



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

SÃO PAULO E OS ANOS 90:
MUDANÇA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS,
AJUSTE FISCAL E O DECLÍNIO DO PODER PÚBLICO

Marcio Percival Alves Pinto

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Doutor em
Ciências Econômicas – área de
concentração: Teoria Econômica, sob
a orientação do Prof. Dr. Frederico
Mathias Mazzucchelli.

*Este exemplar corresponde ao original da
tese defendida por Marcio Percival Alves
Pinto em 17/05/2002 e orientada pelo
Prof. Dr. Frederico Mathias
Mazzucchelli.*

CPG, 17/05/2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 2002

i

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

RADE Be
AMADA T/UNICAMP
P658s
EX
SO BC/ 49804
16-837/02
D X
O R\$ 11,00
04107/02
PD

M00169588-4

ID 246436

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P658s Pinto, Marcio Percival Alves.
São Paulo e os anos 90 : mudança das relações intergovernamentais, ajuste fiscal e o declínio do poder público / Marcio Percival Alves Pinto. -- Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Frederico Mathias Mazzucchelli.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. São Paulo (Estado). 2. Finanças públicas. 3. Relações intergovernamentais. 4. Federalismo – Brasil. I. Mazzucchelli, Frederico Mathias. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Mathias Mazzucchelli – IE (Unicamp) – Orientador

Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello

Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Profa. Dra. Sulamis Dain

Prof. Dr. Eurico Ueda

Prof. Dr. Waldir José de Quadros

Prof. Dr. José Ricardo Barbosa Gonçalves

200230771

A

Antonio (in memoriam) e Zenaide,
dignidade e firmeza.

Helena e Felipe,
sentido da vida...

AGRADECIMENTOS

Aos amigos de sempre, Plínio, José Geraldo, Edu, Pedro, Vera, Liana Aureliano, Zé Ricardo, Braga, Wilnês e Mercadante, pelo apoio constante a todas as aventuras (nem sempre acadêmicas);

Ao Fred, pela juventude de suas idéias e capacidade de organização;

Ao Rui Affonso, irmão que, com firmeza e criatividade soube intervir nos momentos mais difíceis (com a precisão de um gavião);

Ao João Manuel, amigo solidário, referência intelectual, cujos princípios éticos marcaram o pensamento crítico da nossa geração;

À Celinha, paciente, organizou texto, tabelas e gráficos;

À Mariene, impensável sem ela!

Ao Instituto de Economia onde tudo começou...

SUMÁRIO

Introdução	1
 Parte I	
O Aprofundamento do Desequilíbrio Fiscal-Financeiro do Estado de São Paulo, as Mudanças nos Padrões das Relações Intergovernamentais e os Limites do Processo de Descentralização	37
Introdução	39
Capítulo 1 – A Trajetória das Finanças Públicas do Estado de São Paulo nos anos 80: da Fragilidade dos Mecanismos de financiamento à Crise da Política de Endividamento ...	55
1.1 Anos 80: a fragilidade das contas públicas, a resistência às políticas de ajustamento do FMI e os “mecanismos defensivos” de financiamento do governo paulista	58
1.2 Os “descaminhos” da Nova República: a desestruturação fiscal-financeira do setor público paulista e os limites dos projetos dos anos 80	69
a) A flexibilização da política de endividamento e a problemática da reciclagem da dívida externa pela interna	69
b) A nova natureza da crise do padrão de financiamento: o papel da política econômica da União, as mudanças no perfil dos gastos do setor público paulista e a ampliação do déficit primário	75
Capítulo 2 – Anos 90: Crise Econômica, os Acordos com a União e os efeitos da Explosão do Endividamento do Tesouro Paulista nas relações intergovernamentais	97
2.1 A crise dos anos 90 e a política fiscal do governo de São Paulo	97
2.2 Os movimentos de negociação da dívida paulista com o governo federal e a trajetória explosiva do endividamento	103
Capítulo 3 – O Desajuste das Finanças Paulistas e a Natureza do Novo Ajuste Fiscal (no Contexto da Ciranda Financeira): as Mudanças no Padrão das Relações Intergovernamentais e a “Deturpação” da Transição dos Anos 80	117
3.1 A nova natureza do “equilíbrio” fiscal-financeiro das contas paulistas, as mudanças na política de endividamento os limites de atuação do governo estadual (ou a “blindagem” fiscal do setor público paulista)	117
3.2 Os limites da política de “esterilização” da receita fiscal, as novas relações intergovernamentais e o declínio do poder público paulista	128

Parte II

A Nova Inserção dos Municípios Paulistas no Processo de Descentralização e os Desequilíbrios Fiscais-Financeiros dos Últimos Anos	140
Capítulo 1 – Os Municípios Paulistas: a Natureza dos Mecanismos de Financiamento, os Problemas Urbanos e o Processo de Descentralização dos anos 80	143
Introdução	143
1.1 O processo de descentralização fiscal pré-1988: o imprevisto dos mecanismos de financiamento e o novo padrão dos gastos municipais	150
a) A trajetória da receita fiscal: as mudanças no perfil de distribuição das transferências	150
b) A evolução das receitas próprias	165
c) Processo de Descentralização e a Evolução das Despesas no Período de 1980 a 1988	177
1.2 A dinâmica da economia paulista e seus problemas de financiamento nos anos 80: a interiorização do “velho” padrão de urbanização, a metropolização da pobreza e o acirramento das demandas sociais	187
a) As mudanças na economia paulista	187
b) O Novo Fluxo Populacional e a problemática da concentração dos recursos fiscais	191
Capítulo 2 – Anos 90: Os Limites do Processo de Descentralização e o Esgotamento das Finanças Municipais	203
Introdução	203
2.1 A Reforma Tributária de 1988 e a Descentralização Inconclusa	211
2.2 Os problemas macroeconômicos do início dos anos 90, o esforço de arrecadação das cidades e os limites da descentralização fiscal	219
2.3 A Descentralização e as mudanças no padrão dos gastos dos Municípios	235
2.4 Os efeitos da política de ajuste fiscal do governo estadual pós-1995 e o agravamento do desequilíbrio fiscal-financeiro dos municípios paulistas	250
Conclusão	257
Bibliografia	271
Anexo I	280
Anexo II	291

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, estados e municípios, no seu conjunto, sofreram profundas transformações, seja no que diz respeito as suas contas públicas (mecanismos de financiamento, estrutura dos gastos, grau de endividamento, magnitude do estoque de suas dívidas e no seu aspecto patrimonial), seja no padrão das relações intergovernamentais, no seu papel diante dos movimentos de descentralização/recentralização (tributária, administrativa e político-institucional) e até mesmo na natureza das relações federativas.

De um lado, estas transformações – associadas aos problemas macroeconômicos deste período e aos diferentes tipos de política econômica – foram responsáveis, em grande parte, pelo aprofundamento dos desajustes dos mecanismos de financiamento de vários estados e municípios, determinando – entre outras coisas – enormes dificuldades na gestão de seus recursos e programas públicos, num contexto marcado por grandes carências sociais e aumento das demandas da população, principalmente pós-1982.

Por outro, estas próprias transformações das esferas subnacionais ficaram condicionadas em parte pelo tamanho e natureza da própria crise do padrão de financiamento do setor público e suas diferentes formas de materialização, que aos poucos foram “reconfigurando” o caráter das principais mudanças dos anos 80, especialmente aquele referente às relações intergovernamentais.

Estas alterações na participação e no papel dos estados e municípios – a partir das intensificação do processo de descentralização – colocaram governadores e prefeitos em posição de destaque na dinâmica do processo de transição democrática da sociedade brasileira que animou estes anos, seja como “fonte de inspiração”, seja enquanto forças políticas que “dificultaram” esse próprio movimento, seja como reféns da União, seja como os “barões da federação”.

Na perspectiva de compreender as características e os efeitos destas transformações – na ótica das esferas subnacionais de poder – tomamos como referência a análise de dois movimentos articulados: a evolução das dificuldades dos mecanismos de financiamento dos últimos 20 anos (com desestruturação fiscal-financeira dos principais estados e grandes cidades, em especial o Estado de São Paulo) e os diferentes projetos econômicos do governo federal implementados nos anos 80 e 90.

O padrão de financiamento do setor público brasileiro na década de 70 pode ser caracterizado como altamente dinâmico e bastante centralizado. Dinâmico devido ao vigoroso crescimento da economia brasileira e às reformas fiscal e financeira, realizadas pós-64. Centralizado na medida em que subordinou as esferas subnacionais de poder à estratégica e lógica da política econômica nacional. estados e municípios puderam então expandir enormemente seus gastos em consonância com o governo federal.

Este padrão caracterizou-se também pelas transferências realizadas pela União através dos convênios ou das transferências constitucionais baseadas no Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, que acabaram se constituindo em importantes fontes de financiamento de suas despesas.

No entanto, o vigor dos gastos estaduais e municipais também foi resultado dos novos esquemas de financiamento baseados em dois importantes instrumentos extrafiscais: a conta movimento (com recursos do Banco do Brasil e Banco Central) e os fundos do orçamento monetário,¹ além dos fundos compulsórios, tais como PIS/PASEP e FAS.

Tudo isto ampliou o controle do governo federal sobre a massa de recursos financeiros da economia, reforçou o poder de decisão da União sobre os gastos realizados através dos empréstimos de suas principais agências financeiras para os estados e municípios.

Este processo de centralização financeira foi reforçado quando o Banco Central assumiu o comando da definição da política da dívida mobiliária (Lei Complementar n. 12), passando a ter autonomia na administração da colocação e resgate dos títulos públicos e a responder pelos encargos decorrentes (instituindo, inclusive, os acordos de recompra junto ao mercado secundário). A dívida não monetizada saltou de 12,7% do total da dívida em 1970 para 60% em 1980 (Netto, 1986).

Nessa perspectiva o endividamento interno constituiu-se numa fonte importante de financiamento dos gastos dos estados e municípios, com elevação das operações de crédito na composição das suas receitas.

Como veremos mais adiante, à medida que a política de colocação de títulos abrangia não só as necessidades da política fiscal, como da política monetária e das

¹ O orçamento monetário articulado com o Conselho Monetário Nacional passou a ter grande autonomia para decidir a ampliação no gasto público.

intempéries da conjuntura internacional, tornava-se implícita a real fragilidade dessa engenharia financeira² (Teixeira & Biasoto, 1989: 19).

Na base desse mecanismo de financiamento eram fundamentais o endividamento externo e portanto o nível de liquidez do mercado financeiro internacional. A “poupança externa” constituiu-se como uma macro variável fundamental para garantir o crescimento da economia brasileira nesse período.³

Assim, nesse quadro de diminuição relativa da importância dos “recursos fiscais” no financiamento dos gastos dos estados e municípios, as linhas de crédito internacionais passaram a ser a **forma alternativa mais importante**, fazendo com que o endividamento externo se constituísse como parte importante do padrão de financiamento do setor público em qualquer nível de governo.⁴

Portanto, o acesso a esse mercado de crédito foi feito com o aval e apoio do governo federal e acabou constituindo-se também em um importante instrumento de “interferência” nas diretrizes dos gastos regionais. Isto fica evidente quando observamos as normas do Banco Central que regulavam os limites dos endividamentos nas contratações de empréstimos e na definição do destino dos recursos contratados.

Aos poucos, **impulsionados pelo governo federal, os estados e municípios – principalmente os mais desenvolvidos e com melhor estrutura econômica – buscaram novas linhas de financiamento para ampliarem seus gastos acima do que seria possível crescer com base na estrutura tributária.**

Simultaneamente, foi se estabelecendo entre as três esferas de governo um determinado padrão de relações político-institucionais, no qual governadores, prefeitos e lideranças locais perderam a sua capacidade política de definição e gestão de programas e de deliberação sobre as verbas: os investimentos realizados pelos

2 Assim, o esquema montado nas décadas de 60 e 70, “além de subtrair ao Congresso Nacional parte de suas prerrogativas constitucionais, obscureceu a percepção da grave crise financeira e fiscal do setor público” (Biasoto & Teixeira, 1989: 19).

3 Nesse quadro destacam-se modificações implementadas no sistema financeiro, como as concretizadas na lei 4131 – promulgada em 1961 mas alterada em 1964 – que rege o estatuto básico para os capitais estrangeiros no país, e na Resolução 63 de 1967, a qual permitia aos agentes financeiros instalados no país contratar empréstimos externos e repassá-los internamente.

4 De acordo com Davidoff (1984: 129): “É indiscutível que o crédito externo, especialmente sob a forma de captação direta via Lei n. 4131, passou a representar uma alternativa de financiamento extremamente atrativa às grandes empresas públicas e privadas (...). Em primeiro lugar porque significou um alargamento das bases de financiamento principalmente numa faixa de crédito à qual o sistema financeiro privado mostrou-se, historicamente, incapaz de atender: a de longo prazo. Nesse sentido, não só possibilitou a ampliação das operações de curto prazo como ocupou, em boa medida, o espaço destinado, na reforma financeira, aos bancos de investimentos. Em segundo lugar, porque constitui-se em modalidade de crédito cujo custo ao mutuário tendeu a situar-se em níveis significativamente inferiores aos observados nas faixas não subsidiadas do crédito disponível nas instituições financeiras domésticas”.

Tesouros estaduais e municipais deveriam ser complementados com os aportes de recursos do governo federal, sendo o endividamento externo e interno dos estados e municípios parte da própria lógica das relações intergovernamentais no período.⁵ Nos estados menos desenvolvidos essa relação de subordinação era mais acentuada, enquanto nos mais desenvolvidos as tensões eram maiores, pois dependiam de acordos mais sofisticados.

Dessa maneira, montou-se um poderoso esquema de financiamento centralizado e altamente dinâmico, cujas articulações estavam concentradas, de um lado, no vigoroso crescimento da economia brasileira dos anos 70 (o que resultava numa grande ampliação da receita fiscal) e, de outro, nas fontes de financiamento externo, nos fundos federais, nos bancos estaduais e no próprio crescimento da dívida pública federal e estadual, articulados pelo Banco Central, Banco do Brasil e Orçamento Monetário.

Nessa arquitetura, é importante considerar também o papel das empresas estatais estaduais – inclusive as financeiras – na obtenção de recursos não fiscais para responder à demanda dos gastos dos governadores e prefeitos. Elas passaram a articular uma relação mais estreita entre os recursos do tesouro estadual e outras fontes de financiamento internas e externas, especialmente as empresas de energia elétrica, transporte, saneamento e telecomunicações.

Os bancos estaduais também passaram a assumir um papel de destaque quer fosse por sua capacidade de expansão do crédito, como por sua intermediação dos repasses federais e/ou empréstimos externos, inclusive para as empresas estatais, potencializando ainda mais a capacidade de gastos dos estados.

Portanto, a relação da União com os estados e municípios se baseou⁶ num conjunto de procedimentos, tais como negociação de verbas, acesso a recursos federais através de

5 Sobre isso, ver Almeida (1997).

6 Essa lógica foi bem descrita por Lopreato (1992: 19-20): “Ao nível das empresas públicas, pode-se observar padrões específicos de articulação com a esfera federal: a) a formação de sistemas nacionais (energia elétrica e telecomunicações), em que as empresas locais atuavam, em grande medida, como agentes do órgão federal responsável direto pela definição das regras de atuação individual e de convivência entre as empresas, com influência decisiva sobre suas condições de investimento e financiamento; b) as unidades historicamente identificadas com a administração direta (transporte, saneamento e habitação), e presas à fiscalidade, se constituíam como empresas para ter maior facilidade de acesso às linhas de financiamento oferecidas pela União; c) as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural, dispunham de baixa capacidade de autofinanciamento e dependiam do acesso aos recursos federais para viabilizar a sequência dos programas de gastos. Em todos os casos, as condições de investimentos estavam diretamente atreladas à continuidade do fluxo de recursos federais e qualquer alteração desse quadro poderia comprometer a situação das unidades.”

crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, fundos e programas e dos repasses a fundo perdido, ou gastos realizados diretamente, nas regiões, através das empresas estatais (federais e estaduais), financeiras ou não, que animaram as bases do pacto federativo existente até então.

A fragilidade deste padrão de financiamento tornou-se evidente desde meados dos anos 70, quando a desaceleração da economia brasileira comprometeu os mecanismos responsáveis pela ampliação das receitas fiscais e parafiscais.

A desaceleração do crescimento, a subida da inflação, a queda das taxas de crescimento da receita fiscal evidenciaram os problemas de financiamento da economia brasileira, levando as entidades públicas, especialmente os estados e municípios, a ampliarem efetivamente seus níveis de endividamento, especialmente o externo.

De fato, o governo Geisel a partir de 1975, optou por uma estratégia de flexibilização tanto dos mecanismos de financiamento, principalmente os internacionais, como de controle sobre os limites do endividamento das entidades públicas, em especial da própria gestão da dívida mobiliária, além de promover um maior inchaço do Orçamento Monetário para fazer frente à demanda do setor privado por créditos especiais.⁷

Diante da pressão das empresas e da necessidade de serem implementados os projetos do II PND, o governo, através da Resolução 62⁸ e 93, passou a utilizar efetivamente o endividamento como uma possibilidade forte para o financiamento dos gastos.⁹

7 Até 1975 os governos estaduais e municipais – sob a égide da Resolução 58 de 1968 – estavam impedidos de realizarem o crédito indiscriminadamente sem o aval do governo federal.

8 Conforme Lopreato (2000: 5-6): “A Res. 62 assinalava que os estados e municípios poderiam pleitear que os limites sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional urgência. A seguir, foi permitida a não inclusão como dívida consolidada interna, para efeito de apuração dos limites legais, das garantias oferecidas pelos governos subnacionais a suas autarquias e demais entidades que demonstrem, a juízo do Banco Central, efetivas condições para saldar os respectivos compromissos. (...) Além disso, as operações de crédito externo não estavam sujeitas a quaisquer limites e dependiam da autorização do Senado Federal que deveria consultar, previamente, a SEPLAN para se manifestar a respeito da capacidade de endividamento e quanto ao mérito, viabilidade e compatibilidade do empreendimento com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento.”

9 Privilegiando no início: a) as operações de extralimites (operações de crédito contratadas com recursos provenientes do FNDU, FAS e BNH, fora do controle do Senado e das regulamentações normais); b) financiamentos relacionados aos projetos considerados prioritários pelo governo federal; c) empréstimos externos, os quais não dependiam de limites específicos, mas tão-somente de uma prévia autorização do Senado e de consulta junto ao Poder Executivo.

À medida que o II PND – enquanto estratégia de transformação da economia brasileira – mostrava seus limites (1977), os problemas econômicos se aprofundavam e as fontes internas de financiamento se esgotavam. O governo federal passou a priorizar uma política monetária restritiva, com a elevação das taxas de juros associada a uma busca incessante de financiamento externo para manter “equilibrado” o Balanço de Pagamentos, num contexto em que os agentes econômicos, especialmente os estados, municípios e as empresas, já haviam ampliado seus níveis de endividamento.

A flexibilização dos limites do endividamento, a pressão de corte do crédito interno e a forte elevação das taxas de juros, num quadro de desaceleração do crescimento, obrigaram não só as entidades governamentais a reciclarem suas dívidas anteriores com novos empréstimos, como também o setor privado, o qual passou a pressionar o Tesouro nacional para obtenção de “créditos subsidiados”, incentivos fiscais, preços de insumos administrados ou outras formas de transferências de recursos públicos.¹⁰ Esses movimentos atuaram fortemente na desestruturação das contas públicas (Tabela 1).

Tabela 1
Brasil – Principais subsídios⁽¹⁾ e incentivos fiscais da área federal 1973/80
(% do PIB e da Rec. Trib. do Tes. Nac.)

<i>Subsídios Incentivos</i>	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Incentivos/PIB	2,7	3,5	3,5	3,0	3,4	3,5	3,0	1,7
Incentivos/Rec. Trib.	28,1	35,8	39,7	31,2	37,5	39,8	39,5	21,5
Subsídios/PIB	0,4	1,3	1,7	2,4	2,5	1,9	3,2	6,0
Subsídios/ Rec. Trib.	3,8	13,1	19,8	24,8	27,4	21,9	40,9	77,8
Subsídios + Inc./PIB	3,0	4,7	5,2	5,4	5,9	5,5	6,2	7,6
Subsídios + Inc./Rec. Trib.	32,0	48,9	59,5	56,0	65,0	61,7	80,3	99,3

⁽¹⁾ Implícitos ao crédito (agropecuária, exportação); diretos (trigo, petróleo, soja, açúcar).

Fonte: Langoni (1981). *Bases institucionais da economia brasileira* citado por Davidoff (1983: 26).

Nesse contexto, esta estratégia de flexibilização com diminuição dos controles efetivos por parte do governo federal “politizou” ainda mais as relações entre as diferentes esferas de poder; e o nível de endividamento de cada entidade passou a estar diretamente condicionado ao poder de barganha de cada esfera de poder envolvida no processo de negociação, principalmente nas unidades com baixa capacidade de expandir o endividamento intralimite. Isto porque a própria legislação sobre o endividamento assegurava à União um elevado poder discricionário na concessão de crédito aos governos subnacionais.

¹⁰ Como resultado desse processo, conforme Jose Roberto Afonso, “em 1980 a dívida externa e a extralimite chegaram a 54,6% do total da dívida consolidada dos estados (sendo 32,4% e 22,2% respectivamente) e 74,2% para os municípios das capitais (22,9% e 45,3%, respectivamente)”.

Assim, no final dos anos 70, diante do agravamento dos problemas econômicos e dos efeitos da política recessiva do governo federal **restava aos estados e municípios, ampliar seu endividamento, especialmente com as fontes externas de financiamento, empurrados pela própria estratégia do governo federal, agora voltada exclusivamente para o equilíbrio monetário do Balanço de Pagamentos.**¹¹

Certamente, esse processo também comprometeu financeiramente as empresas estatais federais e estaduais, na medida em que, de um lado, elas foram os principais agentes financeiros dessas operações de endividamento externas e, por outro, foram prejudicadas pelo crescimento da inflação ao serem usadas como instrumento de contenção dos preços (via uso de políticas de preços subsidiados ou outros mecanismos de repasses). Endividadas e com as receitas operacionais comprometidas,¹² seus programas de investimentos e de gastos nas regiões se deterioraram, comprometendo inclusive a situação de equilíbrio financeiro dos bancos estatais estaduais (Davidoff, 1984).

Além do mais, a elevação das taxas de juros internacionais – após 1979 – não só comprometeu a capacidade de pagamento do Brasil como também criou um componente autônomo do crescimento do seu estoque. Isto levou a um maior aumento do comprometimento do setor público na composição da dívida externa (via as DRME), o qual passou a ser responsável pelas novas condições de rolagem do serviço da dívida e pelo “fechamento” do Balanço de Pagamentos.

Ainda no final dos anos 70 um outro fator agravou esse quadro de endividamento do setor público em geral, com graves implicações na formação de enormes estoques de dívida interna: a política equivocada de combate à inflação da União, ao ampliar a colocação de títulos públicos no mercado financeiro (na perspectiva de controlar “a expansão da liquidez da economia”), pressionava ainda mais a elevação das taxas de juros, as quais não só atuavam na expansão do próprio estoque da dívida dos agentes econômicos, como na montagem de um sistema financeiro altamente especulativo.

11 Conforme *Relatório Iesp*, n. 2 de 1992, “entre 1979 e 1982, (...) de um lado, as empresas estatais que ainda dispunham de boas condições de crédito no exterior foram levadas a uma atuação ainda mais agressiva e menos vinculada ao conteúdo econômico dos projetos de investimento. De outro, o sistema bancário nacional foi utilizado na captação de recursos externos, que, em sua internalização, acabaram sendo assumidos pelo Banco Central (...) e por estados e municípios” (p. 34).

12 “Todo processo de crescente envolvimento do setor público na administração do endividamento externo acabou onerando as contas governamentais com os custos da disparidade entre a evolução da correção monetária e da correção cambial. A utilização das empresas estatais na captação de crédito externo para compensar a redução do volume de recursos tomados pelo setor privado, o repasse de dívidas originalmente captado por tomadores privados ao Bacen e o crescimento do passivo externo do Bacen, em decorrência da forma de que se revestiu o processo de renegociação da dívida a partir de 1982, serviram em última instância, para desonerar o setor privado dos custos de mudanças das regras cambiais” (Teixeira & Biasoto Jr., 1989: 9-10).

Dessa maneira, a evolução das taxas de juros (já pressionadas pela necessidade de captação de recursos externos), ao se constituírem como o núcleo da política monetária, comprometeu até mesmo a “funcionalidade” da arquitetura financeira da política do endividamento, tornando autônomo o crescimento do estoque da dívida, encarecendo os encargos financeiros do seu refinanciamento.

Nesse contexto, o próprio crescimento da dívida mobiliária foi perdendo sua condição de financiamento do setor público, quando, via taxas de juros, tornou-se instrumento da política monetária e vinculou-se a estratégia de refinanciamento da dívida externa. Comprometeu, conseqüentemente, as condições de financiamento dos governos estaduais e municipais, colocando-os numa situação de endividamento crescente. Isto ficou evidente em meados dos anos 80.

Nessa perspectiva, o crescimento do estoque da dívida nesse período, e a necessidade de seu refinanciamento causaram um enorme impacto na própria expansão da dívida mobiliária, cujo valor saltou de uma média de 6,5% do PIB, nos anos 70, para 12,5% nos anos 80, chegando a 22% em 1988 (Dedip/Bacen).

Portanto, nesse período final dos anos 70, a estratégia da política econômica do governo federal e a elevação das taxas de juros internacionais, além de ampliarem perigosamente os níveis de endividamento do setor público no seu conjunto, aumentou as despesas com o pagamento de encargos financeiros e montaram uma estrutura de operações financeiras (com o objetivo de “girar” seus títulos públicos) que através de um gigantesco jogo financeiro contábil, pressionavam ainda mais as taxas de juros internas.

Na contrapartida, com a remuneração das sobras de caixa das grandes empresas e a necessidade de ampliar sua liquidez, foram criadas as condições de (grande) valorização dos seus ativos financeiros bem acima dos ativos reais durante a década de 80; e, dessa maneira, a União passou a **proteger o patrimônio das grandes empresas privadas em detrimento das próprias condições das contas públicas, particularmente estados, municípios e empresas públicas.**

Nesse quadro, a crise da dívida externa de 1982 causou uma violenta desarticulação no padrão de financiamento da economia brasileira, tanto pelo lado do crédito, como pelo

da oferta de divisas (inclusive como fonte de recursos para financiamento do próprio governo federal).

Com isto, não só romperam-se os mecanismos de financiamento do serviço da dívida externa – transformando os países devedores de “importadores” de recursos líquidos em “exportadores” –, como também do setor público no seu conjunto.

Portanto, a crise da dívida externa provocou, entre outras coisas, dois tipos de problemas para a economia brasileira: **aqueles relacionados ao desequilíbrio *stricto sensu* do Balanço de Pagamentos e aqueles que diziam respeito ao desequilíbrio financeiro tanto do governo federal como das esferas subnacionais de poder.**

Quanto ao primeiro aspecto, frente à sua gravidade, a estratégia dos formuladores da política econômica foi direcioná-la de modo a privilegiar o controle do déficit das transações correntes, estabelecendo medidas de reforço a uma política recessiva com expressiva contração do crédito interno e profundo corte no gasto público, sinalizando claramente uma política de contenção clássica da demanda agregada como mecanismo de ajuste no Balanço de Pagamentos;¹³ passando a subordinar a política econômica às pressões dos credores externos articulados ao FMI.¹⁴

O esforço de geração de superávits comerciais para honrar o serviço da dívida externa através deste programa de “ajuste ortodoxo”, redundou: a) numa sensível ampliação dos desequilíbrios fiscais, devido ao impacto negativo sobre as contas do governo federal,¹⁵ b) na diminuição das bases de arrecadação tributária em função da redução do nível da atividade econômica e/ou do seu redirecionamento para as exportações (as quais gozavam de uma série de incentivos fiscais); e c) na ampliação do estoque da dívida do setor público à medida que a política monetária mantinha elevadas as taxas de juros.

Quanto ao segundo aspecto, a crise externa e os reflexos desta política de ajuste interno colocaram o sistema financeiro na sua condição original: a de fragilidade fiscal

13 Sobre isso, ver trabalho de Carneiro (1991).

14 Nesse sentido, a estratégia de ajuste da economia brasileira tinha por objetivo basicamente: a) intensificar o processo de transferência de recursos para o exterior, através do pagamento dos juros e de parte da dívida; b) aumentar a carga fiscal e redução dos gastos com o objetivo de acabar o déficit do setor público no seu conjunto; c) maior aperto de liquidez da economia brasileira.

15 Isso, pelo fato de “que a maior parte do superávit comercial é gerado pelo setor privado, enquanto, ao final da década de 80, praticamente a totalidade da dívida externa encontrava-se nas mãos do setor público. Dessa forma, a problemática das contas externas passava a incorporar, na verdade, uma dimensão eminentemente fiscal” (Affonso, 1990: 47).

crônica, aprofundando os problemas de financiamento do setor público, em especial dos estados e municípios mais endividados.

De fato, como a estratégia do governo federal desde meados da década de 70 era de “empurrar” as entidades públicas a buscarem recursos no exterior, a crise externa foi decisiva para ampliar esse desequilíbrio financeiro. O “Índice de Poupança Total” (inclusive transferências) dos estados e municípios diminuiu de 0,20 em 1980 para 0,08 em 1983, e o saldo da dívida cresceu cerca de 55% nesse período.¹⁶

Portanto, as medidas recessivas do biênio 1981/82, ao aumentarem de forma exponencial o passivo em moeda estrangeira do setor público, ampliaram os problemas relativos ao frágil equilíbrio das suas contas públicas, especialmente dos estados e municípios.

Nesse contexto, a crise do financiamento externo explicitou a fragilidade financeira dos governos estaduais e municipais e aprofundou seus desequilíbrios, desestruturando os mecanismos de crédito na medida em que ficaram impossibilitados de obter, tanto interna como externamente, recursos novos, quer sejam para o refinanciamento dos seus elevados passivos como também para a sustentação das suas operações financeiras correntes.

A partir de 1982 as condições de financiamento dos gastos dos governos estaduais descolaram definitivamente da estrutura dos seus recursos estritamente fiscais, ou mesmo do retorno dos investimentos das suas empresas estatais; e nessa perspectiva tiveram que buscar cada vez mais apoio no governo federal, especialmente através dos Avisos MF-30.

Na verdade, a crise do padrão de financiamento, além de promover uma grande desarticulação das contas públicas das esferas subnacionais, acentuou ainda mais sua subordinação financeira ao governo federal, levando os governadores a se tornarem reféns dos interesses da política econômica recessiva aprofundada em 1983 e das exigências de “monitoramento” sobre o déficit do setor público por parte do FMI.

Com o objetivo de controlar a demanda interna, o Fundo exigiu que as necessidades de financiamento do déficit do setor público fossem reduzidas, especialmente para os estados, municípios e empresas estatais. E esta situação só foi possível porque coube ao

16 Cf. *Finanças do Brasil* (diversos volumes) e *Dedip/Bacen* (vários anos).

governo federal, através deste ajuste fiscal, o papel de “subfinanciar” e “controlar” as entidades públicas endividadas.

Portanto, a generalização do desequilíbrio financeiro das esferas subnacionais de poder não foi resultado somente da problemática do crédito externo: a política econômica implementada a partir de 1983, articulada ao FMI, também contribuiu para a desestruturação das contas daquelas entidades públicas.

Pressionados pelos principais governadores de oposição e com o objetivo de evitar o colapso financeiro das operações correntes do conjunto do setor público, o governo federal passou a desempenhar tanto o papel de renegociador da dívida externa com os credores internacionais – uma vez que detinha de 70% da dívida externa – como também de coordenação na rolagem da dívida dos estados e municípios.

Este processo esteve subordinado às vicissitudes da estratégia da política econômica. Nesse sentido, os termos da “negociação” e o “refinanciamento do principal e parcela de juros” entre o governo brasileiro e os bancos credores não significavam qualquer garantia de solução para o mutuário interno.¹⁷ Ao contrário, o impacto sobre os estados e municípios foi violento principalmente para aqueles que possuíam grande estoque de dívida, tornando tensas as relações intergovernamentais.

Ou seja, a União, independentemente dos termos dos acordos internacionais, usou sua condição de “responsável” pela negociação da dívida externa para promover o “ajuste recessivo” interno dos estados e municípios. Paralelamente, a fim de controlar suas possibilidades de endividamento e reforçar seu papel, ainda foram impostas varias outras restrições, como, por exemplo, a Res. 831, que estabelecia estreitos limites ao processo de endividamento dos governos estaduais.¹⁸

Assim, para garantir a implantação da estratégia do ajuste recessivo, os instrumentos utilizados foram, além da Resolução 831, os Avisos MF 588 e, mais tarde, os “Avisos de Prioridade” (depois MF-30), os quais consistiam em “empréstimo-ponte objetivando cobrir o período de negociações entre o vencimento de uma dívida e a obtenção de um

17 Ver *Estudo IESP* (1992, n. 2, p. 35).

18 Isto se deu através do controle das instituições fornecedoras de crédito ao setor público, proibindo a expansão das operações internas de crédito, além dos tetos previamente estabelecidos pelo Banco Central, objetivando restringir a reciclagem plena do valor das dívidas públicas junto às instituições bancárias; ou mesmo, aquelas limitando a utilização de financiamento das despesas com a colocação de títulos públicos estaduais no mercado financeiro (Conforme *Estudo IESP/Fundap*, n. 2, p. 35).

reempréstimo junto a um banco internacional”, enquanto não se concretizavam as operações de *relending*.¹⁹

Nesse sentido, a partir da crise externa começou a ocorrer a substituição da dívida externa pela dívida interna, através de mecanismos²⁰ que passaram a se constituir não só como uma forma de refinanciamento (rolagem) da dívida externa dos estados e municípios, mas um “modo de regulação” do governo federal sobre o nível dos gastos das esferas subnacionais de poder.

Isto implicava na necessidade de autorização por parte dos estados e municípios, para a efetivação dos seus gastos: eram recursos em caixa mesmo se o crédito externo não fosse factível. Assim, a crise da dívida externa foi sendo “superada” – ainda que de forma desorganizada – pela criação desse mecanismo interno, que passou a se constituir como a política de ajuste recessivo.²¹

Portanto a crise do financiamento externo, levou tanto à formação de um grande déficit do Tesouro Nacional e conseqüente expansão da dívida mobiliária, como possibilitou, através da política de concessão de Avisos, um forte controle do endividamento dos estados, municípios e, portanto, dos seus gastos.²²

19 De acordo com *Relatório IESP* (1992, n. 2, p. 35): “a forma assumida pela renegociação da dívida externa fez surgir os Depósitos de Projetos como conta do passivo do Banco Central do Brasil. Sob os termos da Resolução n. 890 do CMN, foram constituídas contas em nome dos bancos credores da dívida brasileira, os quais passaram a receber os cruzeiros referentes ao fechamento do câmbio pelos agentes endividados, bem como a contrapartida em cruzeiros dos recursos novos colocados à disposição do Brasil a título de refinanciamento dos juros. Os empréstimos ou *relendings* destes recursos internalizados no Banco Central eram realizados, a critério dos bancos titulares das contas, a quaisquer tomadores finais internos, não importando seu envolvimento pretérito ou não com os recursos creditícios externos.”

20 Por exemplo, os Avisos MF-30, passaram a se constituir num instrumento de controle do financiamento do déficit operacional dos estados, refinanciando pelo menos 80% da dívida da administração direta e praticamente todas as obrigações da indireta (Silva, 1997). Nessa perspectiva, tanto o desequilíbrio das contas públicas como o monitoramento do FMI sobre a política econômica levaram a um forte endurecimento no controle do endividamento dos estados e municípios; e a lógica da administração da concessão de Avisos foi uma peça importante na política de controle do endividamento e do gasto do setor público.

21 Isto seja porque cabia à União a definição dos percentuais de rolagem da dívida externa das demais unidades da federação, como também pelos mecanismos de equacionamento intragovernamental do estoque da dívida resultante do processo de rolagem dos passivos externos com seu aval através dos Avisos MF-30, bem como dos seus custos financeiros. Certamente, para a União, foi piorando seu nível de endividamento, fazendo crescer sua dívida muito mais do que as esferas subnacionais, na medida em que utilizava principalmente a emissão dos títulos públicos federais; levando a uma política de constante elevação das taxas de juros. Este era seu custo de implementar a política de ajuste recessivo que envolvia uma restrição pesada de créditos aos estados e municípios.

22 Conforme Almeida (1997:9): “No início dos anos 80, as difíceis condições de rolagem do estoque de dívida externa e a necessidade de substituição do financiamento externo por interno tiveram como desdobramento um processo de federalização da dívida externa, na forma de empréstimos-ponte e de cobertura forçada de empréstimos da esfera estadual pelo Tesouro Nacional (...) Vale dizer, a assunção da dívida externa estadual pelo Tesouro Nacional constituiu simultaneamente um movimento de internalização e de federalização da dívida estadual...” Esse mecanismo foi tão vigoroso que em 1985 houve um impacto “monetário de cerca de 30% de todas as necessidades de financiamento do setor público exercidas sobre as autoridades monetárias”, sendo que “o resgate da inadimplência das entidades públicas acabou por se tornar parte importante na explicação da acentuada aceleração do crescimento da dívida mobiliária federal, que se seguiu ao rompimento do padrão de financiamento vigente até então.”

Para a grande maioria dos estados (São Paulo foi o melhor exemplo), esses mecanismos agravaram a problemática das contas públicas e restringiram seus gastos correntes: entre 1983 e 1984, as operações de endividamento não saldaram sequer antigas dívidas, as quais tiveram que ser pagas na maior parte das vezes com recursos fiscais, provocando uma grande redução dos seus gastos, seja com pagamento de pessoal, seja de investimento. Nesse sentido, o saldo líquido das operações de crédito passou a se constituir num substancial vertedouro de recursos públicos correntes (Mazzucchelli, 1987a: 60).

Portanto, esse movimento do governo federal de ajuste recessivo – num quadro de dificuldades fiscais associado à natureza desequilibrada do processo de substituição da dívida externa pela interna – resultou na desestruturação financeira da maioria dos estados e municípios, levando-os a promoverem o crescimento de suas dívidas, a ampliação das operações AROs, atrasos de pagamento a fornecedores, empreiteiras e mesmo junto aos órgãos de previdência federais.

Ainda neste início da década de 80, vários estados tentaram compensar essa situação através do aumento dos gastos das suas empresas estatais, graças ao grande volume de operações de crédito por elas realizadas junto aos seus bancos. Assim, até 1983/84, a queda dos recursos de origem fiscal (próprios e de transferências) foi sendo compensada pela ampliação das despesas das próprias empresas estatais.

Na sequência, as empresas estatais também entraram numa fase de deterioração financeira, tanto em função do crescimento dos seus níveis de endividamento quanto pelo fato de que suas receitas operacionais perderam fôlego, sem contar o crescimento dos seus custos financeiros.²³ Neste cenário, os bancos estaduais aumentaram a participação dos seus empréstimos ao setor público de 20,5% em 1980 para 41,4% em 1984, do total dos empréstimos concedidos.

23 Os custos financeiros das empresas estatais, inclusive as estaduais, passaram a comprometer sua capacidade de investimento e de gastos: as despesas financeiras líquidas com relação às receitas operacionais eram baixas no início dos anos 70, conforme trabalho *Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais* (Mazzucchelli, 1987b), em especial as tabelas nas páginas 107-109. “O primeiro degrau da escalada veio com a maxidesvalorização de 1979, de modo que as despesas financeiras sobem de 7,8% para 11,7%. O segundo, em 1981, com o retorno da correção monetária e cambial ‘plenas’ e a escalada dos juros internacionais (acompanhada no plano interno). Disso resultou num novo patamar das despesas internas: 13,8%. Finalmente, após uma regressão em 1982, com o impacto da nova maxi no ano de 1983, aliada à manutenção de elevadas taxas de juros internacionais e nova escalada das taxas internas, as despesas financeiras passaram a representar 24,1% do faturamento. As despesas líquidas financeiras das estatais saltaram de 36,96% em 1978, para 50,0%, em 1980, e 60,0%, em 1984.” Ou seja, foi profundo o caminho da fragilização pela qual entraram as empresas estatais, federais e estaduais por conta da precariedade desse padrão de financiamento.

De fato, à medida que vários estados foram encontrando dificuldades para pagarem suas dívidas de curto prazo, os seus próprios bancos, a fim de manterem suas operações financeiras e rolares a quase totalidade das dívidas não pagas, tiveram que elevar a colocação de papéis como lastro dos empréstimos, além de oferecer taxas de remuneração acima do mercado para ampliarem o *funding* das operações de crédito em condições pouco favoráveis.

Neste contexto, a grande concentração de crédito para os Tesouros Estaduais associada a um quadro de inadimplência não só carregaram os títulos da dívida mobiliária, como deterioraram as condições do seu equilíbrio financeiro.²⁴ Isto provocou desequilíbrios patrimoniais profundos em quase todos os bancos públicos dos principais estados da federação.²⁵

Estes problemas dos bancos estaduais, num quadro de crise do financiamento externo, de política de ajuste monetário, de liberação das taxas de juros e do movimento generalizado de inadimplência do setor público, aprofundaram-se rapidamente devido às dificuldades de reciclagem das operações contratadas com os governos estaduais, à necessidade de pagamento dos novos contratos (principalmente aqueles realizados em 1982), como também ao fato de que eles assumiram (pelo menos em alguns estados) parte das dívidas das suas empresas estatais.

Portanto, já durante a primeira metade dos anos 80, a necessidade de solvência de grande parte das esferas subnacionais de poder estendeu a sua aguda crise financeira para seus bancos, debilitando-os do ponto de vista patrimonial e fazendo com que sua capacidade operacional fosse mantida apenas com injeções de recursos feitos pelo Banco Central, pelo menos até 1989.

As várias intervenções do governo federal nesse período, especialmente entre 1984 e 1987, apenas sancionaram um processo de início de deterioração dos bancos estaduais e sua difícil posição de financiamento dos estados. A situação mostrava-se

24 Conforme análise de Lopreato (1992: 142), ao observar a evolução dos índices das operações de crédito na estrutura dos ativos, na relação destes com o patrimônio líquido e principalmente na análise da relação entre os índices de crédito em liquidação e o patrimônio líquido, os quais colocaram a nu a instabilidade dos agentes atingidos pela degeneração dos seus ativos.

25 Até 1982, essa situação foi administrada, em função de um determinado contexto político-eleitoral, com certa flexibilidade por parte do Banco Central, haja vista as autorizações para os bancos estaduais emitirem CDBs em caráter extraordinário, para realizarem empréstimos extralimites aos estados, para a ampliação dos saques junto ao próprio Banco Central, o qual se tornou uma espécie de avalista da política de "expansão do crédito" e responsável por sustentar parte das aplicações dos Bancos Estaduais. Certamente, esse processo acabou intensificando ainda mais o patamar de endividamento do tesouro estadual e estreitando a vinculação entre eles, após 1983.

grave na medida em que – em vários deles – o patrimônio líquido era insuficiente para cobrir o valor dos créditos em liquidação.

Esta desestruturação dos mecanismos de financiamento do setor público nos anos 80, atingiu diretamente os estados, municípios e empresas públicas, num momento bastante específico, qual seja o da vitória de vários governadores de oposição ao regime militar, os quais foram eleitos para desempenharem um novo papel político no quadro da transição democrática

Nesse sentido, deveriam ser estabelecidos: a) um novo padrão de relações político-institucionais entre as diferentes esferas de poder; b) novas prioridades no que diz respeito ao atendimento da crescente pressão das demandas sociais (ampliação dos serviços públicos e equipamentos de infra-estrutura urbana); e c) medidas econômicas que sustentassem o aumento da oferta de empregos (fundamental naquele momento de crise econômica e social).

Isto implicava – de um lado – na realização de um movimento de descentralização com redefinição das relações entre as esferas subnacionais de poder com o governo central (fim da centralização autoritária) e – de outro – no enfrentamento do quadro de recessão econômica articulado às políticas de ajuste monetário adotadas pela União (em conjunto com o FMI).

Ou seja, a crise do padrão de financiamento foi se generalizando num cenário bastante complexo dos anos 80, marcado por uma estreita conexão entre o processo de mudança do regime político (crise do modelo autoritário, centralizador e excludente), em que os governadores e prefeitos eram peças fundamentais, e a necessidade de ser realizado um conjunto de reformas relacionadas à crise do Estado brasileiro e as mudanças no estilo de crescimento econômico.

Assim, a dinâmica que movimentou esse início dos anos 80 estava apoiada numa tensão que envolvia de um lado o movimento dos governadores e prefeitos, preocupados em construir as bases sociais de uma nova legitimidade institucional, demarcando um movimento de reestruturação do Estado brasileiro com a construção de novas relações político-institucionais; e de outro, o aprofundamento da própria crise de financiamento do setor público, que contribuiu fortemente na determinação dos problemas relativos à implementação deste projeto, especialmente a consolidação de um novo estilo de

crescimento da economia brasileira, mais descentralizado e autônomo em relação às demais esferas subnacionais de poder.²⁶

À medida que esse quadro se agravava durante a primeira metade dos anos 80, inclusive com a deterioração financeira das principais empresas e bancos estaduais, as relações entre a União, os governadores e prefeitos, foram se tornando cada vez mais tensas e conflituosas, principalmente no que dizia respeito às possibilidades de refinanciar as suas dívidas e/ou de ampliar sua capacidade de gastos, especialmente os sociais.

Este cenário se alterou a partir de 1985 com o fim do regime militar e o esgotamento de um período de medidas de política monetária e fiscal extremamente rígidas: o governo federal, preocupado em evitar uma gigantesca crise financeira, voltou a “flexibilizar” grande parte das medidas restritivas, inclusive a Res. 831 do Bacen,²⁷ abrindo dessa maneira um novo ciclo de endividamento das esferas subnacionais de poder. A dívida líquida dos estados e municípios saltou de 4,28% do PIB em 1984 para 7,3% em 1987 (Dedip/BACEN).

