	80.661.186	44.943.927	276.728.721	402.333.834	1.444.082.801
1983	413.540.405	61.171.856	474.712.261	513.413.123	988.125.384	91.618.460	51.621.770	229.642.808	372.883.038	1.361.008.422
1984	379.786.807	70.196.708	449.983.515	519.636.441	969.619.956	61.884.568	35.544.033	274.281.551	371.710.152	1.341.330.108

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.16 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)									
	Despesas Correntes					Despesas de Capital				TOTAL DA DESPESA
	De Custeio			Transf. Correntes	Total	Investimentos	Inversões Financeiras	Transf. de Capital	Total	
	Pessoal	Outras	Total							
1964	49,9	7,8	57,7	24,7	82,4	8,6	1,0	8,0	17,6	100,0
1965	37,0	5,5	42,5	22,7	65,2	6,4	22,4	6,0	34,8	100,0
1966	37,0	6,2	43,2	24,1	67,3	10,5	13,8	8,4	32,7	100,0
1967	39,0	6,5	45,5	22,0	67,5	1,7	16,2	14,6	32,5	100,0
1968	38,3	7,6	45,9	23,8	69,7	3,4	13,1	13,8	30,3	100,0
1969	36,8	6,5	43,3	23,3	66,6	2,5	10,1	20,8	33,4	100,0
1970	39,4	6,8	46,2	19,7	65,9	4,4	7,1	22,6	34,1	100,0
1971	49,1	5,3	54,4	22,0	76,4	3,0	4,2	16,4	23,6	100,0
1972	41,0	4,9	45,9	25,0	70,9	2,5	8,0	18,6	29,1	100,0
1973	37,6	12,6	50,2	19,8	70,0	7,7	4,7	17,6	30,0	100,0
1974	35,4	8,7	44,1	20,6	64,7	6,3	8,6	20,4	35,3	100,0
1975	29,6	7,5	37,1	19,3	56,4	7,5	15,6	20,5	43,7	100,0
1976	31,0	8,0	39,0	21,3	60,3	13,1	5,2	21,4	39,7	100,0
1977	29,6	6,2	35,8	23,4	59,2	12,4	3,1	25,3	40,8	100,0
1978	28,0	6,2	34,2	21,3	55,5	10,6	4,5	29,4	44,5	100,0
1979	31,4	5,7	37,1	27,3	64,4	8,5	3,8	23,3	35,6	100,0
1980	29,0	6,1	35,1	31,5	66,6	8,2	3,0	22,2	33,4	100,0
1981	27,1	6,2	33,3	33,5	66,7	8,1	2,5	22,6	33,2	100,0
1982	31,4	4,9	36,3	35,8	72,1	5,6	3,1	19,2	27,9	100,0
1983	30,4	4,5	34,9	37,7	72,6	6,7	3,8	16,9	27,4	100,0
1984	28,3	5,2	33,5	38,7	72,2	4,6	2,7	20,5	27,8	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

A tabela 4.17 mostra as despesas com pessoal ativo e inativo da administração centralizada e da descentralizada. Observa-se que a partir de 1975 as transferências correntes passam a registrar a rubrica "outras transferências para pessoal", referente às despesas com pessoal da administração descentralizada ou indireta. Esses gastos apresentaram uma trajetória crescente até o biênio 1983/1984. As despesas com inativos, mesmo que em patamares bastante inferiores aos ativos, foram em 1984 ligeiramente inferiores às despesas com ativos da administração descentralizada. Dessa forma, o comportamento das transferências correntes para pessoal compensou, em parte, o ajuste realizado nas despesas com pessoal ativo da administração centralizada ou direta. Em termos globais, os gastos com pessoal apresentaram um comportamento crescente até 1979 para, depois, ingressarem numa trajetória de relativa instabilidade, porém em patamares superiores. A tabela 4.18 mostra a evolução da composição percentual dessa rubrica e confirma o crescimento relativo das transferências correntes para pessoal em relação às despesas de custeio com pessoal.

As tabelas 4.19 e 4.20 apresentam, respectivamente, o detalhamento das despesas de transferências e a sua composição percentual. Três questões se destacam: primeiro, o fenômeno já apontado dos repasses de recursos para pagamento de pessoal da administração descentralizada a partir de 1975; segundo, e no âmbito das transferências de capital, o repasse para a administração descentralizada de recursos orçamentários destinados à realização de investimentos sob os itens "auxílios" e "outras transferências"; e, em terceiro, o forte impacto da política monetária praticada pelo governo federal entre 1979 e 1984, um verdadeiro choque, indicado pelos valores pagos no item "juros". A comparação entre a evolução das transferências correntes e as de capital mostra que as primeiras apresentaram uma tendência relativamente consistente de aumento, exceto em quatro anos (1967, 1970, 1973 e 1983); já as segundas revelaram ser mais sensíveis à desaceleração cíclica da economia, pois os valores destinados a investimentos caíam à medida que a economia brasileira esgotava suas possibilidades de crescimento no início dos anos oitenta.

TABELA 4.17 - DESPESAS COM PESSOAL - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DESPESAS (CR\$ mil a preços de 1984)						
	Custeio de Pessoal	Transferências Correntes					TOTAL DA DESPESA
		Inativos	Pensionistas	Salário Família	Outras Transf. p/ Pessoal	Total	
1964	138.715.617	13.016.457	1.147.044	9.337.477	-	23.500.978	162.216.595
1965	167.124.896	18.196.272	1.110.513	12.364.855	-	31.671.640	198.796.536
1966	186.573.836	23.327.716	1.273.614	13.129.933	-	37.731.263	224.305.099
1967	193.359.769	28.887.630	1.240.726	13.143.678	-	43.272.034	236.631.803
1968	205.801.615	34.586.123	999.933	13.544.146	-	49.130.202	254.931.817
1969	256.377.687	43.786.268	867.675	14.046.755	-	58.700.698	315.078.385
1970	280.882.409	51.220.656	902.709	11.835.175	-	63.958.540	344.840.949
1971	334.690.255	51.690.938	849.140	11.833.058	-	64.373.136	399.063.391
1972	347.875.331	54.112.606	1.086.215	13.112.087	-	68.310.908	416.186.239
1973	366.232.362	54.859.847	1.082.916	14.531.653	-	70.474.416	436.706.778
1974	377.728.939	56.688.466	1.580.605	14.415.563	-	72.684.634	450.413.573
1975	396.964.687	60.637.009	1.717.154	18.670.302	70.928.971	151.953.436	548.918.123
1976	398.635.838	61.612.733	1.628.826	16.513.096	77.674.104	157.428.759	556.064.597
1977	399.490.646	64.109.834	2.587.985	15.247.542	83.614.105	165.559.466	565.050.112
1978	427.498.382	72.537.216	3.704.017	15.011.294	83.610.264	174.862.791	602.361.173
1979	449.054.690	84.160.463	4.589.465	12.229.837	107.138.557	208.118.322	657.173.012
1980	373.855.737	80.519.645	3.396.834	8.754.648	134.682.914	227.354.041	601.209.778
1981	382.921.099	90.951.633	3.595.550	7.790.299	162.586.266	264.923.748	647.844.847
1982	453.833.845	119.731.678	4.170.134	7.576.175	184.613.409	316.091.396	769.925.241
1983	413.540.404	131.745.689	4.852.413	5.888.781	173.042.033	315.528.916	729.069.320
1984	379.786.807	141.790.532	4.998.372	4.669.245	161.334.040	312.792.189	692.578.996

FONTE: SEFI-PR/CAFE



TABELA 4.18 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA COM PESSOAL - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)						TOTAL DA DESPESA
	Custeio de Pessoal	Transferências Correntes				Total	
		Inativos	Pensionistas	Salário Família	Outras Transf. p/Pessoal		
1964	85,5	8,0	0,7	5,8	-	14,5	100,0
1965	84,0	9,2	0,6	6,2	-	16,0	100,0
1966	83,2	10,4	0,6	5,8	-	16,8	100,0
1967	81,7	12,2	0,5	5,6	-	18,3	100,0
1968	80,7	13,6	0,4	5,3	-	19,3	100,0
1969	81,4	13,9	0,3	4,4	-	18,6	100,0
1970	81,4	14,8	0,3	3,4	-	18,5	99,9
1971	83,9	12,9	0,2	3,0	-	16,1	100,0
1972	83,6	13,0	0,3	3,1	-	16,4	100,0
1973	83,8	12,6	0,3	3,3	-	16,2	100,0
1974	83,9	12,6	0,3	3,2	-	16,1	100,0
1975	72,3	11,1	0,3	3,4	12,9	27,7	100,0
1976	71,7	11,1	0,3	3,8	13,9	29,1	100,8
1977	70,7	11,3	0,5	2,7	14,8	29,3	100,0
1978	71,0	12,0	0,6	2,5	13,9	29,0	100,0
1979	68,3	12,8	0,7	1,9	16,3	31,7	100,0
1980	62,2	13,4	0,6	1,4	22,4	37,8	100,0
1981	59,1	14,0	0,6	1,2	25,1	40,9	100,0
1982	58,9	15,6	0,5	1,0	24,0	41,1	100,0
1983	56,7	18,1	0,7	0,8	23,7	43,3	100,0
1984	54,8	20,5	0,7	0,7	22,3	44,2	99,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.19 - DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DESPESAS (CR\$ mil a preços de 1984)														
	Transferências Correntes							Transferências de Capital							TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS
	Transf. para Pessoal		PASEP	Subvenção	Juros	Outras Transferências	Total	Auxílios				Amortiz.	Outras Transferências	Total	
	Inativos Pensionist. Sal. Família	Outras Transferências						Obras Públicas	Equip. e Instal.	Outros	Total				
1964	23.500.978	-	-	7.503.740	993.593	36.398.512	68.396.823	20.550.888	982.085	-	21.532.973	732.727	-	22.265.700	
1965	31.671.640	-	61.152	10.589.012	437.846	59.600.802	102.360.452	16.153.808	8.478.059	7.338	24.639.205	2.353.114	-	26.992.319	129.352.771
1966	37.731.264	-	3.548	10.658.980	720.177	72.395.565	121.509.534	24.572.949	8.253.659	8.878.049	41.704.657	1.000.443	-	42.705.100	164.214.634
1967	43.272.034	-	1.916.354	6.281.001	636.943	57.248.850	109.355.182	69.341.089	1.486.660	545.753	71.373.502	764.055	-	72.137.557	181.492.739
1968	49.130.203	-	3.336.818	7.243.120	577.270	67.984.339	128.271.750	68.146.731	1.918.670	3.048.740	73.114.141	662.915	-	73.777.056	202.048.806
1969	58.700.698	-	3.453.199	7.608.275	3.540.703	88.622.589	161.925.464	139.150.379	2.610.394	1.823.775	143.584.548	389.625	1.197.428	145.171.601	307.097.065
1970	63.958.540	-	271.428	7.758.376	2.146.817	66.241.455	140.376.616	138.730.364	2.749.648	837.351	142.317.363	279.886	18.041.106	160.638.355	301.014.971
1971	64.373.136	-	2.602.328	4.269.963	11.697.706	67.356.620	150.299.753	70.818.303	740.604	1.463.969	73.022.876	24.395.865	14.703.535	112.122.276	262.422.029
1972	68.310.908	-	6.758.549	7.583.854	25.438.717	104.160.913	212.252.941	87.541.825	1.495.046	360.798	89.397.669	29.041.238	39.192.708	157.631.615	369.884.556
1973	70.474.416	-	11.806.346	9.947.751	13.183.223	86.517.125	191.928.861	123.771.051	576.070	12.145.824	136.492.945	14.756.865	21.206.475	172.456.285	364.385.146
1974	72.684.634	-	13.299.928	10.661.165	14.751.211	108.560.323	219.957.261	157.818.470	1.721.718	14.718.420	174.258.608	13.054.916	30.743.326	218.056.850	438.014.111
1975	81.024.465	70.928.971	29.936.530	15.300.906	20.346.200	40.685.766	258.222.838	182.297.906	4.849.980	11.942.761	199.090.647	61.975.074	14.893.543	275.959.264	534.182.102
1976	79.754.655	77.674.104	28.836.297	16.565.580	23.122.133	47.880.648	273.833.417	217.208.860	3.189.239	13.213.377	233.611.476	35.452.889	6.351.316	275.415.681	549.249.098
1977	81.945.361	83.614.105	35.002.698	16.799.789	33.899.838	63.015.847	314.277.638	252.329.301	8.537.358	15.453.059	276.319.718	43.005.800	21.387.262	340.712.780	654.990.418
1978	91.252.527	83.610.264	34.466.747	17.947.308	43.449.997	55.020.807	325.747.650	353.385.744	3.123.088	16.272.312	372.781.144	62.420.174	13.810.225	449.011.543	774.759.193
1979	100.979.765	107.138.557	16.710.775	20.143.104	106.306.334	37.789.200	389.067.735	172.633.742	-	32.372.271	205.006.013	69.073.848	57.989.551	332.069.412	721.137.147
1980	92.671.127	134.682.914	14.087.623	18.522.763	80.209.610	66.787.453	406.961.490	105.086.546	-	41.510.963	146.597.509	86.215.885	53.368.444	286.181.838	693.143.328
1981	102.337.482	162.586.266	16.261.158	24.578.436	74.250.119	91.976.372	471.989.833	126.324.694	-	66.295.968	192.620.662	49.054.316	77.299.342	318.974.320	790.964.153
1982	131.477.995	184.613.417	14.998.395	23.851.802	67.172.534	95.090.108	517.204.251	115.064.898	-	53.421.542	168.486.440	33.467.327	74.774.954	276.728.721	793.932.972
1983	142.486.890	173.042.029	11.318.731	24.984.747	83.630.388	77.950.338	513.413.123	-	-	129.725.084	129.725.084	55.608.392	44.309.331	229.642.807	743.055.930
1984	151.458.149	161.334.040	10.837.913	15.419.770	87.957.044	92.629.525	519.636.441	-	-	172.700.162	172.700.162	62.917.095	38.664.294	274.281.551	793.917.992

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.20 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)														
	Transferências Correntes							Transferências de Capital							TOTAL DA DESPESA
	Transf. para Pessoal		PASEP	Subvenção	Juros	Outras Transfe- rências	Total	Auxílios				Amortiz.	Outras Transfe- rências	Total	
	Inativos Pensionist. Sal. Família	Outras Transfe- rências						Obras Públicas	Equip. e Instal.	Outros	Total				
1964	25,9	-	-	8,3	1,1	40,1	75,4	22,7	1,1	-	23,8	0,8	-	24,6	
1965	24,5	-	-	8,2	0,3	46,2	49,2	12,5	6,5	-	19,0	1,8	-	20,8	70,0
1966	23,0	-	-	6,5	0,4	44,1	74,0	15,0	5,0	5,4	25,4	0,6	-	26,0	100,0
1967	23,9	-	1,0	3,5	0,3	31,5	60,2	38,3	0,8	0,3	39,4	0,4	-	39,8	100,0
1968	24,3	-	1,6	3,6	0,3	33,7	63,5	33,7	0,9	1,6	36,2	0,3	-	36,5	100,0
1969	19,1	-	1,1	2,5	1,2	28,8	52,7	45,3	0,9	0,5	46,7	0,1	0,5	47,3	100,0
1970	21,3	-	-	2,6	0,8	22,0	46,7	46,1	0,9	0,3	47,3	-	6,0	53,3	100,0
1971	24,6	-	1,0	1,6	4,5	25,6	57,3	27,0	0,3	0,5	27,8	9,3	5,6	42,7	100,0
1972	18,4	-	1,8	2,0	6,9	28,1	57,2	23,7	0,4	0,0	24,1	7,8	10,7	42,6	99,8
1973	19,3	-	3,3	2,7	3,6	23,8	52,7	34,0	0,1	3,3	37,4	4,1	5,8	47,3	100,0
1974	16,6	-	3,0	2,4	3,3	24,9	50,2	36,0	0,4	3,4	39,8	3,0	7,0	49,8	100,0
1975	15,2	13,3	5,6	2,8	3,8	7,6	48,3	34,1	0,9	2,2	37,2	11,7	2,8	51,7	100,0
1976	14,5	14,1	5,2	3,0	4,3	8,7	49,8	39,6	0,6	2,4	42,6	6,5	1,1	50,2	100,0
1977	12,5	12,8	5,3	2,6	5,2	9,6	48,0	38,5	1,4	2,3	42,2	6,6	3,2	52,0	100,0
1978	11,8	10,9	4,4	2,3	5,6	7,1	42,1	45,6	0,4	2,1	48,1	8,0	1,8	57,9	100,0
1979	14,0	14,8	2,3	2,8	14,7	5,4	54,0	24,0	-	4,4	28,4	9,6	8,0	46,0	100,0
1980	13,4	19,4	2,0	2,7	11,6	9,6	58,7	15,1	-	6,0	21,1	12,4	7,8	41,3	100,0
1981	13,0	20,6	2,0	3,1	9,4	11,6	59,7	15,9	-	8,4	24,3	6,2	9,8	40,3	100,0
1982	16,6	23,2	1,9	2,9	8,5	12,0	65,1	14,5	-	6,7	21,2	4,3	9,4	34,9	100,0
1983	19,2	23,3	1,5	3,4	11,2	10,5	69,1	-	-	17,5	17,5	7,5	5,9	30,9	100,0
1984	19,1	20,3	1,4	1,9	11,1	11,7	65,5	-	-	21,7	21,7	7,9	4,9	34,5	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Na tabela 4.21, que demonstra as despesas com obras públicas, pode-se observar que esse tipo de gasto é executado fundamentalmente pela administração indireta ou descentralizada, em uma marca sempre acima de 90% em todo o período. Os valores oscilam bastante, mas apresentaram um movimento acentuado de elevação entre 1972 e 1978, nesse último ano atingindo a maior marca. A partir de 1979, num comportamento similar ao que foi visto em quase todas as informações aqui examinadas, verifica-se uma forte redução dessa rubrica, refletindo as dificuldades crescentes de financiamento público e a crise da economia brasileira no último dos governos militares.

A tabela 4.22 exhibe as despesas com amortização e juros, em parte já aqui comentadas (transferências correntes e de capital). É possível corroborar o forte impacto do choque dos juros externos a partir de 1979 sobre o serviço da dívida pública estadual. Observe-se que, apesar disso, os valores não explodiram, indicando que o governo estadual realizava, mesmo com dificuldades, esforço consistente de controle do endividamento.

#### 4.1.2.2 Despesas orçamentárias segundo serviços e funções (1948-1984)

Para a análise deste item é possível contar com uma série um pouco mais longa do que as outras disponíveis sobre despesas orçamentárias e, apesar das limitações desse tipo de informações, confrontar seu comportamento com as principais etapas que marcaram a estruturação do setor público estadual e suas funções. Assim, entre 1948 e 1963, etapa marcada pela ocupação e povoamento do território paranaense, na esteira da cafeicultura, os serviços públicos predominantes e que apresentaram evolução mais favorável são justamente aqueles vinculados à estruturação das funções mais tradicionais do setor público: "segurança pública e assistência social" (em 1963 representavam 14,4% das despesas orçamentárias), "educação pública" (em 1963 representavam 27,1% das despesas orçamentárias) e "serviços de utilidade pública" (em 1963 representavam 25,1% das despesas orçamentárias) (tabelas 4.23 e 4.24). Vale ressaltar que o peso dos gastos com educação entre 1960 e 1963 encontra correspondência com a importância estratégica outorgada a essa função pelo então governador Ney Braga.

TABELA 4.21 - DESPESAS COM OBRAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E TRANSFERÊNCIAS - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DESPESAS							
	Valores Correntes (CR\$ mil)			A Preços de 1984 (CR\$ mil)			Participação (%)	
	Adm. Direta	Adm. Indireta	TOTAL	Adm. Direta	Adm. Indireta	TOTAL	Adm. Direta	Adm. Indireta
1964	369	5.357	5.726	1.415.583	20.550.888	21.966.471	6,4	93,6
1965	357	6.604	6.961	873.245	16.153.808	17.027.053	5,1	94,9
1966	1.086	13.853	14.939	1.926.386	24.572.949	26.499.335	7,3	92,7
1967	664	50.187	50.851	917.418	69.341.089	70.258.507	1,3	98,7
1968	500	61.268	61.768	556.136	68.146.731	68.702.867	0,8	99,2
1969	3.263	151.070	154.333	3.005.545	139.150.379	142.155.924	2,1	97,9
1970	3.595	180.423	184.018	2.764.258	138.730.364	141.494.622	2,0	98,0
1971	4.674	110.922	115.596	2.984.122	70.818.303	73.802.425	4,0	96,0
1972	3.555	160.381	163.936	1.940.449	87.541.825	89.482.274	2,2	97,8
1973	3.854	261.048	264.902	1.827.302	123.771.052	125.598.354	1,5	98,5
1974	8.883	428.343	437.226	3.272.848	157.818.470	161.091.318	2,0	98,0
1975	13.116	631.881	644.997	3.783.971	182.297.905	186.081.876	2,0	98,0
1976	88.620	1.063.624	1.152.244	18.097.607	217.208.860	235.306.467	7,7	92,3
1977	102.984	1.763.098	1.866.082	14.738.761	252.329.301	267.068.062	5,5	94,5
1978	198.059	3.424.792	3.622.851	20.436.636	353.385.744	373.822.380	5,5	94,5
1979	143.077	2.575.326	2.718.403	9.590.987	172.633.743	182.224.730	5,3	94,7
1980	230.879	3.139.015	3.369.894	7.729.264	105.086.546	112.815.810	6,9	93,1
1981	516.170	7.920.173	8.436.343	8.232.777	126.324.694	134.557.471	6,1	93,9
1982	1.159.294	14.099.605	15.258.899	9.460.836	115.064.898	124.525.734	7,6	92,4
1983	872.055	-	872.055	2.795.956	-	2.795.956	100,0	-
1984	8.550.853	-	8.550.853	8.550.853	-	8.550.853	100,0	-

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.22 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA COM JUROS E AMORTIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	DESPESAS							
	Valores Correntes (CR\$ mil)			A Preços de 1984 (CR\$ mil)			Participação (%)	
	Juros	Amortização	TOTAL	Juros	Amortização	TOTAL	Juros	Amortização
1964	259	191	450	993.593	732.727	1.726.320	57,6	42,4
1965	179	962	1.141	437.845	2.353.114	2.790.959	15,7	84,3
1966	406	564	970	720.178	1.000.443	1.720.621	41,9	58,1
1967	461	553	1.014	636.943	764.055	1.400.998	45,5	54,5
1968	519	596	1.115	577.269	662.915	1.240.184	46,5	53,5
1969	3.844	423	4.267	3.540.703	389.625	3.930.328	90,1	9,9
1970	2.792	364	3.156	2.146.817	279.886	2.426.703	88,5	11,5
1971	18.322	38.211	56.533	11.697.706	24.395.865	36.093.571	32,4	67,6
1972	46.605	53.205	99.810	25.438.716	29.041.238	54.479.954	46,7	53,3
1973	27.805	31.124	58.929	13.183.223	14.756.865	27.940.088	47,2	52,8
1974	40.037	35.433	75.470	14.751.211	13.054.916	27.806.127	53,1	46,9
1975	70.524	214.818	285.342	20.346.200	61.975.074	82.321.274	24,7	75,3
1976	113.224	173.605	286.829	23.122.133	35.452.889	58.575.022	39,5	60,5
1977	236.868	300.494	537.362	33.899.838	43.005.801	76.905.639	44,1	55,9
1978	421.090	604.937	1.026.027	43.449.997	62.420.174	105.870.171	41,0	59,0
1979	1.585.863	1.030.434	2.616.297	106.306.334	69.073.848	175.380.182	60,6	39,4
1980	2.395.920	2.575.334	4.971.254	80.209.543	86.215.885	166.425.428	48,2	51,8
1981	4.655.256	3.075.556	7.730.812	74.250.119	49.054.316	123.304.435	60,2	39,8
1982	8.231.061	4.100.956	12.332.017	67.172.534	33.467.326	100.639.860	66,7	33,3
1983	26.084.206	17.344.183	43.428.389	83.630.388	55.608.392	139.238.780	60,1	39,9
1984	87.957.044	62.917.095	150.874.139	87.957.044	62.917.095	150.874.139	58,3	41,7

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.23 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO SERVIÇOS - PARANÁ - 1948-1963

ANOS	DESPESAS (CR\$ mil a preços de 1984)										
	Administração Geral	Exação e Fiscalização Financeira	Dívida Pública	Seg. Pública e Assistência Social	Educação Pública	Saúde Pública	Fomento	Serviços Industriais	Serviços de Utilidade Pública	Encargos Diversos	TOTAL
1948	5.405.405	3.667.954	1.930.502	7.142.857	14.092.664	2.702.703	3.861.004	5.019.305	20.077.220	2.895.753	66.795.367
1949	8.108.108	3.243.243	8.468.468	7.387.387	13.513.514	4.504.505	5.225.225	14.414.414	29.549.550	6.306.306	100.720.720
1950	13.149.351	4.383.117	10.714.286	10.389.610	20.779.221	6.006.494	8.441.558	53.896.104	43.344.156	6.493.506	177.597.403
1951	13.370.474	5.571.031	2.646.239	11.838.440	21.030.641	6.406.685	16.713.092	23.537.604	82.311.978	10.584.958	194.011.142
1952	14.196.762	7.098.381	4.607.721	13.449.564	25.902.864	7.845.579	8.219.178	19.676.214	28.518.058	13.823.163	143.337.484
1953	13.882.863	8.242.950	6.616.052	15.184.382	23.752.711	8.785.249	9.436.009	20.607.375	37.635.575	12.039.046	156.182.212
1954	15.213.675	7.179.487	12.393.162	16.324.786	23.333.333	9.487.180	7.863.248	27.350.427	37.692.308	12.478.633	169.316.239
1955	15.480.558	7.410.125	23.184.153	17.901.687	25.311.812	10.124.725	8.290.536	22.523.844	45.341.159	15.627.293	191.195.892
1956	17.074.663	9.118.727	12.301.102	21.481.028	35.373.317	9.302.326	6.181.151	28.763.770	19.339.045	14.198.286	173.133.415
1957	21.221.865	10.825.295	11.468.382	25.348.339	46.516.613	14.255.091	11.629.153	21.114.684	49.892.819	17.202.572	229.474.813
1958	20.625.889	10.099.573	9.625.415	24.608.819	51.351.352	12.802.276	9.672.831	32.622.096	46.467.520	17.354.196	235.229.967
1959	20.681.349	9.015.829	5.712.319	22.264.281	47.350.310	11.631.108	10.116.999	27.942.189	38.575.361	14.831.384	208.121.129
1960	30.972.037	10.732.357	3.328.895	25.086.551	61.065.246	19.360.852	15.446.072	58.055.925	152.703.063	40.692.410	417.443.408
1961	24.290.711	9.133.307	2.137.583	36.338.904	61.134.862	13.389.040	11.504.081	33.598.912	81.169.841	22.211.426	294.908.667
1962	18.223.760	12.290.145	2.306.805	47.161.348	71.036.781	17.390.747	44.175.317	1.294.374	91.964.629	29.309.240	335.153.146
1963	18.094.125	10.223.619	2.287.343	39.600.994	74.546.916	15.836.013	10.662.087	803.858	68.890.675	33.791.289	274.736.919

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.24 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO SERVIÇOS - 1948-1963

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)										
	Administração Geral	Exação e Fiscalização Financeira	Dívida Pública	Seg. Pública e Assistência Social	Educação Pública	Saúde Pública	Fomento	Serviços Industriais	Serviços de Utilidade Pública	Encargos Diversos	TOTAL
1948	8,1	5,5	2,9	10,7	21,1	4,0	5,8	7,5	30,1	4,3	100,0
1949	8,1	3,2	8,4	7,3	13,4	4,5	5,2	14,3	29,3	6,3	100,0
1950	7,4	2,5	6,0	5,9	11,7	3,4	4,8	30,3	24,4	3,6	100,0
1951	6,9	2,9	1,4	6,1	10,8	3,3	8,6	12,1	42,4	5,5	100,0
1952	9,9	5,0	3,2	9,4	18,1	5,5	5,7	13,7	19,9	9,6	100,0
1953	8,9	5,3	4,2	9,7	15,2	5,6	6,1	13,2	24,1	7,7	100,0
1954	9,0	4,2	7,3	9,6	13,8	5,6	4,6	16,2	22,3	7,4	100,0
1955	8,1	3,9	12,1	9,4	13,2	5,3	4,3	11,8	23,7	8,2	100,0
1956	9,9	5,3	7,1	12,4	20,4	5,4	3,5	16,6	11,2	8,2	100,0
1957	9,3	4,7	5,0	11,0	20,3	6,2	5,1	9,2	21,7	7,5	100,0
1958	8,8	4,3	4,1	10,5	21,8	5,4	4,1	13,9	19,7	7,4	100,0
1959	9,9	4,3	2,8	10,7	22,8	5,6	4,9	13,4	18,5	7,1	100,0
1960	7,4	2,6	0,8	6,0	14,6	4,6	3,7	13,9	36,6	9,8	100,0
1961	8,2	3,1	0,7	12,3	20,7	4,6	3,9	11,4	27,5	7,6	100,0
1962	5,4	3,7	0,7	14,1	21,2	5,2	13,2	0,4	27,4	8,7	100,0
1963	6,6	3,7	0,8	14,4	27,1	5,8	3,9	0,3	25,1	12,3	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE



A partir da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que definiu normas para a elaboração e controle dos orçamentos públicos e dos balanços da união, dos estados e dos municípios, verifica-se uma mudança no ordenamento das finanças públicas estaduais. Do lado da despesa, entre outras mudanças, passa-se a utilizar uma classificação funcional programática, a qual, até 1984, iria sofrer constantes adições e, eventualmente, enxugamentos. Isso impede construir uma série longa com as mesmas categorias, entretanto ainda é possível acompanhar a evolução e composição relativa das áreas mais importantes da ação pública estadual. Numa primeira aproximação, o período 1964-1984 será subdividido em quatro períodos: 1964-1967, 1968-1974, 1975-1981 e 1982-1984.