Nesse contexto, foram tomadas medidas importantes para garantir não só melhores condições de governabilidade dos governadores e prefeitos, mas a restauração do pacto federativo, tais como: a) o avanço do processo de descentralização dos recursos fiscais em benefício dos estados e municípios; b) o financiamento dos atrasos do pagamento dos encargos sobre a rolagem da dívida externa; c) o reforço do uso das operações MF-30 para refinanciar o passivo externo dos órgãos públicos; d) o uso do Banco Central para salvar os Bancos Estaduais com aplicações de recursos; e) restrição do controle da Res. 831 somente às operações de empréstimos realizados com o BNDE e FAS e outros empréstimos bancários, f) o aumento dos Fundos de Participação Estadual e Municipal;²⁸ g) reciclagem

26 Conforme Affonso (1994: 328): “O avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder, e a dependência financeira dos estados e municípios em relação ao governo Central, a qual restringe e/ou condiciona esse novo espaço.”

27 No governo Geisel e pelo menos até a crise de 1982, o governo federal foi flexibilizando os controles do endividamento dos estados, dando-lhes relativa facilidade ao acesso de empréstimos, de colocação de títulos no mercado e de busca de recursos no exterior, garantindo aos governadores, especialmente de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a ampliação de crédito a fim de que reciclassem suas antigas dívidas e ampliassem seus novos gastos, “escondendo” assim as fragilidades dos esquemas de financiamento dos estados e municípios.

28 A título de exemplo, a emenda constitucional n. 17 de 1980, aumentava o FPM de forma gradativa de 9% para 11% em 1983, e o Congresso Nacional aprovou ainda nesse mesmo ano a Emenda Passos Porto, que aumentou novamente esse fundo até chegar a 16% em 1985. Essa mesma medida elevou de forma gradativa a participação dos municípios no Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, de 8% para 20%, e incluiu na base de cálculo do ICM o IPI incidente sobre as operações com cigarros, incrementando dessa forma a arrecadação do ICM. Além disso, em 1985 a emenda Constitucional 27/85, Ayrton Sandoval, elevou o FPM de 16% para 17% e instituiu o repasse de 20% da arrecadação do ITRodoviário para os municípios, criando a competência tributária a nível estadual para a instituição do imposto sobre IPVA, com repasse de 50% do produto arrecadado para o município onde estiver licenciado o veículo.

das dívidas estaduais (principal e encargos), através da flexibilização da política de endividamento (Lei 7614) junto ao Banco do Brasil.²⁹

Entretanto – dada a razoável desarticulação do padrão de financiamento do setor público, a ausência de linhas de crédito de longo prazo, as instabilidades macroeconômicas do período, o tamanho das dívidas acumuladas, o crescimento exponencial dos seus custos de refinanciamento, o novo quadro das demandas locais – este movimento de política econômica foi insuficiente para resolver os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados e municípios, principalmente a partir de 1988 quando as operações de crédito representaram cerca de 23% da receita total, a dívida mobiliária crescia 62% com relação a 1984 e o pagamento de juros representava 11% do total dos gastos (conforme Tabelas 2 e 3).

Tabela 2
Evolução da Dívida Pública Mobiliária Estadual

Índice real

1984=100

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	99,8	123,3	101,2	100,0	114,7	130,4	161,9	137,1

Fonte: Relatório do Banco Central (Vários anos).

Tabela 3
Evolução do Pagamento de Juros e Amortizações da Dívida Interna
dos Estados sobre o Total dos Gastos

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	11,02	6,85	11,02	8,52	7,94	7,81	9,07	11,7	9,81	11,15

Fonte: STN, M.F. (Vários anos).

Vários estados, diante da ausência de mecanismos de financiamento e com o objetivo de resolverem seus problemas de “caixa”, continuaram a aprofundar suas articulações financeiras com seus bancos e empresas fosse através da concentração dos créditos, do carregamento dos títulos da dívida mobiliária, das “operações triangulares” com as empresas, da ampliação dos limites oficiais de endividamento, atrasos de pagamento das obrigações etc. (Tabela 4).

²⁹ Paralelamente, no Senado, também foi aprovada a elevação temporária dos limites do endividamento para atender o pagamento do serviço da dívida, o financiamento dos déficits relativos às despesas correntes, bem como a assunção da dívida relativa ao pagamento de empreiteiras e fornecedores.

Tabela 4
estados e municípios – Operações de Crédito Governo/Op. Crédito total
(Bancos estaduais na oferta de Op. Crédito aos governos estaduais)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Média bancos	63,4	66,8	71,2	77,0	77,8	64,8	77,4	77,8
Exc. Banespa	49,2	54,3	60,5	69,3	69,6	59,8	74,4	71,6

Fonte dados brutos: ASBACE (Vários anos).

Nesse contexto, nem a Constituição de 1988 – a qual deveria “completar” o processo de transição através da construção e formalização das novas relações político-institucionais – conseguiu diminuir a pressão sobre as finanças estaduais via implementação de medidas de descentralização tributária.

De fato, se, de um lado, as reformas constitucionais **aceleraram** o processo de descentralização, com ampliação das receitas fiscais arrecadadas no país em favor dos estados e municípios (quer pela ampliação de suas competências, como pelo aumento de suas parcelas na partilha da arrecadação tributária); por outro, particularmente para alguns estados, também aumentaram tanto suas responsabilidades na gestão de vários programas públicos, como suas transferências a favor dos municípios, fazendo com que sua participação na receita disponível nacional ficasse praticamente estável ou negativa.³⁰

Na verdade, os principais beneficiados, e ainda de forma bastante diferenciada, foram os municípios, que conseguiram obter uma significativa elevação das suas receitas fiscais.

Os governadores e prefeitos diante do corte orçamentário do governo federal, do aumento da pressão das demandas sociais e da natureza da reforma constitucional de 1988 aumentaram suas atribuições e responsabilidades no que diz respeito à implementação dos diversos programas públicos, e conseqüentemente ampliaram também suas participações no conjunto dos gastos do setor público, tanto pelo lado do custeio, quanto pelos gastos com investimentos (conforme Tabelas 5, 6 e 7).

30 Sobre isso, ver Afonso (1994) e Afonso (1997, 1998).

Tabela 5
Distribuição da Formação Bruta de Capital Fixo das Administrações do Governo
Contas Nacionais

Anos	Central	Estadual	Municipal
1970	36	42	22
1975	46	33	20
1980	30	39	31
1985	22	52	26
1986	28	47	25
1987	34	39	27
1988	33	38	29
1989	29	48	23
1990	15	61	24
1991	18	46	36

Formação Bruta de Capital Fixo = despesas com Investimentos em construção e aquisição de equipamentos.

Fonte: FGV/IBGE (1992).

Tabela 6
Distribuição da Despesa com Pessoal das Administrações de Governo
Contas Nacionais %

Anos	Central	Estadual	Municipal
1970	42	48	10
1975	43	46	12
1980	39	45	16
1985	36	49	15
1986	32	50	18
1987	36	48	16
1988	41	42	17
1989	42	41	17
1990	35	48	18
1991	28	49	23

Despesas com pessoal = salários (mais encargos) do pessoal ativo (excluindo aposentados)

Fonte: FGV/IBGE. *Contas Nacionais* (1992).

Tabela 7
Distribuição da Despesa com Consumo Corrente das
Administrações Públicas por nível de Governo

Anos	Central	Estadual	Municipal
1970	44	44	12
1975	46	40	15
1980	44	39	17
1985	38	43	18
1986	37	43	20
1987	43	40	17
1988	46	36	18
1989	45	38	17
1990	40	42	19
1991	35	40	25

Gastos Correntes do Governo = despesas com salários (mais Encargos) e Despesas de custeio

Fonte: FGV/IBGE. *Contas nacionais* – Tabelas especiais (1992).

Conforme André Médici (1996), a participação dos estados no gasto social – entre 1980 e 1992 – aumentou de 24% para 27%, apesar da queda da sua receita disponível de 34% para 27,5%. Já os municípios aumentaram de 11% para 16%, sendo que a participação do governo federal caiu de 66% para 57%.³¹

Além disso, na divisão da despesa agregada em 1991 os municípios gastaram 60% a mais do que em 1988, passando a responder por 23% do total das despesas líquidas do setor público. Considerando apenas as despesas com o consumo corrente, entre 1988 e 1990 os estados aumentaram sua participação de 36% para 42%, e os municípios de 18% para 19%. Com relação à formação bruta de capital fixo, o grau de descentralização dos encargos foi mais acentuado, mostrando uma grande consistência desse processo de descentralização: em 1990, a participação dos estados e municípios no conjunto do setor público foi de 85%, ou seja, 2,1% do PIB, frente a 0,4% do governo central (Tabela 5).

Conforme Afonso (1994: 44):

“(...) Estatísticas e experiências administrativas indicam que a maior participação relativa dos governos subnacionais, ao menos, foi crucial para atenuar a crise social. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central foi tão acentuada e rápida que uma crise social de maior proporção, por certo, foi contornada com o aumento dos gastos estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública (...)”

Na verdade, a restrição orçamentária da União aliada à maior disponibilidade relativa de recursos das esferas subnacionais de poder levaram principalmente os municípios a aumentar sua participação na despesa pública pós-88, sem precedentes nas últimas décadas.

Portanto, ocorreu como resultado das reformas descentralizadoras dos anos 80 uma mudança tanto na estrutura do padrão de financiamento como na participação dos diferentes níveis de governo no conjunto dos gastos (corrente e de investimentos) do setor público brasileiro, promovendo um desajuste dos governos subnacionais às suas “novas responsabilidades” e atribuições advindas principalmente do movimento de descentralização deste período e do corte dos gastos do governo federal,

31 Conforme Médici (1996: 52), esse quadro fica mais evidente quando são excluídos dos gastos sociais as despesas com previdência social e benefícios previdenciários: nesse caso somente os municípios ampliaram sua participação nos gastos sociais.

Porém, na medida em que: a) redivisão do gasto foi realizada mais pelas circunstâncias do que através de políticas objetivas negociadas entre as esferas de governo; b) não existia um “plano” de descentralização; e c) os “novos” mecanismos de financiamento eram “inadequados” com relação ao novo quadro dos gastos, este processo³² contribuiu para agravar ainda mais os desequilíbrios financeiros de vários estados e municípios – principalmente para aqueles que mais dependiam das transferências negociadas, da captação de empréstimos (internos e externos) e que não conseguiram melhorar suas condições de arrecadação própria – obrigando-os a recorrerem cada vez mais aos seus bancos e empresas e outros expedientes de financiamento, até mesmo aqueles solidários com inflação crescente, tais como déficits orçamentários, atraso no pagamento de empreiteiros, fornecedores, funcionários públicos e até encargos sociais e federais.

Conseqüentemente, acreditamos que esse processo, articulado à evolução das taxas de juros desse período, contribuiu de forma significativa para o aumento da dívida líquida dos estados e municípios, que cresceu sistematicamente a partir de 1988: de 5,9% do PIB, em dezembro de 1989, para 8,7% em 1993³³ (Tabelas 8 e 9).

Tabela 8
Evolução da Dívida dos estados e municípios – % PIB

Anos	Dívida Total (A)	% Dív. Estados e Muni. % Dívida Líquida S. Público
1988	5,9	14,3
1989	6,9	14,8
1990	7,6	19,4
1991	6,3	18,9
1992	8,4	25,0
1993	8,7	28,0

Fonte : Banco Central do Brasil – Elaborada por Almeida (1997).

Tabela 9
Evolução % da Dívida dos estados e municípios – % PIB e União

Média dos anos	estados e municípios – % PIB	Partic. Estados/União
1983/1988	5,62	14,33
1989/1993	7,58	21,20

Fonte : Banco Central do Brasil – Elaborada por Almeida (1997).

32 Este processo pressionou também os gastos dos estados e municípios tanto nos Programas de âmbito nacional – como, por exemplo, no de infra-estrutura, energia elétrica e comunicações –, em que se exigia uma alavancagem de recursos em grande escala para os investimentos intensivos de capital e com baixo retorno, como para atender à crise social dos anos 80.

33 Ainda conforme Almeida (1997: 19): “A partir de 1988, iniciou-se um processo de elevação da participação dos governos estaduais na Dívida Líquida do Setor Público, de uma média de 14% no período anterior à promulgação da Constituinte para uma média de 21% entre 1989/93. A sua dívida como proporção do PIB elevou-se de 5,9% em 1988 para 12,9% em 95(...)”.

Portanto, nesse final da década de 80, a única solução – e esse foi o caminho dos grandes estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – era utilizarem ainda mais o endividamento particularmente via colocação de títulos públicos e empréstimos bancários (de curto e longo prazo), ampliando ainda mais o estoque da dívida e acentuando suas instabilidades financeiras (Tabela 10). Isto porque não existiam linhas de financiamento e nem uma estrutura de receita fiscal compatíveis com a rapidez do giro dessas dívidas e nem mesmo com a necessidade de rolagem de seu estoque em função da evolução das taxas de juros.

Tabela 10
Composição da Dívida Líquida dos estados e municípios

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dív. Mobiliária	42,4	33,4	36,3	38,7	43,1	54,5	52,7
Dívida Bancária	40,9	51,0	46,2	48,9	45,8	38,8	33,3
Outras	16,6	15,5	17,2	12,4	11,0	6,6	13,8

Fonte : Banco Central – Elaborada por Almeida (1997).

Ademais, é importante observar que no conjunto dos estados e municípios grande parte desse estoque esteve desvinculado das necessidades de expansão do gasto primário. Embora uma avaliação mais criteriosa acerca da natureza dos desequilíbrios fiscais-financeiros exija reconhecer a existência de uma grande heterogeneidade financeira entre as esferas subnacionais de poder. Ou seja, enquanto existiam estados e municípios com problemas de déficit primário; outros estavam sendo pressionados por compromissos de caráter exclusivamente financeiro de suas dívidas, ainda que suas bases de arrecadação fossem suficientes para o equilíbrio primário (Almeida, 1997, e Prado & Cavalcanti, 2000).

Assim, consolidou-se uma situação em que tanto o estoque da dívida dos estados e municípios, como suas formas e condições de refinanciamento (rolagem) estavam cada vez mais longe das possibilidades fiscais e financeiras dos governadores e prefeitos. As tentativas de “controle” do endividamento, ou mesmo a reciclagem da dívida passada nas condições em que estavam sendo efetivadas, empurravam e referendavam o financiamento do estoque da dívida em condições insuportáveis aos governos subnacionais, gerando um elevado custo financeiro e comprometendo tanto o Tesouro como as empresas e seus bancos públicos.

Nesse contexto, governadores e prefeitos diante da gravidade de seus problemas tornaram-se “reféns” da União, na medida em que esta garantia a eles um processo crescente de federalização de suas dívidas e de constantes intervenções do Bacen para dar sustentação operacional do dia-a-dia aos seus bancos públicos (Lopreato, 1992).

Além da posição austera do governo federal pós 1988/89 – ao não conceder mais empréstimos para o saneamento dos estados e municípios e exigir que estes pagassem parcelas vencidas da dívida externa –, a crise do início dos anos 90 também teve uma importância significativa no aprofundamento dessa desestruturação financeira do setor público, tanto pelo reflexo do baixo dinamismo da economia nos mecanismos de financiamento, como pela própria evolução da inflação.

A queda do PIB entre 1990 e 1992 – (-4,35% e -0,54%) –, o baixo desempenho do setor industrial (que acumulou uma diminuição de 3,8% nesse período) associados aos efeitos da política econômica do governo Collor, promoveram uma maior deterioração das contas estaduais e municipais com queda de aproximadamente 16,2% da Receita Tributária Disponível, entre 1990/1993, comandada tanto por uma diminuição de (-16,2%) das receitas próprias como de (-28,0%) das transferências correntes (especialmente entre 1991/1992). A participação do ICMS na Carga Tributária Nacional caiu de 27,3% em 1991 para 23,7% em 1993 (chegando a 22,2% em 1994).

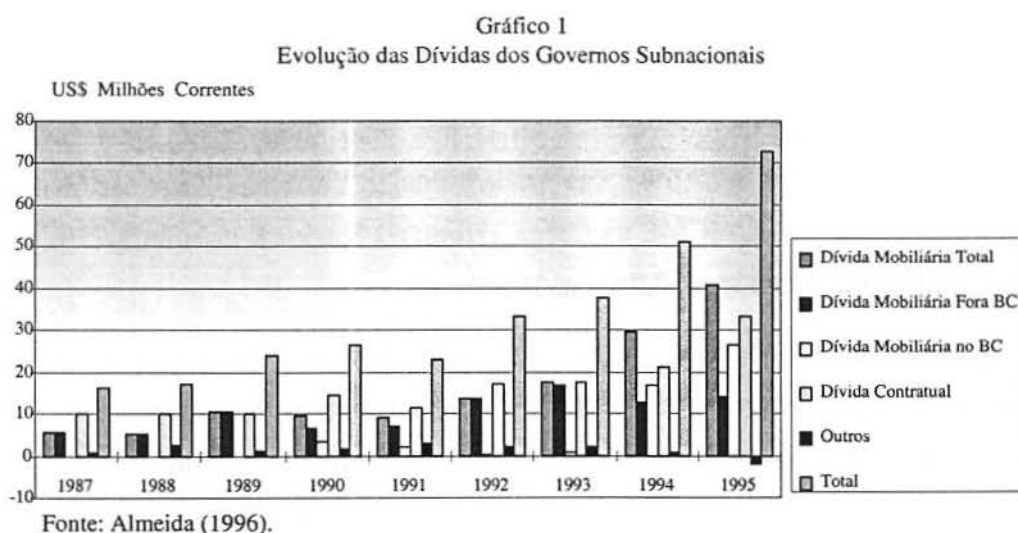
Além disso, o caráter recessivo da política monetária tornou ainda mais escassas as poucas fontes de financiamento do setor público, inclusive para a rolagem das dívidas contratadas e não pagas e para a cobertura dos déficits de maneira geral: o Banco Central limitou as operações de empréstimos (Res. 1718/90) aos governos subnacionais, fixando os saldos existentes em dezembro de 1989 e determinando que as instituições financeiras só pudessem renovar até o limite de 80% da parcela das dívidas a vencer. Na sequência, “apertou” o controle dos bancos estaduais limitando inclusive suas operações financeiras junto aos seus governos.³⁴

Diante desse quadro e na ausência de uma política do governo federal que respondesse à problemática da rolagem dos estoques das dívidas estaduais e municipais,

34 Ademais, o Congresso Nacional também restringiu o conceito de Margem de Poupança Real, impondo limites mais estreitos aos pagamentos com encargos e às amortizações dos estados e municípios.

bem como da estabilização dos seus custos financeiros (uma vez que as taxas de juros continuaram a crescer) os governadores e prefeitos voltaram a buscar o alongamento do perfil de parte delas através da colocação de papéis públicos no mercado financeiro, bem como lançaram mão de seus próprios bancos para o apoio destas operações, mesmo que isto resultasse em custos financeiros mais elevados, aprofundando o processo de “fragilização patrimonial” daquelas instituições.

Portanto, neste início da década de 90, esse cenário de queda das transferências de recursos (especialmente dos convênios), corte do orçamento do governo federal e diminuição de suas receitas próprias ampliou ainda mais o nível do déficit (seja em função do maior pagamento de juros, seja com renovação de suas dívidas mobiliárias) e do endividamento de vários estados e grandes cidades (Gráfico 1), principalmente daqueles que já possuíam elevados estoques de dívidas e enormes dificuldades na execução orçamentária.



Nesse momento, observou-se um grande crescimento nas Necessidades de Financiamento do Setor Público, especialmente dos estados e municípios pelo lado das despesas com juros, conforme Tabela 10, as quais cresceram entre 1990 e 1995 cerca de 266% (saltando de 0,6% para 2,2% do PIB). Conseqüentemente, entre 1991 e 1996, a dívida mobiliária triplicou, resultando num crescimento descontrolado de seu estoque.

Tabela 10
Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP (% PIB)

Especificação	1986	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
Nominal	11,30	53,00	29,60	44,14	43,42	7,2	5,9	6,1
Gov. Fed. & Banco Central	5,90	28,20	12,30	14,86	16,41	2,3	2,6	2,6
Gov. Est. e Municípios	2,70	11,40	8,60	16,37	18,89	3,6	2,7	3,0
Empresas Estatais	2,70	13,40	8,70	12,91	8,12	1,3	0,6	0,4
Operacional	3,60	4,80	-1,30	2,21	-1,28	4,9	3,7	4,3
Gov. Fed. & Banco Central	1,30	3,40	-2,30	0,80	-1,54	1,7	1,6	1,8
Gov. Est. e Municípios	0,90	0,40	0,40	0,80	0,57	2,4	1,8	2,3
Empresas Estatais	1,40	1,00	0,60	0,61	-0,31	0,9	0,3	0,3
Primário	-1,60	-0,90	-4,60	-2,36	-5,11	-0,4	0,1	0,9
Gov. Fed. & Banco Central	-0,40	1,00	-2,70	-1,31	-3,04	-0,6	-0,4	0,3
Gov. Est. e Municípios	0,10	-0,50	-0,20	-0,4	-0,85	0,2	0,6	0,7
Empresas Estatais	-1,30	-1,40	-1,70	-0,65	-1,21	0,1	-0,1	-0,1
Juros Reais	5,20	5,70	3,30	4,57	3,83	5,2	3,7	3,4
Gov. Fed. & Banco Central	1,70	2,40	0,40	2,11	1,50	2,2	2,0	1,5
Gov. Est. e Municípios	0,80	0,90	0,60	1,20	1,40	2,2	1,3	1,5
Empresas Estatais	2,70	2,40	2,30	1,26	0,90	0,8	0,4	0,3

Fonte: BACEN (1998).

A elevação das taxas de juros reais levou os estados a rolarem parcela crescente de suas dívidas, via de regra com a capitalização dos juros ao principal, criando uma série de efeitos instabilizadores ao seu próprio ritmo de crescimento, sérios problemas de administração dos fluxos de caixa, além de um grande desequilíbrio patrimonial.³⁵

Este cenário de grave desestruturação fiscal-financeira do setor público, em especial das esferas subnacionais de poder, foi em grande parte responsável pelo esvaziamento do projeto das reformas idealizado nos anos 80, abrindo espaço para um conjunto de mudanças de natureza bastante distinta e que marcaram os anos 90, principalmente a partir de 1994/95, alterando substancialmente a rota do processo de transição com uma nova articulação internacional.

Este movimento pode ser desdobrado em duas direções: a) quando da implementação de um conjunto de medidas de política econômica pós 1994, voltadas ao processo de estabilização monetária, definindo – especialmente para os estados e municípios – prioridade absoluta na revisão de metas fiscais (controle do endividamento,

35 Conforme Rigolon & Giambiagi (1999: 117): a dívida líquida dos estados e municípios aumentou ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. A participação dessa dívida líquida do setor público (...) que era de apenas 15% em 89 passou para 39%, na média, entre 1995 e 1998 (p. 117).

fim dos déficits orçamentários, reformas patrimoniais, etc); e b) no aumento da capacidade de financiamento do governo federal com mudanças significativas na natureza do processo de descentralização dos anos 80, implicando particularmente numa reorientação do padrão de relação entre as diferentes esferas de governo.

Na verdade, desde o governo Collor e depois mais intensamente a partir de 1994/95, diferentemente dos anos 80, o governo federal se associou a um novo projeto de “desenvolvimento capitalista” que tinha por base uma nova inserção com a dinâmica dos principais países capitalistas, cuja lógica estava subordinada às concepções sugeridas pelo “Consenso de Washington”.³⁶

Neste novo momento, podemos identificar uma concepção diferente a respeito dos rumos do processo de descentralização e de um conjunto de reformas baseadas nos projetos relacionados às mudanças do Estado brasileiro, desregulamentação dos mercados, liberação financeira e comercial, privatização das empresas estatais etc. (Carneiro, 2000).

No entanto, o próprio lançamento do Plano Real em 1994 agravou ainda mais as condições das finanças públicas dos governos subnacionais, principalmente pelo impacto da maior elevação das taxas de juros no componente financeiro do endividamento (contribuindo inclusive para o acirramento do processo de deterioração patrimonial das empresas e dos bancos estaduais). Conseqüentemente, o aumento dos custos financeiros do estoque da dívida associado aos déficits orçamentários – agravados pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes após a queda da inflação – aumentaram o desequilíbrio e a crise das finanças estaduais e municipais.

De fato, o péssimo resultado da trajetória financeira entre 1995 e 1997 deve ser mediado – entre outros fatores – pela ruptura representada na redução das taxas de inflação e pela elevação das taxas de juros, provocando impacto tanto no quadro fiscal como na

³⁶ Trata-se de um Plano único de ajustamento das economias periféricas, organizado pelo Plano Brady no final dos anos 80 e chancelado pelo FMI e pelo BIRD, em mais de 60 países de todo o mundo. Este Plano é constituído de três fases: a primeira preocupada com a estabilização macroeconômica, cuja prioridade é a obtenção de superávits primários, envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda dedicada às reformas estruturais, liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico. Tudo com o objetivo de garantir o refinanciamento de suas respectivas dívidas.

evolução do endividamento, principalmente dos estados e municípios com maior estoque de dívida.³⁷

Portanto, vários estados e algumas grandes cidades, diante dessa nova situação e com suas finanças já desestruturadas – tanto pelo lado do estoque de suas dívidas quanto pelo das dificuldades no equilíbrio no fluxo de caixa –, reforçaram novamente suas operações de endividamento, especialmente com as operações AROs junto aos seus Bancos, e/ou com a ampliação da colocação de seus títulos públicos no mercado financeiro (Tabela 11).

Tabela 11
Participação das Operações AROs sobre a dívida fundada
% do total

Anos	% do total
1994	29,6
1995	55,8
1996	20,6
1997	7,2

Fonte: Dedip/Bacen (1999).

Ao mesmo tempo, o governo federal implementou junto à maioria dos estados endividados da Federação o “Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados”, cuja natureza envolvia não só o refinanciamento total das suas dívidas (contratadas, mobiliárias e com seus respectivos bancos), como também mudanças nas estruturas patrimoniais de suas empresas, saneamento dos bancos estaduais e profundo ajuste fiscal, estabelecendo uma conexão entre o auxílio financeiro federal e uma reforma do setor público estadual com ajuste patrimonial. Tratava-se portanto de implementar uma reforma estrutural com ajuste fiscal que na concepção da União deveria “resolver” o déficit do setor público, em especial dos estados e municípios.

Neste Programa a estratégia consistia também em definir determinadas condicionalidades no tocante às metas de equilíbrio fiscal e de saneamento, em troca de

37 Se antes de 1994 a inflação era utilizada, entre outras coisas, para acomodar conflitos, quer fosse no interior do setor público como na sua relação com o setor privado (o que permitia que os governadores e prefeitos apresentassem orçamentos em valores nominais “aparentemente” suficientes para acomodar as demandas públicas e privadas, enquanto a própria inflação encarregava-se de fazer o ajuste), agora esse mecanismo de controle fiscal *ex-post* foi eliminado pela estabilização dos preços, tornando visíveis as restrições orçamentárias. Esse ajustamento foi mais violento para os estados e municípios na medida em que utilizavam a “receita” advinda da correção monetária para custear as despesas, relativas ao pagamento de pessoal, custeio e investimento. Principalmente pós-1996 com a queda das receitas fiscais, resultante da desaceleração da economia.

ajuda financeira com novas linhas de crédito, tais como controle e redução da despesa com pessoal; adesão a programas de privatização, concessões de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais, mediante convênios com o BNDES; aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, controle do gasto e geração de informações fiscais; compromisso de resultado fiscal mínimo, tomando-se como referência o equilíbrio primário; controle do endividamento em que não deveria ser permitida a emissão de novos títulos até que as metas fiscais fossem alcançadas (sendo que as possibilidades de novos empréstimos só deveriam ocorrer caso a relação dívida/receita se mantivesse decrescente); redução e controle do endividamento estadual e da restrição a novas operações de Antecipação de Receita Orçamentária.³⁸

Tratava-se portanto de implementar um novo conceito de ajuste fiscal, diferente do dos anos 80, envolvendo um profundo “ajuste patrimonial” dos estados e municípios com um corte fiscal que contivesse as pressões sobre as necessidades de financiamento e portanto evitasse o descontrole das contas públicas.

A diferença desse Programa em relação aos anteriores é que ele, entre outras coisas, – além de aprofundar uma reestruturação no conjunto do setor público – tinha como pressuposto uma mudança radical do caráter das relações de política institucional estabelecidas durante os anos 80 entre as diferentes esferas de poder, no sentido de diminuir a capacidade de interferência dos estados e municípios seja nas suas relações com a sociedade, seja no “controle” de determinadas variáveis macroeconômicas, tais como investimento, emprego, renda, crédito, moeda etc. Na concepção da União, este Programa tinha por objetivo adequar as esferas subnacionais de poder a uma determinada estratégia de desenvolvimento econômico através da “eliminação dos focos de expansão fiscal” e de “descontrole” das contas públicas estaduais, “esvaziando” sua capacidade fiscal e

38 Conforme Lopreato (1992): “Na área fiscal, [o Programa] estabeleceu a obrigatoriedade de controle e redução das despesas com o funcionalismo público e para tanto seria necessário: implementar limites de remuneração e proventos; não conceder ao funcionalismo estadual reajuste de salários e remunerações com periodicidade inferior ou percentual superior aos concedidos pelo poder executivo da União aos seus servidores; reduzir o quadro atual de funcionários, inclusive através de programas de desligamento voluntário. Além disso, caberia ainda: ajustar as Constituições estaduais às alterações que vierem a ser aprovadas no âmbito das Reformas Administrativas e Previdenciária e criar programas de privatização, concessão de serviços públicos à iniciativa privada, reformas e desmobilização patrimonial. Encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o fluxo de caixa do Estado, dados de sua execução orçamentária, financeira e patrimonial e um relatório sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa de saneamento, permitindo a realização de auditoria da STN. Em relação aos aspectos financeiros, os estados comprometeram-se a manter a adimplência de todos os seus órgãos para com a união e usar os recursos de privatização de suas empresas para reduzir os débitos em atraso, não estar em atraso com o INSS e FGTS; não contratar novas operações ARO (...). Os estados teriam ainda de assumir o compromisso de: a) alcançar resultado primário trimestral mínimo requerido para atingir a meta de equilíbrio operacional (...); b) dotar o orçamento do Estado de recursos necessários ao cumprimento dos compromissos decorrentes do programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal acordado” (p. 17).

“engessando” as possibilidades dos governadores e prefeitos de realizarem qualquer tipo de política fiscal diferente da estratégia da política monetária do governo federal.

Assim, nessa nova proposta, os estados teriam que mexer na sua estrutura patrimonial e obedecer a metas rígidas de ajuste fiscal, “coerentes” com a estratégia macroeconômica do governo federal, em que a Caixa Econômica Federal passou a assumir um papel central na coordenação desse processo, num movimento em que as idéias e estratégias do FMI foram sendo aos poucos internalizadas, transformando-a numa espécie de “FMI” dos estados.³⁹

Com o objetivo de reestruturar a situação financeira patrimonial dos bancos estaduais, o governo federal também definiu em 1996 um Programa de Reestruturação dos Bancos Públicos, cuja meta era incentivar a retirada dos estados da atividade financeira. Conforme Medida Provisória 1514/96, foram criados mecanismos de financiamento a serem usados na negociação das dívidas dos estados junto aos seus bancos, com o objetivo inclusive de prepará-los para as privatizações.⁴⁰

39 A fim de atrair os estados para esse Programa – que era fundamental para o governo federal controlar o grau de gastos dos estados –, o CMN aprovaria em março de 1997 uma resolução que autorizaria a Caixa Econômica Federal a comprar as dívidas dos estados junto aos bancos referentes às operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Isto somente para os estados que já tivessem assinado o protocolo de reajuste das dívidas do Programa de Apoio e Reestruturação. Este seria um primeiro passo para avançar o processo de negociação das dívidas dos estados e, ao mesmo tempo, tentar aproximar os bancos privados na ajuda aos estados e na sua própria reforma com ajuste patrimonial.

De fato, desde 1995 observou-se uma mudança substantiva da conversão das dívidas de curto para longo prazo, portanto passíveis de renegociação: em 1995 o fluxo de amortizações das operações em ARO e da dívida fundada saltou de 62% e 38% do total para 27% e 63%, respectivamente (Conforme *Boletim do Bacen*, 1996: 98).

Assim, o Conselho Monetário Nacional permitiu a concessão de empréstimos externos aos governos subnacionais para a liquidação destas operações, através da criação de uma linha de crédito da CEF a ser utilizada no alongamento do prazo de pagamento das operações a vencer em janeiro de 1996, ou seja, transformando-as em dívida fundada com menores taxas de juros.

Paralelamente, o governo federal passou a vetar a contratação por parte dos governos estaduais de novos créditos junto aos seus bancos, proibindo inclusive novas operações de AROS e fechando portanto um espaço importante de financiamento alternativo, ao forçar os governos subnacionais a ajustarem suas contas fiscais.

Além disso, o Programa, visando a atender a situação conjuntural de falta de liquidez de alguns governadores recém-eleitos, criou também mais duas linhas de crédito administradas pela CEF, destinadas ao pagamento de débitos em atraso até novembro de 1995 e a financiamentos para os programas de ajuste do quadro de pessoal. Nesse sentido, as exigências eram implantar programas de demissões voluntárias, revogar benefícios concedidos aos servidores estaduais, eliminar a contratação de servidores, extinguir as vagas de servidores surgidas em decorrência do Programa de Afastamento Voluntário etc.

Certamente, esses empréstimos oferecidos pela CEF foram utilizados como instrumentos de pressão para que os governadores “ajustassem suas contas”, os condicionantes variando a cada estado, dependendo da negociação política.

À medida que os empréstimos estavam sendo vinculados às obrigações administrativas constantes do programa de ajuste fiscal, a CEF tornava-se a própria “FMI dos estados”.

40 Conforme Lopreato (1992: 17): “(...) a União a seu critério poderá: i) adquirir o controle da instituição financeira, exclusivamente para privatizá-la ou extingui-la; ii) financiar a extinção ou transformação da instituição financeira em instituição não financeira, quando realizada por seu respectivo controlador; (...) iv) financiar os ajustes prévios imprescindíveis para a privatização da instituição financeira; (...) v) em caráter excepcional e financiar parcialmente programa de saneamento da instituição financeira, que necessariamente contemplará sua capitalização e mudanças no seu processo de gestão capazes de assegurar sua profissionalização.”

Na verdade, a estratégia do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados podia ser identificada em dois grandes eixos:

- a) compatibilizar o fluxo e o estoque das dívidas estaduais com sua capacidade de pagamento, envolvendo uma diminuição deste estoque através de pagamento nos seus fluxos de obrigações financeiras com um valor superior ao seu crescimento; ou seja, a redução da dívida requeria a geração de superávits primários suficientes para cobrir o valor das despesas com os juros reais;
- b) vincular o ajuste fiscal à reestruturação do Estado (envolvendo uma grande reforma patrimonial), com redução do seu papel, através principalmente das privatizações, dadas como garantia na amortização das dívidas.

Em outras palavras, embora esse Acordo instituisse como meta fiscal a relação dívida/receita, ele se baseava principalmente na formação de uma margem de poupança que deveria ser compatível com o percentual do componente da receita dos estados, o que significava um enorme ajuste financeiro,⁴¹ comprometendo não só a capacidade de investimento como também parte dos gastos correntes dos governos subnacionais (pessoal e custeio), principalmente numa situação de desaceleração econômica e elevação das taxas de juros.

Nesse sentido, o ajuste fiscal das esferas subnacionais deveria envolver: 1) o crescimento do esforço da arrecadação fiscal; 2) profundo corte das despesas (comprimíveis); 3) o efetivo alongamento do perfil da dívida; 4) restrição aos novos empréstimos; e 5) mudanças na sua estrutura patrimonial.

Os estados e municípios deveriam buscar a igualdade entre o valor de sua dívida financeira e sua receita líquida anual. Até que isso ocorresse, eles não poderiam realizar novas emissões da dívida mobiliária, nem contratar novos empréstimos junto ao sistema financeiro internacional. Isto obrigou nestes anos o pagamento de parte da dívida (juros e amortizações) com recursos fiscais advindos de superávits primário e operacional; e portanto superior ao comprometimento da receita líquida anual.⁴²

41 Conforme Silva (1997: 121-122): “(...) o comprometimento da receita para o pagamento das parcelas de amortização, implicitamente, significa superávits operacionais entre 14,9% e 17,7%, dependendo do comportamento da receita.”

42 Conforme Lopreato (1992: 32), “(...)o esforço fiscal esperado é enorme e os estados só poderão deixar de cumpri-lo se obtiverem novas fontes de financiamento, ou o relaxamento das metas fixadas nos contratos de renegociação.”

Pela primeira vez os governadores se encontraram diante de uma restrição orçamentária que não poderia ser flexibilizada com crescimento do endividamento. Nesse quadro, foi imposto a eles o pagamento entre 11% e 13% de suas receitas correntes líquidas, independente de sua capacidade efetiva de arcar com tais encargos.

Se, de um lado, estavam “equacionados”⁴³ os problemas relativos à desestabilização do crescimento do estoque das dívidas dos estados, por outro, o Programa, ao desconsiderar os fatores essenciais à sua capacidade de pagamento – como a elasticidade de suas receitas correntes diante da queda do crescimento econômico ou eventuais perdas de arrecadação frente às medidas “recentralizadoras” do governo federal –, acabou promovendo uma retomada das tensões sobre a execução do caixa dos tesouros estaduais, à medida que era elevado o novo patamar das despesas financeiras, obrigando-os a cortarem gastos considerados essenciais nas áreas de educação, saúde, segurança, programas de alimentação, presídios etc., criando enormes problemas de gestão pública aos governadores e prefeitos que se subordinaram a esta lógica.

Conforme Silva (2002: 80):

“Como consequência do refinanciamento, constatou-se que (...) a trajetória do endividamento foi regularizada, o desempenho da economia, contudo, cumpre um papel fundamental para que o esforço que vem sendo empreendido pelas UF's se consubstancie na sustentabilidade da dívida. A sustentabilidade da trajetória descendente da dívida depende da capacidade de manter resultados primários condizentes com os estipulados no contrato. E resultado primário e PIB apresentam uma elevada correlação.”

Como pressuposto fundamental para a implementação desse Programa, intensificou-se outro movimento de igual importância: a mudança no padrão das relações intergovernamentais com a recuperação da capacidade de financiamento do governo federal através de vários mecanismos, tais como, criação de novas fontes de receitas, liberação de determinadas alíquotas de impostos não compartilhados, criação de novas contribuições sociais, mudanças na lógica das transferências negociadas e desvinculação de recursos constitucionais dos estados e municípios via Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (criado em 1994) e subtração de parte das receitas estaduais com a implementação da Lei Kandir em 1996.

43 Sobre isto, ver Silva (1997).

Neste contexto, destacou-se na formação dos recursos da União uma tendência significativa de redução das reservas de origem fiscal e de crescente substituição pelos fundos não compartilhados, como o Finsocial, FAS, FPAS, Salário Educação, CSLL etc. (Tabela 12).

Tabela 12
A Participação do Imposto de Renda e Contribuições no total arrecadado %

Anos	Imposto de Renda	Contrib. (PIS-Cofins-CPMF e CSLL)	Cofins (em %)	CPMF
1998	34,4	31,6	14	6,1
1999	34,0	37,8	21,2	5,2
2000	32,0	41,9	22,6	8,3

Fonte: S. T. Nacional (2000).

Desde meados dos anos 90, o governo federal priorizou também a arrecadação sobre os tributos que possuíam um grande poder arrecadatório e que também não eram partilhados com as entidades federadas, tais como aumento de 90% da alíquota da CPMF (de 0,20% para 0,38%), cobrança de um adicional de COFINS (cuja alíquota passou de 2% para 3%), ampliação da base de cálculo do PIS/PASEP para todas as empresas, aumento da contribuição de Previdência Social etc.⁴⁴

Na verdade, as perdas de receitas relativas às parcelas do IPI e IR transferidos aos estados e municípios foram sendo aos poucos compensados com o aumento da arrecadação das receitas parafiscais, com a própria diminuição das transferências não constitucionais – as quais caíram de 1,9% do PIB em 1988 para 1,3% em 1990 – e com a exigência dos pagamentos relativos a antigas dívidas que haviam sido refinanciadas pelas agências federais etc. Esse movimento foi tão forte que a partir de 1999 a receita disponível do governo federal passou a ser superior à do período pré-constituente⁴⁵ (Tabelas 13, 14 e 15).

44 Conforme Serra & Affonso (1999: 19): “O retrocesso na qualidade do padre de tributação federal é demonstrada por duas trajetórias assimétricas no campo dos tributos. De um lado, há uma drástica diminuição da carga do único imposto sobre valor adicionado cobrado pela União, o IPI: em 1970 arrecadava o equivalente a 4,3% do PIB; em 1980 e 1990 esse coeficiente caíra pela metade; em 1999 não passará de 1,6% do PIB. Em troca, as contribuições sociais incidentes sobre as receitas em geral e faturamento, a do PIS/PASEP, criado no início dos anos 70, e a do COFINS (antigo Finsocial), no início dos 80, foram vigorosamente ampliadas após a reforma de 1988: em 1970 inexistiam; em 1980, a cobrança do PIS rendia 1% do PIB; em 1990 as duas contribuições já arrecadavam o equivalente a 2,7% do PIB; em 1999, a previsão da carga conjunta é recorde, 4,2% do PIB, incluindo ainda a arrecadação equivalente a 0,8% do PIB da CPMF, a carga tributária decorrente de 3 contribuições em cascata chega a 5% do PIB. Esse montante, em 1999, equivale a mais de triplo da arrecadação do IPI federal ou ¼ do ICM estadual, além de superar a arrecadação do Imposto de Renda.”

45 Até 1996, o ápice do processo de concentração dos recursos fiscais havia ocorrido em 1983, quando o governo federal tinha arrecadado 76,6% do total dos tributos e retido cerca de 69,8%. Entre 1975 e 1983, essa participação – conforme estudo IPEA/BNDES – ficou acima de 68%, e, em 1984, com o processo de descentralização, a parcela da receita disponível para a União caiu de 65,8%, chegando a 55,4% em 1991. O ano de 1997 marcou a “retomada” do crescimento da participação da União, chegando em 1999 a 62,3%, isto num contexto de baixo crescimento da economia brasileira.

Tabela 13
Distribuição da Carga Tributária – União – Participação

<i>Anos</i>	<i>Arrecad. Própria</i>	<i>Rec. Disponív.</i>
1988	71,7	60,1
1991	66,3	55,4
1992	67,7	57,2
1993	71,8	60,6
1994	69,5	59,8
1995	67,3	56,4
1996	66,8	56,2
1997	68,1	57,6
1998	69,4	59,8
1999	70,5	62,3

Fonte: SRF/COGET (2000).

Tabela 14
Distribuição da Carga Tributária – Estados – Participação

<i>Anos</i>	<i>Arrecad. Própria</i>	<i>Rec. Disponív.</i>
1988	24,6	26,6
1991	28,9	28,2
1992	28,5	27,4
1993	25,2	25,3
1994	27,2	26,2
1995	28,0	27,6
1996	28,3	27,7
1997	27,3	26,6
1998	26,4	25,2
1999	25,5	–

Fonte: SRF/COGET (2000).

Tabela 15
Distribuição da Carga Tributária – Municípios

<i>Anos</i>	<i>Arrecad. Própria</i>	<i>Rec. Disponív.</i>
1988	3,7	13,3
1991	4,7	16,4
1992	3,8	15,3
1993	3,0	14,1
1994	3,4	14,0
1995	4,7	16,0
1996	4,8	16,1
1997	4,6	15,8
1998	4,3	15,0
1999	4,0	–

Fonte: SRF/COGEP (2000).

As crises internacionais (1997, 1998 e 1999), a pressão do FMI (1998/99) e a “fragilidade” dos fundamentos macroeconômicos do Plano Real⁴⁶ levaram o governo federal a reforçar o processo das reformas estruturais, especialmente nas áreas fiscal e monetária (**Programa de Estabilidade Fiscal**, para o triênio 1999/2001), que tinha por objetivo obter maiores superávits primários e estabilizar a relação dívida pública/PIB, através de quatro grupos de ações: a) medidas de natureza estrutural, tais como Reforma da Previdência (conforme Emenda Constitucional n. 20/98), Reforma Administrativa⁴⁷ (Emenda Constitucional n. 19/98) e prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal; b) redução das despesas correntes e de capital; c) redução do déficit previdenciário (via elevação da contribuição dos funcionários ativos e cobrança dos inativos pensionistas); d) elevação das receitas.

Ainda neste contexto, fazia parte do “pacote” também acertado com o FMI a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tinha por objetivo controlar as metas fiscais através do acompanhamento da execução financeira do conjunto do setor público, particularmente sobre os gastos dos estados e municípios por meio da definição de regras de endividamento, de conduta fiscal e penalidades para “crimes” de responsabilidade fiscal⁴⁸ (isto é, estabelecendo limites para as despesas, proibição de refinanciamento entre os entes da federação e sanções para quem não cumprir a lei).

46 Conforme Giambiagi (2000: 423): “o superávit primário de 2,9% do PIB, entre 1990 e 1994, fora substituído por um déficit primário de 0,3% do PIB entre 1995 e 97. O equilíbrio operacional observado entre 1991 e 94 dera lugar a um déficit de 4,4% do PIB entre 1995/97. Consequentemente a trajetória de queda da dívida líquida fora interrompida em 1994: a dívida líquida do Setor Público consolidado passara de 26% do PIB em 94 para 31% em 96/97.”

47 Os principais itens da Reforma Administrativa eram: – limites para as despesas com folha de pagamento de pessoal da União, estados e municípios; – quebra de estabilidade do Funcionário Público que não obtiver avaliação satisfatória; – permissão para que os funcionários públicos estáveis possam ser demitidos quando a folha de pagamento dos servidores ultrapassar o limite estabelecido em lei; – proibição de transferência de recursos da União ou a concessão de empréstimos aos estados e municípios com a finalidade de custear despesas com pessoal.

48 A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor entre 1999 e 2000. Fazem parte dela Lei entre outros itens:

- a) definir limites para o endividamento da União, estados e municípios, que terão como base o total da dívida consolidada, sendo que, se esse limite for ultrapassado, os repasses de verbas para as esferas subnacionais de poder bem como quaisquer operações de crédito ficarão suspensas;
- b) limitar as operações de crédito ao total das despesas de capital, sendo que as esferas de governo não poderão fazer dívidas para pagarem despesas correntes;
- c) proibir as operações de crédito por parte dos estados e municípios que não estão previstas nos acordos de rolagem de suas dívidas assinados com a União. No caso das AROs somente poderão ser contratadas para atender eventuais “insuficiências de caixa”, mas que deverão ser integralmente liquidadas até 15 de dezembro;
- d) proibir os empenhos de despesa sem correspondência na receita;
- e) proibição de qualquer tipo de financiamento da União, estados e municípios com o Banco Central;
- f) proibir a realização de qualquer tipo de empréstimos ou financiamento pela União para pagar despesas de pessoal dos estados e municípios;
- g) vedar a realização de qualquer refinanciamento de dívida dos estados e municípios com a União;
- h) vedar a instituição financeira estatal de financiar ente da Federação que a controle;

O governo federal foi buscar novamente ajuda financeira no FMI,⁴⁹ que passou a exigir um maior ajuste fiscal: o setor público teria de reduzir ainda mais seu déficit nas contas públicas, de 8% do PIB para 4,5%, e diminuir a sua dívida líquida para cerca de 50% do PIB, além de seguir as diretrizes gerais de política econômica previamente acertada.⁵⁰

A preocupação do governo federal aumentava na medida em que, de um lado, os estados apresentavam, no seu conjunto, resultado primário negativo desde 1995; e, por outro, 1/3 deles não havia utilizado os recursos das privatizações na quitação de parte dos débitos financeiros.

Assim, pelo acordo de novembro de 1998, o governo federal buscou um ajuste fiscal mais profundo, principalmente sobre os estados e municípios, objetivando diminuir substantivamente o déficit nominal e obter um superávit primário. As metas fiscais acertadas com o FMI fizeram com que o setor público no seu conjunto gastasse com juros as “sobras” de receitas. Mesmo assim, como o superávit primário representasse cerca de 2,6% do PIB em 1999, e a conta de juros, 7,3%, grande parte destas teve que ser “coberta” esterilizando parcelas do orçamento fiscal, comprometendo os gastos correntes e de investimentos.

Conforme memorando do governo federal para o FMI, de março de 1999:

“Em um número de governos estaduais (incluindo alguns entre os maiores estados), continua a ser necessário ajuste fiscal adicional (...). Os acordos de reestruturação da dívida entre o governo federal e os estados determinam que estes últimos devam gerar superávits primários para servir à dívida reestruturada. O governo está comprometido a continuar a fazer cumprir esses acordos nos seus termos originais (...) As reformas Administrativas e da Previdência Social, recentemente aprovadas, proporcionam aos

i) fixar limites para gastos com pessoal (de acordo com a Lei Camata);

j) cortar as despesas – especialmente custeio e investimentos quando se estimar que as metas fiscais não serão cumpridas e as dívidas superiores aos limites definidos;

k) qualquer aumento e despesa permanente da seguridade social ou pela contratação de funcionários estáveis assumida pelo setor público deve ter Lei específica, bem como as despesas com benefícios novos e aumento nas folhas de pagamento deverão ser compensados com a redução de outras despesas ou com a indicação de novas receitas em caráter permanente (receitas oriundas de elevação de alíquotas, ou ampliação da base de cálculo ou criação de tributos e contribuições);

l) criar a Declaração de Gestão Fiscal Responsável que deverá ser emitida trimestralmente e anualmente por cada um dos Poderes de cada ente da Federação, em que deverão ser definidas as metas fiscais, limites, definição de responsabilidades, justificação de desvios com indicação de medidas corretivas, bem como seu prazo etc.;

m) definir as penalidades e os crimes de responsabilidade fiscal que deverão implicar em perda de cargo e/ou prisão.

49 Na crise de 1998, as reservas em dólares do Banco Central, caíram cerca de US\$ 70,0 bilhões para cerca de US\$ 40,0 bilhões. Como em 1999 os compromissos externos somavam aproximadamente US\$ 60,0 bilhões, o governo brasileiro foi obrigado a pedir ajuda ao FMI e a outros organismos internacionais, através de um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões.

50 Todas as metas fiscais e as medidas do Programa de Estabilização Fiscal foram posteriormente submetidas à avaliação do FMI e incorporadas no acordo do “socorro” financeiro de 1998 e de 1999.

estados o quadro legal necessário para que iniciem uma constante redução da folha de pagamentos,⁵¹ condição indispensável para a geração de superávits primários em muitos estados” (*Folha de São Paulo*, 9 mar. 1999, p. 2).

Certamente, essa política do governo federal aumentou o grau de tensão entre as diferentes esferas de poder pelo lado da política de aumento dos juros (uma vez que ela além de promover maior recessão econômica e portanto diminuição das receitas fiscais, aumenta também os custos de suas dívidas), e pelo aperto fiscal (obrigando os governadores a cortarem despesas consideradas “incomprimíveis”) acirrando a tensão entre governadores e União.

O conflito desses movimentos explicitou as “incertezas” sobre a eficácia da natureza do ajuste fiscal implementado, tanto pelo lado do equacionamento do pagamento do estoque da dívida das esferas subnacionais, como pelas condições de governabilidade dos governadores e prefeitos à medida que foram sendo obrigados a cortarem os programas públicos num contexto de enorme crescimento do desemprego, da violência urbana e da exclusão social.

A seguir faremos uma interpretação dos efeitos destes movimentos no Estado de São Paulo (Parte I) e no conjunto de seus municípios (Parte II), destacando a evolução da problemática das suas contas públicas, as mudanças no padrão das relações entre estas diferentes esferas de governo com a União, as mudanças no papel dos governadores e prefeitos em função da evolução do processo de descentralização/recentralização, a reforma patrimonial e as próprias dificuldades de gestão do “poder público” paulista de uma forma geral.

Trataremos de entender a natureza e as conseqüências destas transformações no Estado de São Paulo no contexto de um processo de transição democrática e de grandes problemas macroeconômicos marcado pela implementação de dois tipos de projetos de política econômica por parte do governo federal: o dos anos 80 e aquele articulado desde o início dos anos 90.

51 Foram aprovados no Congresso em 1999 o projeto de Lei que estabelece as modalidades para a aplicação da Lei Camata – que limita as despesas com folha de pagamento dos governos a um percentual de sua receita líquida – e as regras que regem as demissões de funcionários públicos em caso de excesso de pessoal, e a Lei que regula a demissão por falta de desempenho.

PARTE I

**O APROFUNDAMENTO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL-FINANCEIRO
DO ESTADO DE SÃO PAULO, AS MUDANÇAS NO PADRÃO DAS
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS LIMITES DO
PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO**

INTRODUÇÃO

Os últimos vinte anos foram marcados por uma profunda deterioração da capacidade de financiamento do setor público paulista. Ela teve início no final dos anos 70, mais especificamente a partir da crise externa e da implementação de políticas econômicas de ajuste recessivo, articuladas com o FMI, num contexto de crise do padrão de financiamento do setor público em geral.

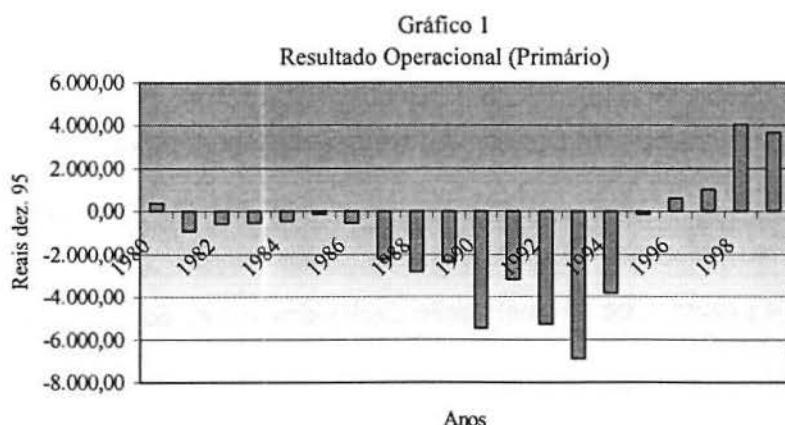
De um quadro de fragilidade, as contas do setor público paulista acabaram por desembocar na década de 90 numa crise de grandes proporções das finanças estaduais, e as várias políticas de ajuste por parte do governo federal e estadual desse período, articuladas novamente com uma estratégia mais ampla do FMI (principalmente entre 1998/1999), acabaram comprometendo ainda mais as possibilidades de ampliação dos gastos públicos no Estado de São Paulo.

Este quadro de fragilidade dos mecanismos de financiamento da economia paulista do início dos anos 80 caracterizava-se:

- a) pela perda efetiva da importância da arrecadação fiscal em função tanto da recessão e da instabilidade econômica que marcaram esse período, como da elevação da inflação, que corroía a base de arrecadação dos principais tributos do Estado de São Paulo e ocasionava a queda das transferências de recursos da União (fiscais e parafiscais);
- b) pelo esgotamento de outras fontes de financiamento, tanto a externa – principalmente entre 1979 e 1983 –, como a interna – especialmente no que concerne ao governo federal;
- c) pelo desequilíbrio financeiro resultante da substituição das fontes de financiamento externo pelo interno (tais como Avisos MF-30), à medida que aquelas foram sendo substituídas por empréstimos de curto prazo, com custos financeiros crescentes (avançando tanto o processo de internalização da dívida externa como de federalização);
- d) pela perda de “efetividade” do papel do endividamento como fonte de financiamento de novos gastos, na medida em que, na maior parte do tempo, passaram a ser quase que

exclusivamente utilizados como mecanismos de pagamento dos juros e do principal de antigas dívidas (bem como de seu refinanciamento). Isto como resultado tanto do estrangulamento do crédito internacional como da própria política econômica, do início dos anos 80, de ajuste fiscal das esferas subnacionais de poder, a qual impunha restrições inclusive para a “rolagem” de suas dívidas;

- e) pela maior disfuncionalidade entre os fluxos de receita e despesa, já que o ajuste fiscal do setor público paulista neste início dos anos 80 também implicou a ampliação de desembolsos com pagamento de juros e amortização da dívida, comprometendo parcelas crescentes das receitas fiscais;
- f) pelo grande “enrijecimento” na estrutura dos gastos, resultado da política de controle do déficit público; nesse sentido, qualquer elevação da receita foi imediatamente acompanhada por uma maior pressão dos gastos sobre o Tesouro;
- g) pelo crescimento do nível do estoque da dívida, particularmente da mobiliária, cuja participação saltou de 62% em 1978 para 70% em 1982, além de apresentar um patamar elevado desde o final dos anos 70 (em função do seu menor custo de captação, dos problemas de desvalorização cambial e da crise de financiamento externo);
- h) pelo déficit orçamentário vinculado principalmente à expansão dos gastos financeiros, uma vez que até 1986 o resultado primário negativo era relativamente baixo (conforme Gráfico 1).



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Tabela F do Anexo.

Ocorreu também um movimento importante de deterioração das empresas públicas estaduais, as quais, além de terem sido utilizadas como instrumento de captação de recursos externos – e portanto, já estarem com elevado grau de endividamento neste início dos anos 80 –, também passaram a ser utilizadas a fim de compensar, através dos seus investimentos, a diminuição dos gastos fiscais do Tesouro paulista.

Em ambas as situações, as empresas públicas estaduais tiveram que ampliar de forma significativa seu nível de endividamento, criando problemas financeiros e patrimoniais gravíssimos à medida que ocorriam maxidesvalorizações cambiais, paralisação dos fluxos de recursos internacionais, dificuldades de reajuste de seus preços, restrições à rolagem de suas dívidas etc.

Conseqüentemente, o Banespa, como parte integrante dos mecanismos de financiamento do setor público paulista, também sofreu um impacto financeiro e viu comprometido seu equilíbrio patrimonial, já que era, além de um grande “emprestador” de recursos ao Tesouro, o principal avalista daquelas empresas estatais. No limite, teve que cobrir suas dívidas atrasadas junto aos credores internacionais, bem como ser o principal agente refinanciador dos seus compromissos internos. Em 1990, o Banespa tinha emprestado ao setor público paulista perto de 308% do seu patrimônio líquido.¹

Conforme Relatório do Banco Central:

“(…) É público e notório que o problema maior que assolou o Banespa situa-se na esfera dos créditos concedidos ao Setor Público, notadamente ao Governo do Estado de São Paulo e às empresas por ele controladas, a chamada dívida bancária. Os diversos cenários econômicos a que foi submetida a economia brasileira, particularmente na década de 80, expuseram o Setor Público aos mais variados graus de dificuldades no que tange a fontes de financiamento internas, vis a vis, o crescente estrangulamento de sua capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, na capacidade de pagamento.(…) Coube ao Banespa, anos a fio, o papel de principal agente financiador das atividades do Estado. (...)”

No entanto, tal relacionamento no decorrer dos anos e com a falência implícita do Estado mostrou-se completamente nefasto à estrutura econômico-financeira do banco, na medida em que direcionava altíssimos volumes de recursos a um tomador que, em situação de “default” total, mal permitia à instituição financeira recuperar pequenas

¹ Conforme *Relatório Inquérito no Banespa sob o Regime de Administração Especial Temporária* (2000: 11.629).

parcelas do capital aplicado (...)” (*Inquérito no Banespa sob Regime de Administração Especial Temporária*, 2000: 11.627).

Neste quadro, os problemas nas contas públicas foram superados de forma precária graças: a) à estratégia do governo paulista em atrasar sistematicamente o pagamento junto aos seus fornecedores, empreiteiras e até mesmo aos próprios órgãos federais; b) ao crescimento da inflação, já que esta exercia uma importante influência na desvalorização no fluxo nominal dos seus gastos e no conjunto de suas dívidas, principalmente as informais e de curto prazo; c) à montagem de um sistema diferenciado de indexações, “protegendo” sua arrecadação da desvalorização dos preços e gerando inclusive receitas financeiras; d) à política de refinanciamento de pelo menos parte do seu estoque da dívida; e) à utilização – dadas as restrições ao Tesouro paulista – das empresas estatais como fontes captadoras de empréstimos, as quais chegaram a representar cerca de 75% do total do endividamento do setor público paulista; f) à montagem de “operações triangulares” com empresas e bancos privados, em que estes transferiam créditos já aprovados para as empresas públicas;² g) à utilização do Banespa na “assunção” de parte das dívidas do conjunto do setor público; h) ao uso do endividamento, especialmente da dívida bancária e da mobiliária, para financiar os gastos fiscais.

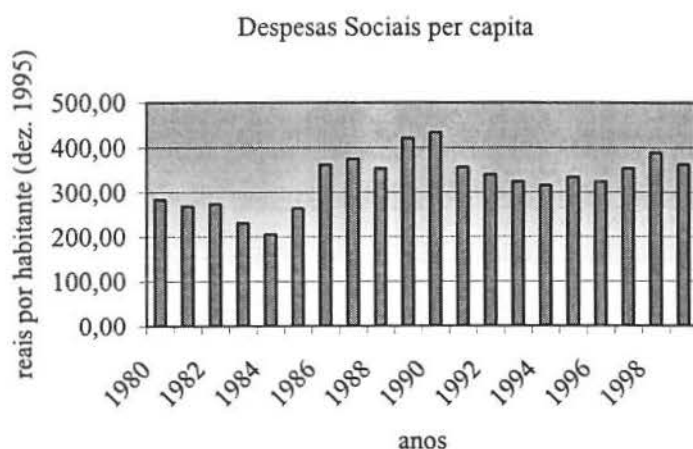
Essas “políticas adaptativas” na verdade acabaram conformando um “**sistema defensivo e de resistência**” à estratégia do governo federal e ao próprio FMI, à medida que foram viabilizando mecanismos de financiamento dos gastos que se contrapunham à recessão, ao desemprego e ao ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que ampliavam suas despesas com o pagamento de juros e amortizações.

Os governadores de oposição eleitos em 1982, inclusive o de São Paulo, tinham uma enorme tarefa naquele momento: além de expressar os movimentos de oposição à política do governo federal e do FMI, cujo resultado aprofundava a recessão, promovia diminuição dos salários, da renda e do emprego, também tinham a responsabilidade de fazer “avançar” o processo de transição democrática da sociedade brasileira, o que significava naquele momento aprofundar e generalizar o movimento de descentralização, tributária, político-institucional e administrativa – sobretudo com a implementação de

2 Sobre isso, ver Costa (1988).

programas sociais nas áreas de saúde e educação, alimentação, segurança; com a mudança do padrão de acesso e da disponibilidade das políticas sociais; com o aumento do nível de renda e do emprego da economia, atendendo às demandas da população de baixa renda através da ampliação e melhoria dos serviços públicos, bem como dos equipamentos sociais.

Estes fatores foram fundamentais para explicar a evolução dos gastos sociais, os quais atingiram entre 1986 e 1990 um dos patamares mais elevados dos últimos vinte anos – particularmente nas áreas de saúde e educação – materializando-se num aumento significativo da oferta de serviços públicos e de equipamentos sociais (conforme gráfico a seguir).



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (vários anos)/Tabela G do Anexo.

Tratava-se de responder a uma maior pressão pelo aumento dos gastos, especialmente na área social, num contexto em que o governo federal diminuía significativamente sua participação (conforme Tabela 7).

Mas, em função da situação de “rigidez” na estrutura de gastos do setor público paulista e dos limites do ritmo de crescimento da arrecadação fiscal, os problemas de desequilíbrio da execução financeira foram uma das grandes marcas dessa fragilização do Tesouro. Acresça-se ainda o próprio crescimento do endividamento, sobretudo nos momentos em que a receita tributária e as transferências da União entravam numa trajetória de queda.

Entretanto, mesmo quando ocorria em alguns momentos o crescimento da atividade econômica (como por exemplo nos anos 1985, 1986 e 1989), o aumento dos recursos fiscais, da capacidade de investimento, do índice de poupança corrente³ e maior flexibilidade da política econômica (no que diz respeito à rolagem da dívida e à liberação de novas linhas de financiamento), **não houve alteração** na natureza dos problemas de deterioração das condições de financiamento do setor público paulista.

Se, de um lado, o aumento da arrecadação nesses momentos contribuiu para “amenizar” as pressões sobre o caixa do Tesouro, por outro, a “liberalização” do tratamento da dívida serviu apenas para alongar seu prazo de pagamento, não evitando a ampliação do seu estoque, fosse por conta dos novos empréstimos das agências federais (BB, CEF, BNDES), fosse pela maior emissão de títulos públicos, ou ainda pela elevação dos custos financeiros (juros) embutidos no refinanciamento do seu estoque.

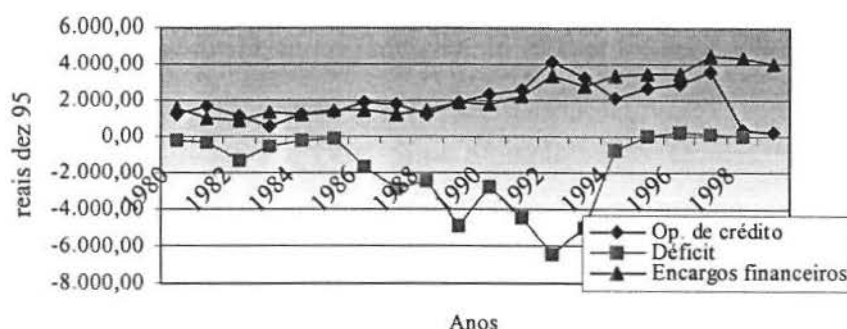
Na verdade, a combinação entre maior flexibilidade dos limites de endividamento para as esferas subnacionais, articulada ao refinanciamento deste estoque de dívida e à expansão das taxas de juros, fez a dívida crescer de forma significativa,⁴ especialmente devido ao crescimento dos encargos financeiros, bem como às dificuldades do Tesouro paulista em alterar a rigidez na sua estrutura de gastos, o que resultou na formação de grandes déficits orçamentários.

Nessa perspectiva, observamos uma enorme aderência da evolução das operações de crédito com as despesas com os encargos financeiros (conforme Gráfico 2).

3 Utilizamos os seguintes conceitos: Índice de Poupança Corrente = Poupança Corrente/Receita Disponível; Poupança Corrente (ou Capacidade de Investimento) = Receita Disponível – Despesas Correntes; Receita Disponível = Receita Tributária + Transferências Correntes – (Operações de Crédito + Transferências aos Municípios); Despesas Correntes = Despesas de Custeio (Pessoal + Material de Consumo + Serviços de Terceiros e Encargos) + Transferências Correntes.

4 Até 1995, a Lei 431 limitava o refinanciamento em até 70% do principal da dívida, obrigando o pagamento do restante com recursos fiscais.

Gráfico 2
Evolução das Operações de Crédito, Encargos financeiros e Déficit orçamentário



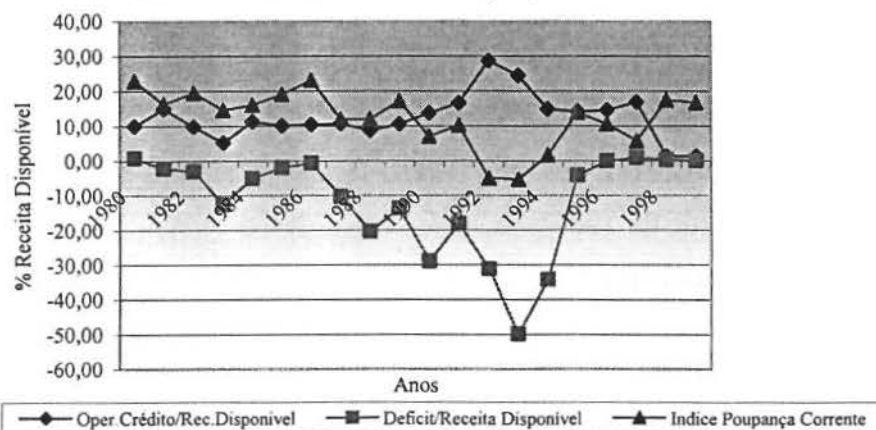
Fonte: *Balanço Geral do Estado* (Vários anos) – Elaboração própria.

No caso das empresas estatais paulistas, as dificuldades foram maiores, pois as operações de crédito líquidas eram sistematicamente negativas, mostrando a problemática dos seus mecanismos de financiamento: de importante fonte de financiamento nos anos 70, as operações de crédito acabaram se transformando em item de “saída de recursos”, principalmente em 1988, quando superou o ano de 1983.

Nesse cenário, a partir de 1989/1990, ocorreram mudanças ainda mais significativas na natureza dos problemas de financiamento do setor público paulista, levando o governo de São Paulo a uma situação de grande desequilíbrio fiscal-financeiro.

A enorme queda do seu índice de poupança corrente (1989/94) refletiu particularmente na explosão do déficit, que chegou, em 1993, a representar cerca de 50% da receita disponível (Gráfico 3). Esse processo explica inclusive o crescimento das operações de crédito que chegaram em 1992 a 30% da receita disponível.

Gráfico 3
Estado de São Paulo – Índice de Poupança Corrente



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) – Elaboração própria.

Portanto, esse cenário foi resultado entre outras coisas:

- a) da consolidação de um novo padrão no patamar dos gastos do setor público paulista (ver Gráfico 11), em função de várias políticas, tais como, crescimento e manutenção do ritmo dos investimentos, especialmente entre 1985 e 1993 (**cerca de 23,6% ao ano**), **mesmo nos anos em que a capacidade de investimento era negativa (1992/1994); ampliação do nível das transferências do Tesouro para as empresas estaduais – cerca de 8,3% ao ano, a fim de que fosse cumprido o programa de investimentos do governo paulista, especialmente na área de transportes (os quais representavam cerca de 75% dos investimentos do conjunto do setor público em 1989, excluindo o setor energético); ampliação das transferências aos municípios, as quais cresceram entre 1988 e 1994 cerca de 4,6% ao ano; e crescimento da participação no gasto geral das despesas financeiras em cerca de 15% ao ano.**⁵ Isto em um quadro no qual as receitas cresceram apenas 4,7% ao ano, entre 1985 e 1993 (e as despesas, 7,6% ao ano);
- b) do aprofundamento da crise econômica, especialmente entre 1990 e 1992, comprometendo seriamente a geração das receitas próprias do Tesouro paulista. A queda da receita tributária nesse período foi de 19,5%, e das transferências da União, cerca de 62%, fazendo com que a receita disponível caísse por volta de 15%, agravando ainda mais a formação dos déficits e a pressão sobre o caixa do Tesouro (Tabela A) e, portanto, elevando o nível do endividamento.
- c) do uso, por parte do governo federal, de medidas econômicas recessivas, especialmente em 1990, quando tentou restringir as possibilidades do endividamento para financiar novos gastos, o que, associado à elevação das taxas de juros, encareceu sobremaneira os custos de refinanciamento do estoque da dívida.

Portanto o processo resultou numa enorme ampliação do déficit primário (particularmente a partir de 1986), na maior expansão do déficit resultante das operações com gastos financeiros (pagamento de juros e amortizações) e na explosão do endividamento, particularmente, da dívida mobiliária, com um certo crescimento de estoque da dívida.

⁵ A despesa com pessoal cresceu apenas 1,5% a.a. entre 1985 e 1993, e as despesas totais, cerca de 7,6% ao ano.

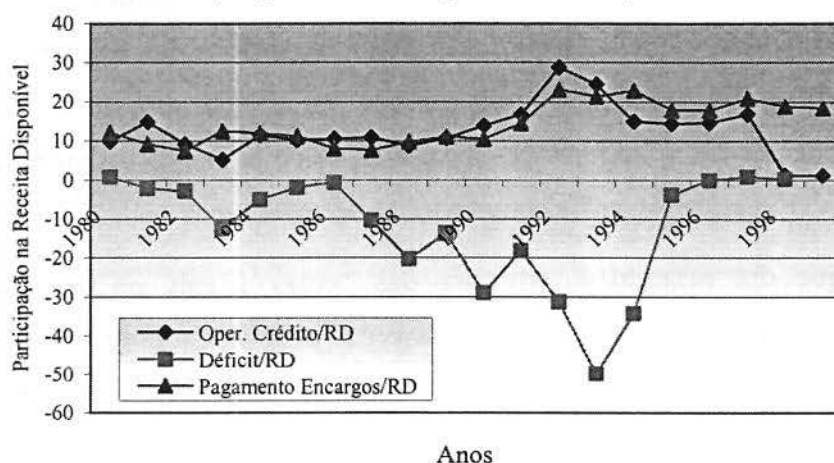
Nessa perspectiva, as condições de financiamento pioraram ainda mais, constituindo-se num marco importante na evolução da crise do padrão de financiamento do setor público, inclusive com a deterioração patrimonial de várias empresas públicas. Além disso a trajetória de crescimento do estoque da dívida passou a se subordinar ao comportamento das taxas de juros da economia, principalmente a partir de 1994, mesmo quando o resultado primário voltou novamente a ser positivo.

No que diz respeito à estrutura das contas fiscais na década de 80, estas transformações foram desarticulando inclusive os “precários e improvisados” mecanismos de financiamento dos gastos. Apesar das reformas da Constituinte de 1988 e do fato de o governo paulista – entre 1990 e 1992 – ter levado ao limite as possibilidades de aumento da arrecadação fiscal (como, por exemplo, maior indexação das receitas, aumento dos juros na correção dos débitos, diminuição do prazo de recolhimento do ICMS, corte dos gastos com pessoal), só restava a ele usar com maior intensidade os expedientes de “restos a pagar”, bem como a própria inflação como mecanismo de desvalorização tanto das despesas como dos déficits (e até mesmo do estoque da dívida), além de utilizar o Banespa com as operações ARO e as operações de antecipação de recolhimento de ICMS junto às principais empresas estatais paulistas.

A partir de 1988/89, com o grande crescimento das taxas de juros, os desequilíbrios financeiros assumiram uma nova natureza: de um lado, o ritmo de crescimento da despesa muito superior ao da receita provocou – especialmente entre 1992 e 1993 – a formação de enormes déficits, o que foi agravado pelo imenso crescimento dos resultados primários negativos, os quais chegaram a 3% do PIB paulista, em 1993, bem como pela ampliação dos gastos com encargos financeiros relativos ao estoque de sua dívida. De outro lado ocorreu uma mudança do ritmo de crescimento do endividamento, em função da baixa capacidade dos fluxos de receita em “digerir” o estoque do passivo (Gráfico 4). Nesse sentido, a velocidade de seu crescimento estava articulada à necessidade de refinanciamento do estoque da dívida, mais especificamente da evolução das taxas de juros (Gráfico 7).

Gráfico 4

Estado de São Paulo – Operações de crédito, Pagamentos de encargos financeiros e déficit

Fonte: *Balço Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) – Elaboração própria.

Mesmo que essas dívidas não gerassem pressão no fluxo de caixa do Tesouro – na medida em que não representavam desembolsos financeiros efetivos –, certamente contribuíram para o aprofundando dos desequilíbrios no aspecto patrimonial do governo paulista, principalmente em suas empresas e no próprio Banespa.

Nesse quadro, a necessidade de financiamento do déficit do setor público paulista provocou crescimento do endividamento, particularmente através das operações ARO, da dívida bancária e mobiliária (conforme Tabela C do Anexo).

Nesta nova natureza do desequilíbrio financeiro, as características que mais se destacaram foram não só as relativas à expansão do seu volume, porém as mudanças na sua composição, as precárias condições de refinanciamento, seu vínculo com a política monetária do país, a incapacidade do Tesouro paulista em equacionar isoladamente este desajuste com seus recursos fiscais, o aprofundamento do déficit primário, a falta de capacidade política do governo federal em controlar esse processo (especialmente, na primeira metade dos anos 90).

Portanto, a crise dos mecanismos de financiamento aproximou-se do seu limite entre 1992 e 1994, quando o déficit primário e o orçamentário, de uma maneira geral, chegaram ao seu patamar mais elevado dos últimos 20 anos. Além disso, as operações de crédito atingiram quase 30% da receita disponível (Tabelas A e B), os custos financeiros da dívida chegaram a representar cerca de 12% da despesa total, a capacidade de investimento

foi uma das mais baixas do período, a receita disponível apresentava uma trajetória de queda, as empresas estatais não tinham mais alternativas de financiar seus investimentos e o Banespa estava com seu patrimônio líquido comprometido.

A partir de 1994, no contexto do Plano Real, o governo paulista teve que rolar parcelas crescentes de juros para o refinanciamento do seu passivo, o que, dada a política monetária, fez com que a dívida – especialmente a mobiliária – passasse a crescer exponencialmente, consolidando uma situação de difícil solução no âmbito regional, principalmente num contexto no qual a participação do pagamento dos juros na receita disponível já representava aproximadamente 25% no biênio 1992/1993. O fim da inflação “desestruturou” tanto os mecanismos de indexação que haviam sido montados para proteger suas receitas, quanto os de desvalorização das dívidas, tornando difícil qualquer tipo de ajuste pelo lado do fluxo de caixa.

O aumento da participação dos gastos financeiros na despesa total e o crescimento dos juros, além de provocarem aumento da inadimplência das empresas, criaram constrangimentos quanto às possibilidades de crescimento da economia brasileira. Em ambos os casos, contribuiu para o baixo crescimento das receitas fiscais.

Diante deste cenário, o governo federal, numa perspectiva de “reação” ao processo de descentralização, buscou recuperar sua capacidade de decisão, principalmente junto às esferas subnacionais de poder, por meio de “acordos” com os estados, o que no caso de São Paulo aprofundou ainda mais os problemas das suas contas públicas.

O acordo de 1993 (Lei 8727) estabeleceu as diretrizes de refinanciamento dos saldos por meio de operações de crédito contratadas junto às instituições financeiras federais, com prazo de pagamento de 20 anos, com limites de comprometimento das receitas no tocante ao pagamento dos encargos da dívida. Porém, para São Paulo, em função da “ausência de consenso” quanto às condições de seu reescalonamento, ficaram excluídos dessa negociação o saldo da dívida mobiliária e o da bancária (uma vez que o acordo do Tesouro paulista com o Banespa não foi assumido pela União).

Como somente a dívida mobiliária representava cerca de 60% do conjunto da dívida fundada interna, o acordo firmado não evitou as pressões das taxas de juros reais no crescimento do endividamento, (conforme Gráfico 6), tornando-se fonte inesgotável da

instabilidade financeira de suas contas públicas, principalmente quando ocorreu grande elevação dos juros entre 1993 e 1995.

Assim, mesmo com a Emenda Constitucional de 1993, quando foram proibidas as emissões dos novos títulos por parte dos estados,⁶ o crescimento da dívida mobiliária em São Paulo foi enorme pois o próprio Congresso Nacional, a partir de uma interpretação específica, permitiu que na rolagem da dívida fossem incluídos os juros.

Já o acordo de 1996/97, articulado a uma estratégia maior do FMI com o governo federal sob a orientação do “Consenso de Washington” – e, portanto, de natureza bastante distinta à dos anteriores –, gerou resultados também perversos para o Estado de São Paulo: **de um lado**, foi acompanhado pela implementação de medidas voltadas exclusivamente para um ajuste no fluxo das despesas, a fim de eliminar as tensões sobre o fluxo de caixa do tesouro; especialmente com investimentos, renegociação de contratos, redução da estrutura organizacional do setor público, redução do quadro de funcionários, corte de programas sociais – num movimento que tornou mais rígida a estrutura dos gastos; **e de outro**, pelo equacionamento e refinanciamento do conjunto de suas dívidas por um prazo de 30 anos, com taxas de juros subsidiadas; além de apresentar um profundo ajuste patrimonial principalmente de suas empresas (privatizações, reestruturação etc.).

Porém, mesmo com o surgimento de resultado primário positivo, da arrecadação oriunda da venda das principais estatais paulistas, do aumento das transferências do governo federal e das receitas em geral, principalmente entre 1995 e 1997, os gastos com investimentos não voltaram a recuperar o patamar do início dos anos 90, e foram substituídos pelo crescimento das despesas financeiras com o pagamento de juros ao governo federal, alimentando este processo de “esterilização” do orçamento do Estado de São Paulo, o qual alcançou o patamar de aproximadamente 1,5% do PIB.

Além do mais, mesmo com o “Acordo” da dívida assinado e o conseqüente “engessamento” do estoque da dívida em 1997, o governo paulista não conseguiu evitar que nela fossem incorporadas as parcelas relativas à variação das taxas de juros, fazendo com que nesse período de “negociação” (1995/97) o estoque crescesse enormemente.

⁶ Exceção feita ao refinanciamento do principal ou no pagamento dos precatórios.

Ou seja, mesmo com o resultado primário positivo e portanto com o ajuste dos gastos já realizados, a dívida saltou de R\$ 21,5 bilhões para R\$ 46,6, validando uma expansão de 116% entre 31 de dezembro de 1994 e 22 de maio de 1997;⁷ repercutindo diretamente no volume das despesas financeiras a serem pagas a partir da assinatura do Acordo, o que comprometia uma “parte razoável” da sua “Receita Corrente Líquida” (13%) e do equilíbrio do fluxo de caixa.⁸

Quando os problemas macroeconômicos começaram a se agravar em função das várias crises internacionais (Coréia, Rússia, Tailândia etc.) e dos próprios problemas relacionados à natureza do Plano Real, provocando uma diminuição substantiva da receita disponível do Tesouro paulista após 1997, a estratégia do governo paulista foi se tornando ineficiente e perversa à medida que se esgotavam as possibilidades de novos ajustes na estrutura dos gastos e aumentavam as pressões sobre o fluxo de caixa do Tesouro paulista, particularmente com o aumento das despesas financeiras junto ao governo federal. Estas chegaram em 1998 a representar cerca de 23,0% da receita do ICMS.

Quanto mais o governo paulista seguia a estratégia de usar suas receitas fiscais para o financiamento dos gastos financeiros com pagamento de juros, maiores eram as restrições em relação aos demais gastos correntes e aos investimentos, nas áreas de serviços em geral, na ampliação da oferta de equipamentos sociais e de infra-estrutura voltados principalmente para um segmento de consumidores de baixa renda, como, por exemplo, os serviços de saúde, proteção ao menor, educação, segurança pública etc.

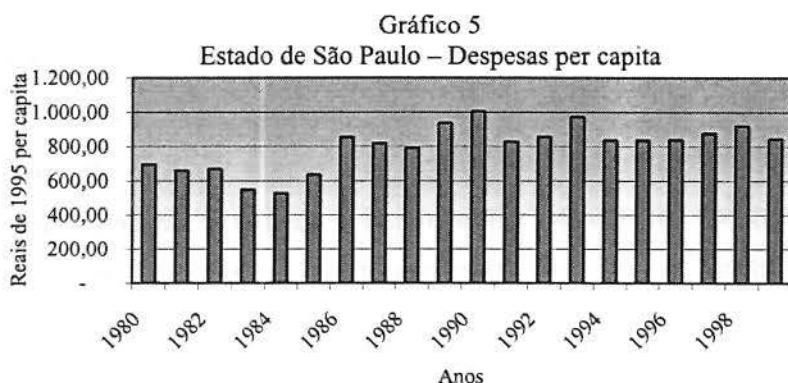
Tratava-se na verdade de substituir um determinado padrão de política fiscal caracterizado por um movimento de transferência de renda do setor público paulista para áreas envolvidas na expansão do emprego e da renda (tais como construções de estrada, infra-estrutura, escolas, hospitais etc.) por outro, em que as transferências fossem

7 Conforme Frederico Mazzucchelli (1998: 2) “Os contratos que compõem o acordo foram assinados nesta data: a vigência do acordo se deu a partir de 23 de dezembro de 1997 porém seus efeitos retroagiram a partir da data de assinatura dos contratos. A Resolução 118 do Senado decompõe a dívida acordada de R\$ 46,6 bilhões em três parcelas: a) R\$ 38,8 bilhões, a serem refinanciados em 30 anos; b) R\$ 6,24 bilhões a serem amortizados através de privatizações; e c) R\$ 1,55 bilhão (referentes ao ‘excedente acumulado com a emissão de títulos’ refinanciados em 10 anos”.

8 Ou seja, o problema ocorreu “na fixação das chamadas ‘datas de corte’ (...) No caso da dívida mobiliária o estoque da dívida cresceu às taxas de mercado durante 15 meses (de 31 de dezembro de 1994 a 31 de março de 1996); no caso das dívidas junto ao Banespa e Nossa Caixa, o estoque cresceu às taxas de mercado durante quase 25 meses (de 31 de dezembro de 1994 a 22 de outubro de 1997)” (Mazzucchelli, 1998: 2).

canalizadas diretamente para os aplicadores financeiros e seus intermediários (via pagamento das taxas de juros e amortizações).

Assim, nesses anos, o governo paulista foi tornando sua estrutura de gastos mais rígida frente às constantes tentativas de cortes, principalmente à medida que seu volume se aproximava ao de 1990, ou seja, ao de dez anos atrás, fazendo com que seus gastos *per capita* ficassem próximos a 1986, conforme Gráfico 5.



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) e Tabela B do Anexo.

À medida que os compromissos financeiros chegavam a 13% do conjunto das despesas, pressionando o deslocamento das receitas fiscais com o pagamento de juros, cresciam as tensões sobre o fluxo de caixa do Tesouro, despertando seus desequilíbrios estruturais, especialmente nos momentos de queda de arrecadação fiscal, seja em função das eventuais crises econômicas, seja em função do processo de recentralização fiscal-financeira do governo federal.

Portanto, mesmo após o ajuste fiscal e patrimonial (com venda de inúmeras estatais estaduais), já em 1998/1999 os desequilíbrios fiscal-financeiros voltaram a aparecer, caracterizando-se agora com uma dimensão exclusivamente financeira, articulada a uma estratégia errônea do governo paulista ao querer digerir o seu passivo exclusivamente com suas receitas fiscais.

Na verdade, essa estratégia só conseguiria se viabilizar num contexto de crescimento das receitas, de recuperação nos níveis de atividade da economia brasileira, de articulação de novas fontes de financiamento de longo prazo para o conjunto do setor

público. Caso contrário, o prosseguimento desta política acabaria por destruir a capacidade do setor público paulista em promover políticas sociais voltadas às populações de baixa renda, em oferecer políticas de proteção e segurança, em atuar no comportamento da demanda agregada da economia e sobretudo comprometer a própria existência do poder público.

CAPÍTULO 1

A TRAJETÓRIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO NOS ANOS 80: DA FRAGILIDADE DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO À CRISE DA POLÍTICA DE ENDIVIDAMENTO

A década de 80 para o setor público paulista foi marcante: aprofundou-se o processo de fragilização de suas contas em decorrência da própria crise do padrão de financiamento da economia brasileira.

Simultaneamente, os governadores eleitos em 1982, reféns deste contexto, tiveram que equacionar vários problemas indicados na sua agenda político-eleitoral, tais como:

- a) fazer avançar o processo de democratização/descentralização, o que significava responder às crescentes demandas sociais, especialmente num momento de crise econômico-social, com desemprego e baixo nível de rendimentos, e ao mesmo tempo articular um novo padrão de políticas sociais (financiamento, acesso, gestão, formas de atendimento);
- b) resistir à crise econômica, bem como fazer oposição às políticas do governo federal e ao FMI – as quais, além de subordinarem sua lógica às necessidades de ajuste da crise externa, também submeteram a atividade econômica às necessidades de geração de divisas, aprofundando a recessão. Nesse quadro, os estados e municípios constituíram-se como alvos principais do ajuste fiscal do setor público;
- c) efetuar o pagamento dos juros e amortizações das dívidas contraídas ao final dos anos 70 e início dos 80, inclusive com o sistema financeiro internacional, conforme pressão do governo federal em conjunto com o FMI, sem comprometer seus gastos, especialmente com investimentos;
- d) criar alternativas de financiamento para suas despesas, frente à queda de suas receitas fiscais e ao corte dos gastos federais, bem como às constantes restrições ao refinanciamento das dívidas anteriores, com objetivo de se contrapor às políticas de ajuste do governo federal sobre os estados e municípios.

Certamente, para implementar qualquer programa que enfrentasse minimamente as orientações do governo federal, eram fundamentais o aumento dos gastos das esferas subnacionais e maior liberdade política e financeira dos governadores e prefeitos para fazer avançar esse período de transição democrática.

Porém, as dificuldades de articulação desses movimentos geraram tensões, que animaram os acontecimentos do período, impulsionando o processo de transição democrática, cuja principal característica era a descentralização com maior autonomia política.

Ao mesmo tempo estas dificuldades impuseram também seus limites, materializados nas dificuldades de implementação de políticas de ajuste dos governos estaduais, no comprometimento de parte dos gastos com o pagamento de juros e amortizações (referente ao estoque da dívida acumulada), no crescente endividamento do setor público paulista e na adoção de medidas como atrasos de pagamentos das obrigações junto aos fornecedores e empreiteiras, inclusive de parte do serviço da dívida, comprometendo seu equilíbrio financeiro, bem como de suas empresas e bancos.

Este quadro, como dissemos, teve seu ponto de partida na crise do financiamento externo e se agravou entre 1983 e 1984, quando o governo federal, em conjunto com o FMI, passou a pressionar os estados com o objetivo de “equacionar” seus déficits fiscais; fosse através da Resolução 831, fosse por medidas que condicionavam eventuais “novos empréstimos” ao pagamento das dívidas anteriores (especialmente, no contexto dos Avisos MF-30).

Neste contexto, para São Paulo, o resultado da política econômica do governo federal foi tão grave quanto a própria crise externa, provocando:

- a) queda na sua receita fiscal por força do aprofundamento da recessão, bem como da aceleração da inflação;
- b) grande endividamento das suas empresas estatais com o objetivo de que estas aumentassem suas participações nos gastos do setor público paulista (investimentos) e assim compensassem a diminuição dos gastos fiscais. Entre 1981 e 1983 as empresas sob controle acionário do governo paulista expandiram seus endividamentos em aproximadamente 52%;

- c) diminuição dos gastos, apesar do aumento do “endividamento” em 77% entre 1980 e 1984, em especial da administração indireta: isto porque o governo federal vinculava a realização de novas operações de crédito ao pagamento de antigas dívidas;
- d) maior envolvimento do Banespa junto às próprias empresas estatais, fosse honrando suas dívidas junto aos credores internacionais, fosse refinanciando-as internamente, além de funcionar como “caixa-auxiliar” do Tesouro estadual;
- e) maior pressão sobre os fluxos das receitas especialmente, com o pagamento corrente de juros, resultando na formação de déficits financeiros (particularmente, entre 1983 e 1984);
- f) manutenção de patamar elevado das operações de crédito próximo a 10% da receita disponível, pelo menos até 1989, mesmo com os mecanismos de controle aos novos endividamentos e das condições adversas do mercado de títulos;
- g) elevação do custo da dívida em função da elevação das taxas de juros, comprometendo parte importante da receita fiscal com despesas financeiras e aumentando o seu próprio estoque.

Mesmo a partir de 1985, marco institucional no processo de transição da democracia brasileira, a retomada do crescimento econômico e as mudanças na política econômica, não evitaram o aprofundamento desse processo de fragilização das contas públicas do setor público paulista, no qual os mecanismos e as condições de financiamento foram se tornando cada vez mais precários, principalmente ao final da década de 80.