A tabela 4.25 demonstra as despesas por funções entre 1964 e 1967. Observa-se que das dez funções registradas apenas três apresentaram crescimento ininterrupto. São elas: educação (com a maior participação relativa, sempre acima dos 20%), transporte e comunicação e trabalho, previdência e assistência social. O peso dessas funções no orçamento público estadual traduz, em parte, as prioridades impostas pela realidade socioeconômica do estado: seu povoamento recente requer a estruturação de um sistema moderno de educação e, também, abre um espectro de gastos destinados a ordenar e/ou sustentar o mundo do trabalho vigente. Por outro lado, a ocupação socioeconômica do estado e seu perfil agrícola demandam elevar os investimentos em estradas. De modo complementar, a participação elevada no conjunto da função governo e administração geral revelam a maior estruturação do setor público estadual com compreensível elevação dos gastos de natureza mais burocrática, incluindo a sustentação do sistema estadual de planejamento. Por último, os baixos gastos em saúde talvez estejam a revelar o fato de que as demandas sociais encontravam-se diluídas no meio rural, portanto, sem canais de pressão que os meios urbanos ajudam a formar e que o regime militar sistematicamente combatia onde quer que estivessem.

TABELA 4.25 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - 1964-1967

FUNÇÕES	DESPESAS							
	1964		1965		1966		1967	
	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%
Governo e Administração Geral	65.120.651	23,4	80.945.159	18,0	93.559.202	18,6	110.474.322	22,2
Encargos Sociais	28.031.611	10,1	134.438.139	29,8	105.997.339	21,0	56.082.733	11,3
Energia	21.479.265	7,7	23.320.777	5,2	34.781.375	6,9	31.088.606	6,3
Recursos Naturais e Agropecuária	11.961.484	4,3	12.807.593	2,8	17.497.118	3,5	12.742.998	2,6
Transporte e Comunicação	24.076.418	8,7	38.483.929	8,5	57.557.428	11,4	86.595.189	17,4
Indústria e Comércio	575.440	0,2	366.910	0,1	354.767	0,1	808.268	0,2
Educação e Cultura	74.185.752	26,7	92.950.443	20,6	112.917.073	22,4	113.316.385	22,8
Saúde	15.483.178	5,6	18.220.733	4,0	21.348.115	4,2	20.198.406	4,1
Trabalho, Previdência e Assistência Social	30.206.775	10,9	39.941.783	8,9	47.129.047	9,3	56.294.127	11,3
Habitação e Serviços Urbanos	6.724.978	2,4	9.595.910	2,1	13.172.506	2,6	8.777.650	1,8
TOTAL	277.845.552	100,0	451.071.376	100,0	504.313.970	100,0	496.378.684	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

A tabela 4.26 mostra as despesas segundo função entre 1968 e 1974. Dessa vez, apenas uma rubrica – defesa e segurança – apresentou crescimento ininterrupto durante esses sete anos e, sintomaticamente, traduzia aspectos dos tempos políticos reinantes no Brasil. Ainda, a função educação e cultura apresentaram desempenho expressivo, tendo decrescido pouco em um ano (1972), mantendo, porém, a maior participação relativa. As funções governo e administração e administração financeira, somadas, representavam 21,1% das despesas por função em 1974, e as funções viação, transporte e comunicação e bem-estar social mantinham, respectivamente, 19,1% e 9,9% de participação relativa, observando-se, portanto, continuidade nas ações de governo relativas à infra-estrutura de transporte e um decréscimo persistente entre 1968 e 1974 da função bem-estar no conjunto dos gastos. Nesses anos, continua relativamente baixa a participação dos gastos com saúde no conjunto das despesas. Em termos quantitativos, de uma ponta a outra, constata-se uma elevação importante nas despesas orçamentárias que quase duplicaram em 1974 em relação a 1968. Esse desempenho, de modo geral, ocorreu nas dez funções identificadas.

A tabela 4.27 fornece informações sobre as despesas orçamentárias segundo função no período compreendido entre 1975 e 1981. A primeira constatação diz respeito à elevação no número de funções, que passam a ser quinze e, em consequência, dividem, no geral, uma quantidade menor de recursos. Assim, a grande maioria das funções apresentou valores menores do que aqueles do período anterior (1968-1974), fenômeno agravado pelo fato de que as despesas totais em 1981 foram pouco superiores às de 1975 e menores que o pico atingido em 1978. A multiplicação de funções faz parte do ciclo característico do II PND, pelo qual o setor público brasileiro ampliou e aprofundou suas funções, especialmente as de natureza econômica. Nesse novo mapa da divisão do trabalho no âmbito do setor público estadual, é patente a definição de novos canais

de dispêndio orientados para fins econômicos. Apenas a função educação e cultura foge a esse desígnio, pois continua mantendo um patamar elevado de participação no conjunto das despesas orçamentárias (24,8% em 1981). A continuidade desta característica não deriva apenas de eventuais "opções estaduais" mas, também, de determinações do governo federal relativas ao modo de execução dos orçamentos públicos subnacionais. Como já dito, os números, a partir de 1979, manifestam o agravamento das condições de financiamento público, a desaceleração cíclica da economia e, finalmente, a crise econômica de início dos anos oitenta. Além da função educação e cultura, as funções administração e planejamento, transporte, assistência e previdência e defesa nacional e segurança pública apresentaram maior participação relativa no conjunto das despesas orçamentárias por função. Um dado curioso mostra a inversão de posições entre a função legislativa e a judiciária. Enquanto a primeira teve suas despesas, reduzidas à metade a segunda mais do que dobrou suas despesas.

A tabela 4.28 mostra as informações sobre despesas orçamentárias segundo função relativas ao último triênio do período. Elas não apresentam mudanças importantes em relação aos anos anteriores, ao contrário, demonstram com bastante clareza as conseqüências perversas da crise econômica sobre o gasto público. Sem que se tenham alterado as participações relativas das principais rubricas, houve uma diminuição dos dispêndios que, em conjunto, atingem os patamares de 1975.

TABELA 4.26 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1968-1974

FUNÇÕES	DESPESAS													
	1968		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%	Cr\$ mil a preços de 1984	%
Governo e Administração	56.327.720	10,5	65.511.302	9,4	67.851.568	9,5	63.425.675	9,3	69.533.583	8,2	98.413.082	10,1	111.122.451	10,4
Administração Financeira	42.458.790	7,9	53.344.509	7,7	45.790.562	6,4	75.107.419	11,0	108.832.728	12,8	94.891.234	9,7	114.291.030	10,7
Defesa e Segurança	43.007.141	8,0	55.090.912	7,9	60.280.040	8,5	70.513.123	10,3	77.259.900	9,1	88.382.359	9,1	95.042.647	8,9
Recursos Naturais e Agropecuária	63.603.097	11,8	59.620.876	8,6	52.581.640	7,4	28.656.251	4,2	66.642.286	7,9	80.480.485	8,3	78.848.627	7,4
Viação Transporte e Comunicação	103.943.007	19,3	195.496.749	28,1	192.331.588	27,0	110.228.629	16,2	178.447.641	21,0	208.631.088	21,4	203.625.813	19,1
Indústria e Comércio	1.140.080	0,2	1.353.094	0,2	1.223.347	0,2	1.239.873	0,2	1.283.262	0,1	2.133.591	0,2	3.993.884	0,4
Educação e Cultura	125.994.928	23,4	149.537.608	21,5	182.945.415	25,7	229.242.350	33,6	227.714.855	26,8	257.067.877	26,4	280.002.948	26,2
Saúde	27.316.308	5,1	30.776.671	4,4	25.829.470	3,6	24.688.915	3,6	28.612.210	3,4	44.771.279	4,6	75.007.277	7,0
Bem-Estar Social	68.710.653	12,8	78.358.786	11,2	77.329.243	10,8	76.979.997	11,3	88.483.393	10,5	98.864.929	10,2	105.077.833	9,9
Serviços Urbanos	5.249.928	1,0	7.188.254	1,0	6.196.704	0,9	2.128.597	0,3	2.011.954	0,2	-	-	-	-
TOTAL	537.751.652	100,0	696.278.761	100,0	712.359.577	100,0	682.210.829	100,0	848.821.812	100,0	973.635.924	100,0	1.067.012.510	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.27 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1975-1981

FUNÇÕES	DESPESAS													
	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%
Legislativa	26.109.861	1,9	24.764.846	1,9	23.958.931	1,8	24.659.878	1,6	24.653.000	1,7	19.988.879	1,5	18.873.741	1,4
Judiciária	24.865.559	1,8	45.383.701	3,5	45.593.499	3,4	53.855.647	3,5	65.221.687	4,6	61.042.337	4,7	59.712.011	4,2
Administração e Planejamento	181.655.704	13,6	174.926.993	13,6	175.758.413	13,1	212.845.759	13,9	246.862.687	17,3	236.875.326	18,4	209.309.097	14,8
Agricultura	31.687.150	2,4	35.785.557	2,8	38.008.155	2,8	33.405.906	2,2	32.148.981	2,3	33.108.799	2,6	51.178.614	3,6
Comunicações	651.434	0,0	816.863	0,0	352.068	0,0	619.107	0,0	1.081.522	0,1	2.366.495	0,2	2.476.867	0,2
Defesa Nacional e Segurança Pública	100.260.804	7,5	109.149.074	8,5	112.496.691	8,3	112.366.053	7,4	115.450.608	8,1	108.629.911	8,4	106.901.819	7,6
Desenvolvimento Regional	3.003.866	0,2	18.889.965	1,5	42.163.700	3,1	32.358.686	2,1	22.381.226	1,6	23.464.184	1,8	21.910.364	1,6
Educação e Cultura	296.983.152	22,2	290.134.537	22,6	282.805.637	21,0	304.279.478	19,9	319.934.562	22,4	319.435.026	24,8	349.201.373	24,8
Energia e Recursos Minerais	73.976.689	5,5	98.412.630	7,7	91.589.443	6,8	93.874.550	6,1	69.073.647	4,8	73.004.169	5,7	65.289.827	4,6
Habituação e Urbanismo	1.442.502	0,1	1.453.200	0,1	3.807.485	0,3	3.982.925	0,3	13.644.316	0,9	16.346.219	1,3	42.730.420	3,0
Indústria, Comércio e Serviços	192.783.452	14,4	35.013.826	2,7	24.878.315	1,8	26.876.283	1,8	49.103.692	3,4	45.015.058	3,5	45.712.622	3,2
Justiça	17.714.500	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde e Saneamento	57.509.377	4,3	92.230.200	7,2	86.710.298	6,4	103.586.593	6,8	103.860.473	7,3	67.236.622	5,2	92.195.505	6,5
Trabalho	93.990.537	7,0	315.309	0,0	1.078.959	0,1	310.689	0,0	569.653	0,0	1.619.175	0,1	1.471.603	0,1
Assistência e Previdência	-	-	91.159.292	7,1	97.762.079	7,3	105.173.985	6,9	120.045.435	8,4	115.230.714	8,9	135.464.325	9,6
Transporte	237.972.996	17,8	267.434.722	20,8	320.853.292	23,8	420.057.742	27,5	244.143.061	17,1	166.784.508	12,9	208.879.762	14,8
TOTAL	1.340.607.583	100,0	1.285.870.715	100,0	1.347.816.965	100,0	1.528.253.281	100,0	1.428.174.550	100,0	1.290.147.422	100,0	1.411.307.950	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.28 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1982-1984

FUNÇÕES	DESPESAS					
	1982		1983		1984	
	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%	CR\$ mil a preços de 1984	%
Legislativa	18.954.258	1,3	20.412.409	1,5	33.219.062	2,5
Judiciária	76.646.190	5,3	67.195.140	4,9	78.448.061	5,8
Administração e Planejamento	192.943.476	13,4	198.828.462	14,6	225.868.659	16,8
Agricultura	46.040.796	3,2	67.290.196	4,9	43.990.584	3,3
Comunicações	1.410.156	0,1	778.301	0,1	763.693	0,1
Defesa Nacional e Segurança Pública	115.092.514	8,0	95.218.171	7,0	104.316.471	7,8
Desenvolvimento Regional	44.324.322	3,1	36.335.703	2,7	30.494.260	2,3
Educação e Cultura	404.686.365	28,0	381.187.431	28,0	348.298.495	26,0
Energia e Recursos Minerais	54.039.907	3,7	39.575.364	2,9	23.107.768	1,7
Habituação e Urbanismo	8.005.061	0,5	8.770.474	0,7	10.961.083	0,8
Indústria, Comércio e Serviços	28.104.564	1,9	38.719.750	2,8	24.196.120	1,8
Saúde e Saneamento	112.282.412	7,8	85.464.644	6,3	74.524.020	5,5
Trabalho	1.419.949	0,1	1.129.594	0,1	1.016.671	0,1
Assistência e Previdência	161.185.833	11,2	161.826.322	11,9	167.864.000	12,5
Transporte	178.946.998	12,4	158.276.461	11,6	174.261.161	13,0
TOTAL	1.444.082.801	100,0	1.361.008.422	100,0	1.341.330.108	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

### 4.1.3 Resumo do Balanço Financeiro

As tabelas 4.29 e 4.30 apresentam dados do balanço financeiro do estado e a participação relativa dos seus itens. Chama a atenção o fato de que as despesas e receitas extra-orçamentárias, longe de constituírem fontes de financiamento e usos extras ou esporádicos, assumem ao longo do tempo um caráter permanente e geralmente com uma participação relativa acima dos 30% do total das despesas (em 16 anos) e das receitas (em 19 anos).<sup>54</sup> A evolução dessas fontes e usos de recursos é mais acentuada do que a das receitas e despesas orçamentárias, denunciando uma situação real vivida pelos governos estaduais durante o regime militar, qual seja: a necessidade de atender a variadas e crescentes demandas sociais (incluindo demandas econômicas), enfrentando um sistema fiscal altamente centralizador e concentrador, com graus intensos de dependência financeira. Em termos relativos, as despesas extra-orçamentárias superaram as orçamentárias em 1971, 1972, 1973, 1974 e em 1984; já as receitas extra-orçamentárias superaram as orçamentárias em 1972, 1973, 1974 e em 1984. Entretanto, mesmo indicando a existência de alguma fragilidade financeira, esse aspecto, ao longo do tempo, não chegou a configurar um grave problema estrutural para as finanças públicas estaduais. Observe-se que a rubrica "restos a pagar" nunca chegou a ultrapassar 10% das despesas orçamentárias e, nos últimos quatro anos do período, foram inferiores a 1%. A existência de saldos financeiros (muito variáveis) contribuiu para evitar, especialmente, no início de cada período fiscal, problemas de solvência na gestão financeira.

---

<sup>54</sup>Isto, entre outros motivos, decorre da presença constante de inflação.



TABELA 4.29 - RESULTADO DO BALANÇO FINANCEIRO - PARANÁ - 1964-1984

ANO	VALORES (CR\$ mil a preços de 1984)										
	Saldo do Exercício Anterior	Receita Orçamentária	Receita Extra-Orçamentária		TOTAL RECEITA	Despesa Orçamentária	Despesas Extra-Orçamentária			TOTAL DESPESA	Saldo para Exercício Seguinte
			Depósito de Diversas Origens	Outras			Restos a Pagar	Depósito de Diversas Origens	Outras		
1964	11.409.061	297.821.000	92.446.388	57.471.132	459.147.581	277.845.552	23.688.955	89.081.981	19.350.136	409.966.624	49.180.957
1965	31.358.544	468.905.631	14.632.356	144.704.271	659.600.802	451.071.376	26.818.649	14.480.701	112.648.598	605.019.324	54.581.478
1966	39.581.375	483.341.907	16.104.656	151.490.909	690.518.847	504.313.969	20.966.741	15.519.290	111.698.448	652.498.448	38.020.399
1967	29.614.380	443.332.827	118.043.025	213.449.024	804.439.256	496.378.684	55.093.469	94.738.660	96.299.929	742.510.742	38.812.054
1968	31.244.856	545.358.486	95.028.140	271.295.575	942.927.057	537.751.652	89.069.695	90.971.681	156.547.950	874.340.978	68.586.079
1969	56.797.708	600.636.479	155.169.206	322.709.688	1.135.313.081	696.279.682	76.138.017	151.316.250	168.055.377	1.091.789.326	43.523.755
1970	36.332.880	673.556.166	158.358.515	425.032.102	1.293.279.663	712.359.577	122.447.771	139.524.655	283.467.509	1.257.799.512	35.480.151
1971	29.460.062	795.892.842	528.439.178	225.022.825	1.578.814.907	682.210.830	152.417.496	540.322.035	146.625.465	1.521.575.826	57.239.081
1972	48.935.891	796.785.568	833.414.481	204.176.196	1.883.312.136	848.821.812	72.290.603	839.521.847	77.904.533	1.838.538.795	44.773.341
1973	38.891.576	995.758.421	217.726.350	1074.614.531	2.326.990.878	973.635.924	86.513.807	214.912.380	978.355.428	2.253.417.539	73.573.339
1974	57.172.595	1.104.816.609	235.953.798	1.012.225.190	2.410.168.192	1.067.012.508	81.116.372	202.283.588	938.272.387	2.2886.84.855	121.483.337
1975	95.125.498	1.256.579.828	302.838.555	319.429.923	1.973.973.804	1.340.607.582	55.145.693	301.173.619	160.376.781	1.857.303.675	116.670.129
1976	82.585.291	1.367.480.671	310.411.944	278.545.085	2.039.022.991	1.285.870.715	85.231.928	314.989.646	228.976.797	1.915.069.086	123.953.905
1977	86.868.443	1.225.016.566	303.253.908	284.738.289	1.899.877.206	1.347.816.965	53.964.985	293.746.503	124.708.864	1.820.237.317	79.639.889
1978	57.418.817	1.517.273.925	307.403.597	451.063.988	2.333.160.327	1.528.253.281	69.436.726	300.261.366	301.666.844	2.199.618.217	133.542.110
1979	86.755.473	1.470.275.964	297.095.691	484.106.970	2.338.234.098	1.428.174.550	67.857.387	293.576.693	343.361.782	2.132.970.412	206.163.686
1980	10.296.0922	1.440.623.975	308.283.351	559.653.454	2.411.521.702	1.290.147.422	56.802.137	298.685.604	640.655.845	2.286.291.008	125.230.694
1981	59.663.763	1.489.321.803	322.849.469	433.910.310	2.305.745.351	1.411.307.934	13.492.459	316.682.502	437.083.622	2.178.566.517	127.178.834
1982	65.072.451	1.390.861.869	333.509.698	224.788.823	2.014.232.841	1.444.082.801	13.653.820	318.905.586	139.619.530	1.916.261.737	97.971.104
1983	38.490.060	1.369.700.729	302.968.487	781.289.871	2.492.449.147	1.361.008.425	15.104.986	280.556.563	687.848.056	2.344.518.030	147.931.117
1984	46.139.517	1.378.341.716	323.964.653	154.738.2807	3.295.828.693	1.341.330.108	31.467.316	304.960.561	152.887.5675	3.206.633.660	89.195.033

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.30 - RESUMO DO BALANÇO FINANCEIRO - PARANÁ - 1964-1984

ANO	DISTRIBUIÇÃO (%)										
	Saldo do Exercício Anterior	Receita Orçamentária	Receita Extra-Orçamentária		TOTAL RECEITA	Despesa Orçamentária	Despesas Extra-Orçamentária			TOTAL DESPESA	Saldo para Exercício Seguinte
			Depósito de Diversas Origens	Outras			Restos a Pagar	Depósito de Diversas Origens	Outras		
1964	2,4	64,9	20,2	12,5	100,0	67,8	5,7	21,7	4,8	100,0	10,7
1965	4,7	71,1	2,3	21,9	100,0	74,6	4,4	2,3	18,7	100,0	8,2
1966	5,7	70,0	2,4	21,9	100,0	77,3	3,2	2,3	17,2	100,0	5,5
1967	3,7	56,8	12,2	27,3	100,0	66,9	7,4	12,7	13,0	100,0	4,9
1968	3,3	57,9	10,1	28,7	100,0	61,6	10,1	10,4	17,9	100,0	7,2
1969	5,0	52,9	13,7	28,4	100,0	63,9	6,9	13,8	15,4	100,0	3,8
1970	2,8	52,1	12,3	32,8	100,0	56,7	9,7	11,0	22,6	100,0	2,7
1971	1,8	50,5	33,5	14,2	100,0	44,9	10,0	35,5	9,6	100,0	3,6
1972	2,5	42,4	44,3	10,8	100,0	46,2	3,9	45,6	4,3	100,0	2,3
1973	1,6	42,9	9,4	46,1	100,0	43,3	3,8	9,5	43,4	100,0	3,1
1974	2,4	45,8	9,8	42,0	100,0	46,6	3,6	8,8	41,0	100,0	5,0
1975	4,8	63,7	15,3	16,2	100,0	72,2	3,0	16,2	8,6	100,0	5,9
1976	4,1	67,1	15,2	13,6	100,0	67,1	4,5	16,5	11,9	100,0	6,1
1977	4,6	64,5	16,0	14,9	100,0	74,0	3,0	16,1	6,9	100,0	4,2
1978	2,5	65,0	13,2	19,3	100,0	69,5	3,2	13,6	13,7	100,0	5,7
1979	3,7	62,9	12,7	20,7	100,0	67,0	3,2	13,7	16,1	100,0	8,8
1980	4,3	59,7	12,8	23,2	100,0	56,4	2,5	13,1	28,0	100,0	5,2
1981	2,6	64,6	14,0	18,8	100,0	64,8	0,6	14,5	20,1	100,0	5,8
1982	3,2	69,1	16,6	11,1	100,0	75,4	0,7	16,6	7,3	100,0	4,8
1983	1,5	55,0	12,2	31,3	100,0	58,1	0,6	11,9	29,4	100,0	5,9
1984	1,3	41,9	9,9	46,9	100,0	41,9	0,9	9,5	47,7	100,0	2,7

FONTE: SEFI-PR/CAFE

#### 4.1.4 Resumo do Balanço Orçamentário

A tabela 4.31 apresenta o resumo do balanço orçamentário. Em praticamente todo o período de análise os déficits do orçamento de capital foram financiados por superávits do orçamento corrente, confirmando fato já apontado de que para bancar sua política de investimentos, largamente orientada por objetivos econômicos, os governos estaduais utilizaram como fator de ajuste as despesas correntes, que, por sua vez, sempre se ajustaram às receitas correntes disponíveis. Em última instância, o fator de ajuste foram as despesas com pessoal. Ao final da década de setenta, em clima de abertura política, muitos trabalhos produzidos por órgãos públicos estaduais criticavam essa orientação e defendiam a *ampliação dos serviços* com maior contratação de servidores públicos (PARANÁ, 1982; IPARDES, 1982). O resultado nos vinte anos de referência apresenta maior frequência de anos com superávit, mas, para além dessa questão, ao se observar o vaivém de resultados, chama a atenção o fato de que a gestão pública estadual demonstra ao longo do tempo capacidade de corrigir resultados negativos, evitando sua repetição e, portanto, os efeitos perversos de sua acumulação. Nunca houve mais de dois anos seguidos de déficit orçamentário. Entre 1979 e 1984, anos de franca deterioração das condições gerais de financiamento público do país, só em 1982 verificou-se déficit orçamentário.

#### 4.1.5 Dívida Pública

As tabelas 4.32 e 4.33 mostram a evolução e a participação relativa dos itens da dívida pública. Sem dúvida, o item que sofre evolução mais expressiva é a dívida fundada externa, cujos valores iniciam uma escalada ininterrupta a partir de 1977, passando por um crescimento violento entre 1982 e 1983, em conseqüência do choque externo dos juros comandado pela administração Reagan. A evolução desse estoque da dívida, seguido, numa posição relativa bem menor, pela dívida fundada interna,

responde pelo comportamento global da dívida pública estadual. Chama a atenção o fato de que o estoque de dívida flutuante em 1984 era similar ao de 1966 ou 1954. Em termos relativos, a partir de 1967, a dívida flutuante inicia uma trajetória de queda no total da dívida pública, e, em sentido oposto, a dívida fundada externa aumenta sua participação relativa, seguida pela dívida fundada interna. Esse comportamento incremental refletiu-se a partir de 1979 na elevação da participação relativa das despesas com juros e amortização nas transferências correntes e de capital, embora seu valor nunca tenha ultrapassado a marca de 24% em 1980 (juros mais amortizações) do total das despesas de transferências.

#### 4.1.6 Evolução de Alguns Indicadores de Despesas e Receitas

As tabelas 4.34 e 4.35 confirmam algumas questões já apontadas. Primeiro, a elevação da relação entre as despesas de transferências e a receita total a partir de 1977, em decorrência, de um lado, do processo de endividamento e da elevação da taxa de juros e, de outro, da desaceleração e crise da economia brasileira.<sup>55</sup> Segundo, a explosão da relação entre a dívida total e a receita total em 1983 e 1984, ainda maior quando confrontada com a receita tributária. Terceiro, a política de realizar eventuais ajustes comprimindo as despesas de custeio, observada pela tendência à redução da relação despesas de custeio/receita própria corrente.

---

<sup>55</sup>Observe-se que, a partir de 1979, o crescimento relativo das despesas com juros e amortizações diante das despesas totais expressa a maior presença do endividamento no financiamento público estadual.

TABELA 4.31 - RESUMO DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	VALORES (CR\$ mil a preços de 1984)									
	Orçamento Corrente				Orçamento de Capital				Resultado	
	Receita	Despesa	Superávit	Déficit	Receita	Despesa	Superávit	Déficit	Superávit	Déficit
1964	295.772.433	228.829.555	66.942.878	-	2.048.567	49.015.997	-	46.967.430	19.975.448	-
1965	367.401.301	294.281.102	73.120.200	-	101.504.330	156.790.274	-	55.285.945	17.834.255	-
1966	474.518.847	339.160.976	135.357.871	-	8.823.060	165.152.993	-	156.329.933	-	20.972.062
1967	442.351.852	335.179.684	107.172.168	-	980.975	161.199.000	-	160.218.025	-	53.045.857
1968	487.253.353	375.110.671	112.142.682	-	62.117.100	162.640.981	-	100.523.880	11.610.802	-
1969	569.654.404	463.470.147	106.184.257	-	30.982.075	232.808.614	-	201.826.539	-	95.642.282
1970	595.392.648	469.612.389	125.780.259	-	78.163.518	242.747.188	-	164.583.670	-	38.803.411
1971	621.363.221	521.190.201	100.173.020	-	174.529.621	161.020.628	13.508.993	-	113.682.013	-
1972	765.202.915	602.096.013	163.106.902	-	31.582.107	246.725.799	-	215.143.691	-	52.036.789
1973	943.073.414	681.377.541	261.695.873	-	52.685.006	292.258.383	-	239.573.377	22.122.497	-
1974	1.000.518.026	690.184.035	310.333.990	-	104.298.583	376.828.473	-	272.529.890	37.804.101	-
1975	1.055.493.624	755.267.728	300.225.896	-	201.086.204	585.339.853	-	384.253.650	-	84.027.754
1976	1.154.853.598	775.002.553	379.851.045	-	212.627.073	510.868.162	-	298.241.089	81.609.956	-
1977	1.098.735.418	797.769.235	300.966.183	-	126.281.148	550.047.729	-	423.766.582	-	122.800.399
1978	1.135.311.210	848.531.219	286.779.991	-	381.962.715	679.722.062	-	297.759.347	-	10.979.356
1979	1.109.054.583	920.114.815	188.939.767	-	361.221.382	508.059.735	-	146.838.353	42.101.414	-
1980	1.266.398.411	859.443.750	406.954.661	-	174.225.564	430.703.671	-	256.478.108	150.476.553	-
1981	1.268.544.004	942.203.520	326.340.484	-	220.777.805	469.104.414	-	248.326.609	78.013.875	-
1982	1.172.398.332	1.041.748.967	130.649.365	-	218.463.537	402.333.834	-	183.870.297	-	53.220.932
1983	1.066.440.943	988.125.383	78.315.559	-	303.259.783	372.883.038	-	69.623.255	8.692.304	-
1984	1.158.341.748	969.619.956	188.721.792	-	219.999.968	371.710.152	-	151.710.184	37.011.608	-

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.32 - DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	DÍVIDA (CR\$ mil a preços de 1984)								TOTAL DA DÍVIDA
	Flutuante				Consolidada				
	Restos a Pagar	Depósitos Diversas Origens	Outras Contas	Total	Fundada Externa	Fundada Interna	Outras Contas	Total	
1956	102.937.577	7.833.537	8.384.333	119.155.447	1.652.387	52.080.783	673.195	54.406.365	173.561.812
1957	132.100.750	13.933.548	10.825.295	156.859.593	1.232.583	54.019.293	643.087	55.894.963	212.754.556
1958	150.782.361	18.539.592	3.224.277	172.546.230	900.901	48.648.649	568.990	50.118.540	222.664.770
1959	75.602.202	15.691.673	10.289.057	101.582.932	584.996	37.026.841	412.939	38.024.776	139.607.708
1960	207.137.151	17.363.515	39.440.746	263.941.412	426.098	35.712.383	266.312	36.404.793	300.346.205
1961	166.090.167	18.810.727	1.515.740	186.416.634	3.595.025	46.929.654	2.914.886	53.439.565	239.856.199
1962	122.145.329	17.339.485	3.857.491	143.342.305	3.793.412	39.010.639	1.922.336	44.726.387	188.068.692
1963	66.318.328	13.745.981	2.265.419	82.329.728	2.440.807	30.802.397	1.096.171	34.339.375	116.669.103
1964	53.063.260	10.580.427	1.384.893	65.028.580	2.202.018	17.581.617	575.440	20.359.075	85.387.655
1965	35.617.142	6.897.901	2.612.397	45.127.440	1.404.041	9.970.158	1.849.225	13.223.424	58.350.864
1966	79.182.262	5.587.583	2.146.341	86.916.186	1.369.401	6.877.162	280.266	8.526.829	95.443.015
1967	122.142.393	4.538.735	7.661.274	134.342.402	1.098.415	5.109.358	218.302	6.426.075	140.768.477
1968	107.401.063	7.710.275	2.193.402	117.304.740	11.567.637	3.802.861	477.165	15.847.663	133.152.403
1969	183.151.263	10.237.091	2.855.406	196.243.760	28.279.572	2.578.155	268.961	31.126.688	227.370.448
1970	255.841.080	27.378.838	3.815.368	287.035.286	80.371.079	2.010.719	224.524	82.606.322	369.641.608
1971	166.488.964	10.850.481	13.483.455	190.822.900	184.928.717	6.252.993	186.428	191.368.138	382.191.038
1972	151.589.203	12.609.372	21.495.593	185.694.168	177.994.050	813.297	571.491	179.378.838	365.073.006
1973	108.715.009	13.766.879	3.418.962	125.900.850	140.272.246	959.642	138.446	141.370.334	267.271.184
1974	75.493.617	44.368.218	5.682.074	125.543.909	144.535.121	22.134.370	-	166.669.491	292.213.400
1975	126.150.828	36.406.728	38.239.282	200.796.838	207.111.534	36.639.548	-	243.751.082	444.547.920
1976	95.818.068	21.193.111	1.540.808	118.551.987	291.265.689	53.659.139	-	344.924.828	463.476.815
1977	110.834.673	24.359.659	58.015.053	193.209.385	247.639.357	61.467.464	-	309.106.821	502.316.206
1978	112.793.238	24.705.073	84.945.059	222.443.370	418.330.432	129.283.270	-	547.613.702	770.057.072
1979	88.191.470	20.468.686	125.888.834	234.548.990	707.823.910	196.628.672	-	904.452.582	1.139.001.572
1980	30.774.744	19.820.085	61.532	50.656.361	588.299.528	124.948.411	-	713.247.939	763.904.300
1981	32.139.952	15.609.866	6.715	47.756.533	632.987.633	119.204.954	-	752.192.587	799.949.120
1982	41.524.176	22.591.088	16.325.155	80.440.419	689.743.815	173.099.374	-	862.843.189	943.283.608
1983	108.808.287	31.287.320	7.482.411	147.578.018	1.194.799.821	267.713.532	-	1.462.513.353	1.610.091.371
1984	61.803.716	28.762.565	421	90.566.702	1.224.207.367	312.046.688	-	1.536.254.055	1.626.820.757

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.33 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1956-1984

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)								TOTAL DA DÍVIDA
	Dívida Flutuante				Dívida Consolidada				
	Restos a pagar	Depósitos diversas origens	Outras contas	Total	Fundada Externa	Fundada Interna	Outras contas	Total	
1956	59,3	4,5	4,8	68,6	1,0	30,0	0,4	31,4	100,0
1957	62,1	6,5	5,1	73,7	0,6	25,4	0,3	26,3	100,0
1958	67,7	8,3	1,5	77,5	0,4	21,8	0,3	22,5	100,0
1959	54,2	11,2	7,4	72,8	0,4	26,5	0,3	27,2	100,0
1960	69,0	5,8	13,1	87,9	0,1	11,9	0,1	12,1	100,0
1961	69,2	7,9	0,6	77,7	1,5	19,6	1,2	22,3	100,0
1962	64,9	9,2	2,1	76,2	2,0	20,7	1,1	23,8	100,0
1963	56,8	11,8	1,9	70,5	2,1	26,4	1,0	29,5	100,0
1964	62,1	12,4	1,6	76,1	2,6	20,6	0,7	23,9	100,0
1965	61,0	11,8	4,5	77,3	2,4	17,1	3,2	22,7	100,0
1966	83,0	5,9	2,2	91,1	1,4	7,2	0,3	8,9	100,0
1967	86,8	3,2	5,4	95,4	0,8	3,6	0,2	4,6	100,0
1968	80,7	5,8	1,6	88,1	8,6	2,8	3,5	11,9	100,0
1969	80,6	4,5	1,2	86,3	12,4	1,2	0,1	13,7	100,0
1970	69,2	7,4	1,0	77,6	21,7	0,6	0,1	22,4	100,0
1971	43,6	2,8	3,5	49,9	48,4	1,7	-	50,1	100,0
1972	41,5	3,5	5,9	50,9	48,8	0,2	0,1	49,1	100,0
1973	40,7	5,1	1,3	47,1	52,5	0,4	-	52,9	100,0
1974	25,8	15,2	1,9	42,9	49,5	7,6	-	57,1	100,0
1975	28,4	8,2	8,6	45,2	46,6	8,2	-	54,8	100,0
1976	20,7	4,6	0,3	25,6	62,8	11,6	-	74,4	100,0
1977	22,1	4,8	11,6	38,5	49,3	12,2	-	61,5	100,0
1978	14,6	3,2	11,1	28,9	54,3	16,8	-	71,1	100,0
1979	7,7	1,8	11,1	20,6	62,1	17,3	-	79,4	100,0
1980	4,0	2,6	-	6,6	77,0	16,4	-	93,4	100,0
1981	4,0	2,0	-	6,0	79,1	14,9	-	94,0	100,0
1982	4,4	2,4	1,7	8,5	73,1	18,4	-	91,5	100,0
1983	6,8	1,9	0,5	9,2	74,2	16,6	-	90,8	100,0
1984	3,8	1,8	-	5,6	75,2	19,2	-	94,4	100,0

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.34 - RELAÇÕES COM A RECEITA - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	RELAÇÕES (%)				
	Transferências/Receita Total	Dívida/Receita Total	Despesa Custeio/Receita Própria Corrente	Transferências Correntes/Receita Tributária	Dívida/Receita Tributária
1964	0,5	28,7	54,5	0,5	29,4
1965	1,0	12,4	53,0	1,3	16,3
1966	1,7	19,7	46,7	1,8	20,8
1967	4,4	31,8	53,4	4,7	34,0
1968	9,7	24,2	50,8	0,4	28,1
1969	3,7	37,9	53,9	1,9	42,4
1970	5,0	54,9	56,5	2,3	67,3
1971	5,7	48,0	61,2	2,7	68,2
1972	5,8	45,8	52,0	2,2	52,8
1973	7,8	26,8	53,3	3,0	31,6
1974	7,9	26,4	48,4	3,4	33,1
1975	7,1	35,4	48,5	3,3	47,0
1976	7,5	33,9	44,9	3,6	44,5
1977	11,5	41,0	46,1	5,0	50,7
1978	10,4	50,8	48,9	6,5	76,9
1979	10,5	77,5	51,0	7,2	119,9
1980	13,7	52,0	38,7	9,2	70,3
1981	13,2	53,7	40,2	9,7	79,2
1982	14,5	67,8	49,0	10,4	96,6
1983	12,1	117,6	48,7	10,0	174,2
1984	9,8	118,0	41,7	7,8	161,7

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.35 - RELAÇÕES COM A DESPESA - PARANÁ - 1964-1984

ANOS	RELAÇÕES (%)						
	Despesa Corrente/Despesa Total	Receita Própria/Despesa Total	Despesa com Pessoal/Despesa Total	Despesa com Obras Públicas/despesa Total	Despesa com Amortização e Juros/ Despesa Total	Restos a Pagar/Despesa Total	Receita Corrente/Despesa Corrente
1964	82,4	105,9	58,4	7,9	0,6	8,5	129,3
1965	65,2	80,4	44,1	3,8	0,6	5,9	124,8
1966	67,3	92,5	45,5	5,3	0,3	4,2	139,9
1967	67,5	85,2	48,1	14,2	0,3	11,1	132,0
1968	69,3	90,3	48,0	12,8	0,2	16,6	129,9
1969	66,6	80,4	45,7	20,4	0,6	10,9	122,9
1970	65,9	81,8	48,4	19,9	0,3	17,2	126,8
1971	76,4	88,9	58,9	10,8	5,3	22,3	119,2
1972	70,9	88,4	49,8	10,5	6,4	8,5	127,1
1973	70,0	94,2	46,1	12,9	2,9	8,9	138,4
1974	64,7	91,0	43,5	15,1	2,6	7,6	145,0
1975	56,3	76,4	43,2	13,9	6,1	4,1	139,8
1976	81,7	86,9	45,5	18,3	4,6	6,6	149,0
1977	59,2	77,9	44,5	19,8	5,7	4,0	137,7
1978	55,5	70,0	41,7	24,5	6,9	4,5	133,8
1979	64,4	72,9	47,2	12,8	12,3	4,8	120,5
1980	66,6	90,6	47,7	8,7	12,9	4,4	147,4
1981	66,8	82,9	47,0	9,5	8,7	1,0	134,6
1982	72,1	74,1	53,3	8,6	7,0	0,1	112,5
1983	72,6	71,5	53,6	0,2	10,2	1,1	107,9
1984	72,3	80,5	51,6	0,6	11,2	2,3	119,5

FONTE: SEFI-PR/CAFE



## 4.2 EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE A RECEITA E A DESPESA ORÇAMENTÁRIA COM A RENDA INTERNA E O PRODUTO INTERNO BRUTO ESTADUAL

O período de análise, 1964-1984, apresenta duas séries distintas: uma, baseada na renda interna estadual entre 1964 e 1969, e a outra, baseada no produto interno bruto estadual a custo de fatores. Em que pesem as diferenças metodológicas no denominador, é possível constatar duas tendências bem diferentes: até 1969, todas as relações mostram evolução positiva das receitas – 1966 foi considerado um ano atípico em termos de crescimento do ICM – e das despesas orçamentárias diante da renda interna estadual; a partir de 1970, observa-se um recuo desses agregados diante do produto interno bruto estadual, com uma exceção, representada pela acentuada elevação da relação dívida pública/produto interno bruto em 1983 e 1984 (tabelas 4.36 e 4.37).

TABELA 4.36 - RELAÇÕES COM A RENDA INTERNA - PARANÁ - 1964-1969

ANOS	RELAÇÕES (%)				
	IVC/ Renda Interna	Receita Total/Renda Interna	Despesa Total/Renda Interna	Dívida Pública/ Renda Interna	Receita Tributária/ Renda Interna
1964	6,2	7,2	6,7	2,1	7,0
1965	6,8	9,9	9,6	1,2	7,6
1966	9,3	10,2	10,6	2,0	10,0
1967	7,6	8,5	9,5	2,7	8,0
1968	8,4	10,2	10,0	2,5	8,8
1969	7,8	9,2	10,6	3,5	8,2

FONTE: SEFI-PR/CAFE

TABELA 4.37 - RELAÇÕES COM O PIB A CUSTO DE FATORES - PARANÁ - 1970-1984

ANOS	RELAÇÕES (%)				
	ICM/PIB - ACF	Receita Total/ PIB - ACF	Despesa Total/ PIB - ACF	Dívida Pública/ PIB - ACF	Receita Tributária/ PIB - ACF
1970	6,9	9,2	9,7	5,0	7,5
1971	5,6	8,5	7,3	4,1	6,0
1972	5,7	7,0	7,5	3,2	6,1
1973	6,1	7,5	7,3	2,0	6,3
1974	5,2	6,8	6,5	1,8	5,4
1975	4,9	6,9	7,4	2,4	5,2
1976	5,2	7,2	6,8	2,4	5,5
1977	4,4	5,7	6,3	2,3	4,6
1978	4,4	7,1	7,1	3,6	4,6
1979	3,9	6,3	6,1	4,9	4,1
1980	3,9	5,6	5,0	2,9	4,1
1981	4,0	6,1	5,8	3,3	4,1
1982	4,0	6,0	6,2	4,0	4,2
1983	4,0	6,2	6,1	7,3	4,1
1984	5,2	6,1	5,9	7,2	4,4

FONTE: SEFI-PR/CAFE

Esses movimentos são relativamente coerentes com uma questão já colocada antes, e que se refere ao fato de que as autoridades responsáveis pela gestão pública estadual ajustavam o montante das despesas ao patamar de receitas disponíveis. Já estas evoluíram sempre abaixo da produção interna estadual, em consequência de quatro fatores que não necessariamente revelam falta de dinamismo da arrecadação. O primeiro fator envolve a avaliação de que a reforma tributária de 1966 não privilegiou estados com o perfil produtivo do Paraná (PARANÁ, 1976, p. 9-16):

Assim a característica do Estado do Paraná de exportador de matérias-primas e importador de produtos industrializados implica, do ponto de vista da política tributária em: a) evasão do tributo, pois maior arrecadação se dá no Estado industrializador, onde se gera a maior parcela de valor adicionado, b) importação líquida de crédito, dada a diferença entre os créditos exportados devido à saída de insumos, e os importados, provenientes da entrada de produtos industrializados. Essa situação repercute como fator de redução da arrecadação.

Contribuem para reduzir ainda mais o desempenho a política de incentivos fiscais à exportação de produtos industrializados, pela qual o governo federal impunha aos governos estaduais a extensão dos benefícios concedidos no pagamento do imposto sobre produtos industrializados (IPI) ao tributo estadual (ICM). Os autores ainda apontam que os governos estaduais são levados a enveredar para políticas de industrialização visando integrar nos limites estaduais as estruturas produtivas, manipulando os instrumentos disponíveis de modo não tradicional ou extra fiscal (dilação de prazos, por exemplo) para atrair investimentos mediante uma verdadeira guerra fiscal. Posteriormente, a Secretaria das Finanças, ao quantificar os benefícios fiscais em relação à arrecadação de ICM em 1979, chega a um percentual de 56,8% (PARANÁ, 1982, p. 34). E, também, aponta a redução das alíquotas sobre as operações internas, as interestaduais e as exportações.

O segundo fator encontra explicação na desaceleração e crise da economia brasileira e no chamado *drive* exportador. Esse fenômeno, provavelmente, superou os possíveis efeitos positivos originados pela intensificação da agroindustrialização e

instalação de ramos industriais pesados, principalmente ligados à produção de insumos básicos, bens de capital e transportes, a partir da segunda metade dos anos setenta. Um terceiro fator envolve considerações sobre o gasto tributário envolvido com a utilização do ICM enquanto instrumento de promoção industrial, a qual, como já visto no capítulo anterior, não foi tímida. Finalmente, um quarto fator, não avaliado neste trabalho, é o que se refere a deficiências do sistema fisco-arrecadador.

#### 4.3 SÍNTESE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS CONSOLIDADAS: ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA, ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA E ATIVIDADE EMPRESARIAL

A análise precedente, mesmo revelando aspectos específicos da gestão pública estadual e das escolhas realizadas para realizar objetivos econômicos estratégicos, não exaure o universo da intervenção pública estadual, já que omite as empresas públicas estaduais e o setor financeiro público. Essas entidades apenas são visualizadas, parcialmente, na rubrica relativa a "inversões financeiras" ou nas "transferências correntes e de capital", no caso em que os investimentos em infra-estrutura sejam realizados por alguma entidade da administração descentralizada (é o caso do Departamento Estadual Rodoviário – DER, responsável pelos investimentos em rodovias estaduais). No Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, do governo federal, na clivagem "administração direta" e "administração indireta", esta última teria que cobrir, além de fundações e autarquias, as empresas públicas e o setor financeiro. Na impossibilidade de atender a esse requisito no âmbito do balanço orçamentário, o governo estadual convencionou denominar os níveis administrativos de "administração centralizada e descentralizada", expressando, portanto, um campo mais restrito do que o da lei (IPARDES, 1980, p. 13).

O trabalho da Secretaria de Finanças (PARANÁ, 1982) foi um dos poucos trabalhos realizados no estado com o propósito de integrar analiticamente o setor público

estadual incorporando as empresas e o setor financeiro público. Seu título, *Autonomia política e dependência financeira: uma análise das relações intergovernamentais*, é sintomático, pois expressa as tensões provocadas no sistema federativo brasileiro pelo esgotamento do padrão de financiamento público e, ao mesmo tempo, pela decadência do regime militar hipercentralizador.

Na verdade, as conclusões desse trabalho reforçam algumas questões que vêm sendo colocadas. Ao ampliar o espectro do financiamento público estadual e dos canais de gasto, observa-se a adesão das entidades aos mesmos princípios norteadores da gestão orçamentária que foram revelados antes: concentração elevada de investimentos em poucas funções públicas consideradas estratégicas, prudência em relação à contratação de empréstimos, um controle relativamente rigoroso dos gastos correntes, especificamente com pessoal, e o predomínio dos gastos com objetivos econômicos (investimentos) sobre os gastos sociais.

As funções que mais explicam o crescimento das despesas do setor público paranaense são, por ordem de importância, Governo e Administração Geral, Energia, Transporte e Comunicações, Educação e Cultura e Intermediários Financeiros. Somente estas funções foram responsáveis por 76% do total da despesa em 1965; 84% em 1970; 80% em 1975 e 81% em 1979. (PARANÁ, 1982, p. 9)

Dessas funções, Energia e Intermediários Financeiros eram cobertos pela atividade empresarial do governo por meio da Copel, Banestado e Badep (com atuação mais expressiva a partir de 1975). Transporte e Comunicações, por sua vez, desdobrava-se em dois níveis de governo: administração descentralizada e atividade empresarial. A primeira, presente, principalmente, no programa Transporte Rodoviário e financiada pela administração centralizada mediante transferências intragovernamentais; a segunda, presente na Administração Portuária e Comunicações. Até 1970, o esforço estadual na área de serviços de telecomunicações traduzia-se em forte ponderação da atividade empresarial no conjunto das despesas públicas consolidadas. A partir de 1975, o controle acionário da empresa estadual passou à Telebras. A função Intermediários

Financeiros, entre 1965 e 1979, elevou sua participação relativa na despesa consolidada de 4% para 15% (a administração centralizada pelas despesas com inversões financeiras capitalizava essa função). Observe-se que a estruturação e expansão da malha de atendimento do banco comercial estadual implicou uma elevação das despesas de consumo nessa função entre 1975 e 1979.

A concentração das despesas nessas funções, notadamente em Energia e Transporte e Comunicações, antecede a reforma tributária de 1966 e o *enforcement* fiscal centralizador posterior. Essas áreas de gastos eram cruciais na etapa de ocupação territorial do Paraná e, depois, para sustentar o processo de industrialização complementar ao centro dinâmico do país. Observa-se que a convergência de objetivos entre o governo federal e o estadual no que se refere à realização de investimentos maciços em serviços de infra-estrutura e controle sobre a expansão das despesas correntes com pessoal não foi consequência de uma situação de dependência financeira, haja vista o pouco peso relativo das transferências intergovernamentais no financiamento público estadual e, portanto, a constatação de um grau relativamente baixo de submissão às vinculações estabelecidas pelo nível superior de governo. Tratava-se, portanto, de uma convergência política produzida pela dinâmica de desenvolvimento regional, relativamente desconcentradora no plano espacial, que favorecia a inserção produtiva do estado do Paraná, vizinho do núcleo industrial do país. O exame da evolução do setor público estadual demonstra que os gestores estaduais potencializaram a articulação produtiva que a dinâmica de desenvolvimento regional e nacional colocava.

Talvez, o ponto mais importante a destacar aqui não seja a situação relativamente mais confortável do estado do Paraná neste federalismo dependente e desordenado e, sim, que o equilíbrio financeiro e institucional é usado para acentuar um dos marcos da modernização conservadora realizada durante o regime autoritário: a despreocupação com as políticas sociais (exceto na função Educação) e a idéia de que o bem-estar pode ser apenas determinado pela acumulação de capital, para a qual é

dirigida a capacidade fiscal. Nessa década, os fluxos migratórios para outros estados que a modernização da agricultura gerou permitiram um certo amortecimento das demandas sociais e menor velocidade das taxas de urbanização.

Na próxima seção, serão analisados a evolução e o comportamento das finanças públicas estaduais durante os anos de democratização, crise e reforma do Estado.

#### 4.4 AS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS PARANAENSES DURANTE AS ETAPAS DE TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA - 1985-2002

É fato conhecido que os ideólogos do regime militar conseguiram impor um cronograma de abertura política marcado pelo descompasso da sua realização entre os diversos níveis da Federação. Assim, em 1981, foram realizadas eleições diretas para os governos estaduais; em 1984, um colégio eleitoral elegeu, de modo indireto, o primeiro presidente civil depois de 1964; em fevereiro de 1987, os membros do Congresso assumiram a função de escrever uma constituição democrática, adicionando essa incumbência maior aos trabalhos ordinários (a tese de uma assembléia constituinte especificamente eleita para esse fim foi voto vencido); em 1989, foram realizadas eleições diretas para Presidente da República e pela primeira vez na história aplicou-se o sufrágio universal. A transição por partes, evitando mudanças coincidentes em todos os níveis de governo, talvez tenha funcionado, segundo aqueles ideólogos, como um modo de coibir rupturas ou fraturas políticas muito radicais. O federalismo gerado nesse processo de transição tutelada pouco dizia sobre o país, a nação enquanto construção coletiva. Os interesses locais, num cenário quase permanente de restrições fiscais generalizadas, demonstravam-se incapazes de incorporar questões mais amplas referenciadas ao espaço nacional. Com o regime militar sucumbiu um conceito de nação sem sociedade, mas a herança deixada impediu que a democracia conseguisse reinventar o conceito de nação. A descentralização gerada num cenário de crise do Estado e da economia, na incapacidade de produzir caminhos soberanos, foi impregnada pelos

interesses regionais fragmentados. Numa visão bastante pessimista, poder-se-ia afirmar que a descentralização ocorreu em demérito da visão nacional dos problemas econômicos e sociais brasileiros. Favoreceu-se a construção de uma visão dos problemas públicos de curto espectro, municipal, sem ponderação das questões nacionais, comuns, que obrigariam a realizar acordos e compromissos cooperativos no âmbito federativo.

Durante a década de oitenta, o cenário macroeconômico instável (recessão, dívida externa, inflação crônica, juros exorbitantes e encurtamento generalizado dos horizontes temporais do cálculo econômico) encarregou-se de anular os possíveis efeitos positivos da descentralização do bolo tributário (mais claramente em direção aos municípios). Por outro lado, a crise fiscal e financeira do Estado atingia mais duramente o governo federal, que, gradativamente, ia perdendo capacidade de planejamento, coordenação e execução de políticas nacionais e efetividade no campo da política econômica. Assim, nessa trilha de abertura política "gradual" e descentralização não coordenada, chegou-se ao congresso constituinte de 1988; independentemente dos méritos cidadãos da nova Carta, a elaboração do seu capítulo tributário mostrou posições impregnadas de interesses regionais e poucos itens a suscitar consensos, a não ser o desejo comum dos governos subnacionais de aumentar receitas à custa da combalida União, sem articular uma redefinição em âmbito federativo dos encargos ou atribuições das partes.

Em alguma medida, é possível afirmar, a descentralização política e fiscal não entrou em colapso, pois a União assumia os impactos da crise fiscal e financeira dos governos subnacionais, especialmente dos governos estaduais, realizando periodicamente rolagens de dívidas a serem incorporadas ao seu gigantesco estoque.

Nesses anos de transição democrática, de dificuldades econômicas generalizadas e de progressiva crise de financiamento, as finanças públicas do estado do Paraná, mesmo que submetidas às condições gerais de deterioração das bases tributárias, de queda dos investimentos e de aumento das despesas com juros, mostraram-se em

situação relativamente mais confortável, preservando certa capacidade de correção de desequilíbrios e de intervenção, envolvendo nessa avaliação suas empresas públicas e seu banco público estadual. Novamente, presencia-se uma marca da gestão pública estadual: a sua disciplina fiscal. Esse cenário, que não afasta do seu horizonte turbulências e problemas advindos da crise do Estado e da Federação, sustenta-se até 1994/1995, quando começam a aparecer mudanças importantes na composição das receitas, indicando aumento do endividamento e da dependência financeira intergovernamental.

#### 4.4.1 Comportamento das Receitas Orçamentárias

Os dados disponíveis (tabelas 4.38 e 4.39) apresentam enorme variabilidade ao longo do período em consequência dos componentes da instabilidade econômica (inflação crônica, juros elevados e alterações constantes no câmbio) na década de oitenta e parte dos anos noventa, das mudanças na estrutura econômica e na política econômica e, por último, mas não menos importante, dos distintos perfis da gestão pública estadual em sucessivos ciclos de governo.