Se, de um lado, a elevação dos limites do endividamento, a não-vinculação dos novos empréstimos ao pagamento da dívida anterior e o conseqüente alongamento dos prazos de pagamento ampliaram a capacidade de gastos do governo, superando os constrangimentos impostos pelo FMI, por outro, não implicaram a diminuição do estoque da dívida, que continuava crescendo em função da elevação das taxas de juros.

Isto, associado ao crescimento do ritmo das despesas à frente das receitas, agravou os desequilíbrios financeiros na execução orçamentária do Estado de São Paulo, provocando a formação de grandes déficits e de novos endividamentos.

Portanto, à medida que, no contexto desse processo de descentralização, o governo paulista teve que aumentar seus gastos – especialmente, a partir de 1984/85 – com investimentos e despesas com pessoal, articulou também mecanismos que levaram não só a uma grande pressão sobre o caixa do Tesouro mas a uma desestabilização no ritmo de crescimento do estoque da dívida, sobretudo da dívida mobiliária e bancária (junto ao Banespa e à Caixa Econômica Estadual).

Este quadro se agravou com a aceleração da inflação, com a piora das condições macroeconômicas do final dos anos 80 e com as mudanças na estratégia do governo federal frente aos governadores e prefeitos (em tentativa de “reverter” o avanço do processo de descentralização destes anos), bem como com a própria mudança no padrão dos gastos e transferências do governo paulista.

Este momento foi marcado também por uma generalização dos conflitos e das disputas entre as diferentes esferas de poder, com ausência de regras e definições de competências que garantissem a institucionalização de um novo padrão de relação intergovernamental.

Aumento do endividamento, pressão das demandas sociais, corte dos gastos federais e a intensificação dos conflitos intergovernamentais ajudaram a deteriorar a capacidade política dos governadores e prefeitos para fazer “avançar” o movimento da descentralização, na medida em que encontravam dificuldades para implementar os projetos necessários ao novo momento da sociedade brasileira.

1.1 Anos 80: a fragilidade das contas públicas, a resistência às políticas de ajustamento do FMI e os “mecanismos defensivos” de financiamento do governo paulista

A partir de 1983, os governos estaduais se viram pressionados pela restrição do financiamento externo, pela política recessiva do governo federal, pela crise econômica interna, pela elevação das taxas de juros, pela diminuição dos recursos próprios (inclusive de suas empresas), pela escassez de crédito dos órgãos federais, pela necessidade de pagamento de juros e amortizações e, conseqüentemente, pelas próprias dificuldades em reciclar o conjunto do estoque de suas dívidas – contraídas desde o final dos anos 70 e início dos 80.

A evolução desse quadro condicionou a trajetória fiscal e financeira dos governos subnacionais, especialmente, dos estados mais industrializados, que além de cortarem seus gastos e utilizarem suas receitas fiscais para o pagamento de dívidas antigas, em um cenário de taxas de juros elevadas, também utilizaram o **endividamento** como forma de financiamento, através da emissão de títulos públicos, crédito externo, operações de antecipação de receita orçamentária (AROs), contratos extralimites, empréstimos junto ao setor bancário, envolvendo principalmente suas empresas (produtivas e financeiras).

Neste processo de endividamento – diferentemente dos anos 70 –, as empresas estatais e o próprio Banespa assumiram importante papel nos mecanismos de financiamento do setor público paulista, principalmente, no triênio 1980/1983, num contexto não só de crise externa como também de grande queda da receita total (-23,5%), do ICMS (-18,5%) das transferências do FPE (-8,8%), e de significativa ampliação da sua dívida fundada interna (de R\$ 1,7 bilhões para R\$ 3,7 bilhões do Tesouro,⁹ conforme Tabelas A e C do Anexo).

Desde essa época, o Banespa cumpriu o papel de financiar não só o Tesouro estadual como o setor público no seu conjunto, inclusive o de “carregar” as dívidas de várias empresas estaduais, que, por sua vez, passaram a ter papel de destaque na implementação dos programas do governo, representando cerca de 2/3 dos investimentos do conjunto do setor público.

De fato, de um lado, as empresas estatais – longe de qualquer racionalidade microeconômica, mas subordinadas às vicissitudes da política econômica nacional – foram, desde o final dos anos 70, utilizadas como instrumentos para captação de recursos externos e, de outro, foram estrategicamente utilizadas para compensar a diminuição dos gastos fiscais do Tesouro paulista, através do aumento dos seus investimentos e/ou do pagamento de pesados encargos financeiros.

Em ambas as situações, as empresas estatais tiveram que aumentar significativamente seu endividamento: se, em 1979, elas eram responsáveis por 71% do total das operações de crédito realizadas pelo conjunto do setor público, em 1985, passaram a representar cerca de 81,0%¹⁰ (conforme Tabelas 1 e 2). E o Banespa foi peça fundamental como avalista junto aos bancos internacionais e como organizador de operações de crédito – principalmente através da Resolução 63.

9 Em Reais de dezembro de 1995.

10 Sobre esse assunto, ver trabalho coordenado por Mazzucchelli (1987).

Tabela 1
Estado de São Paulo – Empresas Estatais
Fontes de Recursos %

Anos	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Receitas Próprias	47,78	47,07	54,52	55,26	52,66	44,74	45,55
Transferência do Tesouro	14,34	15,20	11,69	12,65	9,12	9,57	10,27
Operações de Crédito	32,87	33,72	31,14	30,39	37,59	44,97	44,17
Outras Fontes	4,99	3,92	2,63	1,69	0,60	0,70	–
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fluxos de Caixa – Conjunto das Empresas CIEF-SEP – *Relatório Iesp/Fundap* (1987).

Tabela 2
Estado de São Paulo – Participação das instâncias administrativas nas Operações de Crédito

Anos	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Administração Direta	28,77	25,30	26,07	20,25	21,50	19,49	14,74
Administração Descentralizada	71,22	74,69	73,92	79,74	78,49	80,50	85,25
Empresas	71,22	74,69	73,92	79,74	70,29	78,23	80,88
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fluxos de Caixa – Conjunto das Empresas CIEF e Balanço Geral – *Relatório Iesp/Fundap* (1987).

No entanto, elas começaram a se tornar inadimplentes na medida em que ocorreram duas maxidesvalorizações cambiais no início dos anos 80, paralisação dos fluxos internacionais (1982), elevação das taxas de juros, dificuldades de reajuste dos preços de suas tarifas e ampliação das restrições quanto à rolagem de suas dívidas (principalmente pela Resolução 831 de 1983).

Esse processo trouxe várias conseqüências: maior fragilização patrimonial dos bancos estaduais (por conta da inadimplência dos governos estaduais, dos antigos compromissos já assumidos com o Bacen em 1982, dos custos das captações) e uma crescente dependência dos governos estaduais em relação ao governo federal, particularmente com o Bacen, para a renegociação de suas posições financeiras.

Os bancos estaduais, em geral, só não aprofundaram mais esse processo de crise de insolvência nesse momento por causa da política de socorro do governo federal, adiando os problemas para início dos anos 90. Conforme mostra Lopreato (1992: 133-136), foi adotado em abril de 1984 o Profef (Programa de Recuperação Econômica e Financeira) que visava a: “regularizar os compromissos dos bancos estaduais junto ao Banco do Brasil e ao Bacen, isentando-os de multas e encargos sobre insuficiência de reserva monetária e empréstimos de liquidez, desde que eles se adaptassem às políticas de austeridade firmadas entre o governo federal e o FMI”.

Desde o início dos anos 80, o equilíbrio patrimonial do Banespa ficou comprometido, levando-o sistematicamente a aumentar seus mecanismos de arrecadação – às vezes sob circunstâncias não favoráveis – e/ou a recorrer às linhas de redesconto de emergência no Banco Central (prática que se tornaria uma constante a partir da segunda metade dos anos 80).

Em geral, com os Tesouros estaduais inadimplentes, estes bancos passaram a ser – respeitando a especificidade de cada Estado – efetivamente os principais financiadores dos governos estaduais, com uma queda clara na participação dos bancos privados e até mesmo dos públicos federais. No caso de São Paulo, como mostra Lopreato (1992: 127), o Banespa foi a instituição mais comprometida com as aplicações voltadas para o setor público: além de avalista das principais empresas estatais, sistematicamente teve que funcionar como “caixa auxiliar” do Tesouro estadual.

Assim, a situação do Banespa se agravava à medida que:

- a) tinha que “prover” sistematicamente com empréstimos o caixa do Tesouro estadual;
- b) como principal “avalista” das empresas públicas, era obrigado a cobrir suas dívidas atrasadas; ou seja, tinha que honrar os compromissos sem ter recebido nada em troca;
- c) cerca de 87% do seu volume de aplicações, entre 1983 e 1984, estava comprometido com empréstimos a estas empresas públicas, resultando num elevado volume de crédito em liquidação de carteira;
- d) foi utilizado pelo setor público para refinarçar suas dívidas, principalmente, diante do quadro de inadimplência agravado pela implementação da política econômica do governo federal em 1983 (Resolução 831 de 1983).

O processo de fragilização das finanças de São Paulo agravou-se entre 1983 e 1984 também com as restrições de política econômica adotadas pelo governo federal, principalmente no que dizia respeito à fixação dos limites de rolagem da dívida dos estados em torno de 70% dos juros e amortizações, obrigando-os – principalmente as suas empresas – a efetuarem os pagamentos de amortizações e juros (conforme Tabela 3). Na mesma direção, a Resolução 831 do Banco Central (em comum acordo com o FMI) também fixou limites, em valores nominais, para o crescimento das operações de crédito dos bancos junto ao setor público em proporção inferior à correção monetária.

Tabela 3
Estado de São Paulo – Setor Público
Taxas de crescimento do serviço das dívidas efetivamente pagas (excluindo atrasos de pagamento)

Anos	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Administração Direta	-0,7	-31,2	-10,8	37,5	-5,3	19,7
Empresas	16,8	32,3	4,8	-32,1	73,8	32,0
Total	10,7	11,8	2,6	-20,6	48,2	26,6

Fonte: Fluxo de Caixas das Empresas e Balanço do Governo de São Paulo (vários anos) – *Relatório Iesp/Fundap* (1987).

Tabela 4
Estado de São Paulo – Setor Público Paulista – Estrutura dos Gastos

Anos	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Pessoal	41,7	37,0	32,4	32,6	30,3	26,0	26,6
Investimentos	23,7	20,4	19,0	20,2	14,0	12,0	13,9
Dívidas	17,4	21,4	20,9	20,6	27,4	33,2	31,7
Outros	17,1	21,2	27,7	26,5	28,1	28,8	27,8
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fluxo de Caixa das Empresas e Balanço do Governo de São Paulo (vários anos) – *Relatório Iesp/Fundap* (1987).

Tais medidas fizeram com que, principalmente entre 1984 e 1985, grande parte dos recursos líquidos fosse destinada ao pagamento de uma parcela da dívida acumulada anteriormente. Mesmo porque as agências financeiras federais – BNDES, BNH, FAS – só liberavam novos recursos aos projetos de investimento se o setor público paulista pagasse tais dívidas, utilizando suas próprias receitas correntes. Mesmo assim o estoque da dívida paulista crescia em função do seu elevado custo financeiro de refinanciamento.

Portanto, em São Paulo, nesse período, o crescimento do endividamento não significou um crescimento nem no ritmo e nem na quantidade dos investimentos (os quais tiveram uma queda de 28% no triênio 1983/85, se compararmos com os dados de 1980). Tampouco representou uma expansão dos gastos com pessoal, os quais também apresentaram queda de (-12,5%) – conforme Tabelas 4 e B do Anexo. Isto num quadro em que o crescimento do endividamento sequer foi suficiente para saldar compromissos com o pagamento de antigas dívidas, “principalmente a partir de 1983 quando essas operações de crédito deixaram de ser supridoras líquidas de recursos para o Estado”.¹¹

¹¹ Conforme *Relatório Fundap/Iesp* (1987: 31).

Esse processo provocou uma expansão do déficit orçamentário, – em função principalmente das despesas financeiras, uma vez que o déficit primário do período era relativamente baixo (conforme Tabela F do Anexo e Gráfico 1).

O déficit orçamentário só não foi maior devido à estratégia do governo paulista de atrasar o pagamento junto ao governo federal (principalmente de impostos e contribuições previdenciárias), às empreiteiras, aos fornecedores e a outras instituições financeiras, haja vista o comportamento das empresas estatais: elas detinham cerca de 75% das dívidas do setor público paulista, cujos pagamentos atrasados chegaram a representar, em 1983, cerca de 51% do volume do serviço das dívidas pagas (conforme Tabelas 5 e 6).

Assim, “quanto às obrigações assumidas com o pagamento do serviço da dívida das empresas estaduais, cabe destacar que, a partir de 1983, aumentou de forma considerável a parcela não paga das mesmas; ou seja, na impossibilidade de ampliação da captação de recursos via operações de crédito, para a renovação integral desses débitos, o governo do estado optou por uma forma heterodoxa de financiamento, através do acúmulo de atrasados financeiros”,¹² os quais também se desvalorizavam em termos reais e em função do crescimento do nível de preços.

Tabela 5
Estado de São Paulo – Evolução do Serviço da Dívida das Empresas Públicas
(Pagamentos Efetivados e Atrasados)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Serviço Dívida	100,00	89,20	88,89	86,82	49,05	64,68	71,72
Atrasados	-	10,79	11,10	13,17	50,94	35,31	28,27
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo. Relatório Fundap/Iesp* (1987).

Tabela 6
Estado de São Paulo – Formas de Operação de Crédito Realizadas pelas Empresas Estatais

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Operação Real	100,00	80,50	83,10	73,70	25,40	51,60	67,50
Operação Informal	-	19,50	16,90	26,30	74,60	48,40	32,50
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: *Balanço Geral de São Paulo. Relatório Fundap/Iesp* (1987).

Ao final desse período, em função do crescimento das taxas de juros, a situação já difícil das contas públicas do Estado de São Paulo agravou-se ainda mais tanto pela maior

¹² Conforme *Relatório Fundap/Iesp* (1987: 59).

participação do pagamento do principal da dívida no conjunto dos gastos, como pelo aumento de seus custos financeiros de refinanciamento, os quais cresceram cerca de 18%, entre 1983 e 1985 (conforme Tabela B do Anexo). No caso das empresas estatais, o crescimento das despesas financeiras foi de 130%: isto contribuiu para reduzir o “grau de flexibilidade” da estrutura dos gastos do setor público paulista, canalizando inclusive parcelas das receitas fiscais com o pagamento de juros e amortizações e criando pressões adicionais à necessidade de novos recursos com endividamento.

Conforme Mazzucchelli (1987: 61)

“Pode-se concluir que as dificuldades financeiras vividas pelo setor público paulista, agravadas sobremaneira no biênio 83/84, se deram em boa parte devido ao aumento do custo do serviço da dívida (...) Tal foi a gravidade da situação que somente foi possível administrar econômica e financeiramente no biênio mais crítico com a ampliação do volume dos atrasos nos pagamentos dessas obrigações, mesmo se levando em conta as reduções sofridas tanto nos gastos com pessoal quanto nos investimentos.”

Portanto, à medida que os mecanismos de refinanciamento da dívida dos estados iam sendo administrados de forma restrita e as taxas de juros aumentavam – em função da política monetária – maior era o volume necessário de recursos fiscais para financiar os gastos do governo, inclusive com o pagamento do próprio serviço da dívida – haja vista seu grande crescimento com a diminuição das operações líquidas de crédito –, resultando no não pagamento de parcelas da dívida vencida e pressionando ainda mais a formação dos déficits com origem financeira.

Diante disso, o governo paulista não só cortou substantivamente seus gastos (especialmente entre 1983/84) – com exceção do pagamento dos juros e da amortização do serviço da dívida – como ampliou o seu nível de endividamento, subordinando sua trajetória de crescimento ao seu custo financeiro de renovação; aumentando conseqüentemente o estoque de sua dívida.

Conforme Serra (1984: 8-14), então secretário do Planejamento do governo paulista:

“Na crise recente, os estados e municípios vêm sendo castigados mais do que proporcionalmente, em virtude da queda de suas receitas tributárias e das restrições ao refinanciamento de suas dívidas. Esse maior sacrifício é especialmente irracional, uma

vez que cabe aos estados e municípios a maior responsabilidade pelo atendimento das demandas sociais básicas. Tais demandas, inclusive, aumentam de forma acentuada em períodos de depressão econômica, de aumento do desemprego e de queda dos rendimentos. Isso fica claro tanto no caso dos serviços de educação e saúde (onde a demanda se desloca do setor privado para o público), como no caso da segurança pública. Nesse sentido, as dificuldades desproporcionais dos estados e municípios tendem a comprometer precisamente as principais atividades que atenuam os efeitos sociais da crise (...).”

Com relação à política recessiva de contenção do déficit público envolvendo os estados e municípios, o então secretário completou:

“É igualmente nessa perspectiva de redução do déficit público (...) que se situam as restrições ao ‘roll over’ das dívidas dos estados e municípios. Tais restrições se manifestam em quatro níveis. Em primeiro lugar surge a dificuldade de promover o adequado ‘roll over’ do principal das dívidas públicas estaduais e municipais. Isto tem conduzido a um considerável decréscimo destas dívidas como proporção da dívida federal, que não se defronta com as mesmas limitações. O mais grave é que essa política acarreta um pesado ônus aos Tesouros Estaduais, já prejudicados pela queda da arrecadação do ICM. E ainda, no capítulo da dívida interna, não se pode deixar de mencionar as conseqüências negativas, para os títulos estaduais e municipais, das incertezas que pairam sobre os índices de correção monetária e da concorrência das ORTN com cláusula de correção cambial. Em segundo lugar, devem ser mencionadas as limitações impostas ao ‘roll over’ da dívida externa. Isso recai mais pesadamente sobre os estados que possuem elevada dívida com avais próprios, dos respectivos Tesouros ou dos bancos estaduais, que passam a sofrer significativa sangria de recursos (...). Em terceiro lugar, agravando esse problema está a reticência federal em avalizar empréstimos externos contratados nos termos da Lei 4131. Finalmente, nesta corrida de obstáculos crescentes, situa-se a Resolução 831 do Banco Central que fixou (...) limites para o crescimento nominal dos empréstimos das instituições financeiras (públicas e privadas) ao setor público, em todos os níveis. Esse crescimento tem sido fixado em índices inferiores aos da correção monetária, o que significa virtual paralisação dos empréstimos ao setor público. Isso inviabiliza o já limitado ‘roll over’ das dívidas das empresas públicas e cria situações muito difíceis para os governos estaduais e as prefeituras.”

Portanto, vários foram os instrumentos que se constituíram como parâmetros para o ajuste fiscal do Estado de São Paulo: a limitação dos empréstimos federais, a política econômica recessiva, a queda da receita própria e das transferências e a assunção de

controle por parte da União do refinanciamento de parte do estoque das dívidas, a obrigação do governo em honrar parte do principal, além dos juros.

Os governadores se restringiram apenas a realizar a reciclagem plena ou parcial do valor de suas dívidas já contratadas, impossibilitando que as eventuais linhas de crédito que poderiam garantir a manutenção dos gastos dos governos subnacionais fossem utilizadas com liberdade ao mesmo tempo em que ampliavam significativamente seu estoque de dívida.

Várias modificações ocorreram desde meados dos anos 70 em direção a maior descentralização das receitas, mudanças nas alíquotas, maior “liberalidade” no uso do FPE, implementação da Emenda Passos Porto (1983) e Ayrton Sandoval (1984), e em alguns momentos a elevação da receita fiscal (1985/86 e 1989/90). Porém, elas não foram suficientes para superar os problemas dos esquemas de financiamento do setor público paulista e de vários estados. Nesse sentido, não impediram a formação de déficits orçamentários, novas operações de crédito e nem restringiram o crescimento do estoque da dívida, especialmente nos três últimos anos da década, caracterizando um quadro de desequilíbrio financeiro.¹³

Com a retração da arrecadação do ICM e de seus recursos próprios, no período 1983/84, os gastos da administração direta recuaram, mas foram acompanhados por uma expansão dos gastos da administração descentralizada particularmente das empresas. A participação relativa da administração direta caiu de 37%, em 1979, para 24,5%, em 1985, enquanto a da administração descentralizada aumentou, no total de gastos do SPP, de 63,0%, em 1979, para 75,5%, em 1985 (Mazzucchelli, 1987), embora, estivesse muito longe de compensar a queda do ICM no momento da pior crise econômica do biênio 83/84. Portanto, verificou-se uma mudança na natureza dos mecanismos de financiamento quando se diminuiu o peso do gasto fiscal para aqueles financiados com recursos das empresas estatais e das próprias agências financeiras. Essa situação vigorou até 1987/88, quando os problemas de endividamento também atingiram, de modo ostensivo, as próprias empresas e os bancos estatais, como veremos mais adiante.

¹³ Isso se deu porque, em um contexto de políticas voltadas para o ajuste recessivo das esferas subnacionais, o desequilíbrio financeiro das empresas estatais, a “rigidez” nas despesas de pessoal (inativos e ativos), o aumento das transferências aos municípios, a necessidade de implementação de vários programas sociais descentralizados e, conseqüentemente, a ampliação dos investimentos exerceram forte pressão no Tesouro estadual.

Certamente, essa alteração é significativa e, provavelmente, criou grandes problemas de controle para o governo paulista, à medida que os gastos sociais tradicionais realizados com recursos do Tesouro foram sendo substituídos por gastos das empresas, as quais, embora assumissem um caráter de gastos fiscais do ponto de vista macroeconômico, na maior parte das vezes eram movidas por uma lógica diferente e, via de regra, comandadas pela estratégia de empresas federais.

Com os Tesouros estaduais inadimplentes, seus bancos passaram a ser – respeitando a especificidade de cada estado – efetivamente os principais financiadores dos governos estaduais, com uma queda clara na participação dos bancos privados e até mesmo dos públicos federais. No caso de São Paulo, como mostra Lopreato (1992: 127) o Banespa foi a instituição mais comprometida com as aplicações voltadas para o setor público: além de avalista das principais empresas estatais sistematicamente teve que funcionar como “caixa auxiliar do Tesouro estadual”.

Este banco, ao cobrir dívidas não pagas do governo estadual e das suas empresas públicas e ao sustentar essas operações de empréstimos, sem que tivesse ampliado sua capitalização, foi obrigado a financiar seu passivo com empréstimos de curto prazo no mercado financeiro a custos elevados e/ou a buscar apoio junto ao governo federal/Bacen via repasses e/ou empréstimos, principalmente a partir de 1985/86.

Certamente, esse processo trouxe várias conseqüências, quais sejam, maior fragilização patrimonial dos bancos estaduais (por conta da inadimplência dos governos estaduais) e uma crescente dependência dos governos estaduais em relação ao governo federal particularmente com o Bacen, para a renegociação de suas posições financeiras.

Os bancos estaduais, em geral só não aprofundaram o processo de crise de insolvência por causa da política de socorro do governo federal, adiando os problemas para início dos anos 90. Conforme mostra Lopreato (1992: 133-136) foi adotado em abril de 1984 o Profef (Programa de Recuperação Econômica e Financeira) que visava a: “regularizar os compromissos dos bancos estaduais junto ao Banco do Brasil e ao Bacen, isentando-os de multas e encargos sobre insuficiência de reserva monetária e empréstimo de liquidez, desde que eles se adaptassem às políticas de austeridade firmadas entre o governo federal e o FMI”.

Esse período foi caracterizado por grande tensão entre dois movimentos contraditórios: de um lado, o processo de transição política, marcado por uma grande

descentralização de poder em direção aos governadores, e, de outro, a deterioração das finanças públicas estaduais, tendo como pano de fundo o governo federal que ora acirrava essas tensões, tentando implementar medidas de ajuste fiscal, ora flexibilizava, enfraquecendo sistematicamente o papel dos governadores.¹⁴

Neste cenário, o governo recém-eleito em 1982 buscou consolidar um novo padrão de gastos, especialmente com programas sociais (do ponto de vista da gestão, do acesso, da natureza, da cobertura etc.) nas áreas de alimentação, saúde, educação, proteção do menor, o que estava de acordo com o movimento de transição política da sociedade brasileira. Isto se deu frente a um quadro de recessão econômica e de diminuição dramática dos gastos sociais do governo federal, provocando pressões para modificação da composição dos gastos do setor público paulista.¹⁵ E, de fato, conforme Médici & Agune (1994), ocorreu na década de 80, especialmente pós-1985/86, uma melhoria do grau de desenvolvimento social, não só de São Paulo, mas da maioria das regiões brasileiras, graças ao esforço dos investimentos regionais, pelo menos até 1990.

O Estado de São Paulo na década de 80 foi marcado por grandes transformações na estrutura de suas finanças. As pressões sociais por um novo quadro de mudanças políticas, com maior autonomia na gestão e controle dos seus problemas, bem como uma ampliação dos seus gastos efetivamente aprofundaram os problemas de fragilidade das suas contas públicas.

Tabela 7
Evolução do gasto social consolidado do governo federal (1980/1991)
%PIB

Anos	Part. PIB	Anos	Part. PIB
1980	9,25	1986	8,73
1981	10,10	1987	9,63
1982	10,09	1988	10,49
1983	9,39	1989	10,78
1984	7,94	1990	11,52
1985	8,44	1991	9,69

Fonte: *Balanco Geral da União*, FPAS, Finsocial, FAS, FGTS

Elaboração: Ipea, Iesp/Fundap (1995).

¹⁴ O governo federal, enfraquecido pela crise do regime militar, cedia sempre às pressões dos governadores, flexibilizando sua política econômica, como, por exemplo, quando fez o Banco do Brasil cobrir os atrasos de pagamento dos encargos sobre a rolagem da dívida externa, reforçou a operação dos Avisos MF-30 para refinanciar o passivo externo dos órgãos públicos, ou ainda quando colocou o Bacen para “salvar” os bancos estaduais com aplicação direta de recursos.

¹⁵ Sobre a evolução dos gastos sociais do governo federal, ver Médici (1993) e Henrique (1993).

Assim, o setor público paulista, em especial suas empresas, teve que, de um lado, ampliar o seu nível de endividamento com o objetivo prioritário de tentar refinarar parte do estoque da dívida vencida, que numa conjuntura de alta das taxas de juros provocava seu crescimento autônomo; de outro lado, administrar as pressões sobre o fluxo de caixa em função da mudança da estrutura dos seus gastos correntes e de investimentos e principalmente em função da pressão das despesas financeiras. Nesta tensão, a formação de déficits só não foi maior devido ao grande corte dos gastos (especialmente pessoal) e ao crescente volume nos atrasos de pagamentos, além dos efeitos da própria inflação na desvalorização dos seus passivos.

1.2 Os “descaminhos” da Nova República: a desestruturação fiscal-financeira do setor público paulista e os limites dos projetos dos anos 80

a) A flexibilização da política de endividamento e a problemática da reciclagem da dívida externa pela interna

Com o advento da Nova República, em 1985, o quadro acima descrito sofreu algumas modificações: entre 1985 e 1987 tanto o “índice de poupança corrente” como a “capacidade de investimento” do setor público paulista cresceram substantivamente. Mas já em 1988/89 as dificuldades voltaram a se manifestar, seja em função dos problemas macroeconômicos, seja pela nova inflexão da política econômica.

De fato, a partir de 1985, em decorrência da recuperação da economia brasileira, do aumento da receita fiscal, das mudanças na estratégia da política econômica, do resultado do ajuste recessivo realizado em São Paulo, da definição das regras de acesso aos *relendings*, da maior flexibilização na política de endividamento, foi possível atenuar o quadro de dificuldades de execução financeira do Tesouro paulista, mesmo com recuperação do volume dos gastos.¹⁶ Neste período o déficit orçamentário foi praticamente inexistente, especialmente em 1986.

16 No ano de 1985, ainda que os indicadores tenham retomado os mesmos níveis do início de 1980, a arrecadação do ICM não atingiu o patamar de 1980, em que pese haver se beneficiado da elevação da alíquota promovida em 1984 e da aprovação da Emenda Passos Porto, que possibilitou aos estados calcularem a incidência do imposto, também sobre o valor do IPI, o que foi bastante significativo, especialmente nas indústrias de fumo e automobilística. É importante destacar também outro fator que foi significativo para a insuficiência da evolução da receita: o crescimento das exportações de produtos manufaturados, em média 56% acima dos níveis do início dos anos 80.

É preciso contudo destacar que mesmo neste contexto o nível das operações de crédito e portanto das necessidades de financiamento do setor público paulista ainda permanecia elevado, principalmente em função do crescimento dos encargos financeiros relativos a dívidas anteriores, as quais eram honradas, via de regra, com novos empréstimos ou com recursos fiscais, pressionando a execução financeira do setor público paulista.

Ademais, o grande crescimento do resultado primário negativo, a partir de 1987/88, também se constituiu como pressão adicional ao caixa do tesouro estadual.

Nesse quadro, o ICM cresceu entre 1985 e 1986 cerca de 33,5% e o total da receita disponível 35,6% (conforme Tabela A do Anexo). O nível dos investimentos só não foi maior porque a estratégia do governo, num primeiro momento, foi priorizar a recuperação das perdas salariais ocorridas no período anterior: a massa salarial do setor público paulista retornou à média dos níveis vigentes do triênio 1980/83. Os investimentos cresceram cerca de 33% a partir de 1985 (frente a 1983), quando foram priorizadas as áreas de transportes, educação e saúde (conforme Tabela G do Anexo).

Na estratégia do governo federal, a fim de evitar a crise de governabilidade dos estados, foram tomadas, pelo menos até 1989, medidas no sentido de dar maior flexibilidade ao manuseio dos recursos, de elevar as alíquotas do FPE, de redefinir os critérios de rolagem das dívidas vencidas e a vencer, e de ampliar o crédito interno, via BNH, BNDES, CEF.¹⁷

Em outras palavras, possibilitou-se aos governadores a negociação de novas regras mais flexíveis, principalmente quanto ao limite de endividamento, deixando de estabelecer vínculos entre os novos empréstimos e o pagamento de dívidas anteriores, a fim de garantir uma ampliação no patamar dos seus gastos. Isto significou uma importante inflexão na condição financeira do Estado de São Paulo, que tinha elevado nível de endividamento, na medida em que os novos empréstimos não estavam necessariamente vinculados ao pagamento da dívida anterior, ao mesmo tempo em que era refinanciado o estoque de suas dívidas anteriores, alongando portanto seu prazo de pagamento (conforme Tabela 8).

¹⁷ Isto ocorreu em um quadro em que a maioria dos governadores, especialmente os da região Norte e Nordeste, estava essencialmente preocupada com o aumento das "receitas partilhadas", ao invés da realização de uma reforma tributária mais ampla e institucionalizada. O que significou pouco avanço nas mudanças do padrão das relações entre os vários níveis de governo e um reforço das antigas práticas de soluções negociadas caso a caso em função do peso que as transferências tinham no conjunto das receitas para a maioria dos estados e municípios brasileiros (principalmente os menos desenvolvidos), como também por conta da reforma tributária que estava sendo confeccionada no Congresso Constituinte.

Tabela 8
Estado de São Paulo – Administração Direta
Operações de Crédito Total e Líquidas/Receita Total

<i>Anos</i>	<i>Operações de Crédito Total/RT</i>	<i>Operações de Crédito Líquidas/RT</i>
1980	7,1	0,6
1981	10,2	6,1
1982	6,8	3,6
1983	4,0	(-2,3)
1984	8,4	3,0
1985	7,6	2,8
1986	7,7	4,0
1987	8,2	4,5
1988	6,2	2,1
1989	7,2	0,2
1990	9,0	2,7
1991	11,2	3,0
1992	18,1	7,2

Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Em síntese, o governo Sarney, nesse primeiro momento, priorizou não só uma política de rolagem interna da dívida externa dos estados e municípios, facilitando tanto o uso das reservas das operações 63 depositadas no Bacen, como também a liberalização da rolagem plena da dívida interna, a própria federalização da dívida dos estados e desvinculou a aprovação de novos empréstimos ao pagamento de antigas dívidas.

Assim, entre 1985 e 1987, as prioridades do governo paulista pautaram-se por:

- a) recuperação significativa das perdas salariais, fazendo com que os gastos com pessoal e encargos se elevassem 38,4% em relação a 1980;¹⁸
- b) regularização dos débitos provenientes de sentenças judiciais e desapropriações;¹⁹
- c) manutenção dos pagamentos das dívidas vencidas (juros e amortizações) num patamar elevado, próximo a 9% do conjunto das despesas;
- d) um grande crescimento de 66,7% dos gastos na área social entre 1983 e 1986, com destaque para área de transportes, assistência e previdência, saúde e educação;

¹⁸ No governo Montoro, de uma maneira geral, durante o primeiro biênio foi implementada uma estratégia de reposição das perdas salariais (pelo menos ao nível de 1980), enquanto no segundo biênio foram priorizados efetivamente os investimentos, os quais praticamente duplicaram com relação a 1980 e cresceram cerca de 250% com relação a 1983.

¹⁹ O pagamento dos precatórios judiciais estava sendo protelado na justiça desde 1983.

e) aumento da participação da administração descentralizada – especialmente das empresas – no conjunto das despesas do setor público paulista, o que implicava um aumento das transferências de recursos fiscais do tesouro e portanto numa maior “fiscalidade” dos gastos públicos.

Isto tudo com enorme crescimento do endividamento, na medida em que a flexibilização dos critérios de rolagem da dívida se dava num contexto de elevação sistemática das taxas de juros.

Porém, do ponto de vista macroeconômico, a partir de 1987, esse quadro fiscal-financeiro dos estados alterou-se radicalmente em função da volta da inflação, da alta das taxas de juros e do quadro recessivo da economia.

Em São Paulo, neste ano, a arrecadação do ICMS voltou a cair cerca de (-14%) com relação ao ano anterior e as receitas disponíveis tiveram queda de (-7%). Ao mesmo tempo as despesas com pessoal e custeio cresceram cerca de 0,5%. Neste mesmo período, a “poupança corrente” – na administração direta e indireta – caiu aproximadamente 52%.

Porém, os investimentos efetivos da administração direta cresceram 0,5% (conforme Tabela B). Com relação às suas empresas, este crescimento foi mais significativo – 9,5% – (conforme Tabela 9), alavancado basicamente pelas transferências de capital do Tesouro estadual, pela emissão de novas OTPs e pela ampliação do déficit (que chegou a 10% da receita disponível).²⁰ Estes fatores garantiram inclusive a ampliação dos gastos na área social em aproximadamente 4%, especialmente nas áreas de educação, saúde e habitação, os quais tiveram um crescimento de 4,6%, 13,4% e 20%, respectivamente.

Tabela 9
Estado de São Paulo – Empresas estatais – Taxas de crescimento dos investimentos

Anos	Taxas de crescimento (Em %)	Anos	Taxas de crescimento (Em %)
1984	14,7	1987	9,5
1985	60,9	1988	(-11,3)
1986	5,0	1989	(-7,8)

Fonte: *Balanço Geral do Estado* e Fluxo de Caixas das Empresas (exceto setor financeiro).
Elaboração SRL Projetos (1990, v. 4: 9).

²⁰ Isso amenizou um pouco o quadro econômico recessivo que vinha sendo articulado, tanto pela queda de 2,5% das despesas aqui no Estado de São Paulo, como pela própria situação nacional.

Tabela 10
Estado de São Paulo – Setor Público (Ad. Direta + Empresas)
Composição dos Investimentos

Anos	Administração Direta	Empresas
1983	32	68
1984	22	78
1985	24	76
1986	33	67
1987	30	70
1988	39	61
1989	43	57

Fonte: *Balanço Geral do Estado e Fluxos de Caixa das Empresas* – Elaboração SRL (1990, v. 4: 11).

Com o crescimento da inflação e das taxas de juros, no final dos anos 80, os problemas dos custos da rolagem da dívida, num contexto de esgotamento dos mecanismos de financiamento do governo federal, voltaram a se agravar substantivamente, fazendo com que os governadores rompessem com uma série de compromissos financeiros. Com isso, gerou-se uma onda de inadimplência com o sistema financeiro, em especial com os bancos estaduais, que como vimos haviam se transformado em apêndices do Tesouro ao operacionalizarem os mecanismos de financiamento dos governos estaduais via endividamento, colocação de títulos públicos no mercado financeiro etc. bem como haviam se tornando avalistas das principais empresas estatais.

Diante do agravamento da crise financeira dos estados, em especial dos mais desenvolvidos, o governo federal voltou, ainda em meados de 1987, a priorizar a reciclagem das dívidas estaduais, respondendo às pressões dos governadores, flexibilizando ainda mais a política de endividamento com relação à rolagem do estoque de suas dívidas. Ademais, o Bacen criou ainda linhas especiais de financiamento para que os bancos comerciais pudessem fazer operações de crédito e outros tipos de empréstimos intralimites. Instituiu ainda a Lei 7614 de julho de 1987, autorizando a realização de operações de crédito junto ao Banco do Brasil por conta do Tesouro Nacional, para atender ao pagamento do serviço da dívida interna vencida e a vencer até dezembro de 1987 e cobrir o déficit das despesas correntes. Além disso, foi permitida uma nova emissão de títulos públicos a fim de financiar tanto a rolagem da dívida (estoque) como o déficit até 1987.

Paralelamente, o Senado aprovaria também a elevação temporária dos limites do endividamento para atender o pagamento do serviço da dívida, o financiamento dos déficits

relativos às despesas correntes e a assunção da dívida relativa ao pagamento de empreiteiras e fornecedores.²¹ Ou seja, a dívida era paga com a formação de novos endividamentos, em um ambiente de grande elevação das taxas de juros

Na verdade, governadores e governo federal esperavam que essa flexibilização dos mecanismos para o refinanciamento do estoque das dívidas estaduais – através de operações de crédito e/ou colocação de novos títulos no mercado financeiro – promovesse o alongamento do perfil da dívida estadual, o que, conjugado à descentralização de recursos a ser implementada com a nova Constituição, resolveria o problema de desequilíbrio financeiro/fiscal dos estados²² (Almeida, 1997: 11).

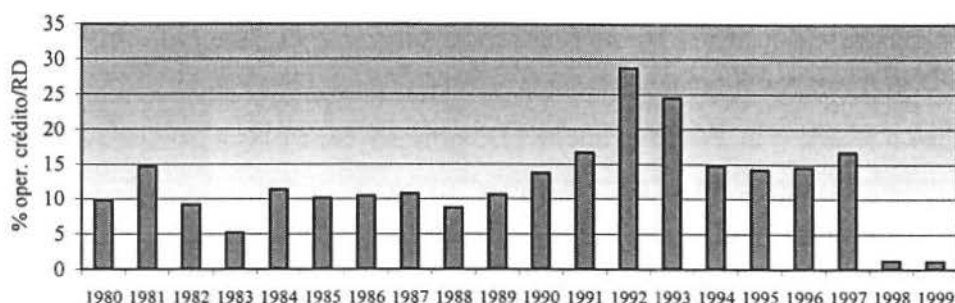
Porém, num cenário de instabilidade macroeconômica, com as entidades públicas bastante endividadas e uma política monetária que promovia fundamentalmente o crescimento das taxas de juros, o resultado dessa “flexibilização” dos limites de endividamento implicou não só do aumento do estoque da dívida como dos custos de seu refinanciamento, além de exercer maior pressão sobre o fluxo de caixa do tesouro.

Nesse sentido, o grande crescimento do déficit – que em 1988 chegou a 20% da receita disponível, passando a 29% em 1990 – como a própria flexibilização de um novo ciclo de endividamento – nas operações de crédito saltando de 8,7% da receita disponível em 1988 para 14% em 1990, atingindo seu ápice em 1992 (29%) – foram responsáveis pela articulação dos mecanismos que levaram a uma grande desestabilização no crescimento na dívida dos estados; em particular em São Paulo, que já possuía um enorme estoque (Gráfico 6).

21 Na contrapartida desta flexibilização realizada pelo então ministro Dilson Funaro, o “socorro” aos estados previa uma aprovação por parte do ministério da fazenda de planos de Saneamento Financeiro e de Programas de Saneamento dos Bancos Estaduais que deveriam ser apresentados pelos governadores e prefeitos.

22 O governo Sarney esperava que o Congresso Constituinte resolvesse de alguma maneira os problemas de financiamento dos estados e municípios através da formulação de uma reforma tributária/fiscal e da definição de uma nova competência entre as esferas de governo. Nesse sentido, o governo da Nova República negociou soluções com os governadores deixando explícito o abandono temporário da política ortodoxa de contenção do déficit do setor público, por causa da situação emergencial de crise financeira dos estados e municípios. Mas, com isso, não se resolvia a problemática do endividamento dos governos estaduais: o crescimento do estoque da dívida e do custo financeiro do seu refinanciamento.

Gráfico 6
Estado de São Paulo – Operações de Crédito/Rec. Disponível



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

b) A nova natureza da crise do padrão de financiamento: o papel da política econômica da União, as mudanças no perfil dos gastos do setor público paulista e a ampliação do déficit primário

Ao mesmo tempo em que pioravam as condições macroeconômicas após 1987/88 – materializadas na perda de controle sobre o processo inflacionário e na crise monetária, bem como na grande elevação das taxas de juros –, o governo federal **voltou** a adotar uma série de medidas restritivas. Entre elas, a Lei 1469/88 do Bacen, que limitava os empréstimos bancários para o setor público não financeiro ao valor do saldo existente em dezembro de 1987, assim como restringia a rolagem da dívida por parte da CEF e do BNDES e os repasses do Banco do Brasil.

Destaca-se também a Resolução 94/89 do Senado Federal, que mudou o conceito usado para fixar a capacidade de endividamento, passando a controlar o volume das operações de crédito e não do estoque da dívida. Ela ampliou ainda as categorias de operações de crédito sujeitas ao seu limite (incorporando também o controle sobre o endividamento externo e acabando com as possibilidades de serem realizadas dívidas extralimites).

Os dois poderes avaliavam, naquele momento, que a descentralização promovida pela Constituinte “deveria melhorar” as condições dos estados e municípios, e nesse sentido suas prioridades seriam administrar a crise dos déficits públicos das esferas subnacionais, e equacionar a rolagem do estoque de suas dívidas (via processo de alongamento do seu perfil).

Assim, eles acreditavam “no sucesso” de uma política de refinanciamento heterogênea, segmentada e aleatória dentro de cada Estado, onde as negociações eram realizadas agência por agência, empresa por empresa. O resultado foi profundamente desestabilizador para as finanças estaduais, principalmente para aqueles mais desenvolvidos e endividados como São Paulo (Tabela 11), pois só contribuíram para expor ainda mais suas dificuldades financeiras e “comprometer” as condições dos novos financiamentos para a rolagem das dívidas (tanto pelo lado da credibilidade dos títulos como pela trajetória das taxas de juros).

Esta estratégia do governo federal só abria possibilidades de novas linhas de financiamento para algumas empresas estatais – de grande porte e/ou importância política, como foi o caso da Cesp, que isoladamente negociava junto à Eletrobrás aportes de recursos para novos investimentos. Porém, tratava-se de negociações isoladas; assim como também isolado, segmentado e desorganizado era o refinanciamento da rolagem do estoque de suas dívidas.²³

Tabela 11
Recursos de Terceiros/Investimento total + Serviço da Dívida – São Paulo e total dos Estados

UF	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
São Paulo	24,4	33,6	47,8	43,6	33,3	29,1	57,5	61,9
Total	28,3	51,4	58,3	43,9	55,4	52,1	68,3	56,9

Fonte: MEFP/SFN/DEP/Tesouro Nacional (Lopreato, 1992).

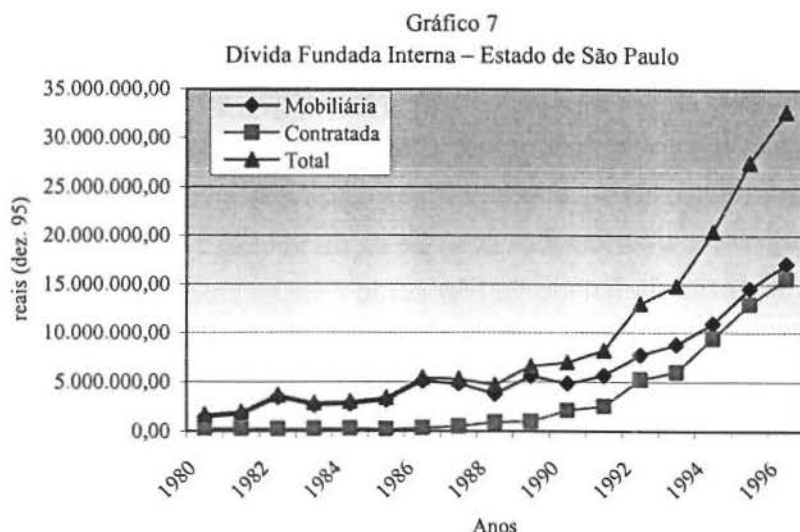
Isto mostra o equívoco desta estratégia (especialmente no que se refere à Resolução 1469/88), quanto ao uso de determinados instrumentos de controle do endividamento, esperando que ocorresse uma redução do déficit público das esferas subnacionais. Ao contrário, a dívida aumentava principalmente em função da elevação do seu custo de refinanciamento – dada a elevação das taxas reais de juros desse período – e da pressão dos gastos financeiros sobre o caixa do Tesouro (conforme Gráfico 7), haja vista o perfil de crescimento da dívida de várias empresas e principalmente do Banespa no início dos anos 90.

Conforme Lopreato (2000: 10):

“(…) o rigor no controle das operações de crédito, sem que houvesse qualquer medida para fazer frente ao quadro de deterioração financeira já existente, forçou o uso de

23 Isto se deu em grande parte porque entre o governo federal e os estados e municípios não se chegava a um acordo sobre o total de suas dívidas. Como pano de fundo, a partir de 1988, as restrições das fontes de financiamento federais passaram a ser cada vez maiores, limitando as saídas para os governadores.

fontes precárias de financiamento, acentuando as instabilidades das finanças estaduais. (...) Os bancos estaduais foram responsáveis em 1988 e 1989 respectivamente por 28,2% e 46% do total dos empréstimos e financiamento concedidos aos estados e municípios (...).”



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Nesse sentido, o governo federal, ao referendar essa política dos governos estaduais, principalmente com mais endividamento, comprometia, no limite, todos os agentes envolvidos no processo: o Tesouro, as empresas públicas e os bancos estaduais – mecanismo este que entrou em colapso na entrada dos anos 90.

Portanto, a única solução para grandes estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, no final dos anos 80, consistia em “gastar” ainda mais com o refinanciamento de suas dívidas através de novos endividamentos (recursos de terceiros),²⁴ conforme Tabela 12, o que significava: enormes negociações com o Senado e com o governo federal, a busca por eventuais empréstimos externos, antecipações de receitas orçamentárias, formação de déficits orçamentários, atrasos de pagamento e empréstimos bancários. A dívida mobiliária paulista cresceu entre 1988 e 1989 cerca de 48%, conforme Tabela D do Anexo. Em 1988, o déficit mais as operações de crédito já representavam cerca de 30% da Receita Disponível do Estado de São Paulo – conforme Tabela F do Anexo –, sendo que somente o déficit equivalia a 20%.

²⁴ Conforme Lopreato, “os recursos de terceiros foram responsáveis por assegurar elevada parcela dos gastos com investimentos e com o serviço da dívida, ou até mesmo financiar parte dos gastos correntes. A partir de 1985, sobretudo em 1987 e 1988, ampliou-se o peso dos recursos de terceiros em relação ao valor da receita efetiva e aos gastos com investimentos e com o serviço da dívida, em todas as regiões do país, apesar da tentativa dos responsáveis pela política econômica de restringir a contratação de novos financiamentos e dos elevados custos financeiros das operações”.

Tabela 12
Recursos de Terceiros/Receita Efetiva – São Paulo e Total dos Estados %

UF	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
São Paulo	7,1	14,3	13,2	9,8	8,9	17,3	21,9
Total	9,7	20,9	16,3	25,1	20,0	29,0	24,0

Fonte: MEFP/SFN/DTN (Lopreato, 1992).

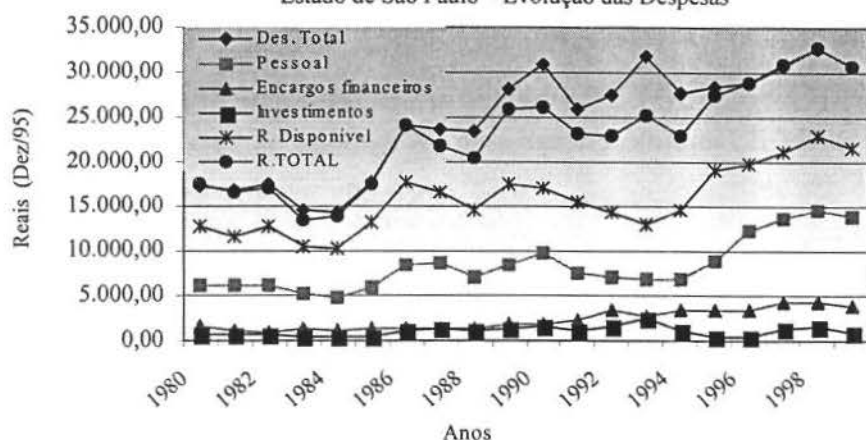
Além disso, pela ótica do fluxo entre as receitas e despesas, mesmo com o crescimento da receita disponível, não houve diminuição do desequilíbrio das finanças do setor público paulista: os gastos se ampliaram por conta dos investimentos, como também pelo pagamento dos juros e amortizações de parte da dívida não refinanciada neste período. Entre 1986 e 1990, a receita do Estado de São Paulo cresceu cerca de 8,2%, e as despesas, 28%²⁵ (conforme Gráfico 5 e Tabelas A e B do Anexo).

Nessa perspectiva, além deste crescimento descontrolado do estoque da dívida – e por esta causa –, aprofundaram-se também os desequilíbrios materializados nos desajustes do fluxo de caixa, onde os gastos financeiros ao crescerem 40% neste período passaram a pressionar ainda mais na formação dos déficits orçamentários.

Certamente, esta crise no fluxo de caixa generalizou-se a partir da conjunção de dois movimentos simultâneos: a) crescimento enorme do resultado primário negativo (Gráfico 10), em função das alterações no perfil dos gastos – tais como, maior participação das despesas financeiras, aumento das transferências de recursos às empresas e municípios, crescimento dos investimentos e dos gastos sociais, os quais atingiram os patamares mais elevados dos últimos 20 anos (Tabela G do Anexo e Gráficos 8, 8.1 e 9) –; e b) as dificuldades e problemas relacionados tanto com obtenção de empréstimos para financiar as despesas, quanto com limites de expansão da sua receita fiscal, quer seja: pela diminuição das transferências da União – como estratégia de compensação da implementação das reformas de 1988 –; pelo resultado negativo das transferências líquidas – também pós-Constituinte –; pela própria evolução da crise do período 1990/92 (comprometendo de forma significativa as possibilidades de ampliação da receita tributária própria); e a própria elevação das taxas de juros que, seja pelo lado da inadimplência do setor privado, seja pelo aprofundamento da recessão, causou impacto negativo também no ritmo de crescimento das receitas fiscais de São Paulo.

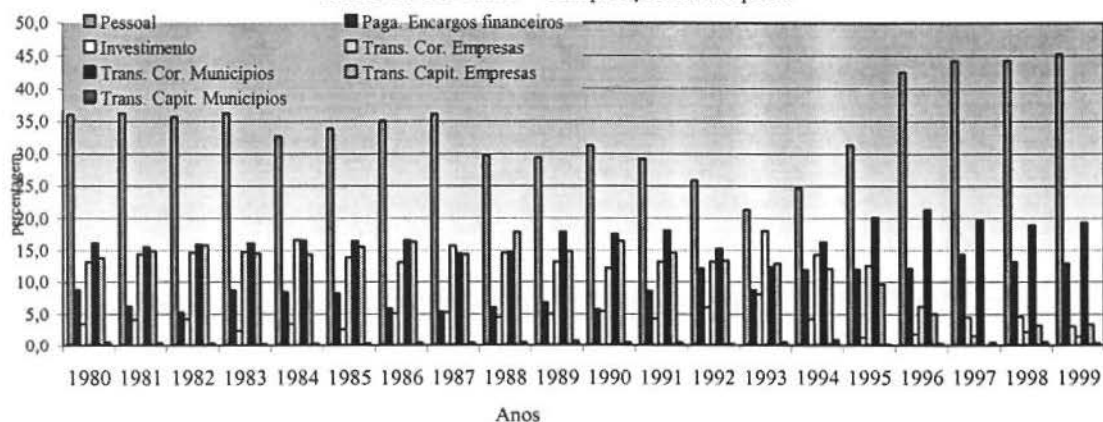
25 Assim, enquanto a receita disponível per capita caiu cerca de (-9%) em 1987 e (-14,3%) em 1988, as despesas totais per capita caíram somente (-4,3%) e (-3,2%), respectivamente, e os investimentos (-0,9%) e (-6,0%). Em 1989, a receita disponível cresceu 18,3% e os investimentos, 34% e, no ano de 1990, embora as receitas disponíveis per capita tenham caído (-5,0%), as despesas per capita cresceram cerca de 7,4%, e os investimentos per capita cresceram cerca de 19,0%.

Gráfico 8
Estado de São Paulo – Evolução das Despesas



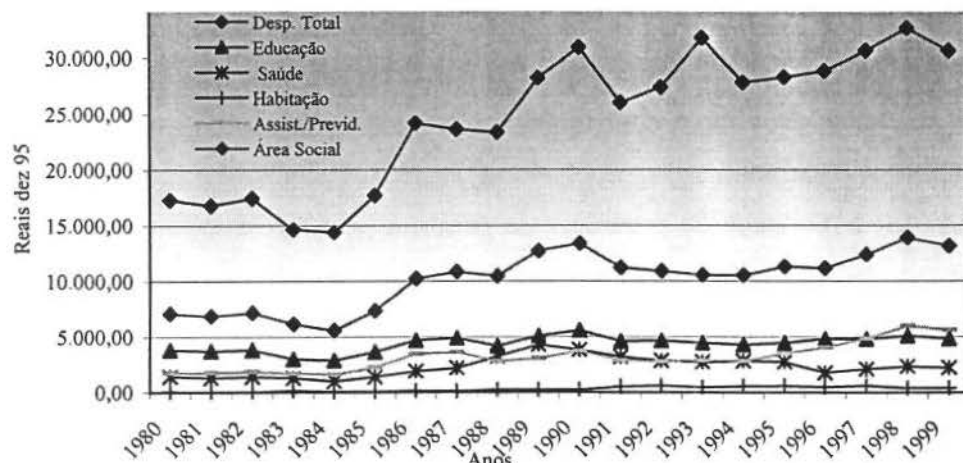
Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 8.1
Estado de São Paulo – Composição das despesas



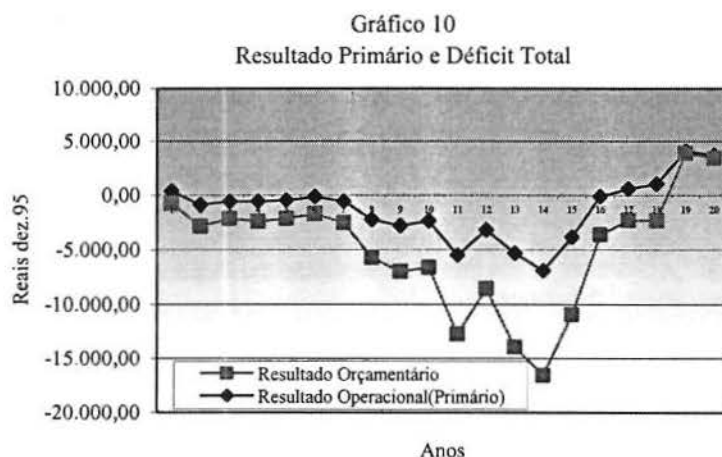
Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 9
Estado de São Paulo – Gastos Sociais



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Nesta perspectiva, no início dos anos 90, o aumento das demandas por financiamento associado à elevação do déficit primário constituíram-se como características importantes desse novo quadro de desequilíbrio fiscal-financeiro do setor público paulista, além do enorme crescimento do estoque de suas dívidas, articulado ao elevado custo de seu refinanciamento, o qual repercutia por sua vez na ampliação destes próprios desequilíbrios.



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Contribuíram também neste processo de desestruturação das contas de São Paulo tanto a mudança na relação do Tesouro com suas empresas produtivas, como a ampliação dos gastos especialmente vinculados aos programas sociais, cuja implementação estava sendo descentralizada.

A restrição orçamentária do Governo Federal pós-88 levou o Estado de São Paulo – tanto a administração direta como suas empresas – a aprofundar a mudança dos seus gastos sociais num contexto em que o processo de descentralização estava sendo conduzido de forma desorganizada, no que tange à definição das competências, dos efeitos distributivos das receitas e gastos, da efetiva contribuição dos poderes locais à própria integração da política econômica nacional.

Isto levou a mudança de estratégia do governo paulista. Ampliou o financiamento para a sua administração indireta que se encontrava num processo de deterioração das suas condições econômico-financeiras, haja vista a queda das suas receitas operacionais, principalmente após 1989, quanto a necessidade de garantir investimentos em determinadas

áreas específicas especialmente no interior do Estado de São Paulo, em virtude do crescimento econômico dessas regiões na década de 80.²⁶

Tabela 13
Estado de São Paulo – Composição da dívida %

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Administração Direta	15,3	15,8	15,3	19,3	18,3	17,7	26,0
Empresas	84,7	84,2	84,7	80,7	81,7	82,3	74,0

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

Como veremos mais adiante, essas transferências foram canalizadas basicamente para o setor de transportes, cujos desembolsos líquidos atingiram níveis inéditos no período 1987/1989, apoiando o desenvolvimento do interior paulista e pressionando o Tesouro do Estado a absorver integralmente seu déficit financeiro.

Tabela 14
Empresas do Estado de São Paulo
Evolução da geração própria de recursos – 1980/89 (US\$ milhões de 1988)

Setores/Anos	1980	1983	1985	1987	1988	1989
Energia	740	969	866	1406	1278	785
Sabesp	16	66	63	80	102	79
Fepasa	-32	-37	-153	-156	-139	-107
Dersa	4	-6	2	-5	-1	-18
Metrô	63	25	-22	-54	-46	-53
Total	632	925	693	1172	1045	477

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do ESP. Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

Tabela 15
Empresas do Estado de São Paulo
Evolução das transferências do Tesouro estadual – 1980/89 (US\$ milhões de 1988)

Setores/Anos	1980	1983	1985	1987	1989
Energia	76	65	59	46	13
Transportes	377	519	758	1.055	1.198
Saneamento	253	120	149	154	218
Obras Públicas	141	62	136	209	158
Total	984	863	1.201	1.579	1.707

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do ESP. Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

26 Sobre o assunto, ver trabalhos de Pinto (1988), Negri (1996) e Cano (1998).

Analisando essas empresas durante a década de 80, observou-se que o saldo das receitas próprias menos as despesas correntes para o financiamento dos seus investimentos, em função do próprio papel assumido no início daquela década, caiu no período 1983/85, recuperou-se até 1987 e caiu novamente a partir de 1988. Esse movimento coincidiu com as características das políticas econômicas adotadas no período, especialmente quanto ao maior ou menor peso dado à contenção do reajuste de preços e tarifas públicas para o controle da inflação.²⁷

Além disso, o resultado negativo da conta de operações de crédito, que vinha diminuindo até 1985, voltou a subir a partir de 1986. É preciso lembrar que em 1985 o Estado de São Paulo obteve condições excepcionais de rolagem da dívida e pôde ainda captar elevados volumes de novos financiamentos internos, mormente através do BNDES. A redução na captação de novos recursos, internos como externos, foi responsável pela elevação dos saldos negativos na conta de operações de crédito das estatais paulistas, colocando-as novamente na condição de exportadoras líquidas de recursos, o que se manteve ao longo de quase toda a década.

Tabela 16
Estado de São Paulo – Relação Operações de Crédito/Geração Própria das Empresas

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Operações de Crédito/ Geração Própria	20,2%	-82,9	-73,0%	-1,4%	-40,2%	-49,8%	-86,0%	86,5%

Obs.: Sinal negativo significa que parte dos recursos próprios está sendo utilizada para o pagamento de dívidas.

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

Em 1988, a saída líquida de recursos das estatais superou até mesmo o ano de 1983 (marco da crise econômica e da paralisação na concessão de novos recursos pelos credores externos). Em outras palavras, a problemática de financiamento das empresas públicas também se agravou no final dos anos 80, em função da diminuição de suas receitas próprias

27 Para melhor esclarecer essa situação, citei uma análise contida no Relatório da SRL Projetos (1990, v. 4: 36): “Para a queda registrada na capacidade própria de investimentos em 1985 concorreu não apenas a contenção tarifária efetuada naquele ano mas também o aumento de 29% das despesas operacionais, comparativamente aos valores de 1983, ao mesmo tempo em que o crescimento das receitas foi de apenas 18% (...). No período 1986/89, as despesas operacionais mantiveram-se estabilizadas (...) não comprometendo, portanto, a capacidade própria de investimento. Neste período a geração própria das empresas (receitas próprias menos as despesas correntes) dependeu em grande parte do comportamento das receitas, que sofreram os efeitos da erosão causada pela aceleração inflacionária – efeito Tanzi – e os percalços enfrentados pelo crescimento econômico no período. Em consequência, a contribuição das empresas para o financiamento de seus investimentos alcançou o nível mais baixo de toda a década.”

– provocada pelas dificuldades de obtenção de empréstimos acima das necessidades de pagamento de dívidas anteriores – da política do governo federal de combate à inflação e da escassez de novos recursos externos, além da diminuição do crédito interno determinados pela Resolução 1469/88 do Banco Central. Nesse contexto, a manutenção do nível de investimentos só foi possível em função das transferências de capital do Tesouro paulista, conforme Tabela B do Anexo.

Tabela 17
Evolução dos Investimentos das Principais Estatais/Setores do Estado de São Paulo
1988=100

<i>Setores/Anos</i>	<i>1980</i>	<i>1983</i>	<i>1985</i>	<i>1987</i>	<i>1989</i>
Transportes	100	62,8	128,3	176,2	221,3
Energia	100	85,0	162,9	155,9	96,6
Saneamento	100	25,1	31,4	36,0	35,0
Total	100	58,5	108,0	124,2	101,6

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – Elaboração SRL
Projetos (v. 4, 1990).

Enquanto as empresas contavam com ingressos líquidos de recursos de crédito e com geração de recursos próprios em patamares elevados, certamente os problemas foram sendo postergados. Porém, a partir do agravamento desse quadro, elas começaram a fazer pressão por maiores aumentos tarifários, por repasses orçamentários do Tesouro estadual – especialmente com aportes de capital²⁸ e até mesmo “transferência” de parte de suas dívidas junto ao Banespa.

Se, de um lado, no final dos anos 80, o governo de São Paulo no seu conjunto conseguiu manter elevado o patamar dos investimentos (conforme Tabela 18), por outro, essa política de gastos teve um grande custo: levou a uma crescente dependência das empresas quanto aos recursos do Tesouro Estadual, a fim de garantir o financiamento dos seus investimentos e o pagamento do serviço de suas dívidas, fragilizando ainda mais o Tesouro paulista, principalmente após 1988.

28 Apesar destes aportes de capital interferirem no aumento do déficit do resultado primário, nem sempre isso foi verdadeiro na medida em que grande parte destes recursos foram utilizados pela administração indireta com o pagamento de encargos financeiros.

Tabela 18
Estado de São Paulo – Setor Público Paulista – Principais Investimentos Realizados
(Em US\$ milhões de 1988)

Setores	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Var. 85/89 % a.a.
Energia	579	664	1.114	1083	1.118	964	670	-11,9
Transportes	305	428	629	925	894	994	1.132	14,3
Saneamento	301	153	286	360	296	360	312	2,2
Saúde	38	27	28	122	146	151	246	72,0
Educação	79	116	145	159	266	184	185	6,4
Total	1.491	1.501	2.470	2.950	3.105	3.172	3.132	6,1

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

Portanto, com objetivo de manter o patamar dos gastos no Estado de São Paulo (peça fundamental para garantir o processo de transição política, em um contexto de crise social e de queda dos gastos federais), o governo aumentou a participação da administração direta no financiamento dos investimentos das suas empresas, passando de 56% em 1980 para 96,4% em 1989, conforme Tabela 19. Estas transferências registraram, no período 1983/89, um aumento médio de 12% ao ano.

Tabela 19
Estado de São Paulo – Empresas estatais
Composição das Fontes de financiamento dos investimentos (Em %)

Setores	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Geração Própria	36,2	15,4	20,7	36,3	23,7	27,1	7,6	3,6
Operações de Crédito	7,3	-	-	-	-	-	-	-
Transferências	56,4	84,6	79,3	63,7	76,3	72,9	92,4	96,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Obs.: As operações líquidas de crédito são negativas desde 1983 (supõe-se que foram utilizadas para o pagamento de dívidas anteriores)

Fonte: Secretaria Economia e Planejamento – Elaboração SRL Projetos (v. 4, 1990).

Mesmo assim, enquanto em 1980 o investimento realizado pelas empresas estatais representava mais de 80% do total do setor público paulista, em 1989, sua participação caiu para 57%, devido basicamente à expansão dos investimentos realizados pelo Tesouro que aumentaram significativamente a partir de 1985 em função dos programas nas áreas de Saúde, Segurança e Transportes. Ou seja, paralelamente a esse aumento das transferências às suas empresas, o Tesouro paulista ainda garantiu um grande aumento dos seus investimentos em aproximadamente 141% entre 1988 e 1993, aproximadamente 19% ao ano.

Tabela 20
Evolução dos Investimentos dos Estados e do Estado de São Paulo

UF	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ESP	100	113	80	83	104	170	151	169
Total Estados	100	104	76	89	130	160	137	147

Fonte: MEFP/SFNDEP/Tesouro Nacional (Lopreato, 1992).

Certamente, o maior uso do orçamento fiscal no financiamento dos investimentos das estatais pressionou ainda mais a situação das finanças do Tesouro estadual, as quais, a partir de 1989, agravaram-se de forma estrutural, em função das medidas adotadas pelo governo federal e pelo Congresso, conforme já vimos.

Outro fator que também contribuiu para alterar a estrutura dos gastos do setor público paulista foi a evolução dos gastos sociais, os quais atingiram o patamar mais alto dos últimos 20 anos: somente os da administração direta cresceram 81,5% (conforme Tabela G e Gráfico 6), **ou seja, 12% ao ano entre 1985 e 1990**. As áreas de maior prioridade foram habitação (343,0%), saúde (174%), transportes (50,5%) e educação (53,1%). A participação dos gastos em saúde e transportes com relação à despesa total saltou, em 1986, do patamar de 8% e 12,3% para 12,4% e 14,4%, em 1990, respectivamente.

No quadro dos gastos sociais, também em 1989, ocorreu um crescimento muito grande das transferências do Tesouro estadual para a CDHU,²⁹ que passou a representar cerca de 10% das transferências e 7% do total dos investimentos realizados pelo conjunto das estatais.

Conforme Rodrigues & Arretche (1998: 24):

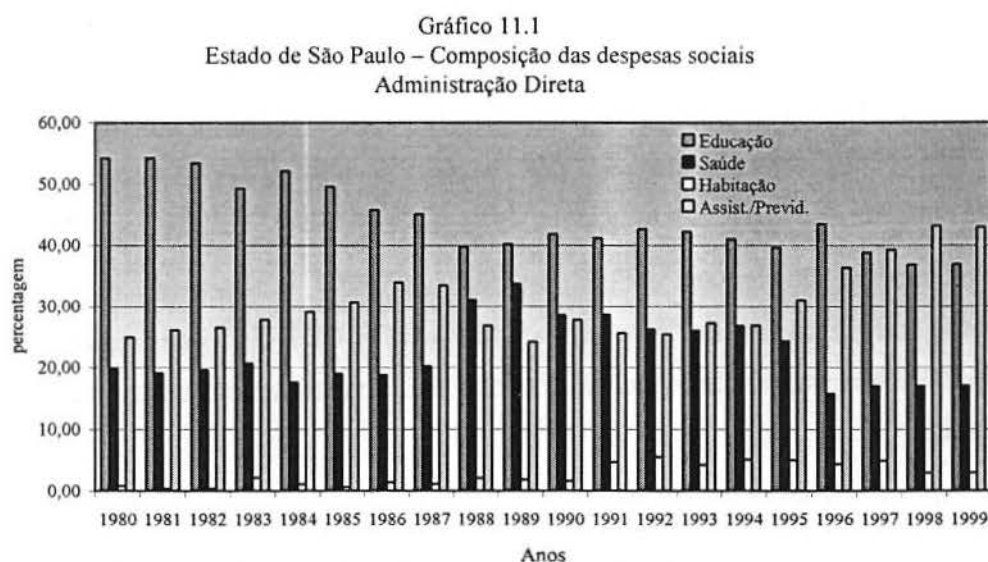
“(...) (o gasto social) cresceu significativamente na gestão 87/90, particularmente em 1989. Com exceção de 1990, os índices de variação do gasto na área social foram inclusive superiores aos da despesa total, isto é, cresceu a participação do gasto social no total da despesa.”

Assim como as despesas *per capita* cresceram 17,5% no período de 1986 a 1990, os gastos sociais *per capita* tiveram uma expansão de aproximadamente 20% (conforme Gráficos 11 e 11.1).

29 Conforme Lei estadual que criou o Sistema Estadual de Habitação financiado com base no acréscimo de 1% na alíquota do ICMS.



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) –
Elaboração própria.



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

No conjunto do setor público paulista (com exceção do setor de saneamento), o crescimento do gasto social também foi significativo, de 57,5%, sendo que os setores que mais se expandiram foram habitação (159%), saúde (122%) e educação (22%), em que a participação da área de saúde e educação na composição dos gastos foi de 77,5% (em 1990) – Tabela 21.

Tabela 21
Estado de São Paulo – Gasto Social por setor e origem dos recursos
(Em R\$ mil – Dezembro de 1995)

Sector	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
HABITAÇÃO	95.461	97.876	210.340	232.931	247.671	548.263	487.061	406.513	487.662
RTE	68.074	81.317	171.861	220.615	167.991	476.024	487.061	406.513	487.662
A. Indireta	27.387	16.559	38.479	12.316	79.680	72.239	...	...	...
T. Federais	...	...	...	...	...	...	...	...	...
SANEAMENTO	757.037	702.748	1.791.600	1.696.100	2.112.300	2.478.60	2.247,20	3.760,90	5.581,90
RTE	527.772	363.846	481.506	698.894	425.067	904.239	509.943	516.965	399.323
A. Indireta	229.264	338.902	1.310.096	997.203	1.687.238	1.574.38	1.737.236	3.243.882	5.182.555
T. Federais	...	...	243.060	123.176	118.877	34.514	0	0	0
EDUCAÇÃO	4.465.889	4.862.921	4.139.834	5.094.479	5.461.825	4.468.876	4.451.795	4.391.091	4.169.435
RTE	4.059.967	4.315.282	3.651.889	4.619.888	5.005.495	3.984.589	4.018.703	3.916.537	3.598.143
A. Indireta	88.834	94.625	83.595	168.771	96.201	116.169	129.628	155.977	92.127
T. Federais	497.088	453.014	404.350	305.820	360.129	368.118	303.464	318.577	479.165
SAÚDE	1.615.906	2.074.931	2.986.089	3.747.329	3.590.513	2.501.560	2.504.891	2.529.683	2.725.094
RTE	1.400.750	1.831.703	1.712.713	2.417.060	2.267.709	2.124.423	2.253.279	2.111.968	2.185.124
A. Indireta	215.156	243.228	210.802	165.167	190.884	183.516	144.646	283.564	291.013
T. Federais	0	0	1.062.574	1.165.101	1.131.920	193.621	106.966	134.151	248.957
ASSISTÊNCIA	306.926	272.816	253.141	317.646	272.927	225.154	340.945	301.058	312.381
RTE	305.256	271.856	252.666	317.829	272.592	225.154	311.006	301.058	312.381
A. Indireta	1.670	960	476	357	336	...	29.938	...	...
T. Federais	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	7.421.219	8.011.292	9.381.007	11.088.481	11.685.241	10.222.474	10.031.870	11.389.192	13.276.450

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo e Fluxo de Caixa das Empresas* – Elaboração F. O. Carneiro (1996).

Portanto, a trajetória dos gastos sociais de São Paulo seguiu direção oposta à do governo federal. Para o conjunto do Brasil, a União apresentou uma queda relativa da sua participação nos gastos sociais: de 64,1% em 1988 para 59,5% em 1995, sendo que os estados aumentaram de 22,3% para 23,7%, e os municípios passaram de 13,6% para 16,7%.

Além disso, se considerarmos o conjunto dos investimentos do Governo de São Paulo feitos pela administração direta e por suas empresas, veremos que o setor de transportes foi o que mais aumentou sua participação relativa durante o período de 1986 a 1989.³⁰ Do total transferido pelo Tesouro estadual em 1980, cerca de 38,1% foi destinado à área de transportes e, em 1989, cerca de 70%, sendo que a Dersa e o Metrô foram as empresas que mais se beneficiaram com tais transferências – portanto, entre as empresas estatais, à exceção da Cesp, as que mais investiram.

As transferências federais, bem como os recursos próprios das empresas estatais nesse período, foram insuficientes para sozinhas garantirem o financiamento das áreas

30 Quando observamos a maior parte dos investimentos realizados pelas principais empresas paulistas, percebemos que esse setor saltou de uma participação de 21,0% em 1980 para 46,3% em 1989. Se desconsiderarmos os investimentos realizados pelo setor energético – que tem uma lógica diferente do resto do setor público paulista – sua participação saltaria de 35% em 1980 para 77,0% em 1989.

sociais, tais como habitação, educação, saúde, saneamento e assistência as quais foram financiadas essencialmente com recursos estaduais.

Conforme Rodrigues & Arretche (1998: 26)

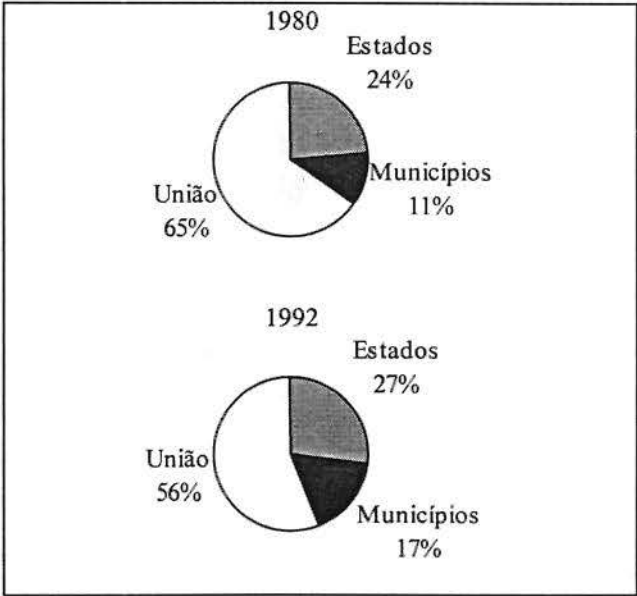
“com exceção da política de saneamento – financiada predominantemente com recursos da administração indireta – os demais setores tiveram no componente ‘recursos do Tesouro’ sua principal fonte de recursos. Em todos eles (...) a capacidade de obtenção de recursos próprios pela administração indireta revelou-se muito baixa quando comparada com o volume de recursos colocado à disposição pelo Tesouro estadual.”

Tabela 22
Estado de São Paulo – Evolução dos Gastos Sociais – R\$ milhões dezembro 1995
Administração direta

Anos	Gasto Social (A)	Desp. Total (B)	% (A/B)
1986	10.031,5	24.183,1	41%
1987	10.681,5	23.627,5	45%
1988	10.300,5	23.361,2	44%
1989	12.503,1	28.214,9	44%
1990	13.074,6	30.966,3	42%
1991	10.936,8	26.022,2	42%
1992	10.462,3	27.399,9	38%
1993	10.293,8	31.802,9	32%
1994	10.237,9	27.828,7	36%

Fonte: Carneiro (1998).

Brasil – Gasto Social nas Três Esferas de Governo
(Origem dos recursos)



Fonte: Fundap/Iesp (1996).

Assim, nesse novo contexto dos gastos sociais envolvendo maior pressão sobre o fluxo de caixa do Tesouro e diante da escassez de linhas de crédito de longo prazo, a única alternativa que restava ao setor público paulista era aumentar seu déficit, em especial a partir de 1988/89 – chegando ao seu ápice em 1993. Nesta perspectiva, cresceram o uso das operações de Antecipação de Receita Orçamentária ou outras operações de crédito de curtíssimo prazo junto ao Banespa e até mesmo os atrasos de pagamentos. Certamente esse ambiente em que estava sendo refinanciada a dívida (em função do patamar das taxas de juros praticadas ao final do governo Sarney) provocava um substancial aumento no seu estoque, além de um desequilíbrio patrimonial do Banespa.

O ano de 1989 foi efetivamente um marco na deterioração das finanças públicas do setor público paulista: de um lado, uma política econômica recessiva, preocupada exclusivamente em promover o ajuste, em especial sobre os estados, municípios, empresas, e resgatar sua credibilidade junto ao FMI; por outro, um setor público estadual endividado (cuja dívida cresceu entre 1985 e 1990 cerca de 104%), e com dificuldade em reciclar/estabilizar o ritmo de crescimento do seu estoque.

Esse quadro só não foi mais explosivo nesse momento, porque a inflação acabou se constituindo como um importante mecanismo “adaptativo de financiamento” desses déficits ocorridos no período. De fato, enquanto as taxas de inflação eram altas, os problemas de desequilíbrio entre os fluxos de receita e despesa “não eram tão fortemente” evidenciados, pois parte dos déficits e as respectivas dívidas que surgiam através de atrasos de pagamentos a fornecedores e empreiteiras etc. “ficavam escondidos” no processo de desvalorização dessas dívidas. Essa situação só ficou transparente em 1995, quando as taxas de inflação caíram abruptamente e as contas públicas não puderam mais ser reajustadas.

Por último, a reforma constitucional de 1988, que teoricamente deveria institucionalizar uma descentralização fiscal associada a um novo padrão nas relações entre as esferas de poder, apresentou resultado líquido estável para o Estado de São Paulo no que diz respeito a sua receita disponível;³¹ além do que passou a sofrer também as consequências do início de um movimento político de “reação” por parte do governo federal frente ao processo de descentralização, principalmente a partir de 1990/91, no governo Collor de Mello, com corte substantivo das transferências não constitucionais.

31 Sobre isso estamos identificados com os trabalhos de Afonso (1994) e Afonso (1997, 1998).

De fato, se o biênio 1989/90 foi marcado, de um lado, por uma recuperação das receitas com relação aos anos anteriores, pois o PIB havia crescido cerca de 3,6%, provocando uma expansão não só do ICMS em 28,7% e do conjunto das receitas tributárias, mas também das transferências do governo federal (em especial, no tocante às mudanças relativas ao recolhimento do IRRF, que cresceu cerca de 145%), por outro lado, tais ganhos foram comprometidos não só com o aumento do percentual das transferências que o governo de São Paulo teve que efetuar para os municípios (que cresceram cerca de 56% entre 1988 e 1990) como também com a redução das transferências não constitucionais do governo federal, principalmente pós-1991 – tais como os recursos do Fundesp e Fundes –, ou ainda com a obrigação de pagamento de 25%, relativo aos débitos acumulados do setor público paulista junto à União, devido aos compromissos externos realizados nos anos 80.

Portanto, ao lado do crescimento de 17% das receitas disponíveis – entre 1988 e 1990 –, as despesas cresceram cerca de 32,5%. A “aparente melhora” das finanças paulistas expressa no crescimento dos gastos com pessoal e investimentos (conforme Tabela B do Anexo) **só foi possível com a ampliação nesse período das operações de crédito, as quais passaram de 8,7% da receita disponível para 13,8%, e, principalmente, com o aumento de déficits orçamentários, cuja participação também cresceu de 20,2% da receita disponível para 29% (conforme Tabela F do Anexo).** Com isso, ambos – déficit e endividamento – totalizaram mais de 40% da receita disponível em 1990.

Nessa perspectiva, o resultado das modificações propostas pela Constituinte não alterou o aspecto estrutural dos problemas das contas públicas do Estado de São Paulo, especialmente entre 1987/1990: seu resultado líquido, observada a evolução das receitas disponíveis, cresceu apenas 2,5%, enquanto as transferências aos municípios cresceram 58% nesse mesmo período.

Assim, de uma maneira geral, para os estados desenvolvidos – principalmente, São Paulo –, mesmo tendo ocorrido um significativo aumento do potencial de arrecadação própria através do ICMS e uma maior partilha dos recursos federais (por meio de FPE, IRRF), deu-se também um grande aumento das transferências a favor dos municípios, tendo como resultado um baixo saldo líquido entre suas receitas e as saídas via transferências de recursos.

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, no contexto nacional, ganhou proporcionalmente menos espaço na receita disponível, ao contrário do forte avanço que obteve na arrecadação direta, devido ao alongamento da base de incidência do ICMS. Após implantado o novo sistema tributário, passou-se a uma situação na qual o volume das receitas tributárias ficou inferior ao da arrecadação própria; ou seja, transferiram mais recursos para seus municípios do que receberam de participação nas transferências federais. Em outras palavras, São Paulo redirecionou para os seus municípios grande parte dos ganhos que teve com o alargamento da incidência e da arrecadação do ICMS e mais uma parte dos seus recursos próprios.

O mais grave foi que, a partir de 1990/1991, além desse movimento, as receitas do ICMS também foram diminuindo tanto em termos absolutos quanto relativos, quando comparadas às taxas de crescimento do PIB estadual, tendo atingido em 1993 o seu nível mais baixo desde 1985,³² o que resultou numa trajetória descendente da receita fiscal do Estado de São Paulo:

“(...) mesmo os ganhos de receita decorrentes da ampliação da base tributária do ICMS e da redução dos seus prazos de recolhimento, em 1989, não foram suficientes para compensar os efeitos do reduzido crescimento da economia paulista, da inadimplência, da sonegação e das perdas de receita derivadas dos problemas da tributação interestadual” (Rodrigues & Arretche, 1998: 17).

Portanto, neste final da década, o aprofundamento do desequilíbrio fiscal-financeiro do setor público paulista foi resultado: (a) dos efeitos perversos da política econômica restritiva, cuja principal preocupação era limitar tanto a capacidade de endividamento dos estados como o refinanciamento de suas dívidas; (b) de uma reforma tributária de 1988, que implicou a geração de um baixo saldo líquido no que diz respeito à transferências de recursos fiscais, principalmente pós-1990/91; (c) do processo descoordenado relativo à descentralização de vários programas sociais, implicando um enorme crescimento de alguns gastos, sem a definição explícita das novas fontes de financiamento; (d) do corte nos gastos sociais do governo federal; (e) da piora dos resultados financeiros das principais estatais paulistas, acarretando um grande aumento das transferências intraestaduais; (f) do aumento dos gastos com investimentos de 59% *per capita* (entre 1988/89), especialmente

32 Conforme Carneiro (1998: 71), “várias razões explicam o comportamento do ICMS: O efeito Oliveira Tanzi desvalorização real das receitas de impostos por conta da inflação elevada; a inadimplência; a sonegação e também a guerra fiscal, prática deliberada de isenções por parte dos estados, decorrente da falta de uma coordenação eficaz do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).”

nos programas sociais, e pressionando a ampliação de um resultado primário negativo; (g) do aumento da participação do pagamento de juros e amortizações da dívida, os quais cresceram cerca de 40% entre 1987/90; (h) da crise dos anos 90, ocasionando uma desaceleração do ritmo de crescimento da receita fiscal do Estado de São Paulo, especialmente da receita disponível.

O conjunto destes fatores acirrou a pressão na execução financeira do Tesouro do Estado de São Paulo, ampliando seu desequilíbrio fiscal-financeiro neste final dos anos 80, com a formação de enormes déficits orçamentários, atrasos de pagamento e sistemáticas operações AROs junto ao Banespa; interferindo também no crescimento do endividamento e no próprio estoque de sua dívida, cuja trajetória estava apoiada na evolução das taxas de juros.

O aprofundamento deste desequilíbrio financeiro, com ampliação do déficit e do aumento dos custos de rolagem do estoque da dívida, implicou maior crescimento do endividamento de São Paulo – que cresceu, somente na administração direta, cerca de 332% entre 1988 e 1994 (conforme Tabela C do Anexo). A dívida das empresas estatais, apesar de apresentar participação decrescente no conjunto do endividamento, possuía, em termos absolutos, valores bastante elevados. Dado que grande parte dele era avalizada pelo Tesouro estadual, acabou por onerar os limites do endividamento do Estado.

De uma maneira geral, para todos os estados e principalmente para aqueles que tinham um volume elevado de endividamento, como era o caso de São Paulo, a elevação da participação de suas dívidas “na Dívida Líquida do Setor Público, ocorreu justamente no período posterior à promulgação da Constituinte de 1988” (Almeida, 1997: 15) – inclusive os municípios.

A partir de 1990, o único caminho para que eles cobrissem seus déficits e renegociassem parte de suas dívidas era por meio da expansão da dívida mobiliária, com a colocação de novos títulos públicos estaduais no mercado financeiro; ainda que, conforme já dissemos, as restrições do Senado e do próprio governo federal eram cada vez maiores: (conforme Tabela C do Anexo).

Isto obrigava o governo paulista a financiar-se através da colocação de títulos públicos no mercado financeiro, uma fonte cara e instável em função dos problemas de credibilidade/risco do setor público e da evolução das taxas de juros. Entre 1988 e 1992, a dívida mobiliária cresceu cerca de 189%.

O crescimento desequilibrado desta dívida abriu condições para maior desagregação das contas no início da década de 90: de uma participação de 23,1% do estoque da dívida total da administração direta, em 1986, a dívida mobiliária passou para 28,6% em 1990; 29% em 1991; 31,3% em 1992; 35,5% em 1993; e 37,4% em 1994.

Essa mudança no perfil da composição da dívida de São Paulo e da maioria dos estados mais desenvolvidos determinou sua evolução de forma diferenciada: enquanto no período 1983/88 seu crescimento foi mais lento (com participação em média de 2,1% do PIB paulista), no período 1989/93 ela cresceu num ritmo muito maior e desequilibrado (em média cerca de 4,4% do PIB), acompanhando basicamente a evolução das taxas de juros, mesmo após a implementação das principais propostas da Constituinte de 1988. Foi significativo o fato de que com exceção de alguns anos (1987, 1988, 1992 e 1993) as operações de crédito aconteceram sempre num patamar próximo ou inferior ao nível das despesas financeiras efetuadas, sugerindo portanto que tanto o endividamento como o crescimento da dívida estiveram “colados” na evolução das taxas de juros (Gráfico 2).

O endividamento nos anos 90 – quer seja através da dívida de curto prazo, em especial a bancária, mas principalmente a mobiliária – foi explosivo, tornando-se um grande foco de instabilidade financeira para o governo, ao mesmo tempo em que estava subordinado às próprias vicissitudes da política monetária do governo federal. Conforme Almeida (1997), a evolução da dívida mobiliária dos principais estados esteve, por sua vez, vinculada à evolução das taxas de juros. Mesmo nos momentos em que ocorreu uma elevação da capacidade de tributação do governo paulista, as condições de rolagem, dado o seu alto custo financeiro, não permitiram maior estabilização no crescimento do estoque dessa dívida.

Certamente, este agravamento das finanças do Estado de São Paulo deteriorou inclusive a capacidade política e administrativa dos seus governadores de avançar no processo de descentralização simultâneo à implementação dos projetos da Constituinte: tiveram que reforçar as negociações com o governo federal a fim de resolver seus problemas de governabilidade. Alterou-se também o padrão das relações intergovernamentais, restringindo os governadores tanto do ponto de vista da sua “autonomia” na administração de seus programas, como na sua capacidade de implementar gastos com investimentos relativos ao processo de descentralização.

O conflito Sarney e Quércia ilustra essa situação.³³ O governo federal exigiu o pagamento de 25% da dívida externa, bloqueando as contas das principais estatais paulistas: “(...) por ordem do ministro da fazenda, foram bloqueadas as contas da Eletropaulo no Banco do Brasil em função do não pagamento pela empresa de 25% da sua dívida externa vincenda em 1988, tal como fora determinado no começo do ano. Nos vencimentos o banco do Brasil havia honrado os pagamentos (junto aos credores externos) mas não obtinha a contrapartida em cruzados da empresa. (...) Seguir-se a Eletropaulo, a Cesp, a Fepasa, a Dersa, o Metrô etc.” (Kugelmas, 1989: 99).

Além disso, o governo paulista também foi duramente atingido quando a União voltou a cobrar o pagamento das suas dívidas e das empresas estaduais sob o risco de terem suas contas bloqueadas não somente no Banco do Brasil, mas em todas as agências financeiras.

De maneira geral, “em relação às dívidas contraídas no passado, especialmente aquelas que o governo central teve que honrar os avais à dívida externa das administrações estaduais e municipais, o Tesouro Nacional conseguiu receber juros e fixou um cronograma para o principal, ainda que negociado em 20 anos. Em 1990 pela primeira vez, os governos subnacionais reembolsaram ao Tesouro Nacional cerca de US\$ 700 milhões” (Afonso, 1994: 40).

No final dos anos 80, num cenário de grande desagregação das finanças estaduais, a exacerbação das contradições entre “autonomia” das esferas subnacionais de poder, em sua dimensão fiscal/tributária e administrativa, e os entraves financeiros, além da instabilidade econômica e a política econômica recessiva contribuíram de forma decisiva para o esgotamento do processo de descentralização político-institucional. A tensão entre esses

33 Conforme análise de Guilherme Leite da Silva Dias (1995: 78): “O conflito se desdobra em três frentes: o limite permissível de endividamento dos estados e municípios; redução do direito de rolagem da dívida externa dos governos estaduais; e nas discussões das propostas orçamentárias a partir de 1989. Em fins de 1987 e início de 1988 evidencia-se um primeiro episódio nítido do que será rotina daí por diante, o enfraquecimento da base político-partidária que sustenta o governo Sarney a partir do PFL e a formação do Centrão. A pressão desse grupo vai obrigar o governo Central a flexibilizar as regras de congelamento dos empréstimos dos governos estaduais e municipais em maio de 1988, junto com a aprovação do mandato de cinco anos para o presidente. Na rolagem da dívida externa o conflito é muito mais nítido com o Estado de São Paulo quando, a partir de 1987, a União volta a exigir um pagamento parcial; em junho de 1988, depois de muita mobilização das classes empresariais de São Paulo, o governo concordou em pagar os débitos em atraso dentro de certos limites. Na negociação do orçamento de 1989 (...) configura-se novamente o conflito, através da proposta conhecida como ‘desmonte’ em que o executivo central procurava eliminar as transferências voluntárias (convênios) de recursos para estados e municípios e o reinício da cobrança de 25% do estoque da dívida externa. Este fato foi tomado pelas oposições lideradas pelo PMDB e pelos governadores como uma tentativa de anular as medidas descentralizadoras da nova Constituição. O substitutivo apresentado pelo relator foi aprovado pela Câmara, cancelando em essência a operação desmonte e comprometendo em muito menos extensão a receita dos estados mais endividados externamente, enquanto que para os estados menos endividados a União rolava integralmente a dívida externa.”

dois movimentos se, de um lado, reafirmou o papel dos governadores como líderes do movimento de resistência ao regime militar, como à política econômica de ajuste recessivo dos anos 80, de outro lado, fragilizou-os no que diz respeito a sua capacidade política, na medida em que se viram obrigados também a negociar sistematicamente com o governo federal o bloqueio de suas contas (1988/89), novas linhas oficiais de financiamento (1987), federalização de suas dívidas e/ou encargos financeiros (1987/88), socorro para suas instituições financeiras (1986/87), ampliação dos limites da sua capacidade de endividamento (1987/89), rolagem da dívida interna, flexibilização da rolagem da dívida externa (1985/86) etc.