A receita total reage positivamente à recuperação iniciada em 1985 e que culmina em 1986, durante a primeira fase do Plano Cruzado. O pico atingido nesse ano só será ultrapassado dez anos depois, em 1996. Esse movimento é comandado pelas receitas tributárias, mais especificamente pelo comportamento positivo do ICM. O patamar atingido em 1986 só vai ser superado em 2001 (ICMS), confirmando o comportamento medíocre da economia brasileira nesse período de 18 anos. Alguns indicadores ajudam a perceber como o principal imposto estadual reagiu positivamente à dinamização do mercado interno brasileiro ocorrida na primeira fase do Plano Cruzado: em 1986 observou-se a maior participação relativa do imposto no PIB estadual (6,52%) e também, refletindo aspectos da reativação da economia estadual, a maior participação relativa do imposto arrecadado no Paraná diante do total arrecadado no país (6,58%).



TABELA 4.38 - RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	VALORES (R\$ mil a preços de 2002)																TOTAL DA RECEITA
	Receitas Correntes										Receitas de Capital						
	Tributária			Transferências Correntes				Outras Receitas Correntes			Total Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Capital	
	ICMS	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Demais Receitas Correntes							
1985	3.289.174	...	3.410.347	...	...	...	351.349	...	...	772.681	4.534.378	1.110.447	...	339.547	...	1.505.308	6.039.685
1986	4.980.107	...	5.258.824	...	...	...	170.167	...	...	198.576	5.627.567	875.081	...	445.608	...	1.322.791	6.950.360
1987	4.058.302	...	4.218.609	...	...	...	191.923	...	...	236.232	4.646.764	1.085.289	...	394.020	...	1.516.129	6.162.893
1988	3.433.488	...	3.563.558	...	...	...	117.336	...	...	338.268	4.019.162	592.750	...	395.383	...	1.052.031	5.071.193
1989	4.077.557	...	4.211.917	...	...	...	277.115	...	...	207.297	4.696.329	214.331	...	205.847	...	426.717	5.123.048
1990	4.343.512	...	4.521.665	...	...	...	655.674	...	...	425.191	5.602.530	372.953	...	89.891	...	470.360	6.072.890
1991	3.866.801	...	4.021.634	...	...	...	602.370	...	...	568.889	5.192.893	77.893	...	77.694	...	162.723	5.355.617
1992	2.722.771	...	2.889.801	...	...	...	595.065	...	...	678.438	4.163.304	105.654	...	1.697	...	119.908	4.283.214
1993	2.459.122	...	2.628.671	...	...	...	625.452	...	...	888.371	4.142.494	115.753	...	-	...	500.261	4.642.755
1994	3.442.598	...	3.586.413	...	...	...	721.381	...	...	850.254	5.158.048	195.454	...	-	...	234.515	5.392.565
1995	3.614.773	...	3.954.333	...	...	...	1.123.170	...	...	761.725	5.839.229	567.148	...	-	...	629.381	6.468.609
1996	3.704.323	198.731	3.903.053	447.661	221.599	593.204	1.262.464	153.937	1.277.385	1.431.322	6.596.840	238.998	724.376	11.572	72.360	1.047.306	7.644.146
1997	3.411.618	212.822	3.624.440	465.899	259.242	895.912	1.621.053	153.403	1.539.449	1.692.852	6.938.345	312.891	671.992	7.354	61.508	1.053.746	7.992.091
1998	3.360.824	225.254	3.586.077	499.511	307.661	923.946	1.731.117	138.130	2.249.273	2.387.404	7.704.598	680.595	1.046.527	23.384	75.586	1.826.092	9.530.690
1999	3.574.771	215.363	3.790.134	496.973	300.573	898.434	1.695.981	120.590	1.963.454	2.084.044	7.570.159	7.729.683	10.803	19.720	132.086	7.892.292	15.462.451
2000	3.947.062	239.508	4.186.569	517.630	298.094	1.203.425	2.019.149	117.959	1.813.082	1.931.042	8.136.760	344.249	4.124.989	19.550	114.286	4.603.075	12.739.834
2001	5.509.999	424.289	5.934.288	551.965	300.005	1.716.420	2.568.390	19.969	327.044	347.013	9.634.881	208.906	4.746	46.444	219.455	479.552	10.114.433
2002	5.580.693	715.282	6.295.975	...	...	...	2.293.874	32.813	691.127	723.939	9.324.709	240.264	183.833	35.205	158.089	617.390	9.942.099

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

TABELA 4.39 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	DISTRIBUIÇÃO (%)																TOTAL DA RECEITA
	Receitas Correntes										Receitas de Capital						
	Tributária			Transferências Correntes				Demais Receitas Correntes			Total Receitas Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Receitas de Capital	
	ICM	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Finan-ceiras	Outras Transf. Correntes	Total							
1985	54,46	...	56,47	...	...	...	5,82	...	...	12,79	75,08	18,39	...	5,62	...	24,92	100,00
1986	71,65	...	75,66	...	...	...	2,45	...	...	2,86	80,97	12,59	...	6,41	...	19,03	100,00
1987	65,85	...	68,45	...	...	...	3,11	...	...	3,83	75,40	17,61	...	6,39	...	24,60	100,00
1988	67,71	...	70,27	...	...	...	2,31	...	...	6,67	79,25	11,69	...	7,80	...	20,75	100,00
1989	79,59	...	82,22	...	...	...	5,41	...	...	4,05	91,67	4,18	...	4,02	...	8,33	100,00
1990	71,52	...	74,46	...	...	...	10,80	...	...	7,00	92,25	6,14	...	1,48	...	7,75	100,00
1991	72,20	...	75,09	...	...	...	11,25	...	...	10,62	96,96	1,45	...	1,45	...	3,04	100,00
1992	63,57	...	67,47	...	...	...	13,89	...	...	15,84	97,20	2,47	...	0,04	...	2,80	100,00
1993	52,97	...	56,62	...	...	...	13,47	...	...	19,13	89,22	2,49	...	-	...	10,78	100,00
1994	63,84	...	66,51	...	...	...	13,38	...	...	15,77	95,65	3,62	...	-	...	4,35	100,00
1995	55,88	...	61,13	...	...	...	17,36	...	...	11,78	90,27	8,77	...	-	...	9,73	100,00
1996	48,46	2,60	51,06	5,86	2,90	7,76	16,52	2,01	16,71	18,72	86,30	3,13	9,48	0,15	0,95	13,70	100,00
1997	42,69	2,66	45,35	5,83	3,24	11,21	20,28	1,92	19,26	21,18	86,82	3,92	8,41	0,09	0,77	13,18	100,00
1998	35,26	2,36	37,63	5,24	3,23	9,69	18,16	1,45	23,60	25,05	80,84	7,14	10,98	0,25	0,79	19,16	100,00
1999	23,12	1,39	24,51	3,21	1,94	5,81	10,97	0,78	12,70	13,48	48,96	49,99	0,07	0,13	0,85	51,04	100,00
2000	30,98	1,88	32,86	4,06	2,34	9,45	15,85	0,93	14,23	15,16	63,87	2,70	32,38	0,15	0,90	36,13	100,00
2001	54,48	4,19	58,67	5,46	2,97	16,97	25,39	0,20	3,23	3,43	95,26	2,07	0,05	0,46	2,17	4,74	100,00
2002	56,13	7,19	63,33	...	...	...	23,07	0,33	6,95	7,28	93,79	2,42	1,85	0,35	1,59	6,21	100,00

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

Entre 1987 e 1992, verificou-se um movimento quase contínuo de retração da receita total com breves intervalos de recuperação pouco consistentes. Nesse último ano registrou-se a menor marca do período. Novamente, tal comportamento parece seguir o péssimo desempenho do ICMS que, em 1992 e 1993, apresentou suas piores marcas.

Entre 1992 e 1999, em que pese o espetacular aumento da receita total, observa-se uma progressiva perda de importância relativa da receita corrente no financiamento público (de 97,20% em 1992 para 48,96% em 1999), com o recuo, em termos relativos, da receita tributária e, dentro desta, do ICMS, cuja participação relativa cai de 79,59% em 1989 para 23,12% em 1999. Observe-se que, esse movimento de alteração da participação relativa das receitas correntes, mais do que indicar queda da arrecadação, mostra o espetacular crescimento das operações de crédito em 1999. Constata-se no período em questão uma elevação da participação relativa das transferências correntes (5,41% em 1989 para uma média de 18% entre 1998 e 2002) e da rubrica "outras receitas correntes". Esse movimento mais recente de perda de importância relativa das receitas tributárias e de aumento das transferências correntes indica um aumento da dependência financeira estadual, que rompe com um padrão anterior bastante resistente.

Como já foi dito, o comportamento das receitas de capital durante o período em análise é determinado principalmente pelas operações de crédito e alienação de bens; apesar das oscilações acentuadas, é possível visualizar quatro intervalos diferentes. O primeiro, entre 1985 e 1988, caracteriza-se por patamares bastante elevados, com uma participação relativa média de 22% nas receitas orçamentárias. Nesses anos, as receitas de capital sofrem a influência direta da utilização rotineira das chamadas operações ARO (antecipação de receita orçamentária). No segundo intervalo, entre 1989 e 1995, foi realizado um ajuste nas contas estaduais que envolveu os dois últimos anos do governo Álvaro Dias e os três primeiros do governo Roberto Requião, refletindo na redução das receitas de capital para uma participação média de 6,5%. Como parte do ajuste, é preciso lembrar que, na segunda metade da gestão Dias, realizou-se uma

mini-reforma administrativa para reduzir gastos de pessoal e poder atender ao pagamento de juros, o que envolveu a extinção, em 1990, de órgãos da administração indireta e do banco estadual de desenvolvimento (Badep). A queda das receitas de capital expressa, também, as dificuldades gerais de financiamento impostas pela retenção da poupança financeira e o endurecimento nas relações intergovernamentais provocadas pelo governo Collor. O terceiro intervalo, entre 1996 e 2000, mostra uma explosão das receitas de capital que, em 1999 e 2000, apresentaram as maiores marcas históricas, chegando a representar 51% e 36%, respectivamente, do total das receitas. Em 1999, essa elevação foi comandada pela rubrica operação de crédito, que representou 50% das receitas totais; em 2000, a responsável foi a rubrica alienação de bens, que representou 32% das receitas totais. O valor expressivo dessas contas traduz a renegociação da dívida pública estadual junto ao Banco Central e a privatização do Banestado. Finalmente, o quarto intervalo (2000-2002) caracteriza-se por redução violenta das receitas de capital para uma média de 5% das receitas totais em 2000 e 2001, queda que impactou negativamente as receitas totais, apesar do crescimento das receitas tributárias comandadas pelo desempenho favorável do ICMS (em processo de recuperação desde 1998).

#### 4.4.2 Evolução das Receitas Orçamentárias Paranaenses em Relação ao Conjunto dos Estados Brasileiros e ao PIB Estadual

Na tabela 4.40, os dados confirmam a principal questão até aqui apontada, qual seja: um movimento quase ininterrupto até 2000 de perda de importância relativa da receita tributária no conjunto do financiamento público estadual. Essa tendência à queda traduz o comportamento do ICM/ICMS. A resposta para o desempenho negativo do principal tributo estadual no cenário nacional envolve múltiplas considerações, quase todas polêmicas, sobre o desempenho da economia brasileira, a distribuição regional da atividade econômica, a mudança da economia estadual e, finalmente, a política e a

administração fazendária estadual. De modo muito geral, poder-se-ia argumentar que a retração da economia brasileira afetaria mais o Paraná, onde em períodos de recuperação a arrecadação do estado reagiria de modo menos virtuoso que a do resto do país, ou então que teria havido uma redistribuição das fontes tributárias em direção a outras "regiões dinâmicas". Numa linha, talvez mais consistente, poder-se-ia argumentar que o estado sentiu de modo mais acentuado o fato de ter suas exportações agroindustriais desoneradas de tributação e, mais recentemente, as decisões de política tributária, tomadas pelas autoridades estaduais, envolvendo diversas formas de renúncia. Adicionalmente, poder-se-ia apontar para fragilidades do sistema fisco-arrecadador, que estaria sendo incapaz de tributar o universo das transações comerciais, e, também, o aumento da informalidade, a precarização do trabalho e o achatamento salarial seriam fatores a sancionar a evasão fiscal.

As informações mostram também o aumento da importância relativa das transferências correntes, das demais receitas correntes (multas, juros de mora, indenização e restituições diversas, receita da dívida ativa, etc.) e, em dois anos, valores espetaculares de operações de crédito e alienação de bens (em 1999, as operações de crédito paranaenses representaram 35,70% do total nacional e, em 2000, a alienação de bens representou 38,34% do total nacional). O valor das operações de crédito, em 1999, é explicado quase integralmente pelo saneamento do Banestado; por isso, no mesmo ano, há o registro de um valor igualmente elevado relativo a investimentos. Do valor da alienação de bens em 2000, metade refere-se à venda do Banestado ao Itaú, e a outra metade, na rubrica outros títulos mobiliários, traduz a antecipação da receita de *royalties* para capitalizar o PARANAPREVIDÊNCIA, como parte do acordo de ajuste fiscal firmado entre o governo do estado e o governo federal. Nesse ano de 2000, também como parte do acordo, registrou-se um valor elevado das despesas com amortizações, alocado no Banco Central para deduzir do estoque de dívida estadual. A mudança antes apontada, de perda de importância relativa das fontes próprias diante dos recursos de terceiros, confirma-se quando as informações disponíveis são confrontadas

com o cenário nacional. Assim, as receitas tributárias apresentaram uma tendência ao declínio da sua participação relativa na arrecadação tributária conjunta de todos os estados brasileiros. Cabe destacar que tal movimento foi liderado pelo ICMS, que durante boa parte da década de noventa apresentou-se abaixo dos 4%, recuando em relação à década de oitenta. Entre 1995 e 1999, a performance pode ter sido afetada pela renúncia tributária, associada à política de promoção industrial e ao jogo predatório praticado pelos protagonistas da chamada guerra fiscal. No entanto, responder a esta questão requisitaria realizar um trabalho empírico que foge do escopo desta tese.

Ao relacionar os agregados públicos com o PIB estadual (ver tabela 4.40), observam-se as mesmas tendências, ora mais acentuadas, ora atenuadas. Surpreende constatar que a relação ICM/PIB atingida durante o Plano Cruzado em 1986 e 1987 não voltou a se repetir ao longo do período de análise (6,52% e 6,62%). Houve um aumento muito grande das receitas totais em relação ao PIB estadual entre 1996 e 2001, sem que esse movimento tenha sido acompanhado de modo tão consistente pelas receitas tributárias, o que, novamente, leva à tese de que houve aumento no grau de dependência financeira do estado.

Nos últimos dois anos dessa série, verificaram-se resultados que apontam para uma recuperação das receitas orçamentárias, indicando uma recuperação das receitas tributárias comandadas pelo ICMS. Por outro lado, em que pese o crescimento de 2001, a trajetória errática da economia brasileira nos últimos 20 anos não permite testar se a dinâmica do ICMS é consequência dos investimentos realizados na segunda metade dos anos noventa e da chamada reestruturação produtiva. Mesmo tendo sido conquistada certa estabilidade de preços, as contas públicas estaduais mostram enorme variabilidade e sensibilidade em relação aos distintos ciclos políticos. A partir de 1995, sob juro muito elevados, a gestão pública estadual, em sintonia com o governo federal, entrou em um novo ciclo de endividamento e desequilíbrios fiscais que resultaram, entre outras coisas, na privatização do Banestado em uma dívida pesada a ser distribuída, gerações adiante, por trinta anos.

TABELA 4.40 - PARTICIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO AO CONJUNTO DOS ESTADOS BRASILEIROS E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001

ANOS	PARTICIPAÇÃO NOS ESTADOS (%)																TOTAL DA RECEITA	
	Receitas Correntes										Receitas de Capital							
	Tributária			Transferências Correntes				Outras Receitas Correntes			Total Receitas Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Receitas de Capital		
	ICMS	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Total								
1985	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1986	5,84	...	6,58	...	...	...	0,93	...	...	3,11	5,38	6,79	...	10,16	...	7,30	5,66	
1987	5,85	...	6,35	...	...	...	1,11	...	...	2,51	4,99	4,41	...	8,58	...	5,10	5,02	
1988	5,28	...	5,99	...	...	...	0,66	...	...	2,88	4,52	5,05	...	11,38	...	5,70	4,72	
1989	5,04	...	5,72	...	...	...	1,40	...	...	1,42	4,35	2,06	...	9,98	...	2,55	4,11	
1990	4,89	...	5,51	...	...	...	2,40	...	...	6,29	4,82	3,31	...	4,94	...	3,39	4,67	
1991	4,92	...	5,37	...	...	...	2,75	...	...	5,45	4,84	0,95	...	6,19	...	1,49	4,53	
1992	3,61	...	4,20	...	...	...	3,02	...	...	4,13	3,97	0,82	...	0,16	...	0,74	3,53	
1993	3,46	...	4,10	...	...	...	2,86	...	...	5,89	4,10	1,09	...	-	...	2,30	3,78	
1994	4,09	...	4,15	...	...	...	2,80	...	...	10,64	4,29	1,64	...	-	...	1,32	3,91	
1995	3,93	...	4,00	...	...	...	3,56	...	...	7,12	4,14	4,13	...	-	...	4,11	4,13	
1996	3,80	2,39	3,69	2,90	7,96	3,88	3,76	11,05	13,16	12,90	4,38	1,16	17,44	0,71	7,56	3,84	4,30	
1997	3,61	2,28	3,49	2,90	9,93	5,04	4,45	7,37	10,64	10,23	4,42	0,30	3,56	0,37	2,47	0,82	2,79	
1998	3,61	2,08	3,45	2,93	5,71	4,79	4,15	4,13	12,72	11,35	4,62	2,31	6,46	0,96	16,30	3,76	4,43	
1999	3,45	2,08	3,32	2,61	5,92	3,69	3,50	5,19	10,55	9,96	4,13	35,70	0,14	1,05	25,99	24,73	7,18	
2000	3,97	2,41	3,83	2,99	5,76	6,89	5,06	6,22	8,19	8,03	4,70	8,86	38,34	1,25	7,44	25,94	6,67	
2001	5,27	3,85	5,13	3,02	5,93	8,64	5,95	2,29	6,22	5,66	5,25	10,08	0,29	2,05	20,49	6,80	5,31	

ANOS	PARTICIPAÇÃO NO PIB ESTADUAL (%)																TOTAL DA RECEITA
	Receitas Correntes										Receitas de Capital						
	Tributária			Transferências Correntes				Demais Receitas Correntes			Total Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Receita de Capital	
	ICMS	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Total							
1985	4,87	...	5,05	...	...	...	0,52	...	...	1,14	6,71	1,64	...	0,50	...	2,23	8,94
1986	6,52	...	6,89	...	...	...	0,22	...	...	0,26	7,37	1,15	...	0,58	...	1,73	9,10
1987	5,62	...	5,84	...	...	...	0,27	...	...	0,33	6,43	1,50	...	0,55	...	2,10	8,53
1988	5,21	...	5,41	...	...	...	0,18	...	...	0,51	6,10	0,90	...	0,60	...	1,60	7,70
1989	5,89	...	6,09	...	...	...	0,40	...	...	0,30	6,79	0,31	...	0,30	...	0,62	7,40
1990	6,25	...	6,51	...	...	...	0,94	...	...	0,61	8,06	0,54	...	0,13	...	0,68	8,74
1991	5,98	...	6,22	...	...	...	0,93	...	...	0,88	8,03	0,12	...	0,12	...	0,25	8,28
1992	4,43	...	4,70	...	...	...	0,97	...	...	1,10	6,78	0,17	...	...	...	0,20	6,97
1993	4,16	...	4,44	...	...	...	1,06	...	...	1,50	7,00	0,20	...	-	...	0,85	7,85
1994	5,20	...	5,41	...	...	...	1,09	...	...	1,28	7,79	0,30	...	-	...	0,35	8,14
1995	4,80	...	5,25	...	...	...	1,49	...	...	1,01	7,75	0,75	...	-	...	0,84	8,58
1996	4,38	0,24	4,62	0,53	0,26	0,70	1,49	0,18	1,51	1,69	7,80	0,28	0,86	0,01	0,09	1,24	9,04
1997	3,93	0,24	4,17	0,54	0,30	1,03	1,87	0,18	1,77	1,95	7,99	0,36	0,77	0,01	0,07	1,21	9,20
1998	3,73	0,25	3,98	0,55	0,34	1,03	1,92	0,15	2,50	2,65	8,56	0,76	1,16	0,03	0,08	2,03	10,59
1999	4,09	0,25	4,34	0,57	0,34	1,03	1,94	0,14	2,25	2,39	8,67	8,85	0,01	0,02	0,15	9,04	17,71
2000	4,79	0,29	5,09	0,63	0,36	1,46	2,45	0,14	2,20	2,35	9,88	0,42	5,01	0,02	0,14	5,59	15,47

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinais convencionais utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

0,00 Dado existente, com valor inferior à unidade apresentada na tabela.

- Indica que o dado numérico é igual a zero não resultante de arredondamento.

#### 4.4.3 Comportamento das Despesas Orçamentárias segundo Categorias Econômicas

De igual modo que as receitas, as despesas orçamentárias (tabelas 4.41 e 4.42) apresentaram enorme variabilidade ao longo desses quase 20 anos em análise. A despesa total atingiu um pico em 1986, iniciando a partir daí uma trajetória de declínio até 1992. Nesse ponto, iniciou-se uma recuperação que se estendeu até 1999, quando as despesas atingiram seu maior nível histórico. Observe-se que somente em 1996 foi possível ultrapassar a marca atingida durante o Plano Cruzado. Entre 1999 e 2002, verificou-se nova trajetória de declínio. O patamar nesse último ano foi pouco superior ao registrado em 1997. De modo geral, nessa série mais recente, constata-se uma característica já apontada anteriormente quando da análise do período 1964-1984 e que diz respeito ao fato de que as autoridades estaduais ajustam os gastos às receitas disponíveis, evitando seu descolamento cumulativo. Esse aspecto da gestão financeira estadual é rompido a partir de 1994-1995, quando são observados sucessivos déficits orçamentários que se repetem até 2000.

As despesas correntes mantêm um comportamento oscilante entre 1985 e 1995, depois saltam para novos patamares inéditos, porém igualmente variáveis. Dois aspectos chamam a atenção: primeiro, o descolamento das despesas totais das correntes entre 1994 e 2000 (em 1998 e 1999 as despesas correntes foram, respectivamente, 59,85% e 45,71% das totais); segundo, a explosão das despesas de custeio a partir de 1996 – nesse ano dobraram sua participação percentual para 70,27%. O ciclo político que se inicia com o governador Jaime Lerner é marcado, até 2000, pelo descontrole dos gastos de custeio e de pessoal. Numa primeira abordagem, tornou-se bastante comum o argumento de que, por não contar com uma tecnoburocracia de confiança em quantidade suficiente para gerir o estado, em virtude de sua origem política municipal (prefeitura de Curitiba), foi necessário ampliar as contratações, elevando as despesas com cargos comissionados. Entretanto, ao longo dos anos, o governo manteve uma política bastante sistemática de uso de serviços terceirizados que nem sempre



obedeceram a padrões de qualidade e critérios adequados de prudência fiscal. Com certa frequência era possível ouvir de técnicos do setor público estadual críticas ao processo de terceirização de atividades-meio e atividades-fim, a qual estaria sendo mais onerosa aos cofres públicos do que a alternativa de deixar o suprimento nos moldes públicos tradicionais.

A rubrica "outros custeios" ilustra essa questão: a partir de 1995, quando começa a aparecer nas contas públicas, seu peso relativo no conjunto das despesas correntes cresce ininterruptamente, chegando em 2000 a ultrapassar as despesas com pessoal ativo. Nessa rubrica incluem-se os serviços de terceiros e respectivos encargos.

As transferências correntes apresentaram valores elevados e tiveram bastante peso nas despesas correntes, principalmente entre 1986 e 1995. Seus principais itens são as despesas com inativos e pensionistas e o pagamento de juros e encargos. Em 1988, 1989 e 1990, as transferências correntes atingiram seus maiores valores – nesses três anos também o pagamento de juros e encargos atingiu os maiores valores do período em análise. A partir de 1996 há uma redução forte dessas despesas, que até 1999 transitavam em valores médios próximos a 4,5% das despesas totais. Esse movimento explica-se pela privatização do Instituto de Previdência (transformado em PARANAPREVIDÊNCIA) dos servidores públicos estaduais. Entre 2000 e 2002, novamente, os valores dessa rubrica voltaram a crescer e aproximar-se dos patamares observados antes da privatização do fundo.

O pagamento de juros e encargos reflete com bastante clareza alguns dos momentos mais dramáticos da crise de financiamento dos governos estaduais, particularmente em 1989 e 1990, quando chega à marca de 14% e 11%, respectivamente, do total das despesas orçamentárias. A partir de 1991 até 1998, verificaram-se os menores valores da série e uma tendência à diminuição da sua participação relativa no conjunto das despesas; em 1999 e 2000 houve um novo salto e inflexão da tendência anterior.