Ao mesmo tempo em que esse padrão de relacionamento mantinha, ainda que precariamente, as bases de um desgastado pacto federativo, também inviabilizava as possibilidades de construção de uma nova institucionalidade que fosse a base de um novo pacto federativo e com outro padrão de relacionamento entre as diferentes esferas de poder, caracterizando um novo quadro político, uma vez concluídas as reformas.

CAPÍTULO 2

ANOS 90: CRISE ECONÔMICA, OS ACORDOS COM A UNIÃO E OS EFEITOS DA EXPLOSÃO DO ENDIVIDAMENTO DO TESOIRO PAULISTA NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

À chegada dos anos 90, com um novo quadro político-institucional, dois fatos aprofundaram os desequilíbrios financeiros de São Paulo. De um lado, a generalização da recessão econômica (1990/92), que atingiu particularmente os estados mais industrializados, articulada a uma política de aperto monetário e a uma política fiscal voltada ao combate da inflação (mas que sustentava regras restritivas de acesso aos novos financiamentos); e de outro, a natureza dos acordos organizados pelo governo federal envolvendo o pagamento das dívidas dos estados, com o objetivo de controlar o déficit público, resultando para alguns, paradoxalmente, no maior descontrole do ritmo de crescimento de suas dívidas, principalmente da mobiliária e da bancária.

2.1 A crise dos anos 90 e a política fiscal do governo de São Paulo

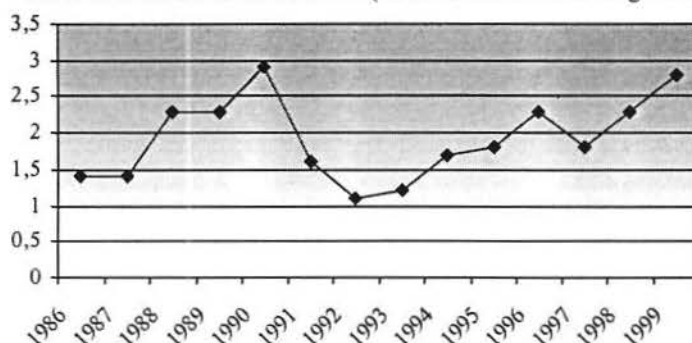
A deterioração financeira de São Paulo chegou no seu ápice nesta primeira metade dos anos 90, agravada pelos efeitos das novas medidas da política econômica, tais como o esgotamento das já escassas linhas de crédito (principalmente da CEF e do BNDES), diminuição das receitas fiscais, além de um drástico corte nos gastos federais, em especial nos programas sociais.

O Tesouro paulista sofreu, durante os três primeiros anos desta década, uma queda de 24,5% das receitas do ICMS e de 57% das transferências correntes da União. Mesmo tendo recuperado um pouco em 1993, não foi o suficiente para alcançar o patamar de arrecadação de 1986¹ (portanto, antes mesmo da Constituinte de 1988) – Conforme Gráfico 12.

¹ Ou seja, entre 1990 e 1994, ocorreu um decréscimo de (-13,0%); e, uma vez que em 1993 o valor arrecadado do ICMS foi o mais baixo desde 1986, sua recuperação de 1994 colocou-o apenas no patamar de 1991.

Gráfico 12

Transferências Correntes da União (constitucionais e não obrigatórias)



Fonte: Tabela A do Anexo.

Tabela 23

Evolução de alguns Indicadores de Finanças do Estado de São Paulo
Taxas de crescimento – 1990/1993

<i>Indicadores</i>	<i>Taxas de crescimento (Em %)</i>
Receita Total	-2,8
ICM	-24,5
Transf. Correntes da União	-57,0
Despesa Total	2,7
Pagamento de Dívidas	56,0
Pessoal	-30,0
Investimento	52,5
Transferência Município	-26,1
Transf. às Empresas	11,3

Fonte: Tabelas A e B do Anexo.

Conforme análise de Rodrigues & Arretche (1998: 17):

“o comportamento desse tributo (ICMS) foi o principal responsável pela trajetória descendente das receitas estaduais paulistas. Mesmo os ganhos de receitas decorrentes da ampliação da base tributária do ICMS e da redução dos seus prazos de recolhimento, em 1989, não foram suficientes para compensar os efeitos do reduzido crescimento da economia paulista, da inadimplência, da sonegação e das perdas de receita derivadas dos problemas da tributação interestadual.”

Pelo lado do Fundo de Participação dos Estados, ele cresceu no ano de 1989 cerca de 16,3% com relação a 1988, porém já em 1990 sofreu um decréscimo substantivo de (-54,0%), não se recuperando mais até 1994.

Parte desta enorme queda das transferências também pode ser explicada na medida em que, na definição do FPE, o coeficiente individual de São Paulo (que é um índice arbitrado por Lei Complementar fixando a parte correspondente de cada estado) não se alterou desde 1989, não tendo incorporado portanto as modificações da economia paulista que ocorreram no Estado de São Paulo durante os anos 90.²

No caso das transferências conveniadas, o corte também foi grande, especialmente na área da saúde (Fundes), cuja queda ocorrida entre 1990 e 1991 foi de aproximadamente 83%.

Conforme Carneiro (1998: 72):

“(...) essas transferências (constitucionais mais convênios) que em 1988 representavam 10,3% das receitas estaduais, passaram a 6,6% em 1994; elas porém cresceram até 1990, sustentadas pela elevação das transferências do IRRF, bem como por ter iniciado, naquele ano, a cobrança do imposto sobre Produtos Industrializados/Exportação (IPI/Exportação). Esse crescimento só não foi maior em virtude da estagnação do aporte de recursos transferidos via convênios, principalmente nas áreas de saúde (Fundes) e educação (Fundesp).”

Em 1993, a pequena recuperação das finanças do setor público paulista colocou as receitas no mesmo patamar de 1990. Isto em função tanto do crescimento da economia naquele ano e do esforço de arrecadação (fazendo com que o ICMS crescesse cerca de 15%, e as transferências constitucionais, 23%), como pela mudança da política econômica do governo federal (substituição do governo Collor pelo governo Itamar Franco), o que provocou o crescimento de 112% das transferências de convênios, especialmente daqueles relativos ao Fundesp e ao Fundes.

No entanto, diante do crescimento das despesas de 22% entre 1991 e 1993, – capitaneadas pelos gastos financeiros e com investimentos– o pequeno crescimento das receitas mostrou-se insuficiente para alterar a tendência de desequilíbrio desses anos: ampliação do déficit orçamentário e dos empréstimos . Este saltou entre 1990 e 1993 de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 3,2 (Tabela A do Anexo).

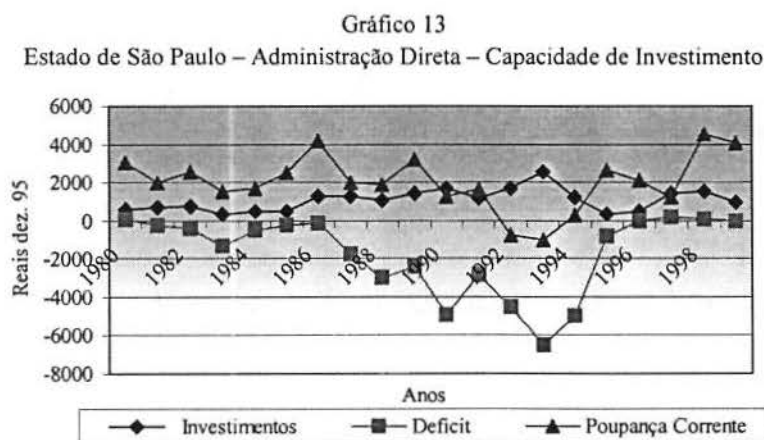
2 Para calcular o FPE de cada estado, multiplica-se este coeficiente individual, definido pela Lei Complementar 62/89 pelo valor do FPE total. No caso de São Paulo o coeficiente que vigora desde então é de 1,000.

Nesse quadro – como já vimos –, a inflação atuava de maneira decisiva não só na valorização financeira da receita, mas também na desvalorização de algumas despesas, como por exemplo os gastos com pessoal, e no próprio financiamento de parte do déficit.

Conforme Novaes, Bonini & Quadros (1999: 15):

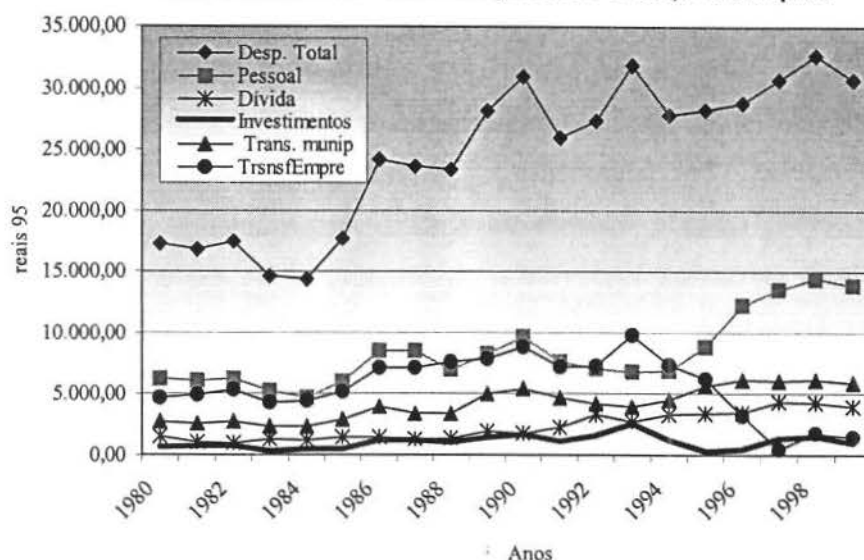
“esse comportamento das despesas com pessoal é indicativo de que provavelmente estes gastos foram mais facilmente administrados pelo governo no período de alta inflação. As elevadas taxas de inflação permitiram reduções na folha de pagamentos, por acarretar perdas significativas no valor real dos salários e também pela correção abaixo da inflação dos salários de algumas categorias do funcionalismo.”

Assim, entre 1990 e 1994, os desequilíbrios financeiros do governo de São Paulo se agravaram em função de: a) diminuição da receita fiscal, especialmente do ICMS e das transferências da União, e conseqüentemente de uma substantiva queda da poupança corrente do governo, frente ao novo perfil dos gastos; b) manutenção das despesas em patamar elevado – puxadas pelos gastos com investimentos (Gráfico 13) e maior pagamento de juros, resultando em enormes déficits, como por exemplo o de 1993, que se situou em 50% da receita disponível; c) descontrole da dívida interna, a qual cresceu, nesse período, cerca de 192% (conforme Tabela D do Anexo e Gráfico 7), especialmente da dívida mobiliária e bancária, as quais continuaram crescendo em função dos elevados custos financeiros de refinanciamento.



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 14
Estado de São Paulo – Administração Direta –Evolução das despesas



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (vários anos) – Elaboração própria.

Nesse período, essa “piora” das condições financeiras de São Paulo influenciou o volume dos gastos sociais³: além de diminuírem em termos absolutos, eles tiveram também uma queda com relação à sua participação nas despesas totais. Ademais foi realizado também um grande ajuste nas despesas com pessoal, privilegiando o pagamento dos juros da dívida (conforme Gráficos 7 e 7.1).

Conforme Carneiro (1998: 73):

“O novo perfil dos gastos ficou mais nítido a partir de 1992, quando as despesas com pessoal permaneceram em nível inferior ao dos anos anteriores, enquanto as despesas totais, capitaneadas pela dívida e pelas despesas correntes ficam em patamar mais elevado. Em 1993, ano em que as despesas estaduais atingiram o nível no período em análise, essa tendência se concretiza: as despesas correntes (principalmente as de custeio e transferências à administração indireta) atingiram o patamar de 47% das despesas estaduais; os investimentos corresponderam a 8%, bem próximo dos 8,7% da dívida; e as despesas com pessoal, que se situavam historicamente em cerca de 30%, caíram para 22,4%.”

3 Considerando as áreas de educação, saúde, saneamento, assistência/previdência e habitação, da administração direta, incluindo as transferências para as empresas estatais.

Quando ocorreu um aumento das receitas em 1993, em função da alienação de bens realizada pelo governo paulista,⁴ os gastos também se recuperaram com um ritmo de crescimento maior, de aproximadamente 16,0%, resultado do aumento dos gastos com investimentos em 47% e 35,3% das transferências à administração indireta (empresas), diminuindo as despesas com pagamento da dívida (-16,%). Tal situação reverteu-se parcialmente em 1994, quando ocorreu novamente uma mudança na composição dos gastos, com queda de cerca de (-12,5%), e o pagamento das dívidas voltou a crescer cerca de 19% (conforme Tabela B).

Nesse contexto, ocorreu uma reversão do peso dos gastos sociais em função da necessidade de pagamento das dívidas, resultado da política e das condições de refinanciamento do estoque das dívidas anteriores. Mesmo assim, entre 1990 e 1994, cresceram, cerca de 190%, os gastos com habitação e 164% os gastos no setor de saneamento – em função do aumento das receitas próprias da Sabesp (conforme Tabela G do Anexo); estabilizaram-se as despesas com saúde – por conta da determinação constitucional de universalização do acesso aos serviços (apesar de ocorrer uma queda significativa das transferências federais em aproximadamente 78%) – e com educação, apesar da diminuição de 20% dos recursos estaduais em 1991.

Assim, em que pese o aprofundamento dos desequilíbrios na execução orçamentária, com enorme crescimento do déficit e da dívida, o governo de São Paulo, nesses anos, consolidou seu papel de prestador de serviços e, em alguns casos, ampliou suas responsabilidades através da implementação de alguns programas sociais, principalmente em educação, saúde e saneamento – setores em que o governo federal reduziu drasticamente sua participação (conforme Tabela 25), os quais representam cerca de 40% do conjunto dos gastos sociais. Este aumento da participação do Estado de São Paulo no gasto social ocorreu seja do ponto de vista da origem dos recursos como da própria responsabilidade pelo gasto (Médici, 1996).

4 O governo Fleury, em 1993, na busca de compensar a grande queda de suas receitas fiscais, tentou equilibrar suas finanças vendendo os ativos de empresas estaduais, especialmente da CESP e do Banespa, resultando num aumento das receitas de capital da ordem de R\$ 4,8 bilhões (dezembro de 1995), evitando assim uma maior queda de suas receitas.

Tabela 25
Brasil: Evolução do Gasto Social Federal, por Área (1989/1993)
1989= 100

Áreas	1989	1990	1991	1992	1993
Saúde	100	71,2	59,2	52,2	68,6
Educação	100	79,1	57,0	49,2	73,1
Trabalho	100	233,7	160,5	150,1	103,7
Assistência	100	55,7	106,6	158,4	209,8
Previdência	100	86,9	77,8	84,1	119,0
Alimentação	100	95,4	50,3	15,3	50,7
Saneamento	100	78,4	93,1	67,5	67,8
Habitação e Urbanização	100	86,9	148,6	132,2	88,8

Fonte: Ipea/DIPOS. Evolução do Gasto Social Federal. *Folha de São Paulo*, 22 mar. 1997.

2.2 Os movimentos de negociação da dívida paulista com o governo federal e a trajetória explosiva do endividamento

A crise dos mecanismos de financiamento do setor público paulista foi sancionada pelo governo federal especialmente no que diz respeito à administração do estoque dos seus passivos bem como dos seus mecanismos de auto-alimentação. Durante a fase de crescimento desordenado da dívida, muitas foram as gestões entre as esferas de governo com o objetivo de “equacionar” tanto os problemas relativos ao estoque da dívida, como o ritmo “descontrolado” de seu crescimento. Nesse sentido foram realizados vários acordos, como o de 1989, 1991, 1993 e, por último, o de 1997.

Visava-se em cada um deles, com maior ou menor intensidade (dadas as condições de cada momento) a implementar uma política de “acerto de contas”, em que teoricamente deveria ser sistematizado o valor líquido global de todas as modalidades de dívida, com o objetivo de que fosse adotado um procedimento único do seu refinanciamento, não só para São Paulo, mas para o conjunto dos estados e municípios.

Aos poucos, os governadores e prefeitos – diante das dificuldades em solucionar seus desequilíbrios fiscal-financeiros – passaram a assumir uma nova postura frente ao refinanciamento deste estoque acumulado de dívidas, na medida em que buscavam processos de negociação mais transparentes e institucionalizados, em que fosse respeitada a especificidade de cada região.

Nesse sentido, durante esses anos, foi se tornando prioritária na estratégia de negociação dos estados – em especial de São Paulo – a preocupação de que os problemas

não poderiam ser resolvidos isoladamente em cada região e que tampouco era possível manter uma política de rolagem do estoque da dívida de forma homogênea e nas mesmas condições existentes durante os anos 80.

Nessa perspectiva, o primeiro acerto com o governo federal com essas características ocorreu em 1989 com a Lei 7976, que, como já vimos anteriormente, representou um avanço na medida em que se tentou equacionar uma solução financeira para as dívidas considerando seus aspectos mais gerais e de longo prazo.

Naquele momento, foram refinanciadas, pelo Banco do Brasil, pelo prazo de vinte anos, com cinco de carência, as dívidas dos estados junto ao Tesouro Nacional. Estas eram relativas ao pagamento da dívida externa, realizado através dos Avisos MF 30, e ao refinanciamento das operações de crédito realizadas em 1987 (pela Lei 1614), consolidando um processo importante para os estados, na medida em que o Governo Federal repassou para eles as mesmas condições de financiamento (correção e juros) obtidas nas negociações com os credores internacionais. Muito embora isto, por si só, não tenha resolvido a situação do conjunto do passivo do setor público paulista, o qual cresceu aceleradamente após 1988.

Durante o governo Collor, o Banco Central, longe de compreender a natureza dos desequilíbrios financeiros e numa perspectiva “cega” de limitar as possibilidades de financiamento dos estados e municípios através de um duro ajuste fiscal, implementou a Resolução 1718/90 que limitou as operações de empréstimos e financiamentos aos saldos existentes em 31 de dezembro de 1989, determinando que as instituições financeiras só poderiam renovar até o limite de 80% das parcelas do principal das dívidas a vencer. Porém, deixou de fora desse “congelamento” as operações Aros e os empréstimos da CEF e BNH.

Paralelamente, o Senado Federal, através da Resolução 58/90, também impôs limites mais estreitos, restringindo o conceito de “margem de poupança real” e, especificamente, tetos para o pagamento de juros e amortizações.

Na mesma direção, e também sem sucesso, o governo Collor ainda tentaria implementar a Lei 8388, em 1991, que estabelecia⁵ “(...) o refinanciamento dos saldos

⁵ Conforme as Resoluções 1775 de 6 de dezembro de 1990, a 1748 de 30 de agosto de 1990 e a 1717 de 25 de maio de 1990. Após negociações com os governadores, foi definida – mas nunca implementada – a Lei 8388/91, em que a União assumiria a dívida dos estados, o prazo de pagamento seria de 20 anos, sem carência, com juros de 6% reais ao ano, em que seria adotado também um programa de consolidação da dívida mobiliária, além do estabelecimento de limites para o comprometimento de receitas com o pagamento dos encargos da dívida.

devedores das dívidas estaduais contratadas com os agentes financeiros federais (conhecidas como extra-limites), bem como das dívidas mobiliárias e fixava limites de comprometimento das receitas com o pagamento com os encargos da dívida” (Lopreato, 2001: 14).

De toda essa negociação, o resultado prático para os estados, foi a substituição pelo Bacen dos seus títulos estaduais – com problemas de colocação no mercado financeiro – por títulos federais, com o objetivo de reduzir as contas dos estados e dos bancos estaduais com o carregamento dos papéis e conseqüentemente com o refinanciamento de suas dívidas, muito embora esse mecanismo de federalização não tenha interferido na lógica que fazia crescer enormemente o estoque das dívidas dos governos estaduais.

A terceira tentativa foi em 1993 (Lei 8727), quando ficaram acordadas novas diretrizes de refinanciamento dos saldos devedores existentes em junho de 1993, pelo Tesouro Nacional, e das operações de crédito contratadas até 1991 junto às instituições financeiras federais.⁶

Neste acordo, ficaram acertadas as diretrizes do refinanciamento pelo Tesouro Nacional da dívida dos governos subnacionais e das operações de crédito junto às instituições financeiras federais com a recomposição do prazo de pagamento no período de 20 anos, prestações mensais e taxa de juros equivalentes à média ponderada dos contratos originais; sendo que o limite de comprometimento das receitas com os encargos da dívida seria de 9% da receita líquida real para 1994 e 11% após 1995.⁷

Pela primeira vez, obteve-se como resultado de um acordo um efetivo alongamento do perfil da dívida, estabilizando o ritmo do seu crescimento e diminuindo o peso dos encargos financeiros. Mais do que isso, alteraram-se as condições do refinanciamento do estoque da dívida, refletindo num comportamento mais estável no decorrer dos anos seguintes, mostrando um novo perfil de alongamento, novos limites de comprometimento

6 Com prestações mensais e taxas de juros equivalentes à média ponderada dos contratos originais.

7 Além disso, do valor obtido pela aplicação do limite, os estados e municípios poderiam ainda reduzir: a) o pagamento relativo da dívida externa; b) o refinanciamento da dívida junto ao FGTS; c) dívidas junto ao INSS; e d) obrigações refinanciadas. Portanto, a diferença entre o somatório desses pagamentos e o limite do comprometimento das receitas deveria ser utilizado no pagamento das prestações do refinanciamento e no resgate da dívida mobiliária, contribuindo para definir a percentagem de rolagem autorizada para cada estado e município. Conforme Almeida (1997), se o “limite for insuficiente para cobrir o pagamento das prestações da dívida com base na Lei 8727, o excedente é automaticamente incorporado ao estoque da dívida a ser refinanciada por um período adicional de 10 anos.”

das receitas, novas condições de refinanciamento dos juros rolados, bem como a retomada dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas durante o governo Collor.

No entanto, para o governo de São Paulo, nessas duas negociações, particularmente na de 1993, o resultado foi pouco expressivo, no que diz respeito à limitação/estabilização do ritmo de crescimento do estoque de sua dívida. Isto porque esse refinanciamento, por exigência do Ministério da Fazenda, não considerou todos os componentes da dívida, especialmente da mobiliária e da bancária (sendo que esta última foi negociada em 1992, envolvendo apenas o governo paulista e o Banespa), tampouco grande parte dos contratos com o setor privado, não equacionando portanto problemática relacionada ao ritmo de crescimento do estoque da dívida e nem alterando as condições dos custos financeiros de seu refinanciamento.

Nesse sentido, para os estados e municípios mais desenvolvidos, essa negociação ficou prejudicada, em primeiro lugar pelo tempo de espera (de 1990 a 1993 as dívidas cresceram aceleradamente em função das taxas de juros); em segundo lugar, porque deixou de lado as componentes – não só as de maior peso no crescimento do seu estoque, mas as mais desestabilizadoras; dívidas que, “abandonadas” na negociação, continuaram sendo refinanciadas nas piores condições, com taxas de juros subordinadas à lógica da política monetária.

Para os estados menores, com determinado perfil de endividamento, o acordo de 1993 promoveu um certo alongamento do perfil de suas dívidas, estabilizando o seu ritmo de crescimento com a diminuição do peso dos encargos sobre as receitas fiscais, com novas condições de refinanciamento dos juros rolados etc.

Porém, principalmente para São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, onde se concentrava a maior parte da dívida mobiliária (mais de 90% do estoque), conforme Tabela 26, as condições de rolagem continuavam a ser as mais perversas. Depois disso, ficaram ainda piores, determinando o ritmo de crescimento do estoque da dívida no seu conjunto, diferentemente do restante dos outros estados e municípios.

Particularmente para São Paulo a dívida mobiliária saltou de R\$ 8,9 milhões em dezembro de 1993 para R\$ 16, 1 milhões em dezembro de 1995 (Reais de dezembro de 1995), num momento em que as despesas caíram cerca de 9%, e as despesas disponíveis cresceram aproximadamente 47%.

Tabela 26
Distribuição da dívida mobiliária entre os principais Estados %

UF	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
São Paulo	37,7	37,3	40,7	40,3	42,8	42,5	41,5
Rio de Janeiro	17,1	16,6	14,9	14,4	13,8	13,5	13,1
Minas Gerais	20,0	21,0	20,8	20,8	20,2	20,0	19,4
Rio Grande do Sul	16,5	16,6	15,3	15,3	15,0	14,9	14,5
Total	91,3	91,5	91,7	90,8	91,8	90,9	88,5

Fonte: *Boletim de Finanças Estaduais e Municipais* (vários anos).

Conforme Almeida (1997: 36):

“Os estados menos desenvolvidos foram beneficiados porque grande parte de sua dívida fundada foi passível de renegociação. A parcela da dívida correspondente à lei 8727/93, corresponde, em média, a 46,8% da dívida fundada destes estados, e o total da dívida renegociada junto ao Tesouro nacional a 69,84% (e 7,46% e 11,44%, respectivamente, para os grandes estados). A grande participação de dívida renegociada com base na lei 8727/93 nestes estados não surpreende, considerando-se a fragilidade da base fiscal destes estados e portanto a dificuldade de alavancar recursos no mercado(...). **Nos grandes estados, a dívida renegociada não é, em média, menos importante em termos absolutos que nos estados menores. Mas a magnitude de sua dívida total (...) e principalmente de sua dívida mobiliária tornam pouco significativa a participação das dívidas negociadas. Esta diferença na composição do estoque da dívida implica um grau de vulnerabilidade maior à elevação das taxas de juros (...). Isto porque uma maior participação de dívidas negociadas no total representa maior capacidade de rolar parcela de juros sem o crescimento exponencial do principal, dado o limite de comprometimento de receitas**” (Grifos nossos).

Portanto, a forma como foi feita a rolagem das dívidas determinava em grande parte as taxas de juros, seu próprio ritmo de crescimento e o nível de comprometimento das receitas com o pagamento dos encargos.

Tabela 27
Composição da dívida fundada (1995)

Estados	Dívida negociada	Dívida mobiliária	Outras
São Paulo, RJ, MG e RGS	11%	61%	28%
Demais estados	65%	12%	23%

Fonte: Almeida (1997).

Além disso, um outro fator fez expandir a dívida mobiliária. Por um problema “técnico de interpretação” no Congresso, essa dívida assumiu um crescimento acelerado

frente à elevação das taxas de juros reais. Embora a emenda Constitucional de março de 1993 tenha proibido os estados e municípios de emitir papéis com a finalidade de rolar os juros da dívida mobiliária, o que os obrigaria a pagar os juros da dívida e amortizar uma parcela do principal a ser determinada pelo Senado, com exceção do refinanciamento do principal da dívida atualizada e para o pagamento das precatórias judiciais, a resolução do Senado ficou inócua diante da “natureza dos títulos que compunham a dívida mobiliária, na medida em que eram corrigidos pela taxa de overnight **sem distinção entre o principal e os juros**” (Almeida, 1996: 24). Ou seja, o próprio Senado Federal, que possuía a prerrogativa constitucional de autorizar as emissões e os resgates de títulos, interpretou a expressão “principal devidamente atualizado” como a correção nominal dos títulos pela taxa “over”, facultando com isso não só a rolagem do principal, como também dos juros reais.⁸

Conforme Almeida (1997: 24-25).

“A resolução do Senado define como principal devidamente atualizado o valor da emissão corrigido pelo fator de atualização próprio da espécie de título (...). Como não há um fator de atualização específico para o principal, a legislação tem permitido que a rolagem da dívida inclua os juros. Este fato pode ser apontado como um dos responsáveis pelo crescimento explosivo da dívida mobiliária, além da própria elevação das taxas de juros real.”

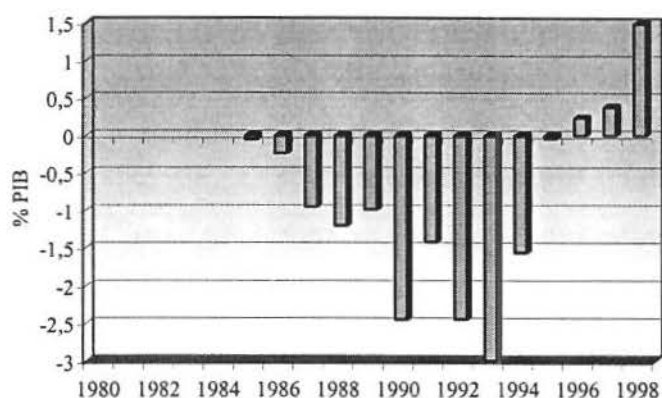
Portanto, o resultado líquido dessas negociações com o governo federal (com Lei 8727/93) atendeu basicamente aos interesses dos estados menos desenvolvidos, na medida em que acabou resultando em maior estabilidade do perfil do estoque de suas dívidas, promovendo seu alongamento e, nesse sentido, estabilizando o componente financeiro do endividamento estadual e estabelecendo limites ao comprometimento das receitas com pagamento de encargos. Parte deles pôde, assim, retomar o pagamento de suas obrigações e com isso aliviar a pressão sobre os agentes financeiros federais.

Porém, para São Paulo, como não foram definidas as condições de rolagem para todo o estoque da dívida, mesmo com o crescimento do pagamento de juros e as amortizações nesse início dos anos 90, pouco houve de ajuda no tocante à estabilização do ritmo de crescimento do seu endividamento. Ao contrário, sua dívida mobiliária explodiu, por conta do seu custo financeiro de refinanciamento, puxando o crescimento do seu conjunto: entre 1992 e 1996, a dívida total cresceu cerca de 151% (Tabela C do Anexo.).

⁸ Sobre isso, ver *Boletim do Banco Central* (1995: 86).

Ao não incorporar a dívida mobiliária e a bancária na renegociação global, o tamanho de seu estoque ficou condicionado ao ritmo de crescimento de ambas – principalmente pós-1995, quando a dívida mobiliária se expandiu – mas subordinada às suas próprias condições de rolagem e os efeitos da política macroeconômica do governo federal, conforme vimos no capítulo anterior.

Gráfico 15
Resultado Primário/PIB paulista



Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (vários anos)/Fundação Seade – Elaboração própria.

Para o conjunto dos estados da federação “a questão é que o crescimento acentuado da dívida mobiliária nos anos 90 não pode ser explicada como resultado do financiamento de déficits primários, na medida em que o crescimento do estoque da dívida pode ser associado à capitalização dos juros da própria dívida. Em outras palavras, pode-se dizer que todo o crescimento do estoque da dívida foi absorvido pelo pagamento de juros da dívida e não, portanto, pelo financiamento de déficits primários, o que explica a relação muito próxima entre a taxa de crescimento do estoque da dívida e a taxa de juros real”⁹ (Almeida, 1997: 26).

O crescimento dessa dívida só não foi maior em função das operações do Bacen junto ao Banespa para substituir os títulos estaduais (LFTPs) por títulos federais, o que não deixou de ser uma forma implícita de federalização da dívida, permitindo que o Tesouro Estadual rolasse as suas dívidas aos mesmos custos que o governo federal. Porém, isto não implicava que o estoque da dívida mobiliária junto ao Banespa parasse de crescer. Com

⁹ Embora seja importante não perder de vista as dificuldades fiscais das contas públicas de São Paulo, em que os déficits primários calculados “acima da linha” mostram um resultado diferente daquele calculado “abaixo da linha”, sendo que eles só se tornaram convergentes pós-1994, quando cessaram os efeitos da inflação no regime de contabilização das contas públicas.

isso, o Bacen apenas sancionava a política de rolagem dos juros e do déficit operacional de São Paulo.

Portanto, para São Paulo, o governo federal ao não equacionar seu desequilíbrio financeiro, pelo qual ele teria sido um dos grandes responsáveis durante os anos 80, na medida em que não viabilizou mecanismos de refinanciamento que transformassem o conjunto da sua dívida (acima de sua capacidade de pagamento), em dívidas pagáveis, criou uma série de problemas de desequilíbrio patrimonial, inclusive do próprio Banespa, influenciando diretamente as condições de rolagem dessa dívida junto ao mercado financeiro. Isso fez com que o *spreed* cobrado sobre os títulos obrigasse as instituições financeiras – estaduais e federais – a “carregarem” parcelas crescentes dos títulos estaduais.

Assim, a natureza desse acordo de 1993, a elevação das taxas de juros, o grande crescimento do endividamento junto ao Banespa, o esgotamento das poucas e precárias fontes de financiamento, os crescentes déficits financeiros e não financeiros gerados pelas dificuldades de gestão do gasto público, em um contexto de queda das receitas fiscais e de políticas econômicas restritivas, fizeram expandir o endividamento de curto e longo prazos do Estado de São Paulo – especialmente no tocante à dívida mobiliária – deteriorando suas contas públicas. A dívida fundada passou de aproximadamente R\$ 8,2 bilhões em 1991 para R\$ 32,7 em 1996 (Gráfico 16); sendo que grande parte desse crescimento foi resultado da elevação do custo financeiro de rolagem de antigas dívidas. Nesse período, cerca de 75% do total do seu estoque eram rolados e somente 25% pagos na forma de juros com vencimentos trimestrais.



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (vários anos)/Fundação Seade – Elaboração própria.

De fato, a dívida mobiliária que em 1990 era de R\$ 4,8 bilhões subiu para R\$ 10,9 bilhões em 1994 (em reais de dez./95), apesar de terem sido pagos cerca de R\$ 4,0 bilhões nesse período e não terem ocorrido novos empréstimos, pois estavam proibidos pelo Bacen e pelo Congresso Nacional (simplesmente os novos títulos diziam respeito ao pagamento de outros que já estavam vencendo).

O restante dessa dívida estava concentrado nas mãos de outros bancos – privados e federais. Além dessa dívida de cerca de R\$ 32,0 bilhões em 1994, o governo paulista tinha que pagar também em torno de US\$ 2,5 bilhões em atrasados para as empreiteiras. Essa dívida, que era de R\$ 2,1 bilhões em 1991, cresceu nesses anos por falta de pagamento e não por contratação de novas obras (esses empréstimos foram negociados pela CESP, Eletropaulo e Sabesp, envolvendo o valor de cada uma delas nas respectivas privatizações).

A reestruturação das dívidas do setor público paulista com o Banespa (1992)

A desestruturação financeira do Tesouro paulista desequilibrou a posição patrimonial do Banespa, principalmente em função da natureza da articulação financeira existentes entre eles.

Mesmo após firmado este acordo em 1992 entre o governo de São Paulo e o Banespa, independente da União, mas sancionado pelo Bacen e Conselho Monetário Nacional, essa situação de desequilíbrio patrimonial se agravou ainda mais.

Nos últimos anos, o vínculo existente entre o Tesouro estadual, as empresas públicas e o Banespa se materializou principalmente através dois fatores: na medida em que o Banespa era responsável pelo gerenciamento do fundo da dívida mobiliária, especialmente após 1991, quando passou a exercer o papel de principal financiador dessa dívida mobiliária, tornando-se responsável por sua negociabilidade e liquidez junto ao mercado nacional de títulos públicos; pela articulação de mecanismos financeiros de operações com empréstimos e financiamentos concedidos ao setor público paulista no seu conjunto.

De fato, os problemas de gestão da dívida mobiliária provocaram enormes pressões sobre o Banespa (entre 1990 e 1994), na medida em que foi assim forçado a captar recursos a taxas bastante elevadas para financiar o grande estoque de títulos emitidos pelo Tesouro paulista (LFTP), principalmente após 1993, quando pioraram as condições desses papéis no

mercado financeiro. Isto se deu em função do “fracasso” do Acordo de 1993 e da fragilidade das contas públicas paulistas e do “próprio risco” de crédito embutido nessa dívida mobiliária.

Sua situação só não foi mais grave por conta da política do Bacen (desde 1991) de trocar as LFTPs por LBC e, com isso, dar uma certa folga na medida em que passou a dispor de papéis mais competitivos que propiciassem recursos para o giro da dívida estadual.

Mesmo assim, em várias situações, o Banespa teve que “carregar” seus ativos num patamar elevado, para bancar os títulos que tinham dificuldades de venda no mercado, obrigando-o a buscar sistematicamente socorro no Banco Central, sob a forma de “Empréstimos de Liquidez”.

Porém, foram os empréstimos com operações de crédito que criaram os maiores problemas ao Banespa, já que se concentraram num “único” tomador com dificuldades de honrar seus compromissos: a participação das operações de crédito no setor público estadual passou de 34,4% do conjunto dos empréstimos em 1989, para cerca de 87% em 1993 e 83% em 1994.

Nessa perspectiva, a participação dos empréstimos do Banespa ao governo de São Paulo, em seu conjunto, **saltou de 4 vezes seu patrimônio líquido para 6,5 vezes em 1993, especialmente através de operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)**, sendo que a participação das operações de crédito para o setor público (com relação ao setor privado) saltou de 34,4% para 90,6% nesse mesmo período. O que significava portanto que este banco passava a financiar quase exclusivamente o Tesouro paulista.

De acordo com avaliação do Relatório do Banco Central sobre o Banespa (2000: 11.627):

“O Banespa, ao identificar a estrutura de seus ativos, relata a evolução significativa dos empréstimos ao setor público financiados com recursos próprios, em substituição aos de repasses, refletindo o processo de deterioração caracterizador das finanças do Estado de São Paulo. Tal desequilíbrio vinha forçando o banco a incrementar sua captação por depósitos a prazo e interfinanceiros, prejudicando o perfil de seu *funding*, pelo maior descasamento de prazos entre operações ativas e passivas e pela elevação dos custos de captação”.

O maior problema do Banespa situava-se na esfera da concentração dos créditos concedidos ao setor público em geral, especialmente ao governo de São Paulo e suas empresas (dívida bancária), as quais cresceram significativamente nesse início dos anos 90, por conta dos efeitos da evolução da inflação e das taxas de juros, pois, por motivos de legislação, não foram realizados novos desembolsos desde 1991. Até mesmo o valor das amortizações pagas tornavam-se negativas frente ao estoque da dívida que crescia em função das taxas de juros.

Neste contexto, também em decorrência da crise financeira/fiscal do Tesouro estadual, o Banespa sofreria ainda, de forma significativa, a inadimplência de duas operações de AROS, aprovadas pelo Bacen e Congresso Nacional e realizadas em setembro e dezembro de 1990 (nos valores de Cr\$ 30 e Cr\$ 40 bilhões),¹⁰ as quais não foram totalmente pagas no prazo legal, o que obrigou o Banespa a realizar refinanciamentos de longo prazo ao próprio Tesouro estadual.

Novamente os efeitos da inflação e das taxas de juros, ao desvalorizarem as amortizações e ampliarem o estoque da dívida, fizeram com que na prática o Banespa operasse nesse período (entre 1991 e 1992) com um patrimônio líquido negativo, agravando seu processo de insolvência.

Na medida em que essa dívida não foi computada como “Crédito em Liquidação”, contabilmente seu patrimônio Líquido não se tornou negativo, mostrando a dimensão dessas operações no conjunto das aplicações do próprio Banespa.

Portanto, a crise do início dos anos 90 e a acentuada queda na capacidade de pagamento do governo paulista aceleraram a crise financeira e patrimonial do Banespa, levando-o a captar cada vez mais recursos a custos elevados. Neste quadro, não havia qualquer paridade de prazos entre ativos e passivos: “(...) não há rendas em caixa para o banco, nada obstante as tivesse de forma escritural em demasia (ativos dessa dimensão mantidos em conta de curso normal traduzem, mês a mês, resultado operacional positivo para a instituição). O lado real, no entanto, tem outra fisionomia, qual seja, a obrigação do efetivo desembolso de prêmios (taxas) em favor daqueles que se dispunham a doar-lhes recursos das operações financeiras, marcadamente, CDB e CDI. Com isso, geram-se

10 Operações AROS são empréstimos concedidos por instituições financeiras a estados e municípios tendo como garantia os direitos creditórios oriundos da participação do mutuário no ICMS e cuja liquidação deve ocorrer em 30 dias após o encerramento do exercício. São empréstimos de curto prazo e feitos em caráter emergencial, devendo ser autorizadas pelo Bacen.

despesas efetivas, e não apenas escriturais, a exemplo das receitas” (*Relatório do Banco Central*, 2000: 11.654).

Portanto, à medida que as operações ARO foram sendo transformadas em empréstimos de longo prazo, através do reescalonamento da dívida bancária, o lado do passivo da instituição financeira não tinha a menor possibilidade de alongar os prazos de endividamento junto ao mercado, em que as exigibilidades tornavam-se cada vez mais de curto prazo.

Neste cenário, em 1992, preocupado com a gravidade do tamanho de suas dívidas, em especial a bancária (**cujo valor representava seis vezes o patrimônio líquido do Banespa**), e com o ritmo de seu crescimento, o governo de São Paulo buscou equacionar formas de pagamento de sua dívida bancária,¹¹ num período de 12 anos, com uma amortização de 0,5% da dívida e juros de 6% a.a. entre 1992 e 1994 (sendo que a partir de 1995 os juros deixariam de ser subsidiados, passando de 6% para aproximadamente 49%).

Porém, a natureza desse acordo trouxe novos problemas ao Banespa. Em primeiro lugar, pelo fato de serem incorporados à reestruturação do conjunto da dívida os empréstimos das operações AROs não pagas, fazendo com que estas se transformassem em operações de crédito de longo prazo e, nesse sentido, promovendo uma grande pressão no caixa do Banespa, que, a partir de então, passou a procurar novos meios de financiá-las, já que elas se tornaram recebimentos de longo prazo. Em segundo lugar, generalizou-se um novo problema, na medida em que ocorreu um crescimento desta dívida bancária em 89%, principalmente entre 1993 e 1994, num contexto em que não foram realizados novos empréstimos desde 1991, devido a: a) aceleração da inflação e das taxas de juros internas e o conseqüente impacto na atualização dos saldos devedores, os quais deveriam se explicitar nos pagamentos após 1995; e b) os pagamentos efetuados com amortizações, que, por vezes, mal cobriam o *spread* do banco na rolagem do estoque da dívida.

Assim, apurados os percentuais de amortização pagas, verificou-se:

“(...) uma situação preocupante para o banco, uma vez que nada obstante o Estado, em tese, cumprindo suas metas mínimas de amortização de sua dívida bancária, os níveis de pagamento verificados mostraram-se muito aquém tanto das suas reais necessidades de caixa da instituição financeira, como do crescimento da dívida verificada particularmente no período dezembro/93 a dezembro/94” (*Relatório do Bacen*, 1999: 11.667).

11 Em 27 de maio de 1992, o CMN aprovou a reestruturação das dívidas do Tesouro estadual e das suas empresas junto ao Banespa.

Ademais, esse quadro se complicou após 1993, quando o governo de São Paulo passou a efetuar pagamentos na forma de ações, especialmente de suas empresas do setor energético (Cesp e CPFL), agravando ainda mais a situação de caixa do Banespa.

Portanto, o agravamento do desequilíbrio financeiro/patrimonial do Banespa não esteve apoiado apenas no fato de ser o financiador do Tesouro paulista, mesmo porque essa função já era por ele exercida desde os anos 70, mas fundamentalmente:

- a) pela grande concentração de empréstimos seus a um “único cliente” (governo do Estado de São Paulo), especialmente na forma de operações de crédito, e muito acima do seu patrimônio líquido;
- b) por seu papel de gerenciador da liquidez do fundo da Dívida Mobiliária do Estado de São Paulo;
- c) pela desagregação das próprias contas do setor público paulista, o qual passou a atrasar sistematicamente seus pagamentos – especialmente aqueles de operações AROS realizadas em 1990/91 –, criando uma série de problemas de caixa ao Banespa, obrigando-o a buscar cada vez mais, junto ao mercado financeiro, recursos com prazos descasados e incompatíveis com seus ativos a financiar;
- d) pela própria natureza do Acordo de Reestruturação das Dívidas firmado em 1992, em que foram alongados os prazos e definidos os pagamentos no valor mínimo das amortizações, incompatíveis com suas necessidades de “caixa” (inclusive com doação de ações como forma de pagamento), que, num quadro de grande inflação e juros crescentes, levou a um processo de contínuo crescimento de suas dívidas e de “engessamento” operacional da instituição, na medida em que o pagamento das amortizações se valorizava abaixo da inflação. Ou seja, o próprio Bacen, ao aprovar os termos dessa Reestruturação, sancionou o processo de viabilização dos prazos no lado dos ativos do Banespa sem o equacionamento sobre as fontes de captação disponíveis naquele momento.

Logo, o problema de caixa do Banespa passou a ser resultado do descompasso entre o prazo das operações ativas e o prazo dos mecanismos de captação disponíveis para ele no mercado. A não ser que para fazer frente ao recebimento dessa dívida num prazo de 12 anos existissem fontes de financiamento que não estivessem subordinadas às taxas praticadas pelo mercado.

Ao final de 1994, o Bacen realizou uma intervenção no Banespa, deixando de cobrir o seu “rombo” diário de fechamento de “caixa”. Esta situação ocorria sistematicamente, mesmo quando os Balanços mostravam um resultado positivo, pois, como vimos, as dívidas contraídas e não pagas pelo Tesouro paulista não foram contabilizadas como “crédito duvidoso”, e, como as prestações não pagas eram refinanciadas, tomavam-se novos créditos e os juros apareciam como lucro no balanço, mesmo sem a entrada de dinheiro em caixa, criando um desequilíbrio patrimonial profundo no Banespa; situação que se agravou com a implantação do Plano Real e o fim do processo inflacionário.