TABELA 4.41 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	DESPESAS CORRENTES (R\$ mil de 2002)													Total Despesas Correntes
	De Custeio				Transferências Correntes									
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragovernamentais	Transferências p/Pessoal		Juros e Encargos	Outras Transferências	Total	
					Const. Legais	Outras Transf. Municipais	Total		Inativos	Pensionistas				
1985	...	...	...	2.602.582,54	...	...	...	...	...	...	...	1.196.780,36	3.799.363,78	
1986	1.454.349,28	...	...	1.724.694,90	...	...	...	...	...	249.438,85	...	3.209.569,53	4.934.266,41	
1987	1.473.527,16	...	...	1.758.182,09	...	...	...	1.002.232,73	...	350.499,10	...	3.136.643,81	4.894.827,87	
1988	1.224.580,31	...	...	1.441.646,36	...	...	...	...	...	359.050,70	...	2.962.863,32	4.404.511,66	
1989	1.330.594,09	...	...	1.553.862,43	...	...	...	...	...	944.116,22	...	4.002.201,07	5.556.065,47	
1990	1.326.304,46	...	...	1.532.805,49	...	...	...	...	...	523.649,28	...	2.556.490,33	4.089.295,82	
1991	1.316.373,69	...	...	1.476.281,53	...	...	...	...	...	191.438,91	...	2.029.484,03	3.505.765,56	
1992	1.362.227,90	...	...	1.587.853,46	...	...	...	...	...	167.738,25	...	1.816.808,38	3.404.663,82	
1993	1.315.284,98	...	...	1.568.685,47	...	...	...	...	...	151.480,72	...	1.832.105,63	3.400.793,07	
1994	1.538.221,37	...	...	1.850.096,00	...	...	...	...	...	134.353,81	...	2.255.220,24	4.105.318,22	
1995	1.983.365,05	...	337.254,79	2.320.619,84	...	...	...	...	...	150.668,64	...	2.811.712,57	5.132.334,39	
1996	4.476.644,01	...	1.213.276,15	5.689.920,16	-	54.532,34	54.532,34	170.388,42	...	195.868,72	98.177,50	518.966,98	6.208.887,14	
1997	4.678.138,07	...	1.763.676,98	6.441.815,05	-	51.510,37	51.510,37	126.618,05	...	154.814,23	113.255,02	446.197,66	6.888.012,71	
1998	4.758.534,99	...	2.719.100,81	7.477.635,79	75,60	20.002,20	20.077,80	101.747,46	...	181.279,29	143.482,66	446.587,21	7.924.223,00	
1999	4.292.501,95	...	2.376.107,54	6.668.609,49	-	15.776,68	15.776,68	69.218,34	...	397.725,35	156.867,71	639.588,08	7.308.197,58	
2000	2.544.631,23	137.028,85	4.496.242,37	7.177.902,45	-	10.782,09	10.782,09	81.328,71	1.075.790,89	4.851,53	594.307,10	138.588,80	1.905.649,12	9.083.551,57
2001	2.616.842,42	...	...	6.930.951,96	...	...	...	...	...	...	...	...	2.034.356,88	8.965.308,84
2002	...	...	...	6.180.943,10	...	...	...	...	...	...	...	...	2.293.874,13	8.474.817,23

ANOS	Investimentos	Inversões Financeiras	DESPESAS DE CAPITAL (CR\$ mil)						TOTAL DA DESPESA		
			Transferências de Capital					Amortizações		Outras Despesas de Capital	Total Despesas de Capital
			Transferências aos Municípios			Outras Transferências	Total				
			Const. Legais	Outras Transf. Municipais	Total						
1985	1.078.287,54	...	...	...	...	629.994,60	...	1.899.588,24	5.698.951,14		
1986	301.145,61	224.025,10	...	...	...	1.481.731,01	312.281,66	2.006.901,72	6.941.170,10		
1987	265.091,76	118.139,75	...	...	...	1.567.243,07	330.787,74	1.950.474,58	6.845.302,45		
1988	76.393,39	50.238,69	...	...	...	2.367.274,28	336.899,13	2.493.906,36	6.898.418,02		
1989	72.384,33	42.748,13	...	...	...	906.857,08	400.911,66	1.021.989,54	6.578.056,99		
1990	103.273,24	49.821,78	...	...	...	514.289,55	217.972,98	667.384,56	4.756.682,36		
1991	342.771,44	37.057,60	...	...	...	471.033,62	114.595,02	850.862,66	4.356.630,20		
1992	311.799,55	38.245,10	...	...	...	412.729,39	118.064,66	762.774,04	4.167.437,86		
1993	246.149,01	161.518,18	...	...	...	414.898,91	112.385,99	822.566,10	4.223.359,17		
1994	336.531,62	334.344,32	...	...	...	754.301,48	172.531,73	1.425.177,41	5.530.495,63		
1995	458.660,66	100.335,11	...	...	...	832.253,83	384.179,93	1.391.249,61	6.523.584,00		
1996	1.322.281,46	...	...	23.778,99	...	565.822,21	443.199,38	98.843,85	1.888.103,67	8.096.990,81	
1997	2.043.708,22	...	...	108.897,13	...	360.011,59	205.821,50	45.292,96	2.403.719,81	9.291.732,52	
1998	4.609.658,84	...	...	97.891,81	...	707.165,16	573.356,89	35.916,46	5.316.824,00	13.241.047,00	
1999	8.297.596,39	...	...	7.551,85	...	382.193,16	315.685,56	58.955,75	8.679.789,55	15.987.987,12	
2000	658.132,83	3.053,68	...	...	...	2.472.071,43	2.331.504,72	140.566,71	3.133.257,94	12.216.809,50	
2001	791.543,49	19.170,47	...	...	...	430.311,68	37.316,45	...	1.241.025,63	10.206.334,48	
2002	836.536,17	23.278,59	...	...	...	494.534,45	...	...	1.354.349,21	9.829.166,44	

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

TABELA 4.42 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	DESPESAS CORRENTES (%)														Total Despesas Correntes
	De Custeio				Transferências Correntes										
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragovernamentais	Transferências p/Pessoal		Juros e Encargos	Outras Transferências	Total		
					Const. Legais	Outras Transf. Municipais	Total		Inativos	Pensionistas					
1985	...	...	...	45,67	...	...	...	...	...	...	...	...	21,00	66,67	
1986	20,95	...	...	24,85	...	...	...	...	...	3,59	...	...	46,24	71,09	
1987	21,53	...	...	25,68	...	...	...	14,64	...	5,12	...	...	45,82	71,51	
1988	17,75	...	...	20,90	...	...	...	0,00	...	5,20	...	...	42,95	63,85	
1989	20,23	...	...	23,62	...	...	...	0,00	...	14,35	...	...	60,84	84,46	
1990	27,88	...	...	32,22	...	...	...	0,00	...	11,01	...	...	53,75	85,97	
1991	30,22	...	...	33,89	...	...	...	0,00	...	4,39	...	...	46,58	80,47	
1992	32,69	...	...	38,10	...	...	...	0,00	...	4,02	...	...	43,60	81,70	
1993	31,14	...	...	37,14	...	...	...	0,00	...	3,59	...	...	43,38	80,52	
1994	27,81	...	...	33,45	...	...	...	0,00	...	2,43	...	...	40,78	74,23	
1995	30,40	...	5,17	35,57	...	...	...	0,00	...	2,31	...	...	43,10	78,67	
1996	55,29	...	14,98	70,27	-	0,67	0,67	2,10	...	2,42	1,21	...	6,41	76,68	
1997	50,35	...	18,98	69,33	-	0,55	0,55	1,36	...	1,67	1,22	...	4,80	74,13	
1998	35,94	...	20,54	56,47	0,00	0,15	0,15	0,77	...	1,37	1,08	...	3,37	59,85	
1999	26,85	...	14,86	41,71	-	0,10	0,10	0,43	...	2,49	0,98	...	4,00	45,71	
2000	20,83	1,12	36,80	58,75	-	0,09	0,09	0,67	8,81	0,04	4,86	1,13	15,60	74,35	
2001	25,64	...	...	67,91	...	...	...	...	...	...	...	...	19,93	87,84	
2002	...	...	...	62,88	...	...	...	...	...	...	...	...	23,34	86,22	

ANOS	DESPESAS DE CAPITAL (%)										TOTAL DA DESPESA	
	Investimentos	Inversões Financeiras	Transferências de Capital					Amortizações	Outras Despesas de Capital	Total Despesas de Capital		
			Transferências aos Municípios			Outras Transferências	Total					
			Const. Legais	Outras Transf. Municipais	Total							
1985	18,92	...	...	...	...	11,05	...	...	...	33,33	100,00	
1986	4,34	3,23	...	...	...	21,35	...	...	4,50	28,91	100,00	
1987	3,87	1,73	...	...	...	22,90	...	...	4,83	28,49	100,00	
1988	1,11	0,73	...	...	...	34,32	...	...	4,88	36,15	100,00	
1989	1,10	0,65	...	...	...	13,79	...	...	6,09	15,54	100,00	
1990	2,17	1,05	...	...	...	10,81	...	...	4,58	14,03	100,00	
1991	7,87	0,85	...	...	...	10,81	...	...	2,63	19,53	100,00	
1992	7,48	0,92	...	...	...	9,90	...	...	2,83	18,30	100,00	
1993	5,83	3,82	...	...	...	9,82	...	...	2,66	19,48	100,00	
1994	6,09	6,05	...	...	...	13,64	...	...	3,12	25,77	100,00	
1995	7,03	1,54	...	...	...	12,76	...	...	5,89	21,33	100,00	
1996	16,33	0,00	...	0,29	6,99	...	...	...	5,47	1,22	23,32	100,00
1997	21,99	0,00	...	1,17	3,87	...	...	...	2,22	0,49	25,87	100,00
1998	34,81	0,00	...	0,74	5,34	...	...	...	4,33	0,27	40,15	100,00
1999	51,90	0,00	...	0,05	2,39	...	...	...	1,97	0,37	54,29	100,00
2000	5,39	0,02	...	...	20,24	...	...	...	19,08	1,15	25,65	100,00
2001	7,76	0,19	...	...	4,22	...	...	...	0,37	...	12,16	100,00
2002	8,51	0,24	...	...	5,03	...	...	...	...	...	13,78	100,00

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

0,00 Dado existente, com valor inferior à unidade apresentada na tabela.

As despesas de capital apresentaram comportamento variável igual a todas as outras rubricas. Seu movimento ao longo do tempo tem sido determinado pelos investimentos e pelas transferências de capital e, dentro destas, pelas transferências para despesas de capital da administração indireta e despesas com amortizações. O *mix* extremamente variado desses componentes ilustra as dificuldades enfrentadas em anos de crise pela gestão pública e pelos sobreviventes do sistema de planejamento, na prática, subordinados à esfera fiscal e financeira do governo. A trajetória oscilante das contas públicas é a marca do encurtamento temporal provocado pela instabilidade macroeconômica.

Arriscando forçar tipologias, é possível estabelecer alguns intervalos de variação para as despesas de capital. Um primeiro intervalo, entre 1985 e 1988, com uma participação média em torno dos 30%, sendo que apenas em 1985 o comportamento foi fortemente influenciado por investimentos da administração direta (18,92% do total das despesas orçamentárias). Um segundo intervalo, entre 1989 e 1993, quando essas despesas caem para marcas inferiores a 20%; esses anos compreendem a segunda metade do mandato do governador Álvaro Dias e o mandato do governador Roberto Requião. Durante esse período, a gestão pública estadual realizou importante esforço de ajuste fiscal, que incluiu controle do endividamento e forte redução das transferências de capital para a administração indireta, constatando-se praticamente a anulação da capacidade de investir dessa parte da administração pública. Observe-se que, entre 1986 e 1990, a participação relativa dos investimentos cai para patamares baixos, equivalentes aos que prevaleceram no limiar dos anos sessenta com os setenta. Adicione-se o fato já mencionado de que, em parte desses anos, também caíram as transferências de capital. Cabe mencionar que parcela do ajuste realizado nesses anos deveu-se às condições impostas pelo Plano Collor e ao endurecimento na gestão das relações intergovernamentais, envolvendo a rolagem da dívida dos estados e municípios. Um terceiro intervalo, entre 1994 e 1999, caracteriza-se por uma nova aceleração das despesas de

capital e aumento da sua participação relativa no conjunto das despesas. Esse período corresponde a um ano do governo de Mário Pereira, ao primeiro mandato do governo de Jaime Lerner e ao primeiro ano do seu segundo mandato. Em 1999, as despesas de capital apresentaram sua maior marca histórica em termos de participação relativa no conjunto das despesas orçamentárias: 54,29%. A explicação para essa espetacular retomada do orçamento de capital é dada pelo comportamento dos investimentos que, em 1998 e 1999, representaram, respectivamente, 34,81% e 51,90% das despesas orçamentárias. Embora seja impossível atribuir ao ciclo político a integridade dos movimentos constatados, não há como fugir ao fato de que, com o governador Lerner, teve-se o retorno à orientação política pela qual os objetivos econômicos esgotam a agenda do desenvolvimento. Anos de montagem do chamado pólo automotivo e de auge da chamada guerra fiscal.

A partir de 2000, observa-se forte retração das despesas de capital e dos investimentos, seguindo o mesmo comportamento declinante do resto dos itens de despesa. Entretanto, nesse ano as despesas com amortizações representaram 19,08% (dedução do estoque da dívida paranaense junto ao Bacen) das despesas orçamentárias, chegando próximo do valor das despesas com pessoal ativo e a explicitar o estreitamento das margens de dirigibilidade da gestão fiscal e financeira.

#### 4.4.4 Evolução das Despesas Orçamentárias Paranaenses em Relação à Despesa Conjunta dos Estados Brasileiros e ao PIB Estadual

O comportamento das despesas totais do Paraná perante o conjunto dos estados brasileiros (tabela 4.43) foi extremamente variável, repetindo o comportamento de todas as contas públicas já examinadas. Essa instabilidade das fontes e usos dos recursos públicos, obviamente, não é privilégio do Estado do Paraná. Reflete, em parte, as condições gerais de crise do Estado e a multiplicidade de conjunturas que transitaram ao longo do período em análise. Por outro lado, a identificação de alguns

intervalos de variação pode explicitar as características do ciclo político estadual. Nesse sentido, a partir dos dados disponíveis, observam-se dois movimentos relativamente diferenciados: o primeiro, de recuo e manutenção das despesas totais em patamares inferiores a 4% entre 1986 e 1995. Sabe-se que esses anos foram caracterizados pelo acirramento das contradições geradas pela crise fiscal e financeira do Estado e que se realizou no âmbito estadual um esforço de ajuste e redução da vulnerabilidade financeira. O segundo intervalo, entre 1996 e 2001, apresentou uma elevação das despesas totais para patamares superiores a 5%, chegando em 1999 à marca de 8%.

Esses dois movimentos são vistos com mais clareza ao se examinar a evolução das despesas de custeio: entre 1986 e 1995, confirmou-se o padrão comportamental já identificado ao longo deste trabalho, que se refere à realização de ajustes para evitar crises profundas de endividamento, usando geralmente o recurso de comprimir as despesas com o custeio da máquina e controle rigoroso das operações de crédito. Entretanto, diferentemente do período anterior (1964-1984), o ajuste no custeio não "liberou" recursos para investimentos que, de modo geral, apresentaram um comportamento fraco e errático, servindo apenas para afastar do horizonte o colapso do financiamento estadual. Entre 1996 e 2001, teve-se um expressivo aumento das despesas com custeio, envolvendo as já mencionadas despesas com serviços terceirizados. O aumento das despesas, apenas coibido pela privatização do fundo previdenciário público dos servidores estaduais, foi endossado pelas rubricas mais importantes das despesas de capital. Nesse sentido, é possível afirmar que, no período mais recente, a perseguição de objetivos econômicos, de promoção industrial, deu-se às custas do banco público estadual, da arrecadação e de uma exacerbação da dependência financeira pelo endividamento imprudente. Mais do que a uma "reforma do Estado", assistiu-se ao aprofundamento de uma velha característica do Estado: sua privatização e conversão numa máquina de pagar juros.

TABELA 4.43 - PARTICIPAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO À DESPESA CONJUNTA DOS ESTADOS BRASILEIROS E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001

ANOS	PARTICIPAÇÃO NOS ESTADOS (%)																	
	Despesas Correntes								Despesas de Capital								TOTAL DA DESPESA	
	De Custeio				Transferências Correntes				Total Despesa Corrente	Investimentos	Inversões Financeiras	Transferência de Capital			Amortizações	Outras Despesas Capital		Total Despesa Capital
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Juros e Encargos	Outras Transf.	Total	Transf. aos Municípios				Total						
Outras Transf.								Total										
1985	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
1986	3,60	...	...	3,56	3,85	...	6,73	5,13	3,00	6,43	...	...	6,69	5,40	...	5,63	5,27	
1987	3,83	...	...	3,77	3,75	...	6,57	5,19	3,02	3,19	...	...	7,87	4,87	...	6,02	...	
1988	3,72	...	...	3,38	6,35	...	7,19	5,25	0,92	0,96	...	...	11,19	4,73	...	7,18	5,82	
1989	3,58	...	...	3,20	22,04	...	8,32	5,75	0,69	0,93	...	...	4,38	4,73	...	2,86	4,97	
1990	3,04	...	...	2,73	9,74	...	4,74	3,72	1,01	0,73	...	...	2,52	3,22	...	1,78	3,22	
1991	3,71	...	...	3,17	3,92	...	4,08	3,64	4,56	0,64	...	...	3,26	1,63	...	3,06	...	
1992	4,02	...	...	3,39	2,75	...	3,70	3,55	3,81	0,87	...	...	1,88	1,20	...	2,21	3,19	
1993	3,83	...	...	3,12	2,32	...	3,47	3,30	2,34	2,97	...	...	2,20	1,42	...	2,37	3,07	
1994	3,83	...	...	3,27	2,01	...	3,65	3,47	3,74	5,93	...	...	3,05	1,47	...	3,62	3,51	
1995	2,76	...	2,08	2,63	2,45	...	5,60	3,71	3,57	...	...	...	4,66	2,83	...	4,53	3,86	
1996	5,60	...	6,33	5,74	2,92	...	1,03	4,16	9,70	...	5,05	4,91	3,00	2,95	0,00	5,81	4,45	
1997	6,05	...	8,35	6,55	0,98	...	0,99	4,81	5,36	...	16,37	16,16	0,44	0,26	2,91	2,02	3,54	
1998	5,52	...	10,74	6,70	1,99	...	0,86	4,84	11,50	...	10,42	9,87	3,11	3,16	1,99	8,47	5,85	
1999	4,90	...	10,54	6,05	4,51	...	1,29	4,58	36,38	...	1,99	1,95	2,40	2,45	1,00	22,41	8,06	
2000	4,73	4,13	15,33	8,30	6,34	...	2,57	5,66	5,10	0,05	...	...	25,08	26,44	2,23	10,72	6,44	
2001	4,48	...	...	9,30	...	...	2,94	5,32	5,52	0,45	...	...	6,12	38,65	23,09	4,84	5,26	

ANOS	PARTICIPAÇÃO NO PIB ESTADUAL (%)																	
	Despesas Correntes								Despesas de Capital								TOTAL DA DESPESA	
	De Custeio				Transferências Correntes				Total Despesa Corrente	Investimentos	Inversões Financeiras	Transferência de Capital			Amortizações	Outras Despesas Capital		Total Despesa Capital
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Juros e Encargos	Outras Transf.	Total	Transf. aos Municípios				Total						
Outras Transf.								Total										
1985	...	...	...	3,85	...	...	1,77	5,62	1,60	...	...	...	0,93	...	...	2,81	8,44	
1986	1,90	...	...	2,26	0,33	...	4,20	6,46	0,39	0,29	...	...	1,94	0,41	...	2,63	9,09	
1987	2,04	...	...	2,43	0,49	...	4,34	6,78	0,37	0,16	...	...	2,17	0,46	...	2,70	9,48	
1988	1,86	...	...	2,19	0,55	...	4,50	6,69	0,12	0,08	...	...	3,60	0,51	...	3,79	10,48	
1989	1,92	...	...	2,25	1,36	...	5,78	8,03	0,10	0,06	...	...	1,31	0,58	...	1,48	9,51	
1990	1,91	...	...	2,21	0,75	...	3,68	5,89	0,15	0,07	...	...	0,74	0,31	...	0,96	6,85	
1991	2,04	...	...	2,28	0,30	...	3,14	5,42	0,53	0,06	...	...	0,73	0,18	...	1,32	6,74	
1992	2,22	...	...	2,58	0,27	...	2,96	5,54	0,51	0,06	...	...	0,67	0,19	...	1,24	6,78	
1993	2,22	...	...	2,65	0,26	...	3,10	5,75	0,42	0,27	...	...	0,70	0,19	...	1,39	7,14	
1994	2,32	...	...	2,79	0,20	...	3,40	6,20	0,51	0,50	...	...	1,14	0,26	...	2,15	8,35	
1995	2,63	...	0,45	3,08	0,20	...	3,73	6,81	0,61	0,13	...	...	1,10	0,51	...	1,85	8,66	
1996	5,29	...	1,43	6,73	0,23	...	0,61	7,34	1,56	...	0,03	0,03	0,67	0,52	0,12	2,23	9,58	
1997	5,39	...	2,03	7,42	0,18	...	0,51	7,93	2,35	...	0,13	0,13	0,41	0,24	0,05	2,77	10,70	
1998	5,29	...	3,02	8,31	0,20	...	0,50	8,80	5,12	...	0,11	0,11	0,79	0,64	0,04	5,91	14,71	
1999	4,92	...	2,72	7,64	0,46	...	0,73	8,37	9,50	...	0,01	0,01	0,44	0,36	0,07	9,94	18,31	
2000	3,09	0,17	5,46	8,72	0,72	...	2,31	11,03	0,80	0,00	...	...	3,00	2,83	0,17	3,81	14,84	
2001	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal Convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

O confronto das despesas orçamentárias com o PIB estadual (ver tabela 4.43) confirma as observações anteriores. A elevação da participação relativa das despesas orçamentárias no PIB, quase sem interrupção entre 1991 e 2000, é mais acentuada inclusive que o movimento das receitas totais. Novamente, presenciam-se os dois movimentos, já que entre 1985 e 1991 houve uma redução das despesas totais *vis-à-vis* o PIB. Particularmente chamativo é o desempenho das despesas de custeio que, depois de atingir valores próximos a 2% entre 1986 e 1994, chegam à marca de 8,72% em 2000.

#### 4.4.5 Evolução das Despesas Orçamentárias por Funções

A ótica da despesa por função, no campo da economia do setor público, permite visualizar o destino final do gasto público e, em última instância, a intenção social dos governos. Os governos estaduais possuem graus importantes (e variados) de responsabilidade sobre o território. A estruturação federalista do espaço pressupõe que as diversas esferas da Federação possuem graus variados e complementares de responsabilidade sobre o espaço. Por sua vez, a elaboração e execução de políticas públicas, em cada nível de governo, pode ser classificada e distribuída sob a forma de funções públicas, com peso variado no orçamento público, traduzindo a escolha de objetivos privilegiados pelos diversos ciclos de governo. O sucesso das políticas públicas escolhidas, entre outras coisas, estará ligado à capacidade de produzir "paz social" e de gerir espacialmente os processos sociais. Numa federação tão desigual quanto a brasileira, certamente a distribuição de autonomia relativa ou capacidade local de controlar a dinâmica espacial é muito variada, temporalmente diferente e, com frequência, geradora de conflitos. Em geral, os investimentos em serviços de infraestrutura (saneamento, telecomunicações, energia elétrica, transportes) são os que resultam em maiores impactos espaciais e sociais em prazos diferentes relativos às especificidades setoriais; ao mesmo tempo, as políticas sociais (educação, saúde,



assistência, habitação, trabalho) são as que possuem maiores chances de produzir "paz social", dada uma determinada dotação de serviços de infra-estrutura.

Objetivos econômicos a serem perseguidos por políticas diversas de promoção industrial ou agrícola certamente geram algum tipo de impacto espacial e social que pode ser benéfico ou não, o mesmo valendo para as tradicionais áreas de justiça, segurança e legislativa. Ao longo do tempo, podem apresentar-se mais ou menos próximas a dois extremos: partes constitutivas de um padrão de acumulação selvagem ou, senão, fontes geradoras de bem-estar e contrapeso da via econômica do crescimento a qualquer custo.

Ao mesmo tempo, identificar áreas a serem privilegiadas pelo gasto público inclui a avaliação qualitativa dos seus impactos: independentemente do volume, o gasto é corretamente orientado? A questão aqui é óbvia: pode-se gastar muito e mal em uma determinada função pública, seja econômica, seja social. No caso do Paraná, a escolha de áreas prioritárias de gastos públicos em governos diferentes teve o reforço complementar desde o final da década de setenta, muitas vezes decisivo, de empréstimos internacionais de órgãos oficiais, tais como o BID e o Banco Mundial, que induziram ou exigiram o desenvolvimento de áreas de monitoração e avaliação muitas vezes inexistentes. Desde já é preciso adiantar que esses financiamentos desempenharam papel importante na viabilização de políticas sem que, contudo, tenham sido protagonistas do progressivo enfraquecimento financeiro do Estado entre 1985 e 2000.

A transição democrática e a vigência desse regime a partir dos anos noventa, independentemente dos problemas fiscais e financeiros e das mudanças relativas aos entendimentos sobre o papel do Estado, produziram alguns resultados sociais importantes ao permitir focar a questão da transparência da gestão pública como um valor democrático e um maior controle social sobre as políticas sociais, principalmente. No entanto, a mudança de orientação sobre a produção de bens públicos e seu progressivo

deslocamento para o campo dos bens semipúblicos muitas vezes gerou relações entre as esferas pública e privada de difícil controle por parte da sociedade.<sup>56</sup>

Ao se examinarem os dados disponíveis sobre as despesas públicas segundo funções (tabela 4.44), antes de qualquer constatação, chama a atenção a enorme variabilidade na composição relativa dos gastos, observável na participação relativa de cada função no conjunto das despesas orçamentárias, na participação relativa das funções nas equivalentes do conjunto dos estados da Federação e, também, diante do PIB estadual. Mais uma vez, cabe lembrar que esse cenário de instabilidade tende a minar as possibilidades do planejamento estrategicamente orientado ao longo prazo. Complementarmente, observe-se que a despesa total por função atinge um ponto de auge em 1986 que só será superado em 1996.

Outra questão se refere ao fato de que as funções, com muita frequência, apresentam áreas de intersecção que dificultam delimitação com exatidão de quanto se gasta em cada uma, correndo-se o risco de subestimar ou superestimar valores. Por exemplo, na função Educação incluem-se gastos com hospitais universitários que, por definição, atuam na área de saúde.

Em 2002, das 16 funções 10 apresentaram valores mais elevados que em 1985; entre as que tiveram valores menores encontram-se funções que já foram consideradas estratégicas por diversos governos estaduais no período autoritário e no período democrático pós-1984. Nesse rol, destacam-se a função energia e a função transportes. Entretanto, a queda dessas funções não deve levar diretamente à tese da mudança de prioridades e, sim, à crise de financiamento público, que obstruiu a possibilidade de realização de investimentos públicos em serviços de infra-estrutura, e

---

<sup>56</sup>Em finanças públicas os conceitos de bens públicos e semipúblicos sofrem as inconsistências originadas pelo seu caráter a-histórico e, adicionalmente, por terem como paradigma o modelo de concorrência perfeita e a frágil idéia de "falhas de mercado".

ao desmonte do sistema de planejamento. No caso da área de energia, as ações da empresa pública estadual de energia elétrica, a Copel, estão excluídas dos dados de balanço, apesar de que o Tesouro estadual pode realizar despesas para capitalizar a empresa e reforçar sua capacidade de investir. Nesse sentido, a redução dos valores relativos à função, certamente, traduz as dificuldades gerais de financiamento mencionadas antes. Essas observações também são válidas para a área de saneamento e para a empresa pública estadual que a gerencia, a Sanepar.

Entre as funções mais robustas ao longo tempo, destacam-se: administração e planejamento, e educação. A primeira concentra atribuições variadas que implicam gastos como despesas com pessoal ativo ou despesas com pagamentos de juros da dívida flutuante ou fundada. O comportamento da segunda função, educação, resulta tanto da vigência de limites mínimos de gastos, determinados constitucionalmente, quanto de uma característica relativamente permanente ao longo dos diversos governos estadual, que tende a priorizar a função educação diante de outras áreas de políticas sociais – por exemplo, saúde, que em nenhum ano após as transformações econômicas e sociais dos anos setenta alcançou os valores da outra pasta. Entre 1985 e 2002, a função educação manteve participação média acima dos 20%, sendo que entre 1990 e 1996 a média foi superior a 25%. Note-se que, entre 1999 e 2002, a participação recuou para um patamar médio de 15%, depois de ter alcançado um pico histórico em 1998.

A função assistência e previdência reúne áreas de gasto muito heterogêneas. Seu aumento progressivo é devido à conta dos inativos do setor público estadual. A mudança institucional na gestão previdenciária estadual com a criação da PARANAPREVIDÊNCIA implicou, num primeiro momento, uma ampliação do volume de gastos. Veja-se que, para capitalizar o fundo previdenciário, o governo estadual praticamente dobrou as despesas nessa rubrica entre 1999 e 2000, elevando a participação relativa da função na despesa orçamentária total para 26%.