CAPÍTULO 3

O DESAJUSTE DAS FINANÇAS PAULISTAS E A NATUREZA DO NOVO AJUSTE FISCAL (NO CONTEXTO DA CIRANDA FINANCEIRA): AS MUDANÇAS NO PADRÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A “DETURPAÇÃO” DA TRANSIÇÃO DOS ANOS 80

3.1 A nova natureza do “equilíbrio” fiscal-financeiro das contas paulistas, as mudanças na política de endividamento e os limites de atuação do governo estadual (ou a blindagem fiscal do setor público paulista)

As finanças públicas do Estado de São Paulo se agravaram no final de 1994 e início de 1995 em função de vários fatores, tais como:

- a) o impacto da política de juros elevados, principalmente pós-95, com o Plano Real e os respectivos encargos financeiros sobre o conjunto da dívida estadual – em um contexto de desequilíbrio financeiro do conjunto do setor público paulista, inclusive do Banespa e das suas empresas estatais –, prejudicando as próprias condições de rolagem dessa dívida, especialmente da mobiliária;¹
- b) o “fracasso” do acordo de 1993, ao não conseguir “controlar” os fatores responsáveis pelo grande crescimento da dívida paulista, especialmente a componente da dívida mobiliária;
- c) a impossibilidade do governo paulista em comprometer grande parte de seus recursos disponíveis no pagamento dos encargos desta dívida (a qual crescia sistematicamente e de forma explosiva);
- d) a perda de capacidade de ajustar suas contas com o fim do processo inflacionário, à medida que com a estabilização dos preços foram eliminados grande parte da diferenciação entre os valores nominais e reais das despesas do governo paulista, como também os ganhos com “float” sobre as dívidas não contratadas.

¹ Com a proibição, desde 1993, da emissão líquida de novos títulos – exceto para o caso dos precatórios –, esse crescimento resultou exclusivamente da política de juros do governo federal.

Diante deste contexto, o governo paulista se subordinou a uma nova “estratégia” para enfrentar essa crise financeira com a realização de um profundo ajuste fiscal, envolvendo inclusive uma reforma patrimonial do setor público, conforme parâmetros definidos pelo governo federal através do Plano Real.

Conforme Nakano, secretário da Fazenda do governo paulista:

“(...) a situação financeira que estamos herdando (...) é gravíssima. (...) o explosivo crescimento do serviço da dívida pública e das sentenças judiciais, o acúmulo de pagamentos atrasados e o aumento da folha salarial aprovado (...) levaram o Tesouro estadual à falência (...). Nos próximos meses o fluxo de arrecadação tributária será suficiente para cobrir apenas as despesas de pessoal e aquelas obrigatórias constitucional e judicialmente (...). Se medidas dramáticas não forem tomadas não teremos recursos para pagar comida nos presídios, remédios nos hospitais, combustíveis, água e energia das escolas e das repartições públicas (...)” (*Folha de São Paulo*, 21 jan. 1995, p. 4).

O Estado de São Paulo, a partir de 1995, orientado por uma nova estratégia, adotou uma postura diferente para resolver seus problemas de desestruturação das contas públicas: preocupou-se, de um lado, em administrar e controlar o volume de sua dívida fundada, especialmente o seu ritmo de crescimento, e, por outro, em resolver os desequilíbrios entre os diferentes ritmos dos fluxos de despesas e receitas.

Entre 1995 e 1997, dadas as dificuldades de serem realizados os acordos de renegociação do conjunto de suas dívidas junto ao governo federal, o governo paulista – num cenário de grande crescimento de suas receitas (cerca de 35% ao ano) – priorizou sua estratégia no equacionamento do déficit orçamentário, ou seja, promovendo um ajuste no ritmo do crescimento das despesas, tentando compatibilizá-la com o das receitas ao mesmo tempo em que criava condições para ampliação dos gastos com pagamentos de juros. Muito embora isto por si só não interferisse diretamente na evolução do estoque de suas dívidas, as quais, articuladas ao movimento das taxas de juros e aos problemas do Acordo de 1993 continuaram a crescer de forma explosiva até 1997.

Conforme Lopreato (2000:27):

“(...) o primeiro eixo fundamental do programa é o ajuste da relação entre fluxo e o estoque das dívidas com a capacidade de pagamento dos estados. O crescimento do estoque da dívida havia colocado restrições à gestão econômica dos estados. A simples rolagem do estoque, dada a taxa de juros vigente (...) criava um fluxo de obrigações incompatível com a capacidade estadual de gerar recursos líquidos.”

Tratava-se portanto de uma estratégia do governo paulista, de criar as condições para digerir o passivo de suas dívidas.

De fato, até 1997, as tentativas de superação dos desajustes fiscais e dos desequilíbrios financeiros do setor público limitaram-se a controlar suas despesas utilizando “terapia de choque”. Conforme Boletim Geral do Estado (1996:2):

“medidas amargas, tais como diminuição de pessoal na Administração Centralizada, nas Fundações, Autarquias e Empresas Estatais, renegociação de contratos, redução da estrutura organizacional em toda a área pública, eliminação de todas as despesas supérfluas além da redução dos investimentos constantes do Plano de Governo.”

Conseqüentemente, o déficit orçamentário diminuiu do patamar de 21,7% da Receita Total em 1994 para 2,9% em 1995; e a continuidade dessa política nos anos seguintes “equilibrou” o nível das receitas e despesas, acabando com o déficit orçamentário.

Ou seja, apesar de neste período a receita total ter crescido de forma significativa, aproximadamente 35% com expansão da receita tributária em 30,0% e do ICMS em 22%, as despesas cresceram apenas 3,7 % – conforme Tabela A.

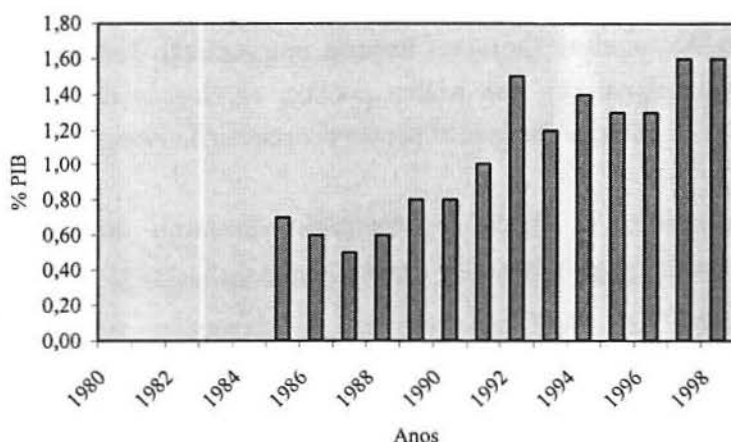
Este ajuste fiscal foi caracterizado por um baixo crescimento das despesas numa perspectiva de “enrijecimento” da sua estrutura, cortando, conforme o governo estadual, os gastos “comprimíveis” (investimentos e demais gastos de custeio), e mantendo no limite os “incomprimíveis” (pessoal e pagamento de juros e amortizações).

Pela ótica das despesas, seu crescimento foi comandado tanto pela expansão da folha de salários – os quais cresceram cerca de 67%, atingindo um percentual de 42,5% do gastos totais, como pelo pagamento dos encargos financeiros, os quais cresceram em torno de 6% (conforme Tabela B), chegando a uma participação de 12% do total.

As despesas com pessoal aumentaram significativamente a partir de 1995 e mantiveram um patamar elevado até 1999, apesar de aquele período ter ocorrido uma política de corte de pessoal no setor público paulista e de terem sido implementados vários processos de demissões, principalmente através de Planos Voluntários de Demissões: “a queda da inflação com o Plano Real explicitou os desequilíbrios com as despesas de pessoal. Assistiu-se ao crescimento dos gastos com pessoal, que combinou os efeitos do fim

da corrosão inflacionária com os aumentos e reajustes autorizados em 1994 (diferenciados por categoria), aliado ao crescimento vegetativo anual da folha de pagamento e ao aumento das despesas com inativos” (Novaes, Bonini & Quadros, 1999: 16).

Gráfico 17
Estado de São Paulo – Encargos Financeiros/PIB



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Ademais, o elevado grau do estoque da dívida também implicou um aumento significativo das despesas financeiras relativas ao seu serviço, a tal ponto que a captação de recursos de refinanciamento via operações de crédito tornou-se insuficiente para cobrir tais gastos, pressionando o caixa do Tesouro: “o valor integralmente devido a títulos de juros e amortizações representou cerca de 65% da receita corrente líquida em 1995 e 55% em 1996, explicitando o fato de que a maior parte da dívida foi rolada com capitalização dos juros e, conseqüentemente seu crescimento foi explosivo” (Novaes, Bonini & Quadros, 1999: 17).

Na contrapartida, os investimentos que haviam alcançado o valor *per capita* de R\$ 79,20 em 1993, caíram para R\$ 9,9 e R\$ 15,0 em 1995 e 1996, respectivamente, expressando uma queda no volume dos investimentos de 58% em dois anos (e, portanto, uma diminuição na participação das despesas de 4,4% para 1,2% entre 1994 e 1995).² Além disso, a queda das transferências para as empresas estatais – particularmente as de capital – também contribuiu significativamente para a diminuição dos gastos com investimentos do conjunto do setor público paulista.

² Em 1993, essa participação era de 8,1%.

Tabela 27
Estado de São Paulo –Administração Direta – Evolução dos Investimentos *per capita*
Reais dez./1995

Anos	1980	1983	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Invest.	24,85	13,41	36,13	48,00	57,40	41,20	54,70	79,20	34,30	9,87	15,10	21,90

Fonte: Tabela B do Anexo.

Essa estratégia de ajuste pelo lado dos gastos levou a uma visão equívoca de “melhoria” dos indicadores das finanças paulistas, na medida em que, como era de se esperar, mesmo tendo gerado um superávit primário positivo, seu resultado foi insuficiente para cobrir minimamente as despesas com o serviço da dívida, as quais alcançaram em média nesse período (1995/1997) cerca de 20% de sua Receita Própria Líquida, conforme Tabela 28.

Tabela 28
Estado de São Paulo
Capacidade de Pagamento do Tesouro Estadual

	Reais de dez./1998				
	1994	1995	1996	1997	1998
Rec. Própria Líquida	18.002,0	21.747,0	23.675,0	24.481,0	25.216,0
Desp. Correntes	22.501,0	20.996,0	22.271,0	23.049,0	23.950,0
Sup./Déficit Primário	(4.499,0)	751,0	1.403,0	1.432,0	1.266,0
Serv. Dívida	5.336,0	4.973,0	4.850,0	4.586,0	3.228,0
Necessid. Financiam	(9.835,0)	(4.221,0)	(3.447,0)	(3.154,0)	(1.942,0)
Ops Crédito/RT	9,4%	10,2%	10,0%	7,6%	0,7%

Obs.: Receita Própria Líquida = Receita Própria+ Transf. Líquidas.

Despesas Correntes da Administração direta e indireta.

Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (1999).

Conseqüentemente as operações de crédito tiveram que se expandir e passaram a representar cerca de 14% da Receita Própria Líquida.³

Portanto, apesar do profundo ajuste efetuado no ritmo de crescimento dos gastos, tornando sua estrutura mais “rígida”, o governo paulista continuou a ampliar seu nível de endividamento exclusivamente em função dos gastos financeiros e da elevação das taxas de juros, uma vez que o resultado primário das contas era positivo. Isto provocou por sua vez maior crescimento do estoque da dívida nesse período, que por sua vez também crescia por conta do seu custo financeiro de refinanciamento, colocando-a em patamares cada vez mais difíceis de serem honrados com recursos fiscais.

3 Receita Líquida própria = Receita Líquida (Receita Total – Operações de Crédito + Alienação de Bens + Amortizações) – Transferências aos Municípios.

Conforme Quadros (2000: 2):

“(...) cabe ressaltar que este movimento tornou a captação de recursos via operações de crédito insuficiente para cobrir os serviços da dívida. Em suma, o elevado estoque da dívida estadual e as altas taxas de juros de mercado implicaram num serviço da dívida incompatível com os fluxos orçamentários.”

Nessa perspectiva, mesmo com o crescimento das receitas e o profundo ajuste das despesas pressionando ao extremo os chamados “gastos comprimíveis” (custeio e investimentos) – nesta fase do pré-acordo –, a política de priorizar o pagamento de despesas financeiras com os recursos gerados pelos superávits primários não resolveu os problemas de desequilíbrio financeiro do setor público paulista, pois de um lado o estoque da dívida paulista continuou a crescer de forma explosiva (cerca de 57,5%), em função principalmente da política monetária do Plano Real, e, por outro, não cessaram as pressões sobre o caixa do Tesouro, uma vez que as tentativas de ajuste sobre os chamados “gastos incompressíveis” também já tinham encontrado seus limites.

Simultaneamente à realização desse ajuste fiscal, a estratégia do governo paulista foi também acertar com o governo federal um amplo acordo, que deveria envolver não somente o estoque do conjunto de suas dívidas (contratada, mobiliária e bancária), como também as estruturas patrimoniais de suas empresas, saneamento do Banespa (o qual já havia sofrido intervenção do governo federal desde 1994) e do próprio ajuste fiscal, estabelecendo uma conexão entre o auxílio financeiro federal e uma reforma do setor público paulista de modo a empreender um ajuste patrimonial.

Essa proposta fez parte do “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados” voltado – como já visto – principalmente ao refinanciamento das dívidas estaduais, ao mesmo tempo em que o governo federal impunha para o Estado de São Paulo os termos do “saneamento fiscal” em troca de “ajuda financeira” na forma de linhas de crédito subsidiadas.

Na verdade tal acordo estava basicamente direcionado para quatro Estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que detinham cerca de 70% do conjunto da dívida com o governo federal (especialmente no caso de São Paulo, que, sozinho, detinha cerca de 35%). Nesse sentido, eles eram fundamentais na estratégia do Plano Real, quer para garantir a reforma patrimonial do setor público em geral, como para equacionar grande parte do seu déficit fiscal e financeiro.

Portanto, o auxílio do governo federal ficou condicionado – entre outras coisas – à reforma do setor público paulista articulado a um ajuste patrimonial e a um profundo corte fiscal que contivesse as pressões sobre as necessidades de financiamento do setor público (e portanto do déficit), em especial apresentando resultados primários positivos, numa direção de superação do descontrole das contas públicas.

Em síntese, na dinâmica desse modelo, a redução da dívida requereria necessariamente a geração de superávits primários suficientes para cobrir o valor das despesas com juros reais num movimento de “esterilização” de parte da receita fiscal, aproximadamente 1,5% do PIB paulista nos anos 1997 e 1998. E este resultado dependeria tanto do esforço fiscal como da conjugação de três outros fatores:

“i) o alongamento do perfil da sua dívida estadual; ii) a imposição de limites à incidência de juros, para impedir que o custo da simples rolagem da dívida supere a capacidade de pagamento estadual; e iii) a restrição de novas operações” (Lopreato, 2000: 28)⁴ (Grifo nosso).

Nesse quadro, num período de dois anos e meio, toda a discussão sobre a montagem do acordo com São Paulo, passava pela resolução dos problemas financeiros do Banespa, pela privatização de várias empresas estaduais articuladas ao refinanciamento da dívida mobiliária, pelos repasses de ações, além de um ajuste profundo das contas públicas, com um acentuado corte das suas despesas.

Entretanto neste período, apesar do ajuste nos gastos e a manutenção dos pagamentos com encargos financeiros para honrar seus compromissos, cresceram de forma explosiva tanto o estoque da dívida como o endividamento (operações de crédito), por conta das taxas de juros, ou pela evolução dos seus próprios custos de refinanciamento: somente em 1996 as despesas financeiras chegaram a aproximadamente R\$ 4,0 bilhões de juros, ou seja cerca de 12% da despesa total.⁵

Somente em meados de maio de 1997 é que foram assinados 13 contratos constantes do acordo sobre o pagamento da dívida de São Paulo. Este refinanciamento

4 Na verdade, a diferença desse Programa em relação aos anteriores é que altera radicalmente o caráter das relações de política institucional entre as diferentes esferas de poder. Estabelecidas durante os anos 80, tais relações aprofundaram uma reestruturação no conjunto do setor público, diminuindo a capacidade de interferência dos estados e município nas suas relações com a sociedade e com a economia. Especificamente para as esferas subnacionais de poder, este programa tinha o objetivo de adequá-las a uma determinada estratégia de desenvolvimento do governo Cardoso, através da eliminação dos focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas estaduais, retirando o poder econômico e financeiro dos governadores e prefeitos municipais.

5 Apenas no caso do Banespa, a dívida subia cerca de R\$ 500 milhões por mês. A dificuldade, entre outras coisas, consistia em definir a data de corte da dívida. A dívida do Banespa, que em 1994 era de R\$ 8,0 bilhões, passou para R\$ 13,0 em outubro de 1995, R\$ 15,0 em janeiro de 1996 e R\$ 17,0 em março do mesmo ano.

chegou a alcançar o valor de R\$ 50,4 bilhões (a preços de 1997) junto à União, o que equivalia a 60% do endividamento total dos Estados.

Pelo contrato, o Tesouro Nacional assumia uma dívida de R\$ 50,4 bilhões, mas o Estado só devia ao governo cerca de R\$ 46,6 bilhões. Isto porque o governo federal concedeu um subsídio de R\$ 3,8 bilhões, que correspondia à diferença entre o custo que o Estado estava pagando para rolar sua dívida e a taxa prevista no acordo (IGP-DI mais 6% a.a.), retroativa a 31 de março de 1996. Isto se deveu ao fato de a dívida do Estado junto ao Tesouro ter sido calculada com base nos juros abaixo do mercado. A Medida Provisória que criou o programa de reestruturação das dívidas estaduais permitia retroagir as condições financeiras somente até 31 de março de 1996 no caso da dívida mobiliária. Do total da dívida, R\$ 38,8 bilhões seriam refinanciados em 30 anos, R\$ 1,5 bilhões em 10 anos e R\$ 6,24 em parcelas a serem amortizadas pelo governo paulista por meio de privatizações.

Ou seja, a explosão do estoque da dívida paulista só não foi maior neste período de negociação porque estabeleceram-se “datas de corte”, **embora isto tenha prejudicado profundamente o Estado de São Paulo na medida em que não levou em conta o crescimento do estoque da dívida entre 31 de dezembro de 1994 e a data considerada no acordo. Nesse sentido, ela saltou de R\$ 21,5 bilhões para R\$ 46,6, validando portanto uma expansão de mais de 116% do estoque da dívida.**

No caso da dívida bancária (Banespa e Nossa Caixa), o estoque dessa dívida – em função desta fixação da “data de corte” – cresceu às taxas de mercado durante 25 meses (de 31 de dezembro de 1994 a 22 de janeiro de 1997), e o estoque da dívida mobiliária cresceu a taxas de mercado cerca de 15 meses (31 de dezembro de 1994 a 31 de março de 1996).

Tratou-se na verdade da renegociação de três dívidas do governo paulista: do Banespa, da Caixa Economia Estadual (a dívida bancária) e dos títulos comercializados no mercado financeiro (dívida mobiliária). Do total dos R\$ 50,4 bilhões, R\$ 20,1 bilhões correspondiam à dívida mobiliária de São Paulo junto à Caixa Econômica Estadual, ao Banespa e ao mercado financeiro; R\$ 24,4 bilhões, à dívida contratual junto ao Banespa (dívida distribuída entre a administração direta – R\$ 14,5 bilhões; Fepasa – R\$ 3,9 bilhões, Dersa – R\$ 3,2 bilhões; e Metrô R\$ 1,9 bilhão); e R\$ 5,9 bilhões junto à Caixa Econômica

Estadual (dos quais R\$ 1,4 bilhão era de responsabilidade da Administração Direta; R\$ 3,5 bilhões do DAEE; e R\$ 385 milhões do Dersa).⁶

Na prática, o governo federal estava comprando estas dívidas do governo de São Paulo, que passaria a dever somente para a União. Elas deveriam ser pagas com 20% de seus ativos (além da entrega do Banespa). O acordo previa a entrega de ações da Eletropaulo (no valor de R\$ 2,6 bilhões), da Cesp (R\$ 350,0 milhões), da Ceagesp (R\$ 250,0 milhões) e Fepasa (R\$ 2,1 bilhões), que deveriam ser privatizadas, além de ações do Banespa a título de sinal (R\$ 7,31 bilhões). Além disso, o acordo previa também que São Paulo pagasse parte das dívidas que suas empresas elétricas tinham com a Eletrobrás, no valor de R\$ 2,1 bilhões – somando 7,4 bilhões, excluindo o Banespa, que seria a parte do pagamento à vista do governo paulista, portanto R\$ 14,7 bilhões. O restante seria pago nos próximos 30 anos com juros de 6% ao ano mais correção pelo IGP-DI. O contrato previa também que a privatização da Eletropaulo e da Cesp fosse realizada pelo governo paulista. A União assumiria a privatização da Fepasa, da Ceagesp e do próprio Banespa. Ou seja, São Paulo teria que cumprir também um programa de privatizações para reduzir suas despesas e aumentar as receitas.

Este acordo incluía também a renegociação de cerca de R\$ 1,5 bilhão em títulos estaduais emitidos para o pagamento de precatórios ao longo de 10 anos.⁷

Em contrapartida, o governo federal emitiria títulos públicos para efetuar esse refinanciamento – LFT com prazo de 15 anos e LFT com prazo de um mês a oito anos.⁸

Nesse sentido, o pagamento da dívida do Tesouro Paulista para o governo federal acabou se constituindo num mecanismo de esterilização de recursos fiscais: primeiro quando o governo paulista transfere recursos à União referente ao pagamento dos encargos financeiros, e depois quando o próprio Governo Federal (que também tem produzido resultados primários positivos em média 3,5% do PIB) vincula esses recursos à política monetária de sustentação da ciranda financeira e não com gastos não financeiros, evidenciando a predominância da lógica de mercado sobre as vicissitudes da política fiscal

6 Ou ainda, conforme Resolução 118 do Senado federal, a dívida acordada de R\$ 46 bilhões foi dividida em 3 parcelas: a) de 38,8 bilhões refinanciados em 30 anos; b) 6,24 bilhões a serem amortizados através das privatizações; e c) 1,55 refinanciados em 10 anos

7 Conforme declaração de Nakano, “se somarmos o valor dessas dívidas aos compromissos com precatórios e empreiteiros, chegamos aos R\$ 75,0 bilhões” (*Folha de São Paulo*, maio 1997).

8 O governo federal deveria emitir dois tipos de títulos públicos no valor de R\$ 47,8 bilhões, com prazos diferentes de resgate. Parte dos títulos deveria ser usada para quitar empréstimos do Banespa no mercado interbancário (R\$ 13,0 bilhões) e outra parcela seria usada no pagamento de dívidas trabalhistas.

em todos os níveis de governo. Porém, conforme Tavares “(...) enquanto for mantida a ciranda financeira que alimenta a situação de endividamento externo e interno em bola de neve, não haverá ajuste fiscal e de balança de pagamentos possível (...)” (*Folha de São Paulo*, 9 maio 1999, p. 2).

O acordo previa ainda que o Estado de São Paulo não realizaria novas emissões de dívida mobiliária até 2008, prazo estipulado para que fosse possível reduzir sua dívida financeira de modo a atingir um limite não superior à sua receita líquida anual. O governo paulista deveria também aumentar a sua arrecadação tributária em 3% ao ano e elevar as receitas provenientes de contribuições para financiamento das aposentadorias de seus servidores. Além disso, as despesas com pessoal deveriam ser equivalentes a 62% da receita corrente líquida em 1997 e 60% em 1998 e 1999, o que levou à realização de novo ciclo de cortes de pessoal no conjunto do setor público.

Os gastos com investimentos financiados com recursos externos ou próprios foram limitados ao máximo de 5% da receita líquida real no triênio 1997/99. Esse teto só poderia ser ampliado com as receitas adicionais das privatizações e sem comprometer o resultado fiscal esperado.

Portanto, o Estado de São Paulo nesses anos se comprometeu com um acordo de ajuste fiscal bastante amplo e profundo, inclusive com metas a serem atingidas: em 1988, já havia pago à União cerca de R\$ 2,5 bilhões, comprometendo 11% da sua receita líquida (esse limite aumentaria para 13% em 2000), além do pagamento de aproximadamente R\$ 800,00 milhões de outras dívidas (fornecedores, bancos estrangeiros, entre outros).

Conforme o então governador Mário Covas “não vai ser fácil honrar os compromissos, mas vamos aprofundar o programa de austeridade já em andamento” (*Gazeta Mercantil*, 24 maio 1997, p. 14). Se não cumprisse as metas, o Estado poderia ser punido, e uma das garantias oferecidas era a receita de ICMS e as transferências do FPE.

Assim, o grau de “engessamento” de suas despesas ficou determinado exclusivamente pela capacidade de crescimento da economia brasileira e pelo aumento das Receitas Correntes Líquidas do governo paulista.

De uma maneira geral, ao final de 1998, para todos os Estados, 75% das dívidas eram com o governo federal, conforme Tabela H do Anexo.

Apesar da diferença de contexto, sobretudo se comparado ao período anterior, o governo federal também avançou significativamente na federalização das dívidas estaduais. A União passou a ser a grande credora dos estados a partir dos acordos de 1997/98, assumindo boa parte de suas dívidas. Caso ela não assumisse esse papel, estaria – na sua concepção – comprometendo seu próprio Plano de estabilização e sua estratégia de acabar com o déficit do setor público no seu conjunto.

Assim, em 1997, como parte do acordo, o Banespa foi federalizado, juntamente com a Fepasa e a Ceagesp. Foram repassadas ao governo federal as ações dessas empresas – 51%, 100% e 100%, respectivamente, somando R\$ 2,7 bilhões – que deveriam integrar o programa federal de privatizações.

Além disso, também para viabilizar o pagamento de dívidas com o governo federal, o governo paulista implementou um programa de privatizações, da Sabesp, Congás, Rodovias, hidrelétricas e das empresas do setor de energia elétrica (Cesp, CPFL e Eletropaulo).

Com esse objetivo, aprovou em junho de 1996, na Assembléia Legislativa, o Programa Estadual de Desestatização, o qual contemplava uma ampla proposta de ação em vários setores: concessão de serviços públicos e execução de obras de infra-estrutura, projetos de desestatização, alienação de bens imóveis e parceria na área social. Na área de infra-estrutura, especificamente, destacavam-se as concessões para o setor de transporte e de reestruturação do setor energético, trazendo importantes reflexos para a estrutura patrimonial, bem como para suas atividades – como no caso da Cesp, Eletropaulo e CPFL, as quais seriam reestruturadas e divididas em empresas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Além disso, nesta perspectiva, a estratégia do governo paulista foi:

- a) investir em algumas empresas, visando ao seu saneamento para “garantir” a implementação do programa de privatizações. No caso da Cesp, por exemplo, foi realizado um programa de reestruturação com a demissão de quase 50% do quadro de funcionários em dois anos. Além disso, o dinheiro obtido com a privatização da CPFL e da Congás foi utilizado para o pagamento das dívidas da CESP, reduzindo em 30% sua dívida bancária.⁹ Particularmente, neste setor, o governo paulista investiu cerca de 25%

⁹ De fato, a CPFL foi vendida em novembro de 1997 para o grupo VBC (Bradesco, Votorantim e Camargo Correa) por R\$ 3,0 bilhões; a Eletropaulo foi desmembrada em quatro empresas – sendo duas de distribuição (Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade e Empresa Bandeirante de Energia); uma de transmissão (Empresa Paulista de Transmissão de Eletricidade), que interliga a Cesp com Furnas e Itaipu; e uma de geração de energia, denominada Empresa Metropolitana de Águas e Energia, sendo que as duas primeiras foram privatizadas em abril de 1998 por R\$ 2,0 bilhões pela Light, e a segunda, em setembro de 1998 por R\$ 1,0 bilhão.

do total dos investimentos realizados em 1996 (frente aos 7,5% realizados nas áreas de educação e saúde);

- b) trocar dívida por títulos com objetivo de utilizá-los como parte do pagamento na privatização das empresas, através da emissão de debêntures (títulos de crédito) da Companhia Paulista de Ativos (CPA) – empresa criada com objetivo de reduzir a dívida do Estado. Ou seja, a CPA trocou imóveis e ações das empresas estatais pela dívida do Estado. Esta deveria ser negociada junto aos credores e emitiria títulos (lastreados nesses seus ativos). As empresas poderiam trocar possíveis créditos que tinham junto ao governo do Estado por debêntures, que poderiam ser utilizadas no pagamento de até 30% do preço de venda das estatais.¹⁰ Nesse sentido, de uma dívida de R\$ 2,5 bilhões junto aos fornecedores, o governo estadual estaria rolando cerca de R\$ 1,5 bilhão através do lançamento das debêntures;
- c) usar 50% dos recursos originados nas privatizações para o pagamento de dívidas – conforme aprovado pelo Senado em novembro de 1997. Ou seja, o Estado ou município que quisesse autorização para contratar empréstimos ou rolar dívidas teria de comprovar o uso de 50% da receita de privatização com o abatimento de dívidas.

3.2 Os limites da política de “esterilização” da receita fiscal, as novas relações intergovernamentais e o declínio do poder público paulista

Em função da assinatura do “Acordo” ocorreram, num primeiro momento, mudanças significativas para o setor público paulista: “estabilizou-se” o crescimento da dívida, alteraram-se as condições patrimoniais de grande parte de suas empresas estatais e “equilibraram-se” os resultados de caixa do tesouro, com a formação de superávits primários.

Porém, dada a natureza da crise de financiamento do setor público brasileiro, o quadro fiscal-financeiro continuou crítico, principalmente com a articulação entre os momentos de desaceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira e as tensões sobre a execução orçamentária: ao final de 1988 o governo paulista foi obrigado a diminuir ainda mais os gastos com investimentos, os quais já haviam caído cerca de 58% entre 1994

¹⁰ No primeiro leilão, realizado em abril de 1998, participaram cerca de 174 credores, que tinham cerca de 80 contratos de fornecimento de bens e/ou serviços, via de regra empreiteiras que realizaram obras e não haviam recebido o pagamento. Entre elas, Camargo Córrea, CBPO, Grupo Odebrecht, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Constran etc.

e 1996 (Gráfico 14 e Tabela B do Anexo); além de suspender cerca de 230 contratos,¹¹ apesar de apresentar resultado primário positivo e grande poupança corrente.

Nesse momento, o governo paulista – entre outros – começou inclusive a se manifestar quanto a uma possível reavaliação dos termos do acordo da dívida baseado no fato de que as condições da economia em 1998/99 eram muito distintas daquelas de 1996/1997, quando a economia estava em crescimento e, portanto, a arrecadação tributária em alta.

Na verdade, a “fragilidade” da estratégia de ajuste das contas fiscais de São Paulo ficou evidente na medida em que:

- a) surgiram os limites do Plano Real para promover o crescimento da economia brasileira;
- b) generalizaram os efeitos da política de “recentralização” da União articulada a um “esvaziamento” fiscal das esferas subnacionais de poder, imobilizando-as de exercer qualquer tipo de política defensiva; ao mesmo tempo em que o governo federal reduziu de 43,7% para 34,2% sua participação das despesas não financeiras de todo o setor público brasileiro entre 1988 e 1998 (Serra & Afonso, 1999);
- c) não foram superados os problemas estruturais dos mecanismos de financiamento de longo prazo do setor público, ou seja, na medida em que o ajuste fiscal das esferas subnacionais – com geração de superávits primários – estava vinculado com os mecanismos especulativos da ciranda financeira.

Nesse sentido, foi se tornando difícil a manutenção da estratégia de “comprimir” os gastos a um nível “adequado” às conformações de um setor público dimensionado de forma equivocada tanto pelo governo federal como pelo estadual.

Na verdade, os fatores responsáveis pelo aumento da receita fiscal do Estado de São Paulo foram se esgotando, desnudando a natureza do seu processo de “esvaziamento”, principalmente daqueles fatores relacionados ao processo de alienação dos bens públicos e às possibilidades de realização de novos endividamentos, bem como ao avanço do próprio processo de centralização.

11 Especialmente as construções contratadas pela Sabesp, destacando-se obras e serviços de esgoto e pequenas construções ligadas à primeira etapa do projeto TIETÊ (programa de despoluição).

De fato: a) cessaram os efeitos das privatizações de grande parte das estatais, tais como a CESP, Eletropaulo, CPFL, Fepasa e Congás na formação da renda do setor público paulista; b) a receita própria tributária – basicamente aquela com origem no ICMS entrou numa trajetória descendente (queda de 7% entre 1996 e 1999), em função das instabilidades da economia e dos efeitos da Lei Kandir; c) ocorreu um menor crescimento das transferências obrigatórias da União em função da diminuição relativa do ritmo de crescimento dos impostos que compõem o FPE por conta inclusive da montagem do Fundo de Estabilização Fiscal (e depois do DRU);¹² d) as operações de crédito – as quais atingiram cerca de 15% da receita disponível entre 1995 e 1997 – foram proibidas de ser realizadas.

Conforme declaração do governador Mario Covas:

“(…) a Lei Kandir é boa para a economia nacional, mas ruim para as finanças do estado (...) Ela equivale para São Paulo cerca de 4,65% do ICMS (...) Nós, os governadores, ouvimos do presidente que seria adotada uma equação de soma zero: ninguém perde, ninguém ganha (...) Eu quero é a efetivação daquilo que foi comprometido. Isto é, que nós não teríamos prejuízo. Esse era o compromisso com o presidente. Em seguida vem a Lei e o Ministro do Planejamento fixa uma fórmula que é mais um seguro do que um ressarcimento; ou seja, quem tem aumento de arrecadação acaba não sendo ressarcido. Portanto, se você tem um bom serviço na Fazenda você toma na cabeça. Se você combate mais a sonegação você toma na cabeça” (*Folha de São Paulo*, set. 1997).

Portanto, a partir de 1997/98, a diminuição do ritmo de crescimento das receitas e a enorme “rigidez” na estrutura dos gastos – a qual já expressava um limite perigoso de corte de gastos – voltaram a promover novas tensões no fechamento de “caixa” do Tesouro paulista, principalmente porque nesse movimento estava sendo “esterilizado” o superávit primário com o pagamento de encargos financeiros,¹³ articulados via governo federal à lógica especulativa da ciranda financeira.

Ou seja, os desequilíbrios financeiros foram se acumulando em função da rigidez da estrutura dos gastos frente a possíveis novos ajustes fiscais e à manutenção dos dispêndios

¹² Apesar de elas terem se expandido a partir de 1996, não alcançaram sequer o patamar de 1990.

¹³ Mesmo tendo recuperado seu crescimento nos últimos anos, o crescimento das receitas atingiu apenas o patamar de 1989/1990 – voltando a cair cerca de 21% entre 1996 e 1998.

financeiros que passaram a representar cerca de 12% da Receita Corrente Líquida (após a assinatura do Acordo).

Conforme Dain (1988: vii) :

“(...) O desdobramento natural desta rigidez é a perda de flexibilidade nas decisões alocativas e a incapacidade de comprimir o dispêndio até a redução da receita e da expansão dos juros relacionados à dívida mobiliária.”

Ou seja, apesar do “controle” do ritmo de crescimento do estoque da dívida, da proibição aos novos endividamentos e da profunda mudança na sua estrutura patrimonial (com privatização de várias empresas), além de cumprir metas rígidas de ajuste fiscal, os problemas de desequilíbrio no fluxo entre as receitas e despesas nominais voltaram a aparecer, agravados pela grande participação dos gastos financeiros no total das despesas.

Conforme Nakano, secretário da fazenda do governo paulista:

“Fizemos um enorme esforço nos últimos anos para arrumar as contas do estado e o quadro é muito melhor do que o que encontramos (...), mas a longo prazo existem problemas estruturais e sérios que podem prejudicar a manutenção do ajuste” (*Valor*, 8 maio 2000: A6).

Portanto, como era de se esperar, essa estratégia de ajuste encontrou seus limites: esgotou a capacidade do Tesouro estadual de continuar mantendo seus gastos financeiros – em função do tamanho de sua dívida e das condições de renegociação –, sem pressionar o conjunto de suas despesas, particularmente as chamadas “despesas incompressíveis” num contexto mais geral em que o resultado primário positivo está sendo utilizado na lógica especulativa dos mercados financeiros; e com um horizonte em que dificilmente ocorrerá redução substantiva do estoque desta dívida diante das condições das finanças paulistas (Silva, 2001).

Além disso, nesse horizonte de baixo ritmo de crescimento das transferências do governo federal, de limitações nas operações de crédito e de esgotamentos dos recursos com privatizações, dificilmente ocorrerá uma redução efetiva do estoque desta dívida na medida que a capacidade de pagamento do governo paulista estará – sob este modelo de ajuste fiscal – condicionada ao crescimento da economia brasileira em função da importância da receita dos seus impostos (Silva, 2002).

Embora os investimentos em 1999 tenham sido dos mais baixos dos últimos 20 anos (e cerca de 38% menor que o de 1998), a pressão sobre o Tesouro paulista continuou forte em função dos acordos de negociação da dívida. Além disso, os gastos com pessoal consumiam cerca de 64% da arrecadação.

Conforme o próprio *Balanço Geral do Estado de São Paulo* de 1998:

“(…) vistas as despesas sob o enfoque de comprimíveis e não comprimíveis, podemos ver quão intenso foi o esforço de contenção (…) no período 1995 a 1998: as despesas de custeio mais investimentos foram reduzidas em mais de 20% logo no primeiro mandato (…). Já as despesas de pessoal, sentenças judiciais, mais serviços da dívida tiveram um incremento de mais de 20% em 1995 e prosseguiram sua trajetória de crescimento, sendo que em 98 superaram o patamar de 94 em mais de 50% (…). O serviço da dívida foi outra despesa que pressionou bastante o Tesouro Paulista. Em 1998, esta despesa, descontadas as operações de crédito, representou cerca de 11,7% da Receita Corrente Líquida.¹⁴ A sua magnitude indica que, se de um lado o refinanciamento da dívida impediu o crescimento explosivo do estoque da dívida estadual, o mesmo exerce forte pressão no fluxo de recursos do Tesouro. A soma da variação desta rubrica mais o incremento de gastos com pessoal implica quase na totalidade o decréscimo na poupança corrente do Estado” (1999) (Grifo nosso).

Tabela 31
Estado de São Paulo – Despesas Incomprimíveis

Anos	Reais de Dez./98				
	1994	1995	1996	1997	1998
Pessoa/Encargos	10,3	14,2	15,3	15,4	16,4
Sent. Judiciais	0,2	0,6	0,6	1,2	1,2
Serv. Dívida	2,8	1,7	1,4	1,9	2,9

Fonte: *Balanço Geral do Governo de São Paulo* (1999).

Tabela 32
Estado de São Paulo – Despesas Comprimíveis

Anos	Reais de Dez./98				
	1994	1995	1996	1997	1998
Custeio	4,7	4,2	4,4	4,1	3,8
Investimento	3,2	1,6	1,6	2,0	2,4
Outros	0,1	-	-	0,1	0,1

Fonte: *Balanço Geral do Governo de São Paulo* (1999).

Em outras palavras, até 1997 os resultados positivos da execução orçamentária – especialmente os superávits primários e a ampliação da capacidade de investimento e da

¹⁴ Receita Corrente Líquida = Rec. Corrente (-) Transferências aos Municípios.

poupança corrente – só foram atingidos graças a um ajuste na composição e no ritmo de crescimento das despesas abaixo do das receitas, as quais só se mantiveram elevadas em condições bastante particulares.

Nesse sentido, além de um “engessamento” da política de gastos, ocorreu também um “esvaziamento” da capacidade de o governo paulista aumentar suas receitas fiscais, impossibilitando-o de exercer qualquer tipo de política defensiva que garantisse um certo grau de governabilidade. Isto porque determinadas despesas com investimentos e/ou de custeio tiveram que ser canceladas em função da estratégia de pagamento dos encargos financeiros via formação de superávits primários.

Esta incompatibilidade entre esta estratégia de ajuste fiscal e as condições de governabilidade do governo paulista ficou ainda mais evidente no momento em que o baixo ritmo de crescimento da economia voltou a explicitar os problemas dos mecanismos de financiamento, principalmente diante de um grau elevado de rigidez das despesas “incomprimíveis” e do maior aumento de sua participação nos gastos totais.

Certamente, nesse cenário, as condições de cumprimento das metas fiscais determinadas pelo Acordo foram se tornando mais difíceis, à medida que os limites da geração de superávits primários comprometiam a utilização destas receitas fiscais com o pagamento dos encargos financeiros, levando o governo paulista a adotar sistematicamente novas ondas de corte dos seus gastos não financeiros, inclusive de determinados serviços essenciais, tais como segurança, presídio, manutenção/ampliação de hospitais, escolas. No entanto, a despeito desse quadro, ele cumpriu “exemplarmente” todas as metas fiscais fixadas: **em 1997, o resultado primário financiou cerca de 30% do serviço da dívida pago naquele ano; e em 1988 esse percentual chegou a 40%** (Conforme *Balanço Geral*, 1999). Para 1999 e 2000, a estimativa do superávit primário era de 40% acima do de 1999 (*Folha de São Paulo*, 18 jan. 2001).

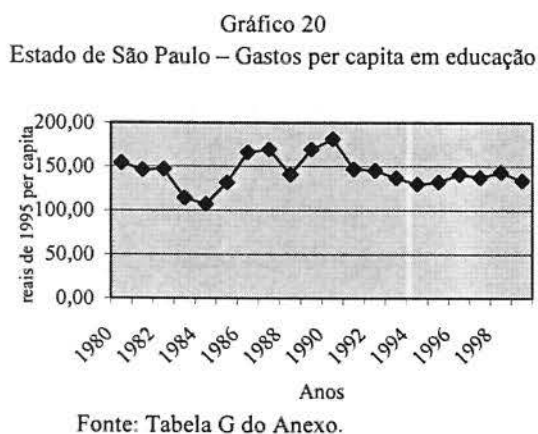
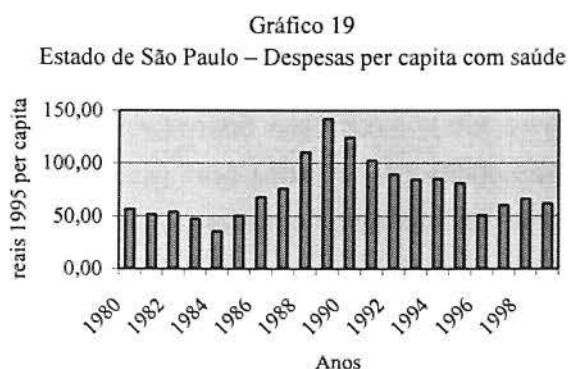
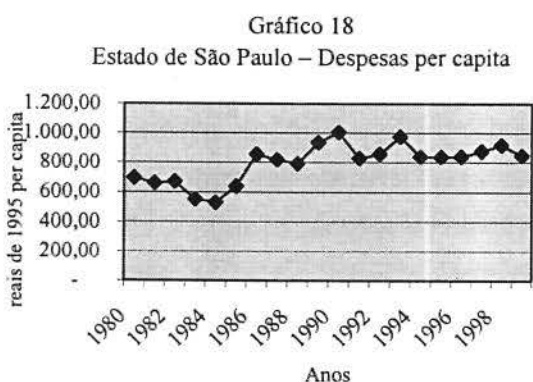
Conforme Dall’Acqua, secretário da Fazenda em 1999: “São Paulo teve um superávit primário de R\$ 1,5 bilhão enquanto todos os outros estados brasileiros juntos tiveram um déficit de R\$ 100 milhões” (*Folha de São Paulo*, 18 jan. 2000).

Como já identificou Lopreato (2000: 32), “as metas fixadas implicavam em elevado esforço fiscal. O compromisso de manter decrescente a relação dívida/receita líquida real anual e não emitir nova dívida mobiliária até o valor da relação atingir 1 obriga ao pagamento de juros e amortização de parte das dívidas, “em detrimento dos gastos com investimentos. Esta esterilização dos recursos fiscais ocorreu num cenário de cortes

dramáticos das despesas ao nível estadual, e sob a lógica da ciranda financeira bancada pelo governo federal.

Mesmo num contexto de queda da receita total do Tesouro paulista tratava-se portanto de gerar um superávit primário e operacional superior ao valor do comprometimento da receita líquida real mensal para cobrir o pagamento das amortizações da dívida e outros compromissos acertados com o governo federal, “engessando” perigosamente uma determinada estrutura dos gastos *per capita* no final da década, inferior ao de 1990 (Conforme Gráfico 18 e Tabela B do Anexo). Em 1999, São Paulo registrou um superávit primário recorde.

Nessa perspectiva, a “blindagem” da política fiscal agravava todo o processo de heterogeneidade econômica com exclusão social à medida que vários programas sociais foram sendo abandonados aos poucos. A média dos gastos *per capita* com educação do período 1995/99 caiu cerca de 17% com relação à média dos anos 1987/90; e os gastos com saúde tiveram uma queda de 42,5% nesse mesmo período (Gráficos 19 a 21).



O esforço fiscal de São Paulo deveria aumentar na mesma proporção que a atividade econômica começava a declinar substancialmente (com importantes reflexos na sua receita fiscal) com objetivo de manter uma estrutura de gastos rígida, equivalente ao patamar próximo ao de 10 anos antes e ao mesmo tempo elevada participação de gastos com juros.

Diante das dificuldades em só eventualmente obter algum tipo de empréstimo (a não ser que se alterasse a relação dívida/receita numa perspectiva decrescente e/ou elevasse a receita líquida), a estratégia do governo paulista foi a de se enveredar cada vez mais nesta armadilha que imobilizava sua capacidade de exercer seu poder político: aprofundar o corte das despesas, tornando sua estrutura mais “rígida”, especialmente no tocante aos investimentos, assim como demissão de funcionários, diminuição dos gastos de custeio etc; de acordo com um programa rígido de metas fiscais.