TABELA 4.44 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO FUNÇÕES - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	DESPESAS (R\$ mil a preços de 2002)															TOTAL
	Funções															
	Legislativa	Judiciária	Adm. e Planejamento	Agricultura	Comunicação	Seg. Pública	Des. Regional	Educação e Cultura	Energia e Rec. Naturais	Habitação e Urban.	Ind. Com. e Serviços	Saúde e Saneamento	Trabalho	Assist. e Previd.	Transporte	
1985	115.648,96	262.299,97	1.075.197,44	276.158,78	3.376,77	334.313,02	178.367,99	1.183.457,09	95.621,39	21.888,30	165.971,56	327.226,21	1.837,88	783.930,28	873.655,52	5.698.951,14
1986	118.564,56	338.341,52	864.233,43	188.147,10	5.627,30	364.280,85	1.321.844,90	1.368.307,68	94.531,95	44.858,37	85.377,71	370.817,06	17.482,57	746.427,60	1.012.313,66	6.941.170,10
1987	118.685,01	334.007,24	1.055.633,62	293.474,34	3.790,25	397.930,37	81.475,57	1.596.391,14	51.956,99	102.729,82	105.397,56	339.103,84	742,51	956.252,51	1.407.731,70	6.845.302,45
1988	91.248,04	231.900,95	1.013.609,84	176.995,24	1.912,65	316.545,61	1.772.764,07	1.301.246,37	39.045,33	15.166,84	68.361,44	158.145,36	5.816,99	623.199,97	1.082.443,51	6.898.418,02
1989	110.896,18	335.974,42	1.712.580,79	286.310,71	3.370,85	343.312,83	53.467,27	1.431.533,82	12.151,65	9.525,71	42.459,65	675.625,95	14.093,94	799.493,77	747.247,59	6.578.056,99
1990	127.029,23	397.975,51	1.027.784,79	176.785,80	2.748,45	346.432,74	44.850,46	1.225.143,43	59.151,87	7.130,95	22.386,70	204.505,40	15.623,27	665.240,73	433.877,22	4.756.682,36
1991	127.758,32	403.320,26	673.847,66	200.192,05	946,45	345.055,56	93.733,70	1.174.732,84	81.587,97	41.888,62	63.214,28	175.452,08	9.986,09	613.753,29	351.145,21	4.356.630,20
1992	112.470,95	341.163,08	492.106,36	189.218,02	-	333.314,89	208.243,76	1.127.793,88	56.810,46	104.348,12	118.989,38	210.810,42	5.860,46	650.931,42	215.362,85	4.167.437,86
1993	105.128,59	328.124,25	626.643,92	181.087,28	-	272.396,58	149.811,10	1.090.558,45	6.459,15	53.078,02	15.407,90	202.644,12	8.041,83	762.477,66	421.486,49	4.223.359,17
1994	134.397,28	428.413,92	652.160,42	192.454,51	-	343.316,78	238.925,20	1.330.572,35	10.063,15	109.912,19	46.164,42	300.066,78	12.813,57	952.031,59	779.189,64	5.530.495,63
1995	193.302,16	574.792,92	991.082,85	191.363,83	-	463.600,36	283.090,03	1.704.819,54	4.700,61	72.734,06	51.455,83	328.570,80	15.500,77	1.308.351,63	340.206,75	6.523.584,00
1996	196.901,69	677.480,75	1.235.138,05	238.428,59	-	695.442,07	184.624,28	1.964.441,34	5.322,84	157.076,96	68.011,80	433.848,34	31.515,65	1.564.968,73	643.789,72	8.096.990,82
1997	208.956,26	632.461,90	1.705.856,37	245.650,27	-	820.399,27	441.042,99	2.043.479,89	5.165,68	283.661,04	127.542,79	520.069,25	49.063,72	1.750.098,87	458.284,22	9.291.732,52
1998	226.936,04	3.805.880,90	1.418.210,16	264.198,08	-	795.115,85	229.179,90	2.919.932,63	4.995,50	372.278,95	143.112,36	499.280,37	56.195,49	1.834.580,44	671.150,34	13.241.047,00
1999	224.221,82	757.953,46	1.382.661,82	201.945,33	-	714.882,43	41.382,86	2.440.192,90	4.588,60	216.719,24	7.415.877,94	437.531,53	31.380,26	1.755.004,63	363.644,30	15.987.987,12
2000	167.389,90	471.660,44	4.269.453,12	134.339,12	-	617.874,51	-	1.700.014,96	0,00	304.686,22	303.270,03	683.275,23	37.647,43	3.273.324,24	253.874,30	12.216.809,50
2001	172.849,03	382.379,50	3.998.104,66	156.418,74	-	655.150,01	168.676,80	1.694.020,94	0,00	207.956,00	158.785,12	682.402,26	0,00	1.595.543,71	334.047,70	10.206.334,48
2002	161.582,19	379.243,15	4.087.414,08	222.671,87	-	654.425,78	-	1.777.954,86	0,00	238.775,49	432.606,04	825.916,68	27.258,82	1.474.079,11	374.468,49	9.829.166,44

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

As despesas com a função judiciária apresentaram três intervalos de variação. O primeiro, entre 1985 e 1989, em patamares próximos a 5% do total das despesas; o segundo, entre 1990 e 1998, com elevação acentuada dos valores e da participação relativa dessa função em torno de 8% e com um pico em 1998, quando a participação relativa saltou para 28,74%. O terceiro intervalo, entre 1999 e 2002, novamente mostra uma redução dos valores dessa função para patamares em torno de 4% do total da despesa.

A função defesa nacional e segurança pública, entre 1985 e 2002, apresentou dois comportamentos bastante nítidos. O primeiro, entre 1985 e 1994, com valores girando em torno dos 350 mil reais anuais e, o segundo, saltando para patamares superiores a 600 mil reais anuais, com um pico, em 1997, de 820 mil reais. Essa função, totalmente influenciada pela segurança pública, exceto em dois anos da série estudada, manteve sempre uma participação relativa no conjunto das despesas, acima dos 5%, chegando em 1997 a representar 8,83% do total.

A função saúde e saneamento, embora tendo parte de seus encargos atendida pela empresa pública estadual, a Sanepar, em treze dos dezoito anos examinados apresentou participação relativa, na execução orçamentária, inferior à função anteriormente analisada. De 2000 até 2002, verificou-se uma inversão de papéis, quem sabe demonstrando um novo entendimento de que a melhor maneira de combater a insegurança e produzir "paz social" é mediante ações públicas que melhorem a saúde coletiva. Esse julgamento valorativo sobre o que seria uma escala de prioridades de produção de bens públicos não pode omitir o fato de que o exercício de todas as funções públicas, associadas às políticas sociais, apresenta graus variados de descentralização e distribuição de encargos, envolvendo, tanto no financiamento quanto na execução, de forma variada, os três níveis de governo. O Sistema Único de Saúde (SUS) é financiado pelo governo federal, e os executores são os municípios. Com frequência, os governos estaduais acabam assumindo a função de coordenadores intermediários da política nacional, por meio, por exemplo, da implantação de programas de capacitação municipal.

Os dados relativos à função habitação e urbanismo servem para ilustrar o que pode ser considerado um drama da democratização do país. Desde a década de setenta, o Paraná apresenta taxas de urbanização elevadas com formação "prematura" de periferias de população carente, alojada em habitações precárias. População que na sua grande maioria é constituída por indivíduos e famílias expulsos de municípios pequenos, vítimas de uma estranha mistura de decadência do mercado interno (e de muitas microrregiões do Brasil afora) com um irresistível processo de concentração econômica no âmbito do agroindustrial. O comportamento errático dos recursos destinados a essa função-chave revela o drama: a crise do padrão de financiamento público impediu a massificação do bem-estar que o processo de democratização deveria ter produzido. O *mix* de recursos públicos para atender às demandas ocasionadas pela urbanização e proliferação de moradias precárias foi insuficiente e desprovido, pelo menos, de uma concepção de longo prazo. O fraco desempenho do mercado de trabalho ao longo desses 18 anos, agravado na década de noventa, produziu dois resultados: exacerbou as demandas por habitação e impediu a construção de um sistema de crédito orientado às populações de baixa renda. Ainda que a partir de 1992 os gastos com essa função tenham aumentado sua participação no âmbito orçamentário, continuaram apresentando altos e baixos.

A função indústria, comércio e serviços é uma das mais sensíveis a captar mudanças de orientação dos governos estaduais em relação às políticas de promoção econômica. A nomenclatura das secretarias encarregadas dessa função, entre 1964 e 2002, passou por inúmeras mudanças. A partir da década de oitenta, as mudanças foram se tornando mais retóricas do que efetivas, pois a passagem dos anos ia reafirmando a inexistência de investimentos; a chegada dos anos noventa, apesar dos novos enfoques de política econômica, da abertura e da estabilização, não foi tão generosa quanto se esperava em matéria de investimentos, mas houve algumas "ondas" de realocização em alguns setores e ramos industriais que acabaram insuflando a guerra fiscal entre os estados, sendo o Paraná um dos protagonistas, com vantagens

geográficas em relação ao núcleo urbano industrial do País. Além da conta relativa à política de promoção econômica, as despesas nessa função poderiam estar captando, *ex-post*, a conta em serviços da privatização e saneamento financeiro do banco público estadual. Observe-se que os dados relativos a essa função apresentam, como de praxe, enormes flutuações e comportamento modesto em termos de participação na despesa orçamentária. Porém, a partir de 1997 aumentam seu peso no conjunto e, em 1999, atingem um pico extraordinário de 46,38% da despesa orçamentária por função, demonstrando a vocação econômica ou empresarial do governo estadual.

#### 4.4.6 Evolução das Despesas Orçamentárias Paranaenses em Relação à Despesa Conjunta dos Estados Brasileiros Segundo Função e ao PIB Estadual

Em 2001, das 16 funções (tabela 4.45) dez apresentaram participação relativa menor que em 1986 e cinco tiveram participação relativa maior. Entretanto, algumas das funções que tiveram em 2001 participação menor que em 1986 alcançaram em anos mais recentes uma participação recorde. É o caso da função judiciária, que, em 1998, teve um gasto equivalente a 21,31% do total nacional, ou das funções agricultura e desenvolvimento regional, que, nos últimos anos da década de oitenta, apresentaram picos de participação (a primeira, 10,42% em 1987, e a segunda, 20,82% em 1988). A função energia e recursos naturais chegou a representar 10,37% do total nacional na função, atingindo marcas irrisórias nos últimos anos examinados, ilustrando a falta de investimentos e, talvez, mudança de prioridades na ação estadual.

Entre as que aumentaram sua participação, encontra-se a função habitação e urbanismo que, entre 1997 e 2000, apresentou participação média de 12%. Já a função indústria, comércio e serviços, em 1999, realizou gastos equivalentes a 79,69% do total de gastos realizados nessa função pelo conjunto dos estados brasileiros. Outro destaque cabe à função assistência e previdência que, em 2000, apesar da transformação do Instituto Previdenciário dos servidores públicos em PARANAPREVIDÊNCIA, sob o

argumento de que ocorreria uma redução da despesa pública, apresentou uma despesa equivalente a 12,96% do total nacional. Ao mesmo tempo, não se deve esquecer que o governo federal defendia a privatização dos fundos previdenciários estaduais como parte do programa de ajuste fiscal dos estados.

Com altos e baixos, a participação total das despesas por função no PIB estadual se manteve na casa dos 8% entre 1985 e 1996. A partir desse ano, observa-se um incremento, já constatado anteriormente, chegando em 1999 a 18,31% do PIB estadual. A função administração e planejamento absorveu parte desse aumento real, principalmente concentrando despesas com pagamento de juros. A despesa com a função judiciária, em 1998, saltou de menos de 1% para 4,23% do PIB. De resto, as mesmas funções anteriormente apontadas lideram a elevação da relação entre a despesa e o PIB estadual. Chama a atenção, ainda, o baixo peso relativo da função saúde e saneamento e a preocupante queda das despesas na função educação a partir de 1999. De todas as funções examinadas até aqui, incluindo a série anterior, referente ao período 1964-1984, a função educação é a que manteve posição mais consistente ao longo do tempo; entretanto, os percentuais são baixos diante da questão social que um processo intenso de urbanização e formação de periferias coloca.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Observa-se que a escolaridade média no Paraná é de mais ou menos 5 anos, tempo muito inferior ao mínimo necessário estabelecido por órgãos internacionais para que a educação possa atuar como elemento ativo de redução das desigualdades (IPARDES, 2003). Ao mesmo tempo, o Paraná possui uma rede pública de instituições de ensino superior bastante extensa, à qual se soma a UFPR.



TABELA 4.45 - PARTICIPAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARANAENSE EM RELAÇÃO À DESPESA CONJUNTA DOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO FUNÇÕES E AO PIB ESTADUAL - 1985-2001

ANOS	FUNÇÕES															
	Legislativa		Judiciária		Adm. e Planejamento		Agricultura		Comunicação		Seg. Pública		Des. Regional		Educação e Cultura	
	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR
1985	...	0,17	...	0,39	...	1,59	...	0,41	...	0,00	...	0,49	...	0,26	...	1,75
1986	6,49	0,16	5,67	0,44	2,62	1,13	6,52	0,25	3,46	0,01	4,13	0,48	14,09	1,73	5,33	1,79
1987	6,45	0,16	6,24	0,46	3,30	1,46	10,42	0,41	1,16	0,01	4,45	0,55	0,91	0,11	6,68	2,21
1988	4,94	0,14	4,64	0,35	3,70	1,54	7,34	0,27	1,28	0,00	3,88	0,48	20,82	2,69	6,38	1,98
1989	4,84	0,16	5,27	0,49	5,22	2,47	10,66	0,41	1,58	0,00	3,82	0,50	0,57	0,08	6,23	2,07
1990	5,09	0,18	5,19	0,57	2,94	1,48	7,04	0,25	1,29	0,00	3,34	0,50	0,44	0,06	4,77	1,76
1991	5,04	0,20	5,65	0,62	2,17	1,04	9,00	0,31	0,51	0,00	3,70	0,53	0,93	0,14	5,54	1,82
1992	4,92	0,18	3,92	0,56	1,39	0,80	7,92	0,31	...	...	3,95	0,54	2,15	0,34	5,30	1,84
1993	4,06	0,18	2,87	0,55	1,88	1,06	6,25	0,31	...	...	2,80	0,46	1,65	0,25	5,04	1,84
1994	4,04	0,20	4,29	0,65	1,59	0,98	6,15	0,29	...	...	3,41	0,52	1,94	0,36	5,26	2,01
1995	4,42	0,26	4,38	0,76	2,22	1,32	6,91	0,25	...	...	4,04	0,62	2,09	0,38	6,00	2,26
1996	4,64	0,23	5,02	0,80	2,43	1,46	8,85	0,28	...	...	5,92	0,82	1,29	0,22	6,43	2,32
1997	4,64	0,24	4,36	0,73	1,51	1,96	7,91	0,28	...	...	6,39	0,94	3,18	0,51	7,76	2,35
1998	5,02	0,25	21,31	4,23	2,10	1,58	8,36	0,29	...	...	5,66	0,88	1,68	0,25	8,05	3,24
1999	5,46	0,26	5,43	0,87	2,65	1,58	7,16	0,23	...	...	5,14	0,82	0,32	0,05	6,92	2,80
2000	4,37	0,20	3,96	0,57	6,44	5,19	5,54	0,16	...	...	4,18	0,75	...	0,00	4,85	2,06
2001	4,51	...	3,21	...	6,03	...	6,45	...	...	...	4,43	...	...	...	4,84	...

ANOS	FUNÇÕES													
	Energia e Recursos Naturais		Habitação e Urbanismo		Indústria, Comércio e Serviços		Saúde e Saneamento		Trabalho		Assist. e Previdência		Transporte	
	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR	% Estados	% PIB PR
1985	...	0,14	...	0,03	...	0,25	...	0,48	...	0,00	...	1,16	...	1,29
1986	5,55	0,12	2,76	0,06	5,25	0,11	3,72	0,49	7,81	0,02	5,18	0,98	7,00	1,33
1987	3,31	0,07	7,30	0,14	8,62	0,15	3,26	0,47	0,40	0,00	6,80	1,32	10,20	1,95
1988	2,99	0,06	1,11	0,02	6,00	0,10	1,14	0,24	4,60	0,01	5,06	0,95	7,39	1,64
1989	1,18	0,02	0,62	0,01	3,62	0,06	4,12	0,98	12,65	0,02	5,58	1,16	6,14	1,08
1990	6,65	0,09	0,26	0,01	1,49	0,03	1,41	0,29	10,64	0,02	3,89	0,96	2,63	0,62
1991	10,37	0,13	1,99	0,06	4,65	0,10	1,42	0,27	7,76	0,02	4,23	0,95	3,86	0,54
1992	4,44	0,09	4,12	0,17	11,48	0,19	1,76	0,34	3,14	0,01	4,67	1,06	1,91	0,35
1993	0,16	0,01	2,66	0,09	1,66	0,03	1,73	0,34	3,75	0,01	5,00	1,29	3,29	0,71
1994	0,66	0,02	4,33	0,17	3,70	0,07	2,16	0,45	3,69	0,02	5,29	1,44	5,27	1,18
1995	0,48	0,01	3,36	0,10	2,81	0,07	2,31	0,44	4,86	0,02	5,66	1,74	4,31	0,45
1996	0,71	0,01	7,55	0,19	3,77	0,08	3,72	0,51	3,93	0,04	5,68	1,85	7,04	0,76
1997	1,03	0,01	10,56	0,33	5,21	0,15	4,07	0,60	5,93	0,06	6,33	2,01	1,71	0,53
1998	0,63	0,01	13,89	0,41	2,05	0,16	3,55	0,55	6,56	0,06	5,73	2,04	5,77	0,75
1999	0,82	0,01	11,44	0,25	79,69	8,49	3,20	0,50	4,78	0,04	5,92	2,01	5,08	0,42
2000	...	...	12,71	0,37	8,24	0,37	4,64	0,83	4,72	0,05	12,96	3,98	3,09	0,31
2001	...	...	8,68	...	4,32	...	4,64	...	...	...	6,31	...	4,07	...

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Dado não coletado ou não disponível.

0,00 Dado existente, com valor inferior à unidade apresentada na tabela.

Assim, pode-se dizer que, na segunda metade dos anos noventa e início do novo milênio, o aumento das despesas orçamentárias diante do PIB estadual foi ocasionado, principalmente, pelo pagamento de juros e pelas despesas voltadas a sanear entes públicos em vias de privatização.

#### 4.4.7 Evolução de Alguns Indicadores de Financiamento Corrente e Receita de Terceiros/Receita Total

As informações disponíveis (tabela 4.46) mostram, durante o período em análise, a influência nefasta da instabilidade macroeconômica sobre o financiamento corrente do estado, ocorrendo um movimento pendular contínuo, ora de aumento da MGA, ora de declínio. Pode-se constatar a gravidade do triênio 1987-1989 pela brutal queda da MGA e, também, da relação MGA/Receita efetiva. A relação serviço da dívida/MGA confirma a situação crítica desse triênio e, ao mesmo tempo, mostra como em anos posteriores, entre 1990 e 1994, houve uma recuperação da capacidade de financiamento corrente e uma retomada do controle sobre o endividamento mediante um ajuste fiscal de proporções razoáveis. A partir de 1995, houve uma elevação da relação, indicando a existência de um "novo" surto de endividamento, que, em 2000, 2001 e 2002, chegou a ser camuflado pelo comportamento relativamente bom das receitas tributárias. Deve mencionar-se que, em 2000, houve vencimentos importantes da dívida pública estadual. A permanente volatilidade dos dados evidencia as dificuldades gerais enfrentadas pelo financiamento público e os aspectos da chamada estabilidade de preços, a qual seria totalmente insuficiente para restabelecer condições propícias para o cálculo econômico de longo prazo e o planejamento.

TABELA 4.46 - INDICADORES DE FINANCIAMENTO CORRENTE - PARANÁ - 1985-2002

ANOS	INDICADORES DE FINANCIAMENTO						
	Valores (R\$ mil a preços de 2002)				Serviços da Dívida/MGA (%)	Recursos de Terceiros (R\$ mil a preços de 2002)	Rec. de Terceiros/ Rec. Total (%)
	Receita Efetiva	MGA	MGA/Rec. Efetiva	Serviços da Dívida			
1985	4.929.238,45	1.129.874,67	22,92	698.262,55	61,80	1.801.342,82	29,83
1986	6.075.278,91	1.390.451,35	22,89	561.720,51	40,40	1.490.855,61	21,45
1987	5.077.604,53	533.275,76	10,50	681.286,84	127,76	1.671.231,58	27,12
1988	4.478.443,10	432.982,15	9,67	695.949,83	160,73	1.105.468,43	21,80
1989	4.908.716,32	296.767,06	6,05	1.345.027,88	453,23	697.293,43	13,61
1990	5.699.937,09	2.134.290,55	37,44	741.622,26	34,75	1.118.517,13	18,42
1991	5.277.723,48	1.963.396,82	37,20	306.033,93	15,59	757.956,85	14,15
1992	4.177.560,29	940.634,72	22,52	285.802,91	30,38	702.416,88	16,40
1993	4.527.002,29	1.277.689,94	28,22	263.866,71	20,65	741.205,35	15,96
1994	5.197.111,59	1.226.147,18	23,59	306.885,54	25,03	916.835,26	17,00
1995	5.901.460,88	919.795,13	15,59	534.848,56	58,15	1.690.318,57	26,13
1996	7.405.148,05	1.392.129,63	18,80	639.068,09	45,91	2.862.779,24	37,45
1997	7.679.199,52	946.001,04	12,32	360.635,72	38,12	3.542.255,84	44,32
1998	8.850.095,12	1.107.151,40	12,51	754.636,18	68,16	4.759.955,83	49,94
1999	7.732.768,35	822.296,12	10,63	713.410,91	86,76	11.540.923,95	74,64
2000	12.395.585,08	3.906.340,62	31,51	2.925.811,82	74,90	4.310.316,51	33,83
2001	9.905.526,19	1.486.518,65	15,01	583.617,75	39,26	3.370.240,09	33,32
2002	9.701.835,06	1.765.966,52	18,20	538.948,70	30,52	3.418.557,66	34,38

FONTE: O autor

NOTA: Dados básicos extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional.

A evolução da relação entre as receitas de terceiros e as receitas totais é bastante eloqüente, já que mostra como, a partir de 1994, houve uma permanente escalada da dependência financeira e perda da autonomia. Mesmo em anos críticos como os que findaram a década de oitenta, os responsáveis pela gestão pública estadual demonstraram consciência da importância estratégica de manter a marca histórica característica do estado: relativamente pouco dependente de recursos de terceiros, pelo menos em relação ao conjunto dos estados brasileiros. Esses dados ajudam a confirmar a mutação do financiamento público estadual, não apenas ao revelar maior dependência financeira, mas, sobretudo, pela constatação de que a gestão pública estadual, bastante sintonizada em matéria de princípios com as autoridades federais, enveredou por um caminho bem conhecido na história do país, o de promover "negócios", industriais ou não, a qualquer custo em termos de endividamento e comprometimento de gerações futuras com as opções do presente.

#### 4.4.8 Dívida Pública

A evolução e o comportamento da dívida pública paranaense entre 1984 e 2002 (tabelas 4.47 e 4.48) são resultado de variáveis de âmbito nacional e, também, de escolhas políticas que direcionaram a gestão fiscal e financeira estadual. Em vários momentos deste trabalho, mostrou-se que as autoridades públicas estaduais mantiveram, ao longo do tempo, uma atitude de relativa prudência em relação à contratação de operações de crédito e formação de estoques de dívida fundada ou flutuante. Esse comportamento e um padrão de relacionamento ordenado entre o Tesouro estadual, as empresas públicas estaduais e o banco público estadual vigoraram durante anos, caracterizados pelo descolamento generalizado das necessidades de financiamento das reais possibilidades fiscais das esferas de governo, e em que proliferaram canais de relacionamento financeiro intergovernamental envolvendo fundos públicos federais e

recursos externos. Durante a década de oitenta até 1995, embora tenha atravessado momentos de gravidade, o endividamento público estadual pôde ser controlado, evitando-se a entrada em trajetórias de crescimento explosivo. Sob a era do Plano Real, verifica-se um crescimento explosivo de todos os itens da dívida pública estadual para patamares totais acima dos 14 bilhões de reais; na vigência do acordo de renegociação da dívida de 1998, que incluiu o saneamento do Banestado e sua posterior privatização, o estoque de dívida chegou a dobrar, passando de 9,7 bilhões de reais em 1998 para 18,9 bilhões em 1999, caindo para 14 bilhões em 2001 e, novamente, aumentando para 16 bilhões em 2002.

Observando apenas o total da dívida, é possível visualizar quatro intervalos de comportamento. Entre 1984 e 1986, a dívida estadual manteve-se estabilizada num patamar próximo a 5,5 bilhões de reais. Tratava-se de uma conjuntura de recuperação econômica e, durante o Plano Cruzado, de controle da taxa de juros. O segundo intervalo, mais longo, entre 1987 e 1993, pode ser caracterizado como um dos mais delicados em termos de financiamento e endividamento dos governos estaduais. Além de passar para novos patamares, o estoque de dívida apresentou espasmos de aumento e diminuição, traduzindo, entre outras coisas, o aprofundamento da crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro e a instabilidade, quase terminal, da economia brasileira. Entre 1994 e 1997, a dívida total se manteve no patamar mais baixo do período em análise, na casa dos 4,5 bilhões de reais. Esse comportamento mostra que o Paraná conseguiu equacionar seu endividamento, apesar da taxa de juros praticada durante a primeira fase do Plano Real, antes da desvalorização cambial de 1999. O quarto período, entre 1998 e 2002, mostra a explosão do estoque da dívida pública estadual (para o qual muito contribuiu a mudança de indexador para a taxa Selic), embora desde 1995 até 1999 tenha sido verificado um movimento contínuo de elevação desse agregado.

TABELA 4.47 - DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO GLOBAL- PARANÁ - 1984-2002

ANOS	DÍVIDA (R\$ a preços de 2002)								
	Flutuante				Consolidada				TOTAL DA DÍVIDA
	Restos a pagar	Depósitos diversas origens	Outras contas	TOTAL	Fundada Externa	Fundada Interna	Outras dívidas	TOTAL	
1984	255.199.310	93.319.690	36.347.892	384.866.892	3.599.328.155	1.146.564.626	-	4.745.892.780	5.130.759.672
1985	285.398.983	196.751.511	25.367.268	507.517.762	4.374.257.433	1.531.835.069	-	5.906.092.502	6.413.610.264
1986	409.771.194	270.299.176	3.960.473	684.030.843	3.090.355.761	1.446.025.482	-	4.536.381.243	5.220.412.085
1987	714.448.499	405.652.670	301.043.141	1.421.144.310	4.798.048.514	3.186.338.391	-	7.984.386.905	9.405.531.215
1988	959.867.998	284.918.306	412.289.431	1.657.075.735	5.720.726.792	4.761.083.593	-	10.481.810.385	12.138.886.121
1989	1.256.734.627	371.973.663	552.379.951	2.181.088.240	5.055.537.504	5.207.611.711	-	10.263.149.215	12.444.237.455
1990	333.637.446	76.088.562	60.260	409.786.268	2.920.439.871	4.388.742.371	-	7.309.182.242	7.718.968.510
1991	310.816.346	92.903.505	184.322	403.904.173	3.490.911.920	4.692.385.813	-	8.183.297.733	8.587.201.906
1992	249.671.049	115.191.924	-	364.862.974	3.590.060.708	5.222.026.866	-	8.812.087.574	9.176.950.548
1993	289.170.522	146.781.370	6.030	435.957.921	5.938.505.991	4.170.866.096	-	10.109.372.087	10.545.330.008
1994	348.676.863	68.515.112	-	417.191.975	1.443.366.255	2.479.617.168	-	3.922.983.423	4.340.175.398
1995	480.845.554	86.323.840	1.697	567.171.091	752.305.482	2.614.844.242	-	3.367.149.724	3.934.320.815
1996	985.822.283	88.682.730	60.276	1.074.565.289	756.127.518	2.563.581.203	-	3.319.708.720	4.394.274.009
1997	1.738.846.982	354.634.471	946.083	2.094.427.536	948.061.568	2.548.843.762	-	3.496.905.330	5.591.332.866
1998	5.109.102.753	450.950.527	459.847.178	6.019.900.458	1.237.801.649	2.433.093.849	46.647.544	3.670.895.498	9.737.443.500
1999	4.736.773.077	682.949.236	491.134.651	5.910.856.964	1.721.945.681	10.435.963.914	835.343.916	12.157.909.595	18.904.110.475
2000	3.985.919.082	378.583.538	290.644.934	4.655.147.554	1.816.433.084	8.075.031.219	560.931.685	9.891.464.302	15.107.543.541
2001	3.727.529.259	524.852.470	43.319.477	4.295.701.207	1.931.604.229	8.109.304.110	605.842.401	10.040.908.338	14.942.451.946
2002	3.108.095.552	597.823.200	24.415.680	3.730.334.432	2.548.038.429	9.703.121.350	28.796.796	12.251.159.779	16.010.291.006

FONTE: Balanço Geral do Estado

TABELA 4.48 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA PÚBLICA - PARANÁ - 1984-2002

ANOS	DÍVIDA (%)								TOTAL DA DÍVIDA
	Flutuante				Consolidada				
	Restos a pagar	Depósitos diversas origens	Outras contas	Total	Fundada		Outras dívidas	Total	
					Externa	Interna			
1984	5,0	1,8	0,7	7,5	70,2	22,3	-	92,5	100,00
1985	4,4	3,1	0,4	7,9	68,2	23,9	-	92,1	100,00
1986	7,8	5,2	0,1	13,1	59,2	27,7	-	86,9	100,00
1987	7,6	4,3	3,2	15,1	51,0	33,9	-	84,9	100,00
1988	7,9	2,3	3,4	13,7	47,1	39,2	-	86,3	100,00
1989	10,1	3,0	4,4	17,5	40,6	41,8	-	82,5	100,00
1990	4,3	1,0	0,0	5,3	37,8	56,9	-	94,7	100,00
1991	3,6	1,1	0,0	4,7	40,7	54,6	-	95,3	100,00
1992	2,7	1,3	-	4,0	39,1	56,9	-	96,0	100,00
1993	2,7	1,4	0,0	4,1	56,3	39,6	-	95,9	100,00
1994	8,0	1,6	-	9,6	33,3	57,1	-	90,4	100,00
1995	12,2	2,2	0,0	14,4	19,1	66,5	-	85,6	100,00
1996	22,4	2,0	0,0	24,5	17,2	58,3	-	75,5	100,00
1997	31,1	6,3	0,0	37,5	17,0	45,6	-	62,5	100,00
1998	52,5	4,6	4,7	61,8	12,7	25,0	0,5	37,7	100,00
1999	25,1	3,6	2,6	31,3	9,1	55,2	4,4	64,3	100,00
2000	26,4	2,5	1,9	30,8	12,0	53,5	3,7	65,5	100,00
2001	24,9	3,5	0,3	28,7	12,9	54,3	4,1	67,2	100,00
2002	19,4	3,7	0,2	23,3	15,9	60,6	0,2	76,7	100,00

FONTE: Balanço Geral do Estado

NOTA: Sinal convencional utilizado:

0,00 Dado existente, com valor inferior à unidade apresentada na tabela.

Ao analisar a evolução dos itens que compõem a dívida estadual, pode-se constatar-se que seu comportamento é determinado, principalmente, pela dívida consolidada e, dentro desta, pela dívida fundada interna que, entre 1998 e 1999, saltou de 2,4 bilhões de reais para 10,4 bilhões de reais. Já a dívida fundada externa que, em 1984, representava 70,2% do total da dívida pública foi reduzindo, ao longo do tempo, seu peso relativo, com um novo pico em 1993 no valor de 5,9 bilhões de reais ou 56,3% do total. A partir de 1995, o endividamento externo reduziu sua participação relativa para valores inferiores a 20% do total da dívida, embora desde 1995 venha apresentando uma tendência crescente em valores absolutos.

No campo da dívida fluante, observa-se o preocupante crescimento dos restos a pagar, que, em 1998, chegaram a representar 52,5% da dívida pública estadual. Entre 1984 e 1994, essa rubrica esteve sempre abaixo dos 10% do total, exceto em 1989, quando atingiu 10,1%. A partir de 1995 passaram a novo patamar, em média acima dos 20%. Esse comportamento indica dificuldades crescentes de financiamento corrente do setor público estadual e, fato já apontado, o descontrole de certos itens de despesa como, por exemplo, as de pessoal. Os dados, portanto, indicam o agravamento do perfil do endividamento público estadual, especialmente a partir de 1995, traduzindo aspectos das condições gerais de financiamento público e de gestão do endividamento por parte das autoridades monetárias do país. Mas também levam a focar as condições específicas em que foi, primeiro, quebrado e, depois, saneado o Banestado, além do esforço fiscal necessário para a criação da PARANAPREVIDÊNCIA.

Parece que as circunstâncias de estrangulamento financeiro que levaram o governo estadual a assinar o contrato de renegociação da dívida pública estadual com a União, em 31 de março de 1998, dentro do programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal de estados, foram geradas sob a era do Plano Real, em parte pelo fim da inflação, do *float* e pelas altas taxas de juros. Todavia, existem razões, em parte alimentadas por notícias de jornais, para acreditar que o estrangulamento aludido resultou,



principalmente, de uma gestão fiscal e financeira que, sabendo da existência de um programa de ajuda "*em última instância*" e de ajuste fiscal associado a privatizações, deliberadamente incorreu em operações imprudentes que necessariamente levariam à quebra do banco estadual, algo assim como "crônica de uma morte anunciada".

Tavares (1994, p. II-9), em um trabalho de consultoria para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assim se referia à situação do banco público estadual:

No caso específico do Paraná, observa-se que o BANESTADO funciona como um "banco múltiplo", oferecendo todos os produtos e serviços financeiros através de diferentes pessoas jurídicas, que na verdade são empresas subsidiárias. Importante destacar também que o BANESTADO tem ampliado suas atividades mesmo durante a longa crise que vem atingindo os bancos comerciais controlados pelos governos estaduais.

As informações que circulam em Brasília são de que o BANESTADO sempre contou com administração profissional e foi muito pouco utilizado pelo acionista controlador para financiar seus déficits orçamentários. Os números da dívida estadual confirmam essas informações na medida que indicam que menos de 20 por cento da dívida interna do Estado, considerada inclusive a rolagem dos títulos da dívida mobiliária, está contratada com a instituição BANESTADO.

#### 4.4.9 Considerações Sobre as Empresas Públicas Estaduais e os Serviços de Infra-Estrutura no Paraná

Os pontos que serão discutidos neste item referem-se a quatro áreas dos serviços de infra-estrutura: transportes, energia elétrica, telecomunicações e saneamento. Inúmeros trabalhos realizados na segunda metade dos anos noventa apontam que o governo do Paraná foi capaz de sustentar certa capacidade de realizar investimentos nessas áreas, por meio das empresas públicas de economia mista em situação financeira equilibrada, evitando que fossem acumulados atrasos e estrangulamentos insolúveis na década perdida (de oitenta) até meados dos anos noventa. Tal capacidade de realização de investimentos, desigualmente distribuída entre as áreas e vinculadas a fontes de financiamento diferentes, provinha de um modo de organização e de um marco jurídico legal que, depois, viriam a mudar muito. Ao mesmo tempo, sob as condições

"antigas", tal capacidade de tomar iniciativas e articular objetivos entre as áreas, sob o comando de vários ciclos de governos estaduais, é relativa porque aponta uma situação menos desconfortável em serviços de infra-estrutura do que boa parte dos estados brasileiros, sem superar, contudo, as grandes restrições financeiras existentes no país desde o começo da década de oitenta, que se refletiu na queda acentuada dos investimentos. Certamente, o baixo desempenho da economia brasileira funcionou, também, como um fator de contenção de estrangulamentos nos serviços de infra-estrutura, especialmente em energia elétrica, telecomunicações e transportes.

Todos os ciclos de governo no estado demonstraram possuir uma política para as áreas examinadas, inserida em visões diversas a respeito dos principais problemas de desenvolvimento intra e interregional e das condições mais vantajosas de inserção internacional. A mudança nas "regras do jogo" a partir de 1995 foi mais acentuada nas áreas de telecomunicações e transportes; no primeiro caso, a empresa pública estava inserida no sistema Telebrás e não pôde fazer nada diante da privatização e mudança organizacional em nível federal; no caso dos transportes, a principal alteração refere-se às concessões de rodovias estaduais e de áreas para operação de cargas no Porto de Paranaguá, os chamados portos secos, e à cobrança de pedágios. Sob a ótica das finanças estaduais, a mudança no modelo de gestão dos serviços de infra-estrutura não obedeceu à necessidade de livrar-se de fontes de desequilíbrio fiscal e financeiro, embora em todos os casos a justificativa tenha sido a de que a "saída do Estado" da produção de bens semipúblicos abriria espaços ao setor privado e desobstruiria os investimentos.

Existem cinco tipos de trabalhos disponíveis sobre a situação da infra-estrutura no Paraná nos últimos anos. Alguns, de natureza mais analítica, examinam a situação das redes e das empresas ou setores de governo responsáveis pela gestão e avaliam os possíveis impactos da mudança no marco regulatório e do processo de privatização, (CASTRO e LEÃO, 1997; RIBEIRO et al. 1997). Outros trabalhos, em geral

artigos sintéticos ou com foco mais setorial, são de natureza conjuntural (LOURENÇO, 2000b, p.3-10), ou mais analíticos, referidos a áreas específicas na forma de artigos em revistas científicas (SUZUKI JUNIOR e WOSCH, 2002, p.27-43; ANDREOLI e PELAEZ, 1999; PESSALI e SERRA, 1999). Há também folhetos e documentos institucionais, visando à promoção econômica do Estado, que contêm informações genéricas acerca das características das redes, dos serviços de infra-estrutura disponíveis e dos investimentos realizados, alguns destes em parceria com o setor privado (ALMANAQUE PARANÁ, 2000). Finalmente, no estudo *Diagnóstico social e econômico do Paraná*, publicado pelo Ipardes em 2003, há uma parte dedicada a uma rápida avaliação dos setores de infra-estrutura no estado (p. 83 e segs.).

O balanço dessa bibliografia confirma, parcial ou integralmente, aspectos já abordados anteriormente, segundo os quais, ao longo do tempo, é possível observar que os vários ciclos de governo estadual sempre demonstraram *consciência* a respeito de objetivos estratégicos vinculados à necessidade de maximizar as externalidades positivas advindas da proximidade geográfica com o núcleo urbano industrial do País e do seu papel na divisão inter-regional do trabalho (Brasil, Mercosul).

Entretanto, a partir da mudança do marco regulatório e das privatizações, em 1995, não é possível calcular o impacto sobre o Tesouro estadual do aporte de recursos públicos usados para sanear setores ou melhorar as redes, visando atrair o setor privado. No momento em que se escreve esta tese, ainda existem muitas dúvidas a respeito da gestão pública do Banestado, e uma CPI investiga a trajetória do banco antes da sua privatização.

Intentando sintetizar o aspecto central deste capítulo, poderíamos afirmar que a gestão fiscal dos vários ciclos de governos estaduais, nessa metade de século examinada, apresentou dois padrões bastante diferenciados. O primeiro, relativamente longo, caracterizado pela disciplina fiscal, muitas vezes expressa pela prudência na gestão do endividamento e nos juízos realizados na avaliação das condições gerais de

financiamento e funcionamento da economia brasileira. O segundo, mais recente, revela desordem fiscal, sendo possível constatar elevação das operações de crédito e das despesas com juros, além de flutuações entre rubricas de um ano para outro, sem amparo em explicações técnicas que as justifiquem. Essa desordem não desmerece a intencionalidade da gestão pública levada por novas e questionáveis prioridades envolvendo as relações público-privadas de corte nacional e estadual.

Mesmo admitindo a fragilidade da base de informações utilizadas, concentrada em dados de balanço, é possível realizar uma discussão do campo fiscal dos governos estaduais e, mais difícil, realizar alguma ponte com as políticas de desenvolvimento executadas apontando o que parecem ser algumas especificidades da trajetória estadual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dinamismo da economia paranaense, pelas suas características complementares e pela sua proximidade com o núcleo da acumulação de capital do país, permitiu que as opções economicistas dos governos estaduais e, em geral, todas suas práticas públicas pudessem configurar um *padrão de intervenção* ativo em relação ao desenvolvimento das forças produtivas e relativamente aparelhado para enfrentar questões sociais, exceto os intensos impactos demográficos e fluxos migratórios originados pela modernização selvagem da agricultura estadual.

Os períodos de mudança do tecido produtivo, desde a década de setenta, encontram-se inteiramente subordinados às características da economia brasileira e da política econômica em vigência. Nesse sentido, por estarem vinculados ao movimento mais geral da Nação, não há outra alternativa senão considerar a ação pública estadual bem-sucedida em sua estratégia complementar à estratégia dominante no cenário geral. Isso foi válido na década autoritária das *grandes transformações* e, também, na década de noventa, caracterizada por mudanças na configuração produtiva e reforço de velhas tendências concentradoras e excludentes. Entretanto, mais recentemente, a participação do governo estadual na guerra fiscal, gerando e destruindo empregos em termo regionais, resultou de avaliações políticas relativas à chamada globalização, convergentes com o governo federal. Nesse sentido, o fenômeno revela, contraditoriamente, um fato importante: a política econômica vigente e as diretrizes mais gerais relativas ao Estado e seu papel num cenário internacional dominado pela finança global debilitam as relações federativas e dificultam a sustentação de esforços cooperativos entre as partes, dando espaço, por outro lado, à manifestação desenfreada de problemas de formação do federalismo brasileiro.

A economia paranaense tem se revelado, ao longo do tempo, extremamente dinâmica, em parte devido à sua proximidade com o núcleo de acumulação de capital

do país, em parte também por características socioeconômicas do espaço estadual exploradas pelos diversos governos locais. Sem deixar de acusar os golpes ocasionados por períodos recessivos, de desempenho medíocre e desarranjos macroeconômicos, com frequência o Paraná apresentou taxas de crescimento superiores à brasileira.<sup>58</sup>

Primeiro, as mudanças resultavam de um intenso processo de agroindustrialização sob uma base agrícola adequada de modo selvagem à produção capitalista moderna. De modo complementar, grandes investimentos no âmbito do II PND, em energia elétrica, no setor petroquímico e portuário, entre outros, reforçaram a logística de inserção do Paraná na dinâmica do mercado interno e externo. Nesse ambiente, deve-se inserir também a Cidade Industrial de Curitiba e a entrada em operação de empresas de ramos da indústria de transformação, tais como material de transporte, metalmecânica, alimentos. A dinâmica desse núcleo industrial sempre resultou da trajetória da economia brasileira e dos movimentos relativos ao desenvolvimento regional (MACEDO, VIEIRA e MEINERS, 2002). Ao longo do tempo, diversas estratégias, mais ou menos explícitas, foram acionadas visando capitalizar a existência de deseconomias de escala e eventuais transbordamentos com epicentro no estado de São Paulo. Observe-se que esse movimento de industrialização vai ao longo do tempo gerando um espaço econômico mais e mais concentrado na Região Metropolitana de Curitiba, como confirmam os dados sobre evolução e composição relativa do valor adicionado por municípios (IPARDES, 2003).

Na década de oitenta, mesmo sob o encolhimento do mercado interno, inflação e políticas recessivas, o perfil produtivo do estado do Paraná manteve-se articulado à função exportadora brasileira, o chamado *drive* exportador, utilizado para atender a compromissos financeiros decorrentes da dívida externa. Até 1994, a exportação de *commodities* agrícolas e industriais permitia movimentar parcelas

---

<sup>58</sup>Ver Ipardes (2005).

expressivas da economia estadual, gerando também impactos dinâmicos sobre a produção de equipamentos industriais complementares à atividade agroindustrial. Adicionalmente, em momentos de expansão interna da demanda por bens salários, como ocorreu durante os primeiros meses do Plano Cruzado, a economia estadual conseguia reagir favoravelmente, dada sua especialização nesses ramos produtivos. Na área de infra-estrutura, constata-se a realização de algumas obras importantes, principalmente em geração de energia elétrica, como é o caso da usina hidroelétrica de Salto Segredo. Diagnóstico realizado pelo Ipardes (1991) sobre os anos oitenta mostra que a economia estadual, apesar de mergulhada no desempenho medíocre geral do país, sofreu ainda mudanças qualitativas importantes, tais como: aprofundamento da modernização agrícola, crescimento de ramos da metal mecânica e serviços industriais, recuo de ramos tradicionais, como madeira, e relativa preservação dos serviços de infra-estrutura. No âmbito do setor público estadual, apesar de este ter conseguido manter alguma capacidade de reação em face da adversidade da crise geral e de ter apresentado suas partes constitutivas com relativa saúde fiscal e financeira, observam-se mutações importantes: o encurtamento temporal, a queda dos investimentos e a necessidade de manter uma rigorosa gestão financeira afetaram e, em parte, esvaziaram o sistema de planejamento, cada vez mais levado a exercer sua racionalidade na boa aplicação anual de recursos orçamentários para algumas políticas sociais e, também, no processo de descentralização fiscal e coordenação mínima das instâncias municipais, muitas vezes para atender requisitos técnicos de empréstimos obtidos junto a organismos oficiais de crédito internacional.

No começo da década de noventa, até 1994, esse quadro se manteve relativamente inalterado. Porém, vale registrar o impacto estadual da mudança de enfoque do governo federal quanto à questão externa e ao fenômeno da globalização e, de modo mais concreto, o amadurecimento das condições objetivas para o funcionamento do Mercosul. Pode-se dizer que, nesses anos, foi incorporada à percepção da inserção

do Estado do Paraná no cenário econômico maior a idéia da sua centralidade geográfica num espaço regional maior a ser dinamizado pelo eixo São Paulo–Buenos Aires. Essa percepção levava estrategicamente à discussão da logística de transportes. Numa área distinta, o governo estadual, em parte por pressão de setores da sociedade, encaminhava estudos e pesquisas visando esclarecer os impactos da abertura comercial no perfil produtivo do estado, em virtude, principalmente, da concorrência da agroindústria argentina. Lembre-se que a primeira cultura a sofrer com a abertura foi a do trigo, durante o governo de Collor de Mello. A incorporação dessas questões à gestão pública estadual ocorreu em meio a um esforço de ajuste fiscal importante, necessário para afastar do horizonte das finanças públicas as conseqüências nefastas da crise fiscal e financeira do Estado, inflação e a instabilidade macroeconômica.

Em 1994, no lançamento do Plano Real, o estado do Paraná não parecia tão contaminado assim pela crise fiscal e financeira. As suas partes constitutivas, como já foi visto, encontravam-se em boas condições financeiras, sem problemas a justificar “reformas profundas”. Baixo grau de endividamento e baixos níveis de dependência de transferências federais em relação ao financiamento total, de modo complementar, ajudavam a propiciar um arsenal de qualidades interessantes para enfrentar a era da estabilidade, abertura da economia e reestruturação que se descortinava nesse momento.

Sob novo ciclo político, a segunda metade da década de noventa reafirmou velhos aspectos da economia estadual e do seu dinamismo, divorciado das questões sociais ou virando e revirando o tecido social no eterno ajuste da reestruturação produtiva. Aumentou a produção agrícola, concentrada em soja e milho (60% do valor bruto da produção de lavouras), e os níveis de pobreza rural ficaram inalterados ou pioraram. Houve uma mutação industrial em direção à maior presença da produção de bens de consumo durável, com destaque para a indústria automobilística, e em alguns ramos de perfil mais “tecnológico”, simultaneamente, igual ao conjunto do país, houve aumento do desemprego, do trabalho informal e, de modo geral, da precarização do



mundo do trabalho. A inexistência de políticas estaduais de desenvolvimento regional ficou patente na dinâmica municipal: a Mesorregião Metropolitana de Curitiba aumentou sua participação no valor adicionado fiscal, chegando a 64,5%. Numa outra face, dezenas de municípios experimentaram acentuado esvaziamento e decadência produtiva, expulsando população. Fenômeno similar ao ocorrido em todos os espaços capitalistas que aderiram à abertura selvagem dos territórios nacionais. Isto é mera síntese do diagnóstico produzido pelo Iparde (2003), num olhar crítico a respeito das intensas mudanças econômicas e dos velhos e novos problemas sociais do Paraná nos anos noventa.

As mudanças econômicas, sem dúvida, foram bastante acentuadas, mas, como sempre, incapazes de produzir graus acelerados de inclusão social. Ao mesmo tempo, observa-se que a adaptação do perfil econômico estadual ao cenário global não aumenta o número de protagonistas. A economia amplia sua tendência concentradora. Apesar da entrada de novas empresas oligopolistas, os dados sobre a arrecadação de ICMS por estabelecimento não deixam dúvidas: poucos ainda são os que respondem por esse tributo. Após entrevista realizada junto a técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná, foi obtida a seguinte informação: as dez maiores empresas instaladas no Paraná respondem por 52,65% do ICMS arrecadado, as cinquenta maiores por 65,17%, as cem maiores por 70,98% e as mil maiores por 86,36%.

Pode-se afirmar que, até meados dos noventa, a permanência de certos atributos estruturais da economia estadual e do seu setor público permitia trilhar uma via de desenvolvimento mais organizada e defensiva. A partir da segunda metade dos noventa, sob um misto de estabilidade de preços, vulnerabilidade externa e dívida interna em elevação, assim como o conjunto do país, o espaço estadual foi sugado pelas tendências internacionais e pela adesão às políticas de inserção externa; mais uma vez, esse movimento foi gerado por estratégias convergentes entre as autoridades estaduais e as federais. O saldo, em termos de gestão pública estadual, foi a fragilidade crescente e o estreitamento do seu escopo de atuação.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. Konrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas n. 12, São Paulo, 1998.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Federalismo tributário e crise econômica**. Brasil: 1975- 1985. Campinas, 1988. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap: Editora da Unesp, 1995.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Santiago de Chile : Cepal, 1994. (Série Política Fiscal, 61)
- ALMANAQUE PARANÁ 2002. Curitiba : Secretaria de Estado da Comunicação Social. 2002. 187p.
- ANDREOLI, Cleverson; PELAEZ, Victor. **A emergência de um sistema local de inovação na área de saneamento no estado do Paraná**. Curitiba: Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR, 1999. (Texto para Discussão, n.14)
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista**. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BAER, Mônica. **O rumo perdido**. A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. A "Região Sul" e as estratégias estaduais de desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 82, p.17-28, maio/ago. 1994.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. Brasília:IPEA, 2001. (Texto para Discussão n. 800).
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Finanças públicas: fiscalização tributária no Brasil: uma perspectiva macroeconômica. In: \_\_\_\_\_. **A economia como ela é**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga M.; COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança global e ciclos de expansão. In: FIORI, José Luiz (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. 492p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro : São Paulo, 2002.

BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; DAIN, Sulamis. A instabilidade das finanças públicas de América Latina. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n.2, 1985. p. 593-702.

BRAGA, Ney Amintas de Barros. **Ney Braga: tradição e mudança na vida política**. Curitiba: Ed do Autor, 1996. Entrevista concedida a Adherbal Fortes de Sá Jr.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Manuais de legislação Atlas. São Paulo, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Coordenadoria de Análise Econômico-Financeira dos Estados e Municípios. **Análise individual do desempenho financeiro do Estado do Paraná**. Brasília, 1979.

BRUNO, Michael. A estabilização da economia israelense: o programa de emergência em seu estágio inicial. In: ARIDA, Persio (Org.). **Inflação zero: Brasil, Argentina e Israel**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 61-96.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. Campinas, 1981. Tese de livre-docência, Instituto de Economia, Universidade de Campinas.

CANO, Wilson. Reflexão para uma política de resgate do atraso social e produtivo do Brasil na década de 1990. In: \_\_\_\_\_. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Ed. Da UNICAMP, 1993.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80**. Campinas, 1991. Tese (Doutorado em Economia - Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp : IE Unicamp, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Demian. A política de incentivos fiscais no Paraná. In: FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. **Guerra fiscal no Brasil**: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: Fundap:Fapesp, 1999. p.106-140.

CASTRO, Demian. Finanças públicas no Paraná. **Análise Conjuntural**, Curitiba, v.13, n. 2, p.1-3, fev. 1991.

CASTRO, Demian. Indústria. In: IPARDES. **Temas estratégicos para o Paraná**. Curitiba, 1994.

CASTRO, Demian; LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. Reorganização da infra-estrutura: o caso do Paraná. In: REZENDE, Fernando; PAULA, Tomás Buginski de. (Coord.). **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; casos estaduais. Brasília: IPEA, 1997. p.191-249.

CASTRO, Demian; VASCONCELOS, José Romeu de. **Paraná**: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 90. Brasília: IPEA, 1999. 66p. (Texto para discussão n. 624)

COUTINHO, Luciano G.; BELLUZZO, L. G. de Mello. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELLUZZO, L. G.M.; COUTINHO, Renata (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Ensaios sobre a crise. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil; nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 35-64, set. 1993.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**. Campinas, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia – Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HADDAD, Paulo Roberto. **Sistema de planejamento do desenvolvimento estadual**. Disponível em: <[www.iel-ideies.com.br](http://www.iel-ideies.com.br)>. Acesso em: 29 junho 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INFORMAÇÕES básicas da administração pública estadual: dados quantitativos e macroestruturais. s.l.: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [2004?].

IPARDES. **Diagnóstico da base produtiva do Paraná**: anos 80. Curitiba, 1991. 129p.

IPARDES. **Diagnóstico das finanças públicas do Paraná**: anos 80. Curitiba, 1991. 55p.

IPARDES. **O Paraná reinventado**: política e governo. Curitiba, 1989. 196p. (Série pesquisas IPARDES)

IPARDES. **Paraná**: diagnóstico social e econômico: sumário executivo. Curitiba, 2003. 29p.

IPARDES. **Paraná**: economia e sociedade. Curitiba, 1982. 72p.

IPARDES. **Participação do setor público na economia paranaense**: dimensão e estrutura da receita e despesa do setor público estadual. Curitiba, 1980. 2v. Relatório de pesquisa 1.

IPARDES. **Produto Interno Bruto do Paraná 1985-2000**. Disponível em:  
<[www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br)>.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Prespectiva, 1975.

LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. As desventuras do paranismo, **Revista da FAE**, Curitiba, v. 2, n.3, set./dez. 1999.

LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. Características do desenvolvimento regional no Paraná na atualidade, **Produtividade Sistêmica**, Curitiba, v. 3, n.10, out./dez., 2003.

LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. **O Paraná nos anos setenta**. Curitiba: IparDES : Concitec, 1989. 98p.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976** - Sonho e fracasso. Rio de Janeiro, 1978. Tese (Doutorado em Economia - Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro).

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, Renata (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: Ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. 2v.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. Campinas, 1992. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Ed. Unesp : Unicamp, 2002. 269p.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: UNICAMP/IE, 2000. (Texto para Discussão, n. 94)

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/UNICAMP, n.9, p.95-114, dez. 1997.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. **A economia paranaense nos anos 90**. Um modelo de interpretação. Curitiba, Ed. do Autor, 2000a.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Retaguarda institucional das transformações econômicas no Paraná. **Análise Conjuntural**, Curitiba, IPARDES, v. 22, n. 11-12, p. 3-10, nov./dez. 2000b.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Retaguarda institucional das transformações econômicas do Paraná. **Análise Conjuntural**, Curitiba: IPARDES, v.22, n.11-12, p.3-10, nov./dez. 2000b.

MACEDO, Mariano de Matos. **Região Metropolitana de Curitiba**: macroeconomia e desenvolvimento regional. Curitiba, 2000. Versão preliminar.

MACEDO, Mariano de Matos; VIEIRA, Viviane Fiedeler; WILHELM, Eduard M. A.; Fases de Desenvolvimento Regional no Brasil e no Paraná: da emergência de um novo modelo de desenvolvimento na economia paranaense. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.103, p.5-22, jul./dez. 2002.

MACHADO JR.,Teixeira.J; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de Borja Baptista de. **Da construção ao desmanche**: análise do projeto de desenvolvimento paranaense. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de Borja Baptista de. O Paraná em revista. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 82, p.5-16, maio/ago. 1994.

MAGALHÃES FILHO, Francisco. Agentes sociais no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 86, p.3-33, set./dez. 1995.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MEDEIROS, Carlos A; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luiz (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MELLO, João Manuel Cardoso de. O Estado brasileiro e os limites da "estatização". **Cadernos Opinião**, São Paulo, 1977.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão n. 866)

MORA, Mônica. **Processo de endividamento dos Estados**: limites e problemas à descentralização e à autonomia. Rio de Janeiro, 1997. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdades regionais no Brasil e o estudo dos eixos de integração e desenvolvimento. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p.145-178, dez. 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOJIMA, Daniel. Crescimento e Reestruturação Industrial no Paraná - 1985/2000. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.103, p.23-43, jul./dez. 2002.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Quinze anos depois - comentários sobre o texto "Paraná - Economia e Sociedade". **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 83, p.5-15, set./dez. 1994.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e Silva; Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos**. São Paulo: Edições Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Vladimir Luís de. Estado, empresariado regional e o setor automotivo no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.105, p.125-140, jul./dez. 2003.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

PADIS, Pedro Calil. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. São Paulo: Hucitec, 1981.

PARANÁ. Secretaria das Finanças. **Paraná: avaliação preliminar dos efeitos da política econômica tributária**. Curitiba, 1976.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Coordenação de Assuntos Econômicos. **A economia e as finanças do Paraná**. Curitiba, 1990.

PARANÁ. Secretaria de Estado das Finanças. Assessoria Econômica. **Autonomia política e dependência financeira: uma análise das relações intergovernamentais**. Curitiba, 1982.

PARANÁ. Secretaria de Estado das Finanças. Coordenação da Administração Financeira do Estado. **Séries de dados de execução orçamentária: 1964-1984**. Curitiba, 1986.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO PR. **Esperança e mudança**. Brasília: PMDB : FUNDAÇÃO PEDROSO HORTA, 1981. 95p.

PESSALI, Huáscar Fialho; SERRA, Maurício Aguiar. **A Copel frente à reestruturação da indústria de energia elétrica**: mudanças de estratégias e rearranjo organizacional. Curitiba: Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR, 1999. (Texto para Discussão, n.13)

PRADO, Sérgio R. R. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade**: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial. Campinas, 1994. Tese (Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. EBAP/K. ADENAUER, São Paulo, 2001. Versão preliminar.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap : Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.12, n.2, 1982.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: **Banco Federativo**, BNDES: Brasília, dez. 2003.

RODRIGUES, Vicente. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. FUNDAP: São Paulo, 1995.

SABÓIA, João. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 11. n. 2, dez. 2001.

SILVA, Maria Abadia da. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia – Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

SOUSA, Filipe Lage de. O papel do BNDES na distribuição geográfica da indústria de transformação. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.10, n.19, p.3-20, jun. 2003.

SUZUKI JUNIOR, Julio Takeshi; WOSH, Luiz Fernando Oliveira. As transformações da infraestrutura de transportes e o Porto de Paranaguá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, IPARDES, n. 99, p.27-43, jul./dez. 2000.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.



TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O Grande salto para o caos:** a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Uma agenda para a retomada do crescimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Org.). **Políticas para a retomada do crescimento:** reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA, 2002.

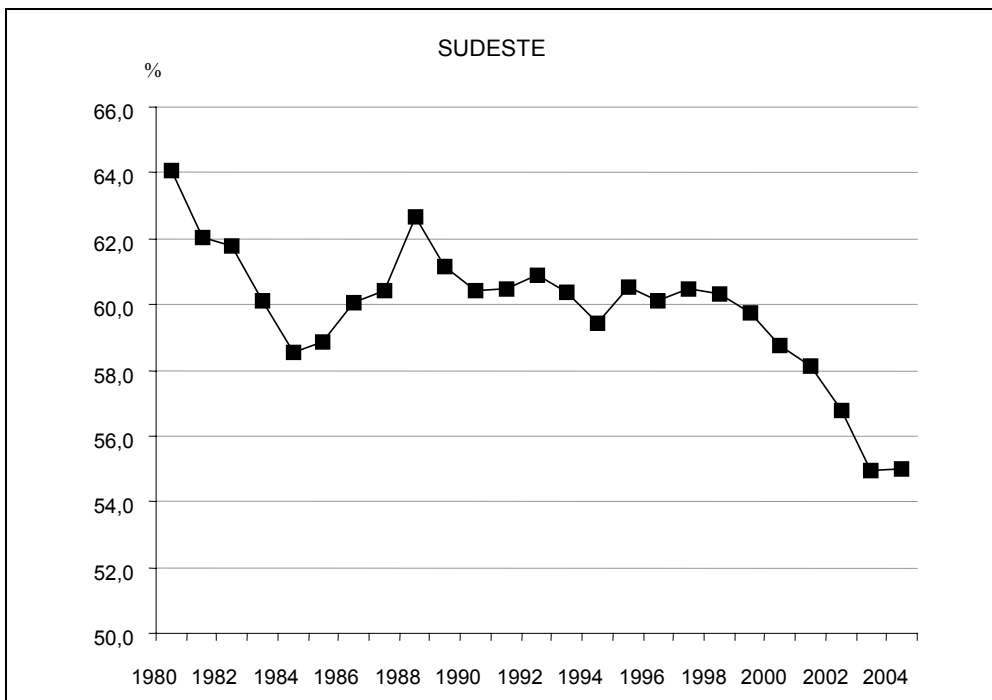
TAVARES, Martus. Análise das finanças públicas e tendências socioeconômicas do Estado do Paraná. s.l.: BID, 1994. 108p.. Banco Interamericano de desenvolvimento, Washington, 1994.

VARSANO, Ricardo. **Evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século:** anotações e reflexões para futuras reformas. IPEA: Rio de Janeiro, 1996. (Texto para discussão, n.405,)

**ANEXO**

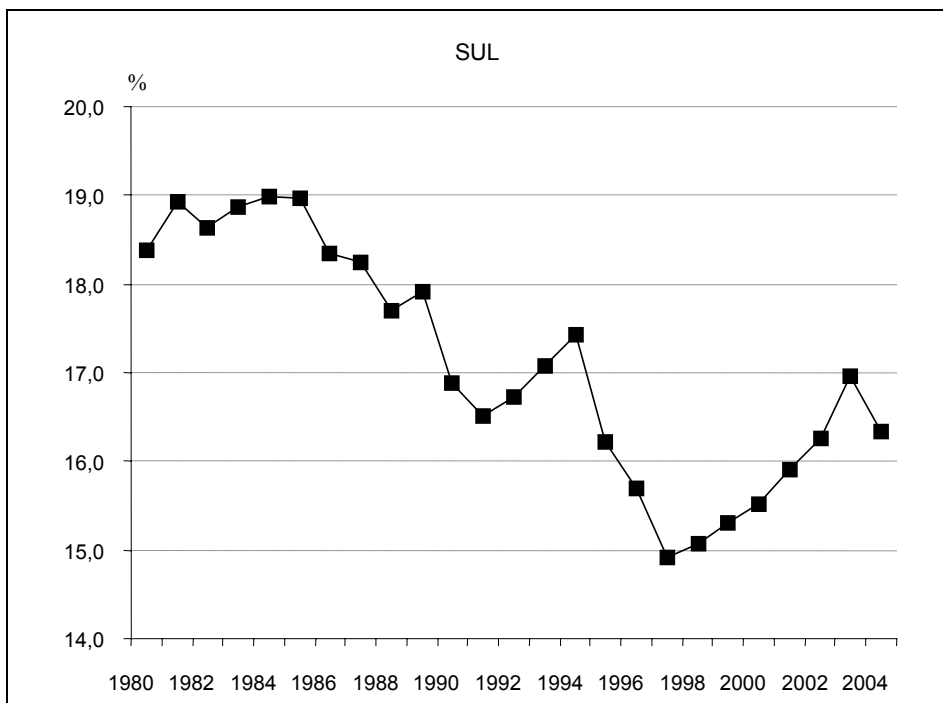


GRÁFICO A.1 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS NA REGIÃO SUDESTE - 1980/2001



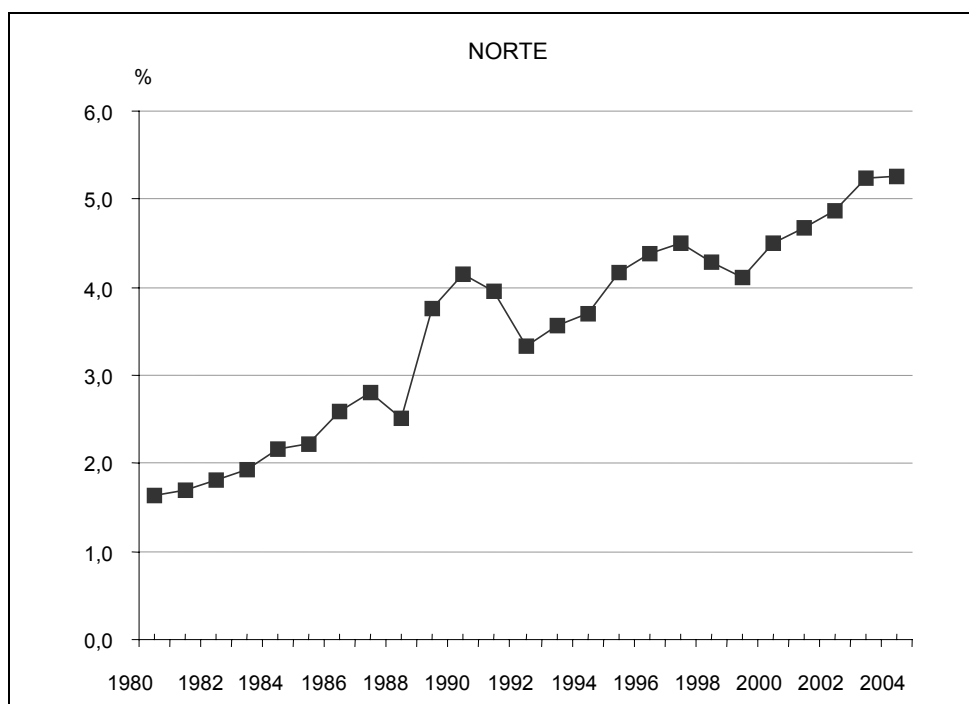
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.2 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS NA REGIÃO SUL - 1980/2001



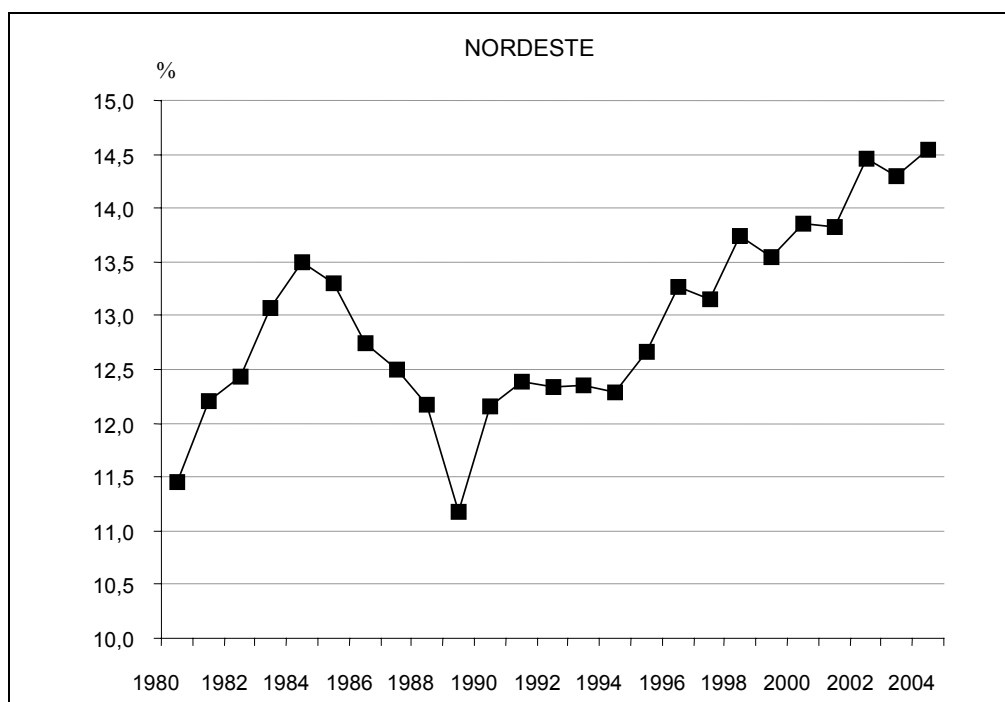
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.3 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS NA REGIÃO NORTE - 1980/2001



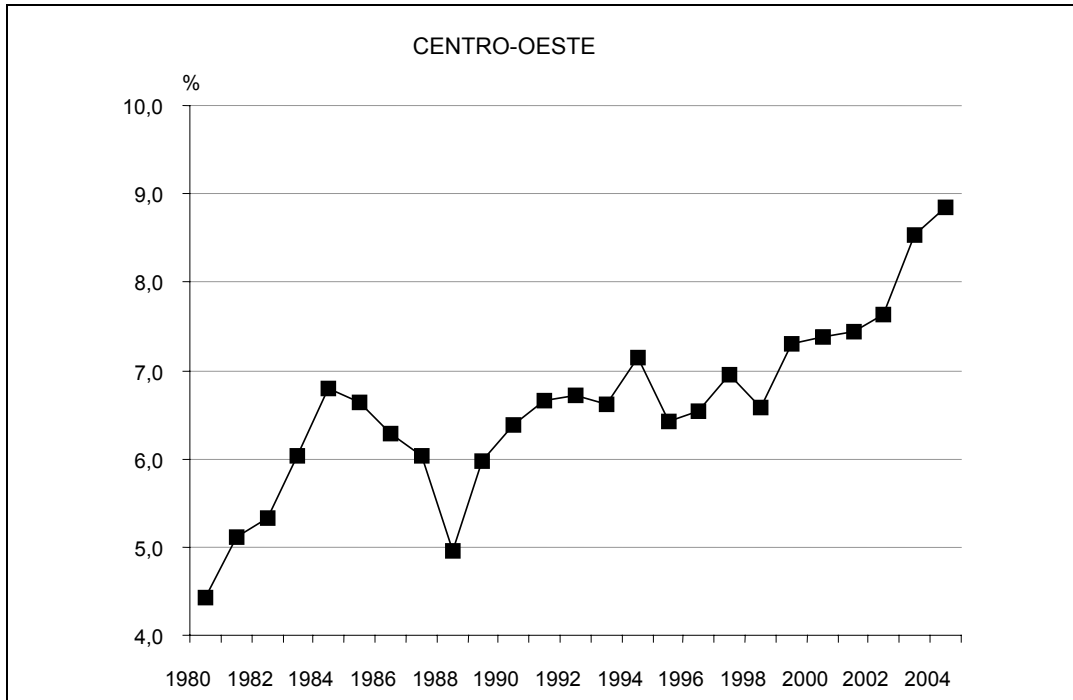
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.4 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS NA REGIÃO NORDESTE - 1980/2001



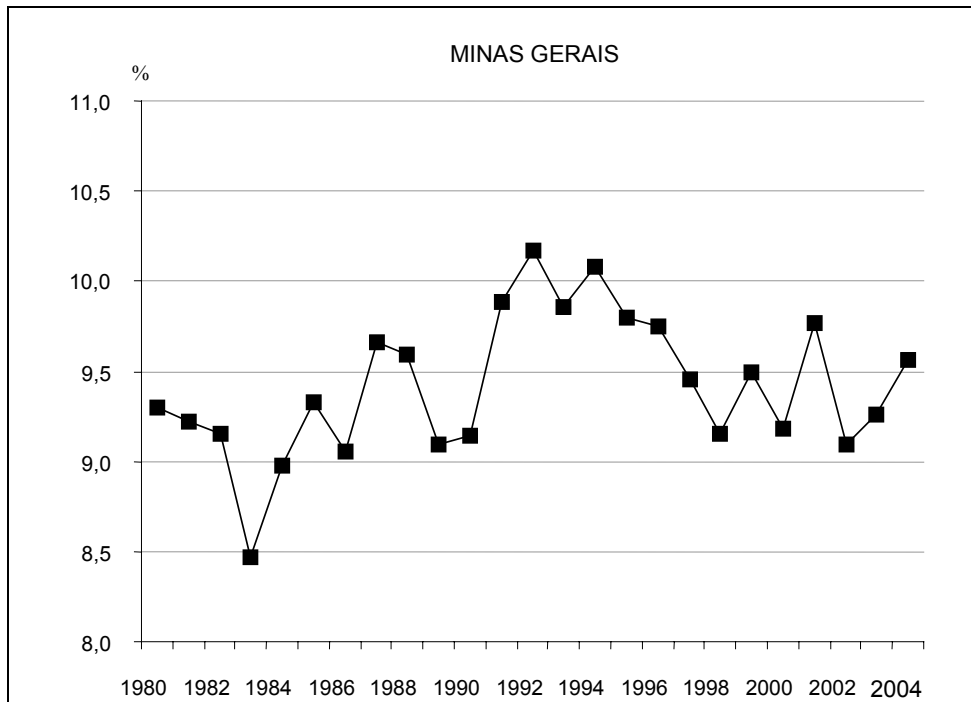
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.5 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS NA REGIÃO CENTRO-OESTE - 1980/2001



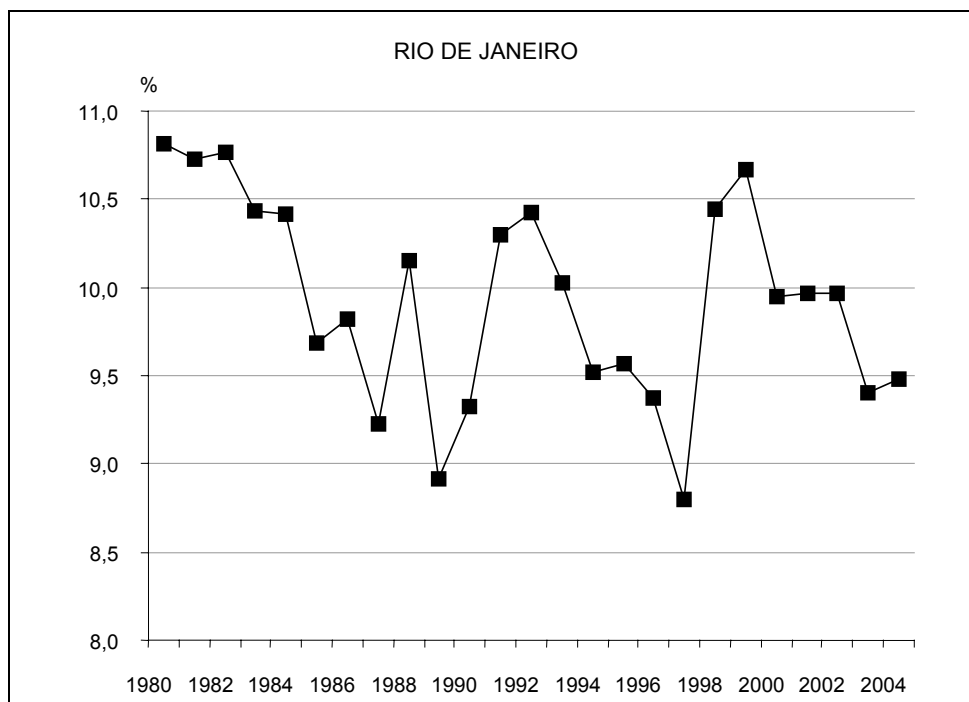
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.6 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS - MINAS GERAIS - 1980/2001



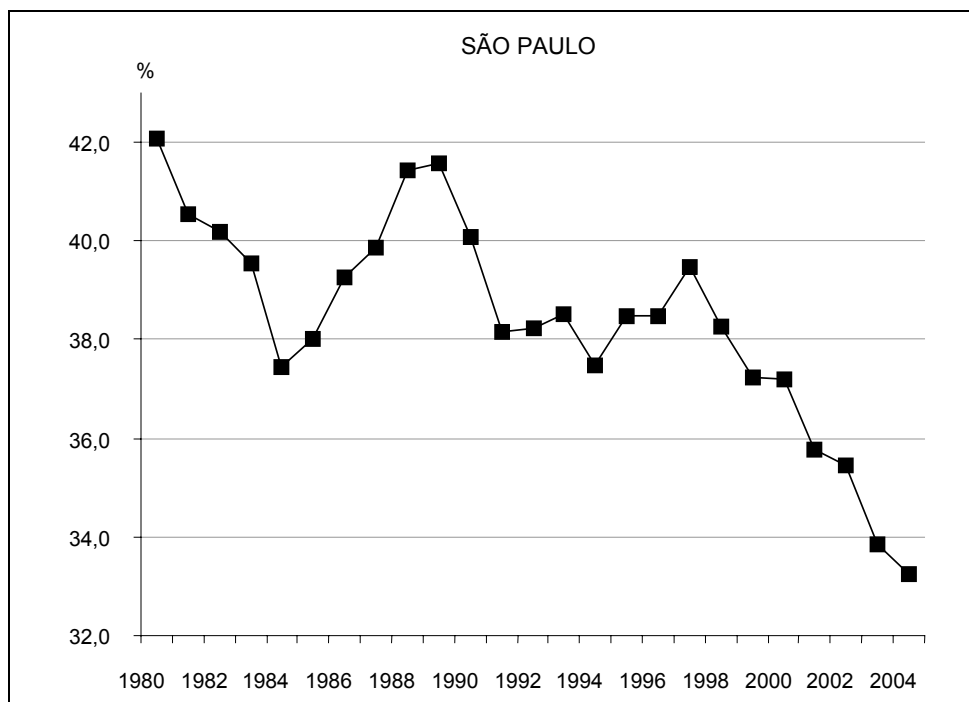
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.7 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS - RIO DE JANEIRO - 1980/2001



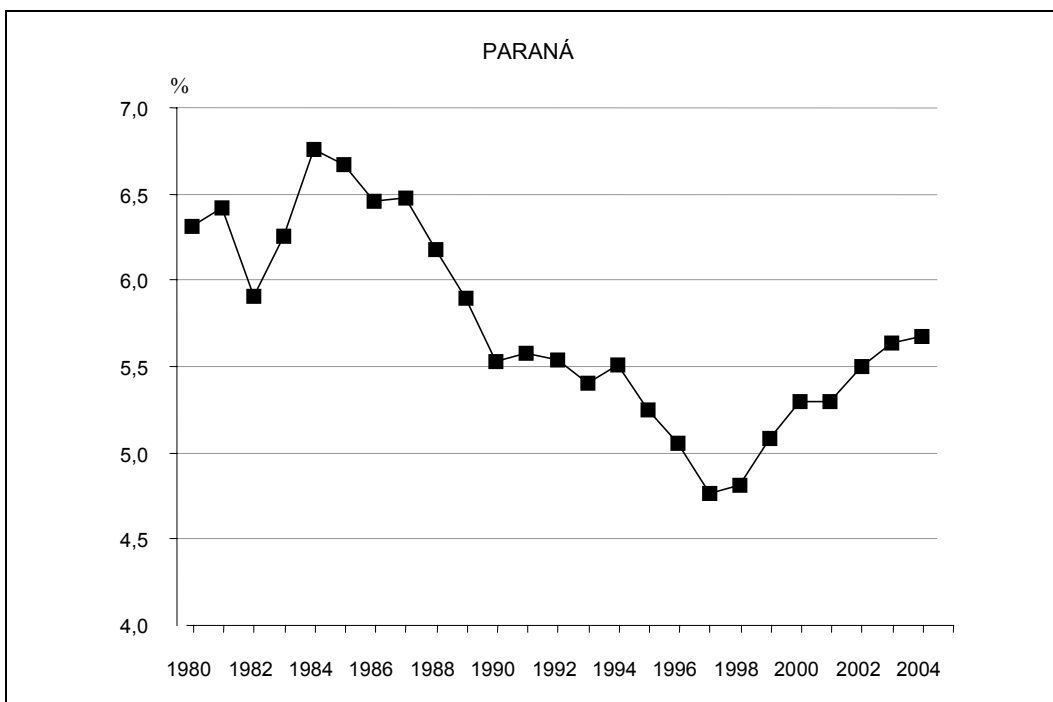
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.8 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS - SÃO PAULO - 1980/2001



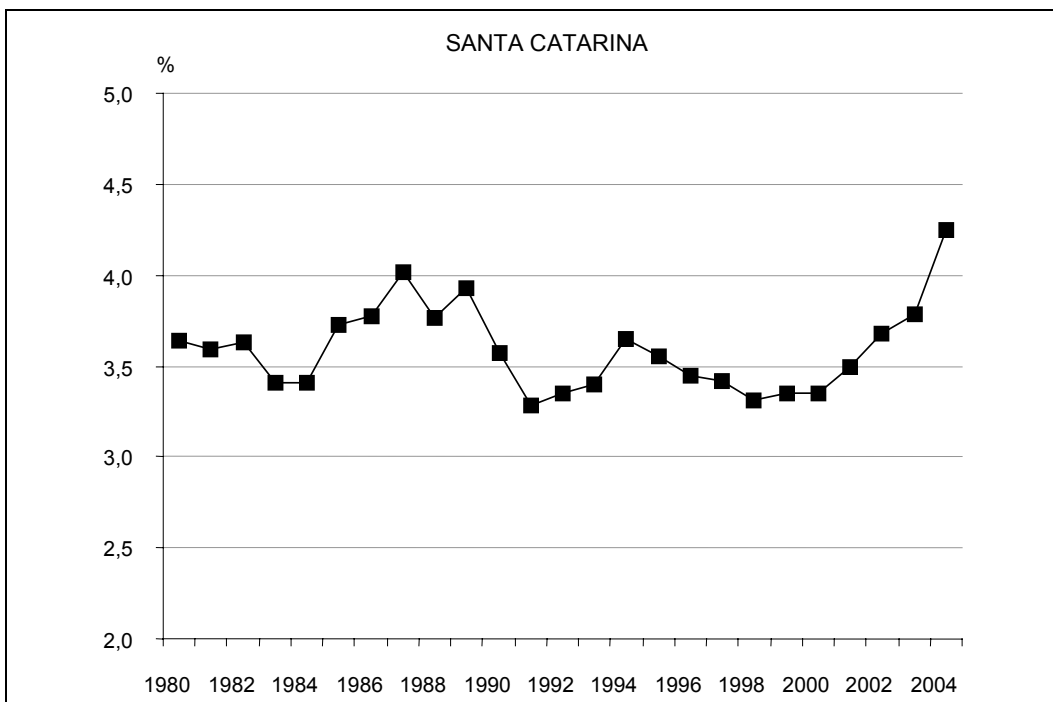
FONTE: Banco Central

GRÁFICO A.9 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS - PARANÁ - 1980/2001



FONTE: Banco Central

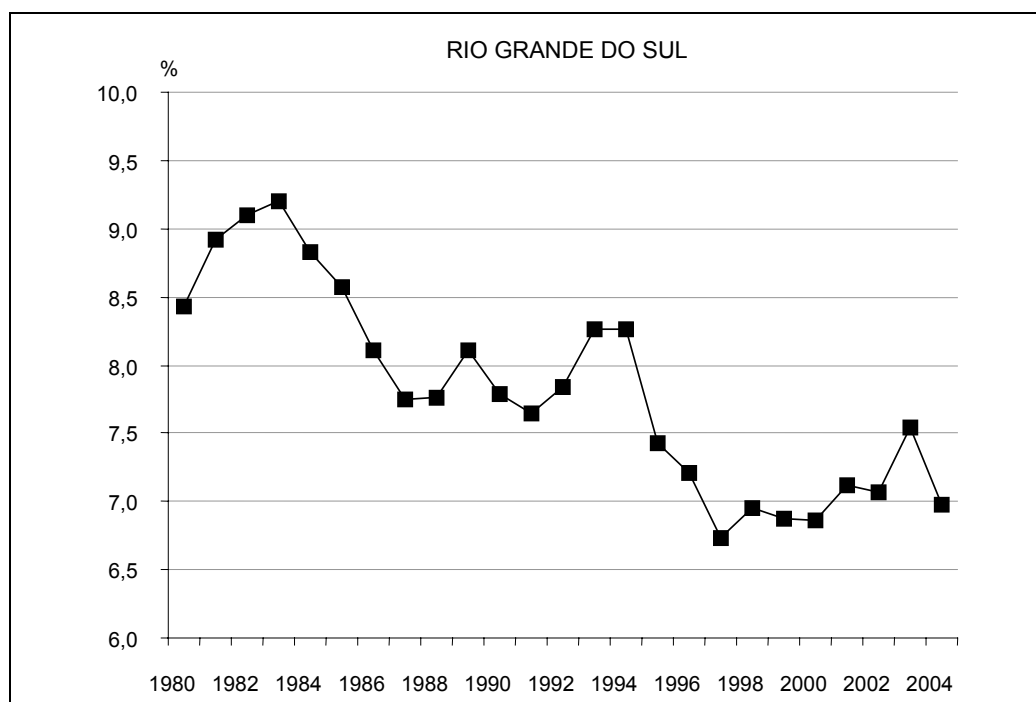
GRÁFICO A.10 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS, SANTA CATARINA - 1980/2001



FONTE: Banco Central



GRÁFICO A.11 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICM/ICMS - RIO GRANDE DO SUL - 1980/2001



FONTE: Banco Central