Isto para garantir os compromissos assumidos com o governo federal de pagamento dos juros e amortizações do estoque da dívida de São Paulo; o que na verdade foi se tornando uma missão “quase impossível” diante do contexto de um mercado financeiro especulativo e de uma economia com baixo dinamismo de crescimento.

Conforme Lopreato (2000: 31):

“(…) Pode-se ter idéia da magnitude do esforço fiscal caso se considere, como exemplo, a situação de um estado que, obrigado a dedicar 15% da receita líquida ao pagamento da dívida, gaste 25% com despesas de custeio e investimento, 60% com o pagamento de pessoal da ativa e tenha compromisso com pensionistas e inativos da ordem de 35% da folha de pessoal, isto é, 21% da receita líquida. O estado nesse caso, é obrigado a gerar um superávit equivalente a 36% da receita líquida do Tesouro para atender o compromisso com a dívida e os inativos e pensionistas, muito acima do que se tem observado nas estatísticas disponíveis.”

Ao mesmo tempo que essas dificuldades foram se generalizando pelo lado das esferas subnacionais de poder, a União pressionada pelas crises internacionais (leia-se FMI) e diante da necessidade de resolver seu problema de credibilidade junto aos investidores internacionais, apertava ainda mais os estados e municípios no sentido de cortarem seus gastos. Sua credibilidade junto aos investidores internacionais estava ameaçada em função de uma situação crítica no tocante ao déficit do setor público no seu conjunto.

Na verdade, o governo federal estava extremamente preocupado que os estados não desrespeitassem os acordos firmados em 1997, pois eram a única forma para fazer cumprir

as metas acertadas com o FMI (em troca de empréstimos no valor de US\$ 41,5 bilhões – fundamentais para a manutenção do prestígio da economia brasileira no exterior).

Isto porque dos 21 estados que fizeram um acordo de renegociação de suas dívidas com o governo federal 1/3 não tinham utilizado até então nenhum recurso advindo do processo de privatização para o pagamento de dívidas; apesar de todos os contratos de renegociação firmados com a União exigirem o pagamento à vista de 20% do total da dívida – conforme Tabela 33. Mesmo aqueles que respeitaram os termos do acordo fizeram um pagamento com um valor abaixo do estipulado nos contratos. **O único Estado que usou todo o dinheiro advindo das privatizações para o pagamento de parte de suas dívidas foi São Paulo.**

Tabela 33
Uso dos recursos com origem nas privatizações com o abatimento da dívida
Milhões/1999

<i>Estados</i>	<i>Receita</i>	<i>Abatimento dívida</i>
Acre	*	*
Alagoas	360	0
Amapá	*	*
Bahia	1.500	*
Ceará	*	*
Goiás	800	0
Maranhão	23	0
Minas Gerais	1.830	704
Mato Grosso do Sul	626	247
Mato Grosso	392	281
Pará	450	*
Pernambuco	180	0
Piauí	*	*
Paraná	250	0
Rio de Janeiro	1.750	745
Rio Grande do Norte	526	176
Rondônia	100	*
Rio Grande do Sul	5.000	520
Santa Catarina	210	0
Sergipe	380	46
São Paulo	10.760	10.760
Total	25.137	13.479

(*) dados não disponíveis.

– AM, ES, RR, PB e DF não tinham, até janeiro de 1999, iniciado um programa de privatizações.

– TO não tinha dívida com a União.

Fonte: *Folha de São Paulo* (31 jan. 1999).

Na maioria dos estados, portanto, boa parte dos recursos de privatizações foi gasta com investimentos e/ou pagamento de folha de salários. Ou seja, do conjunto das receitas de privatização – cerca de R\$ 25,1 bilhões – somente R\$ 13,5 bilhões foram gastos com o

abatimento da dívida, o que certamente acabava se constituindo num “enorme problema” na estratégia do governo federal e do FMI.

Nesse contexto, o Conselho Monetário Nacional (CMN) implementou em meados de 1998 duas medidas. A primeira delas reduzia ainda mais a possibilidade de endividamento dos estados e municípios com a realização de AROs junto às entidades financeiras.¹⁵ Isto porque, embora as operações realizadas fossem identificadas como de curto prazo, elas estavam se transformando com o tempo em outras modalidades de empréstimos, pois acabavam sendo sempre renegociadas pelos bancos. A outra medida proibia os fundos de pensão e investimentos de comprarem debêntures emitidas por empresas estatais, pois transformavam-se em fontes de recursos e de endividamento para os estados (como, por exemplo, a própria CPA).

Além disso, nesta perspectiva de “restrições fiscais”, foram cortados, também em 1998, recursos do BNDES e da CEF. As antecipações de empréstimos do BNDES de receitas de privatizações passaram a ser liberadas com o compromisso de que seriam utilizadas na sua totalidade para o abatimento de suas dívidas, registradas no Bacen e contraídas junto ao sistema financeiro. Ou seja, essas antecipações não poderiam mais ser utilizadas com investimentos, pagamento de empreiteiras ou quitação de dívidas judiciais. Nessa linha, os bancos federais oficiais ficavam também proibidos de realizar operações de qualquer natureza com os Estados (a não ser aquelas efetuadas dentro do acordo aprovado).

Nesse contexto, os protocolos assinados entre o governo federal e os estados geraram nesse final dos anos 90 muita tensão. Para atender os termos firmados nos acordos e manter o ritmo das despesas compatível com o fluxo das receitas foi necessária realização sistemática de ajustes das contas do setor público das esferas subnacionais, incluindo particularmente o Estado de São Paulo, agravando ainda mais sua dificuldade de governabilidade, na medida em que a capacidade dos seus gastos ficava condicionada à possibilidade de serem gerados recursos fiscais próprios cada vez maiores.

Nessa perspectiva, o setor público paulista perdeu ainda mais a capacidade de alavancagem financeira dos seus gastos correntes e de investimentos, bem como seu controle. Em 1999, as despesas caíram cerca de 6,0%, e os investimentos, cerca de 37%. As transferências do tesouro para suas empresas – que já haviam caído cerca de

¹⁵ Estes empréstimos estavam limitados a R\$ 1,3 bilhão e caíram para cerca de R\$ 500,0 milhões como total das operações mantidas pelos bancos. Quando os bancos superavam essa margem, eram obrigados a fazer depósitos em dinheiro junto ao Bacen sem receber nenhuma remuneração.

72% entre 1995 e 1998 – diminuíram ainda mais, apresentando uma queda de 41%. Os gastos sociais, em média, também apresentaram uma queda de 6% com relação a 1998.

Assim, desde 1995, como resultado do tipo de ajuste realizado pelo governo paulista e diante da natureza dos seus graves problemas de financiamento, foi se configurando uma administração pública que, além de “imobilizada” pela política fiscal – com a realização de um processo enorme de “esterilização” do orçamento fiscal – e “esvaziada” no que diz respeito à distribuição da carga tributária nacional, passou conseqüentemente a se submeter mais intensamente aos controles do governo federal, demarcando de forma clara uma inflexão no padrão das relações intergovernamentais. Quanto maior a blindagem da política fiscal do Estado de São Paulo, maior a subordinação do seu governador à estratégia nacional e dos mercados internacionais.

Tratava-se na verdade da implementação de uma estratégia da União que implicava uma combinação de ajustes (fiscal, financeiro e patrimonial) do setor público estadual, envolvendo não só uma reestruturação dos aparelhos estatais, como também a montagem de novas relações federativas, numa nova arquitetura do processo de “transição democrática”, em que os governadores e prefeitos perderam sua capacidade de articulação política, junto à sociedade, ao Congresso Nacional etc., num quadro de subordinação às lógicas do mercado financeiro interno e internacionais.

Nessa perspectiva, o governo federal se utilizou duas estratégias importantes para consolidar esse processo de recentralização fiscal, político-institucional e administrativa: voltou a usar as transferências, especialmente as não obrigatórias (e em proporção cada vez maior de suas receitas disponíveis), como instrumento de controle dos gastos fiscais das esferas subnacionais de poder, e paralelamente articulou a aprovação junto ao Congresso da Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo institucional de negociação e de definição de determinadas regras que consolidaram, institucional e juridicamente, o processo de limitação do poder e a autonomia relativa dos governadores e prefeitos (além da própria Lei Camata), consolidando este *status quo* das novas relações federativas.

Assim, diferentemente dos anos 80, a nova natureza dessas transferências – especialmente as não obrigatórias – passou a determinar compromissos para os estados e municípios, articulados a mecanismos de incentivos à assunção de encargos em setores específicos e vinculados a determinadas regulamentações institucionais com limites mínimos de gastos, como por exemplo, no caso da Fundef.

No Estado de São Paulo, conforme os dados da Fundap/Iesp (2001), ainda que na sua estrutura de receita as transferências possuam uma pequena participação relativa, podemos observar:

- a) que sua participação cresceu significativamente entre 1995 e 1999, de 4,2% da receita Líquida Própria para 10,4%, expressando um aumento de 152% nesse período;
- b) as transferências não obrigatórias, representando cerca de 18% dos repasses da União, também cresceram, embora a taxas menores (34% no período);
- c) essas transferências não obrigatórias foram fundamentais na articulação de alguns programas sociais, tais como os da área de saúde, educação e trabalho; ou seja dos principais programas descentralizados, evidenciando, nesse sentido, a mudança de natureza do processo de descentralização.

Tabela 34
União – Transferências não obrigatórias/Despesa Disponível

Anos	1995	1996	1997	1998	1999
	12,2	16,9	18,9	25,3	25,9

Desp. Disponível = Desp. Total – [Desp. Financeira + Desp. Pessoal + Benef. + Transf. Obrig.].

Fonte: SIAFI – Elaboração Fundap/Iesp (2001).

Tabela 34A
Estado de São Paulo – Transferência da União/Receita Líquida Própria

Anos	1995	1996	1997	1998	1999
	4,2	6,0	5,3	7,8	10,4

Receita Líquida Própria = Receita Líquida (Rec. Total – [Op. Crédito + Alienação Bens + Amortiz]) – Transferência aos municípios.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* – Elaboração Fundap/Iesp (2001)

Tabela 34B
Estado de São Paulo – Transferências não obrigatórias

Anos	Em milhões Reais/1999				
	1995	1996	1997	1998	1999
	406,0	517,0	473,0	657,0	544,0

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* – Elaboração Fundap/Iesp (2001).

Tabela 34C
Estado de São Paulo – Distribuição das transferências não obrigatórias por áreas

Anos	1995	1996	1997	1998	1999
Saúde	79	58,6	46,7	46,5	64,3
Educação	19	21,5	13,5	13,0	19,1
Trabalho	-	7,8	14,3	10,3	8,6

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo* – Elaboração FUNDAP/IESP (2001).

Pelo lado da “Lei de Responsabilidade Fiscal” foi evidente a pressão do FMI para a sua aprovação como fator decisivo para a recuperação da credibilidade do Brasil junto aos mercados financeiros internacionais.

O governo federal, além de utilizar a renegociação das dívidas dos estados como instrumento para impor o ajuste fiscal, atuou também na direção de disciplinar os seus gastos pelo lado jurídico-institucional, como a “Lei Camata” e a “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Tratava-se na verdade de estabelecer limites para o endividamento do setor público em geral, através da proibição de operações de crédito, operações AROs, refinanciamento de dívidas e concessão de qualquer tipo de empréstimos ou financiamento da União, com corte automático das despesas, particularmente de pessoal e de investimentos.

A busca pela institucionalização de regras mais rigorosas para a gestão, controle e critérios de alocação dos recursos públicos passou a ser fundamental na estratégia do governo federal frente a vulnerabilidade das contas externas e internas brasileiras e ao cenário de grande instabilidade na conjuntura internacional.

Afinal, esta era a lógica do credor externo das instituições e outros organismos multilaterais que atuam nos mercados financeiros, que passaram a condicionar seus empréstimos não só à metas quantitativas das contas públicas mas a outras exigências qualitativas.

Assim, nesse processo tornou-se transparente a articulação de dois movimentos: a concentração tributária no âmbito da União e a “submissão” do governo federal às agências financeiras internacionais – especialmente do FMI –, preocupado exclusivamente em impor as regras do mercado financeiro internacional, isto é, fazer caixa com os recursos fiscais dos estados e municípios para honrar os compromissos dos credores externos e internos.

As tensões entre as diferentes esferas de poder só não foram maiores em virtude da gravidade do processo de desagregação das contas públicas: governadores e prefeitos, com várias exceções, foram neutralizados por uma poderosa e bem articulada campanha com o Congresso Nacional.

Conforme Olívio Dutra, governador do Rio Grande do Sul:

“estamos caminhando para alcançar a mesma concentração do regime militar, para a infelicidade dos cidadãos: ela (a Lei de Responsabilidade Fiscal) aumenta a

centralização de recursos, liquida com o espaço para a autonomia dos estados e municípios e continua descarregando sobre eles compromissos e encargos (...). Está em curso uma reforma constitucional branca (...). Sem convocar uma nova Constituinte está se alterando tudo o que a Nação havia decidido em 1988” (*Valor Econômico*, 8 maio 2000, p. A6).

Apesar da “desconfiança” sobre sua capacidade de manter o ajuste fiscal e dos resultados a respeito de uma efetiva diminuição do estoque de sua dívida – e portanto da superação de desajuste de suas finanças – o governo paulista ao caminhar cegamente numa perspectiva de maior “imobilização” de sua política fiscal, “esvaziamento” político e administrativo e “esterilização” dos recursos arrecadados, enveredou numa armadilha, limitando seu espaço de atuação frente ao governo federal ao mesmo tempo em que se tornou “incapaz” do ponto de vista político-institucional, financeiro e administrativo para resolver os desafios da população paulista.

PARTE II
A NOVA INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS NO PROCESSO DE
DESCENTRALIZAÇÃO E OS DESEQUILÍBRIOS FISCAIS-FINANCEIROS
DOS ÚLTIMOS ANOS

CAPÍTULO 1

OS MUNICÍPIOS PAULISTAS: A NATUREZA DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO, OS PROBLEMAS URBANOS E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS ANOS 80

Introdução

A partir dos anos 70, como vimos, intensificou-se entre as diferentes esferas de poder, especialmente para os municípios o movimento de descentralização. Este processo foi caracterizado por vários fatores, como o aumento da disponibilidade de recursos fiscais, assim como pela maior autonomia financeira e administrativa das cidades (expressa no fim de determinadas condicionalidades para a liberação de recursos e na maior liberdade na gerência de determinados programas), pelo aumento de controle sobre os gastos municipais e conseqüentemente dos gastos sob sua responsabilidade, especialmente na área social (na medida em que a União progressivamente reduzia suas despesas em obras e serviços sociais (Conforme Tabela 1).

Neste período, cujo auge se deu em 1988, a descentralização fiscal em direção aos municípios – materializada principalmente nas transferências da União – tomou impulso, particularmente com o crescimento dos percentuais do FPM, por meio de aumentos das alíquotas de 1% para 14% em 1975 e 20% em 1979, recuperando nível anterior à reforma de 1966.

Durante os anos 80, uma série de modificações continuou sendo introduzida, também no sentido de alteração das alíquotas do ICM, liberalização da utilização do FPM e elevação de suas quotas. Assim, o decreto-lei 1805 de 1980, por exemplo, ampliou as possibilidades dos municípios manipularem os recursos oriundos de vários impostos e taxas – eliminando as exigências de apresentação de planos de aplicação –; e o decreto-lei 1833, do mesmo ano, acabou com o vínculo de recursos como categoria econômica. Além disso, ainda em 1980, houve um aumento das transferências do FPM de 9% para 11% do IR e do IPI e a implementação das emendas Passos Porto, o que promoveu um alargamento da apropriação do IPI e do IR de 20% para 31% na formação do FPEM e da emenda Ayrton Sandoval (dezembro de 1985), a qual entre outras coisas elevou em 1986 o FPM de 16% para 17%.

Tabela 1
Composição dos gastos sociais por esferas de governo

<i>Anos</i>	<i>União</i>	<i>Estados</i>	<i>Municípios</i>
1981	67,8	22,3	9,9
1982	67,7	21,5	10,8
1983	64,9	25,0	10,1
1984	59,2	27,9	12,9
1985	59,1	27,4	13,5
1986	53,4	31,3	15,3
1987	55,0	30,6	14,4
1988	56,0	30,2	13,8

Fonte: Ipea (Vários anos).

Certamente, esse processo não foi igual para todos os municípios. Neste início dos anos 80 as cidades do interior do Estado de São Paulo foram as mais beneficiadas, devido tanto ao aumento das transferências federais, como ao deslocamento da produção e da distribuição do ICMS para fora da região metropolitana.

Porém, naquela década, a ampliação das transferências **resultou apenas na manutenção do nível das suas receitas totais**, na medida em que as Prefeituras Municipais encontraram dificuldades em aumentar seus **recursos com receitas próprias** – fosse por conta da recessão econômica, da inflação, do crescimento das taxas de juros, ou mesmo da sua própria estrutura de arrecadação tributária – **especialmente para as cidades da Grande São Paulo e algumas grandes do interior**. Estas, além de sofrerem acentuada perda de posição na partilha dos recursos de ICMS e das transferências federais, em função das mudanças na dinâmica da economia paulista, enfrentaram também uma diminuição dos recursos próprios.

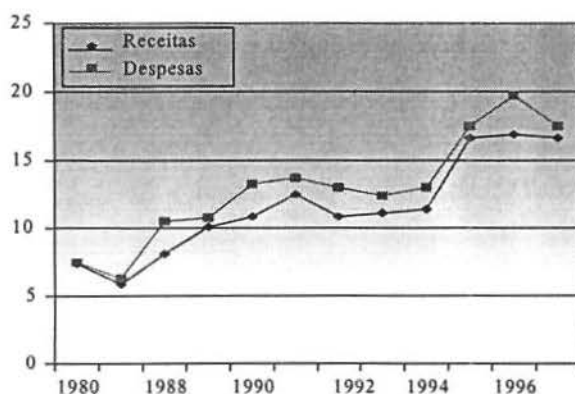
Neste quadro, o desequilíbrio fiscal foi se aprofundando, na medida em que:

- as despesas cresceram muito à frente das receitas (Gráfico 1), especialmente aquelas relacionadas com investimentos e pagamentos de juros e amortizações de dívidas anteriores, contraídas no início dos anos 80, pressionando o caixa do Tesouro dos Municípios. Isto se deu, entre outras coisas, em função das restrições orçamentárias do governo federal no início dos anos 80, da evolução da crise econômica e social, e da própria generalização do processo de descentralização de alguns programas sociais;
- os déficits orçamentários se ampliavam, inclusive em função da elevação do pagamento de encargos financeiros relativos ao refinanciamento da dívida (taxa de juros), implicando conseqüentemente o crescimento do endividamento – principalmente das cidades médias e grandes com acesso às operações de crédito. Este processo ficou evidente na medida em que as operações de crédito apresentaram uma trajetória

bastante vinculada aos gastos financeiros, identificando, dessa maneira, desde os anos 80, a natureza financeira dos desequilíbrios nas contas municipais;

- c) como resultado deste movimento, o estoque da dívida foi sendo ampliado na mesma medida em que seu custo de refinanciamento também se expandia em função da variação das taxas de juros dos anos 80;
- d) o movimento de descentralização fiscal tornava-se inadequado também diante da necessidade de ampliação dos gastos de algumas regiões que passavam por um processo intenso de urbanização. Isto ocorreu em função de um novo fluxo populacional (tanto pelo lado do seu ritmo de crescimento como pela organização de um novo padrão de redistribuição dessa população pelas regiões do interior e da periferia da RMSP), provocando um “descasamento” entre a expansão das demandas sociais geradas por esse novo tipo de adensamento e as disponibilidades fiscais das cidades, inclusive as dos grandes centros urbanos;
- e) a generalização e a ampliação dos problemas resultantes do processo de descentralização, em função da implementação de vários programas sociais, recaíam principalmente nas cidades de médio e grande porte ou naquelas localizadas no entorno dos grandes centros urbanos;
- f) as mudanças na economia paulista, ao promoverem um processo intenso de descentralização “concentrada” da base produtiva, reforçavam uma grande desigualdade quanto ao acesso e à disponibilidade dos recursos fiscais entre as cidades;
- g) a diminuição dos gastos federais implicou uma ampliação da participação dos gastos municipais, especialmente na área social.

Gráfico 1
Estado de São Paulo – Municípios



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Portanto, os problemas fiscais-financeiros gerados pelo “improviso” na implementação das várias medidas de descentralização dos recursos fiscais dos anos 80 generalizavam-se à medida que os índices de poupança corrente dos municípios diminuíam (tornando-se negativos para algumas cidades), e que parte de seus gastos passavam a ser financiados com endividamentos de longo e curto prazo – especialmente através de operações de crédito, de antecipação de receita orçamentária, déficits, atrasos de pagamentos e, inclusive, através de mecanismos gerados pela inflação, conforme já analisamos.

Na verdade, esse processo evidenciou dois tipos de problemas: o crescimento inevitável das despesas na frente das receitas totais e o “descasamento” entre o acesso e as disponibilidades de recursos fiscais nas várias cidades, especialmente naquelas que se expandiram com o processo de “interiorização” do crescimento econômico paulista.

Isto caracterizou um desajuste importante, na base do movimento de descentralização, uma vez que os municípios mais beneficiados pelas constantes e improvisadas medidas de descentralização fiscal não foram aqueles onde provavelmente avançavam mais intensamente as demandas sociais, resultando num crescimento dos problemas urbanos regionais e em enormes desequilíbrios fiscais e financeiros de várias prefeituras.

Ademais, nesse contexto, as instabilidades econômicas dos anos 80 e as distorções do padrão de crescimento fizeram recrudesceder ainda mais as demandas sociais e as heterogeneidades regionais.

Neste sentido, as desigualdades na disponibilidade dos recursos fiscais entre os municípios e a relação entre as suas atribuições – inclusive na oferta regional de programas sociais – são extremamente assimétricas, no sentido de que essa assimetria é resultante tanto da concentração da base produtiva – que limita as possibilidades de geração de receitas próprias em volume suficiente para atender as demandas sociais – quanto da evolução das disparidades intra-regionais – especialmente de uma determinada cidade com sua macroregião (Rezende, 1995).

Particularmente, para as cidades médias paulistas¹ surgiu um fato novo: sua situação financeira deteriorou-se rapidamente em função da nova tendência do fluxo populacional

¹ Aqui consideradas como aquelas com uma população variando entre 120.000 e 500.000 habitantes.

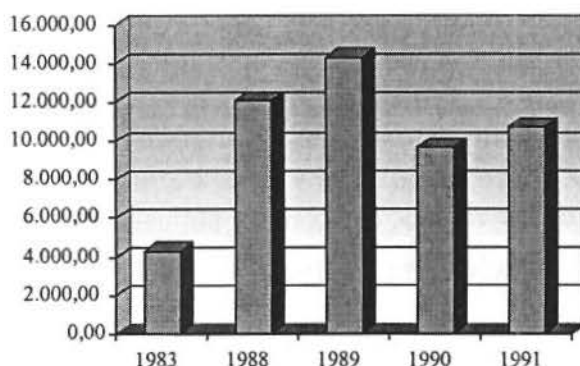
na década de 80 e, portanto, do grande crescimento demográfico nesses locais, transformado numa maior pressão por serviços urbanos. Conseqüentemente, esse movimento se transformou num enorme desafio financeiro para as prefeituras, já que tinham que viabilizar o financiamento de sua infra-estrutura, bem como a ampliação da oferta dos seus programas sociais.

Essa concentração espacial das demandas sociais dissociou-se da concentração espacial dos recursos fiscais, gerando uma maior dependência dos grandes centros urbanos com os gastos estaduais e federais.

Nessa perspectiva, o esforço para a manutenção e/ou melhoria das condições urbanas de vida efetuado pelos municípios e materializado na ampliação dos seus gastos – frente ao corte dos gastos federais – forçou os prefeitos a ampliarem significativamente seus graus de endividamento, particularmente o das cidades que tinham acesso e “capacidade para tomarem empréstimos”; ou que passaram a “administrar” os constantes desequilíbrios entre os fluxos de receitas e despesas, com a geração de enormes déficits orçamentários (geralmente os municípios menores).

Isto acelerou um processo de desequilíbrio fiscal-financeiro, na medida em que, além de aumentar substantivamente o estoque de suas dívidas, comprometeu parte de suas receitas com o pagamento do custo financeiro de seu refinanciamento, em contexto de grande elevação das taxas de juros e ausência de mecanismos de financiamento do setor público em geral.

Gráfico 2
Municípios do Estado de São Paulo
Evolução da Dívida Total



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Este quadro ao final dos anos 80² provocou enormes dificuldades que resultaram na formação de significativas tensões na execução financeira, além do crescimento do endividamento (via operações de crédito), e na ampliação do estoque de suas dívidas (Gráfico 2), especialmente nas grandes cidades e em suas periferias (localizadas tanto no “entorno” da região metropolitana de São Paulo, como também no dos grandes centros urbanos do interior), como nas cidades de porte médio, as quais acabaram se constituindo como pólos de atração e fixação no processo de urbanização crescente na década de 80.

São exemplos as cidades de Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Jundiaí, Santos, São José dos Campos, Bauru, São José do Rio Preto, São Carlos, Araçatuba, Itaquaquecetuba, Araraquara, Taubaté, Limeira, Franca, Piracicaba, além de outras que compõem o cinturão desses centros urbanos (Tabela 2). Sem esquecer a própria cidade de São Paulo, que, apesar da perda de população, continuou a ser um importante centro na dinâmica de redistribuição populacional.

Tabela 2
Municípios do Estado de São Paulo
Participação das Operações de Crédito e Dívida sobre Receita Total
(Em %)

<i>Municípios</i>	<i>Op. Crédito/Receita Total</i>		<i>Dívida/Receita Total</i>	
	<i>1983</i>	<i>1988</i>	<i>1983</i>	<i>1988</i>
Estado de São Paulo	7,3	18,5	65,9	138,0
RMS	-	25,2	-	180,4
Campinas	0,1	47,4	86,1	271,7
Jundiaí	1,3	10,4	66,5	98,4
Ribeirão Preto	0,0	12,0	7,7	52,5
Santos	0,8	7,2	43,5	54,3
São José dos Campos	4,8	15,2	94,7	117,6
Sorocaba	8,0	14,8	50,5	176,0
Araçatuba	7,9	9,3	43,6	57,9
Limeira	12,4	39,5	54,0	209,2
Piracicaba	12,5	31,7	63,9	69,0
S. J. R. Preto	0,0	2,2	24,0	30,5

Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) –
Elaboração própria.

Certamente, o grau de dificuldade das contas públicas dos vários municípios não foi homogêneo. A crise econômica do período, especialmente nos centros mais industrializados, a capacidade de inserção dos municípios no mercado internacional, o

² Este quadro foi marcado, entre outras coisas, por movimentos de pressão da sociedade pela melhoria e ampliação dos serviços públicos e de infra-estrutura, especialmente em algumas regiões, por um grande desbalanceamento no fluxo regional das receitas fiscais, pela própria recessão e instabilidade na economia do início da década, pelo crescente peso do pagamento dos juros e amortizações no total dos gastos (especialmente entre 1983 e 1984), pela necessidade de ampliação dos gastos com investimentos.

impacto da reforma tributária, a concentração dos recursos fiscais em algumas regiões, o potencial de desenvolvimento, as características do crescimento da urbanização em alguns pólos regionais, a inserção da partilha dos recursos de transferência, a necessidade de investimento em infra-estrutura e o acesso ao crédito ajudaram a definir um conjunto de fatores responsáveis por aprofundar o grau de heterogeneidade das dificuldades financeiras entre as cidades.

Assim, na década de 80, esse processo resultou, para algumas cidades/regiões, num aumento do endividamento, que cresceu no conjunto cerca de 258,6% entre 1980 e 1988, sendo 79,5% de responsabilidade dos municípios da RMSP, mais especialmente do município de São Paulo – responsável por 90% da dívida dessa região ou 72% do total da dívida de todos os municípios em 1988 – e Campinas – responsável por cerca de 37% do total da dívida do interior ou 7,5% do conjunto do Estado. Esses dois municípios, portanto, eram os responsáveis por 80% do total da dívida do conjunto dos municípios paulistas.

O restante recai sobre os outros municípios (geralmente de porte médio), tanto no interior como na Grande São Paulo. No caso específico do interior, somando a dívida de Campinas, Santos, São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto, esse valor representava cerca de 53% do total da dívida dos municípios do interior – conforme tabelas do Anexo.

Em grande parte de outras cidades, dadas as dificuldades de acesso a crédito, estes desequilíbrios financeiros se materializavam na formação de dívidas de curto prazo, de déficits orçamentários e em atrasos de pagamentos.

1.1 O processo de descentralização fiscal pré-1988: o imprevisto dos mecanismos de financiamento e o novo padrão dos gastos municipais

a) A trajetória da receita fiscal: as mudanças no perfil de distribuição das transferências

O conjunto dos municípios paulistas administrava, na década de 80, receitas equivalentes a 1,2% do PIB brasileiro, ou 19,0% da carga tributária bruta. Esse volume de recursos era composto basicamente por transferências da União (principalmente através do Fundo de Participação dos Municípios) e do Estado (quota-parte municipal do ICM). Neste período, a receita própria significava, em média, apenas 28% do volume total da receita disponível.³

Até o final dos anos 70, a magnitude e a composição das receitas municipais – principalmente daquelas cidades que dependiam bastante das transferências – estavam diretamente relacionadas à estratégia de poder do governo central, bem como aos acordos estabelecidos entre as diferentes esferas de poder subnacional.

O padrão existente até então – análogo aos estados – caracterizava-se por uma enorme centralização financeira com grande poder político nas mãos do governo federal e por um enorme esvaziamento dos municípios: mais de 60% da receita tributária nacional estava concentrada na União, o que significava quase a metade dos recursos efetivamente disponíveis.⁴

Nesse quadro, além dos instrumentos constitucionais à sua disposição, o governo federal tutelava com rigor a então política tributária estadual e, conseqüentemente, a disponibilidade financeira dos municípios, através de interferências nas decisões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), órgão presidido pelo Ministério da Fazenda e responsável nacionalmente pela administração daquele tributo. Assim, os objetivos nacionais de política econômica eram implementados às custas dos orçamentos estaduais e municipais, através de decisões impostas pelo poder central ao Confaz. Além disso, a União

3 Receita disponível é aquela resultante das receitas próprias + transferências constitucionais entre as esferas de governo, descontadas as operações de crédito. A título de comparação, a receita disponível dos principais estados brasileiros foi a seguinte, em 1988: Rio de Janeiro, US\$ 3,1 milhões; Minas Gerais, US\$ 2,9 milhões; Rio Grande do Sul, US\$ 1,8 milhão; Bahia, US\$ 1,3 milhão; Paraná, US\$ 874 milhões; Pernambuco, US\$ 754 milhões; Santa Catarina, US\$ 733 milhões; Ceará, US\$ 690 milhões; Goiás, US\$ 500 milhões (dólar médio de 1988).

4 Sobre isso, ver Affonso (1997, 1999).

ainda poderia, por meio de lei complementar, conceder isenções de impostos vinculados à competência tributária dos governos locais.

Portanto, o esvaziamento financeiro nesse período também deixou os governos locais à mercê das chamadas transferências negociadas e, conseqüentemente, da vontade política do governo federal.

Esta centralização de recursos induziu o governo federal a assumir encargos típicos dos governos estaduais e municipais. Não foram raros os casos em que as atividades foram, de fato, executadas por estados e municípios, mas financiadas com recursos federais, através das referidas transferências negociadas, geradoras de “dependência política”. Este era o quadro característico dos anos 70 e início dos 80, principalmente na definição dos investimentos em grandes projetos de infra-estrutura urbana e na ampliação da oferta de determinados serviços básicos (saneamento básico; construção do metrô, de viadutos, pontes, conjuntos habitacionais, hospitais, escolas etc.).

Conforme já analisamos, a partir de 1982, começou a ocorrer uma reversão mais explícita desses mecanismos centralizadores de recursos e de poder político nas mãos do governo federal, através, principalmente, do movimento de descentralização liderado por governadores, prefeitos e outros políticos. Tratava-se de parte de um processo de reorganização dos acordos federativos (Affonso, 1999), articulado ao projeto de democratização da sociedade brasileira – item fundamental às reformas a serem realizadas nos anos 80. As sucessivas reformas tributárias atuaram no sentido de descentralizar os recursos através do aumento da participação dos governos regionais e locais na arrecadação tributária federal e de conferir maior autonomia local para o gerenciamento dos seus gastos.

Nesse sentido, para entender o contexto mais geral do movimento de descentralização nos municípios, é necessário ir além do processo de transferência de recursos tributários e compreendê-lo por meio de uma lógica que inclui desde o aumento dos seus gastos – em especial na área social – até a mudança no padrão das relações entre o executivo municipal, a sociedade e as diferentes esferas de poder; envolvendo novas formas de acesso dos programas públicos, novas concepções de gestão, atendimento etc.

Para tanto, desde os anos 70, os municípios, em geral, além de aumentarem suas receitas, foram conquistando cada vez mais autonomia política e financeira como parte integrante dessa fase de transição e de reformas da sociedade brasileira. Nesta ótica, o

processo de descentralização avançou, por um lado, com o aumento da participação dos governos estaduais e municipais tanto nas receitas como nos gastos do setor público, conforme Tabelas 3 e 4, destinando mais recursos para investimentos e permitindo-lhes atuar de forma decisiva no comportamento dos agregados macroeconômicos (salário, renda e investimento), frente a uma política recessiva articulada pelo governo federal e pelo FMI; por outro lado, avançou também no processo de transformação do padrão das relações intergovernamentais, na medida em que garantia maior autonomia na gestão de determinados programas e na condução de políticas financeiro-administrativas de âmbito local.

Tabela 3
Despesas não financeiras das administrações públicas nas contas nacionais – 1988/98

Nível de Governo	Período	Cons.	Interm.	Remu.	Empreg.	Form. Cap.	Bruta Fixo	Soma das Despesas	
		% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Federal	1988	2,6	55,3	3,2	40,5	1,1	34,4	6,9	43,6
	1998	1,5	28,9	5,2	38,2	0,5	22,5	7,3	34,2
Estadual	1988	1,2	25,5	3,3	41,8	1,2	37,5	5,7	36,1
	1998	1,7	32,3	5,9	42,8	0,6	27,8	8,2	38,6
Municipal	1988	0,9	19,1	1,4	17,7	0,9	28,1	3,2	20,2
	1998	2,1	38,8	2,6	19,0	1,1	49,7	5,8	27,2
Geral	1988	4,7	100,0	7,9	100,0	3,2	100,0	15,8	100,0
	1998	5,3	100,0	13,7	100,0	2,2	100,0	21,3	100,0

Fonte: IBGE (Adm. Pública inclusive descentralizada exclusive empresas produtivas).

De uma maneira geral, os municípios brasileiros expandiram muito suas despesas em relação às outras esferas de governo:

“entre 1987/89 a taxa média de crescimento das despesas por função foi de 7,5%. Tomada a categoria investimento esse crescimento foi de 12,8%; enquanto em 1980 a participação da despesa municipal (na participação total das esferas de governo) representava 9,0% em 1991 passou a 20%; também em 1991, os governos municipais responderam por 40% dos investimentos governamentais, correspondendo ao dobro do montante do investimento da União” (Bovo, 2000: 126).

Tabela 4
Repartição da Receita Tributária nacional
Por nível de governo 1990/97 (conceito contas nacionais)

	1980	1988	1991	1997
Arrecadação própria				
Carga % PIB	24,6	22,4	25,2	29,2
Central	18,5	15,8	16,3	19,4
Estadual	5,4	6,0	7,7	8,3
Local	0,7	0,6	1,2	1,6
Composição %				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	75,1	71	64,8	66,5
Estadual	22,0	26,1	30,3	28,1
Local	2,9	2,9	4,9	5,4
Transferências				
Fluxo % PIB				
Central	-1,5	-1,8	-2,1	-3,0
Estadual	0,0	0,0	-0,8	-0,3
Local	1,4	1,8	2,9	3,3
Receita Disponível				
Carga % PIB	24,6	22,4	25,2	29,2
Central	17,0	14,0	14,2	16,6
Estadual	5,5	6,0	6,9	7,9
Local	2,1	2,4	4,1	4,9
Composição %				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	69,2	62,3	56,3	56,3
Estadual	22,2	26,9	27,4	27,0
Local	8,6	10,8	16,3	16,6

Receita Disponível: arrecadação própria +/- transferências constitucionais para outros níveis de governo.

Fonte: Afonso (1998).

Assim, além da importância das transferências, esse processo de descentralização se deu de forma combinada com um aumento da “autonomia” dos prefeitos, principalmente a partir de 1982, quando a única vinculação era a obrigatoriedade da aplicação de 25% dos recursos tributáveis para a área de educação:

“cerca de 60% do total das transferências intergovernamentais são feitas hoje, sem nenhuma vinculação. Essa proporção sobe para 80% se computada a vinculação genérica ‘ensino’ das quotas de participação nos impostos federais e estaduais; ou para mais de 90% se acrescentados também os repasses do Serviço Único de Saúde, a maioria não atrelada a projetos específicos” (Afonso, 1994: 23).

Esse fato se torna significativo na avaliação da natureza da “autonomia” dos prefeitos, principalmente no caso das cidades paulistas onde o processo de descentralização

foi intenso, ao mesmo tempo em que a participação das transferências na sua receita total saltou de 48% em 1980 para cerca de 55% em 1989, sendo que o seu maior crescimento ocorreu nas cidades do interior, em função dos critérios de partilha do FPM, atingindo cerca de 66% do total das suas receitas.

A emenda constitucional n. 17 de 1980 aumentou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), gradativamente, de 9% para 11%, sendo 10% em 1981, 10,5% em 1982 e 11,0% em 1983. Entretanto, antes mesmo que se completasse esse ciclo de aumentos, o Congresso Nacional, atendendo à demanda dos prefeitos, aprovou a emenda constitucional n. 23 de 1983, a chamada Emenda Passos Porto, que aumentou o FPM para 13,5% em 1984 e 16% em 1985. Essa mesma Emenda elevou de forma gradativa a participação dos municípios no Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis – de 8% para 20% – e incluiu na base de cálculo do ICM o IPI incidente sobre operações com cigarros, incrementando dessa forma a arrecadação do ICM e, conseqüentemente, o valor do repasse aos municípios.

Gráfico 3
Distribuição da Receita Própria



Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.



Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

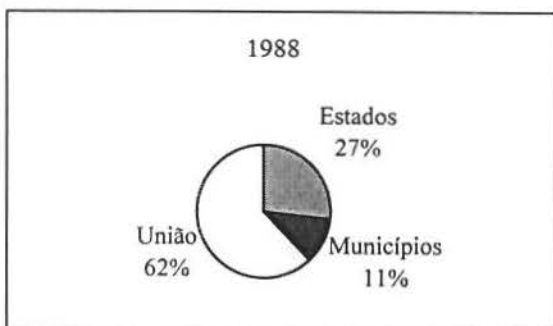


Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

Gráfico 4
Composição da Receita Disponível



Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

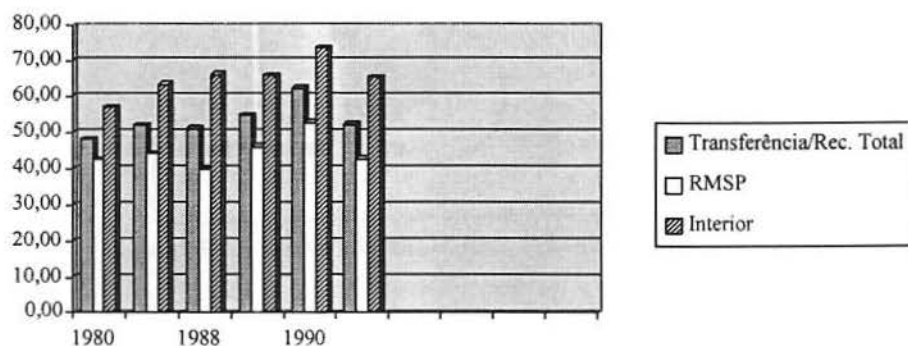


Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.



Fonte: Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

Gráfico 5
Municípios de São Paulo – RMSP e Interior
% das Transferências sobre a Receita Total



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

O aumento da receita municipal proporcionado pela emenda Passos Porto, entretanto, não satisfaz o chamado movimento municipalista, o qual reivindicava maior participação dos governos locais no bolo tributário do país. Esse movimento se articulou ao dos governadores, especialmente os de oposição (PMDB) – que estavam envolvidos com a reforma fiscal, em um contexto de reformas mais amplas que abrangiam até o padrão das relações federativas do Estado brasileiro.

A pressão política exercida sobre o Congresso Nacional resultou na promulgação, em dezembro de 1985, já na Nova República, da emenda Constitucional n. 27/85, conhecida como emenda Ayrton Sandoval. A nova modificação, além de elevar o FPM de 16% para 17% (1986), instituiu o repasse de 20% da arrecadação do Imposto sobre Transporte Rodoviário para os municípios e criou a competência tributária estadual para a instituição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com repasse de 50% do produto arrecadado para o município onde estivesse licenciado o veículo.⁵

Assim, as reformas dos anos 80 aprofundaram esse processo de beneficiamento dos municípios quer fosse através das transferências, como da aceleração substantiva do ritmo de crescimento de suas receitas próprias.⁶

⁵ Esse novo imposto viria a substituir a Taxa Rodoviária Única, de cuja arrecadação o município participava somente em 12%.

⁶ O novo modelo tributário, além de criar na esfera municipal a competência para a instituição do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC) e do Imposto sobre a transmissão “inter vivos” de Bens Imóveis (ITBI) – antes pertencentes à esfera estadual –, aumentou substancialmente a participação dos municípios nos impostos partilhados. Ademais, o FPM foi elevado de 17% para 20% em 1988 e 22,5% em 1989, e a quota-parte dos municípios do ICMS, que substituiu o ICM, foi fixada em 25%. Observe-se que sendo o ICMS um tributo cuja base de cálculo era cerca de 33% maior que o ICM, o valor do repasse municipal do ICMS aumentou em 66%, tendo em vista o antigo ICM.

Este crescimento das transferências, entre 1980 e 1988, foi comandado pelas transferências federais – especialmente aquelas apoiadas no FPM, as quais cresceram cerca de 274%, beneficiando principalmente as cidades pequenas e médias do interior paulista.

Especificamente no período de 1984 a 1988, esse aumento para o conjunto das cidades paulistas foi de 34,7%, sendo 20% para as cidades da região metropolitana e 50% para as do interior,⁷ conforme Tabelas A, B e C do Anexo e Gráfico 6.

Isto fez aumentar de forma significativa a participação das transferências federais, que saltou de 14,6% em 1980 para 24,2% do total das transferências em 1988, particularmente para as cidades do interior, as quais passaram de 25,3% para 32,4%. Nas cidades da região metropolitana de São Paulo, o salto da participação das transferências federais foi de 6,2% para 13,9% dos recursos transferidos.

Na verdade, este foi o resultado das próprias características de funcionamento do FPM e de seus critérios de partilha, como do menor peso relativo destas transferências na composição das receitas das cidades mais urbanizadas.

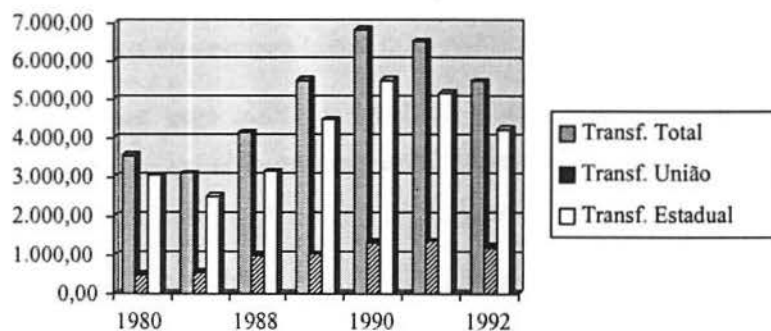
Conforme Rezende (1995: 2)

“(...) os critérios de rateio das transferências beneficiam os municípios pequenos, assim considerados pelo tamanho de sua população e o resultado (...) é uma enorme assimetria na disponibilidade de recursos por habitante.”

Essa diferenciação entre os ritmos de crescimento fez com que a participação das cidades da região metropolitana no total das receitas transferidas caísse de 55,5% em 1980 para 44% em 1988 e o interior saltasse de 44,5% para 56% – Conforme Tabela C do Anexo.

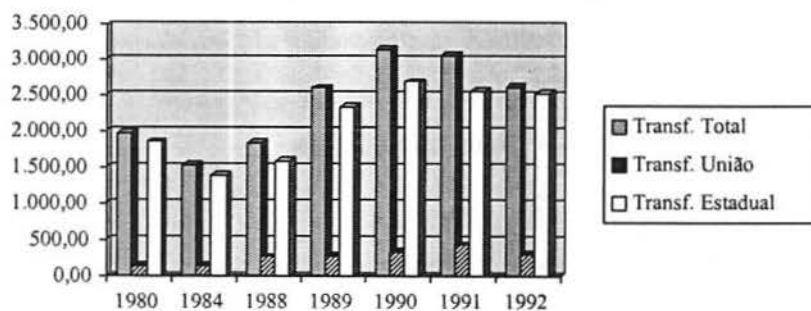
⁷ Considerando as transferências de capital no período de 1984 a 1988, esse crescimento foi de 63,3%, sendo de 62,2% para os municípios da RMSP e de 68% para os do interior. Com relação às transferências totais, elas cresceram, entre 1980 e 1988, cerca de 17% e 35% entre 1984 e 1988.

Gráfico 6
Municípios de São Paulo – Transferências



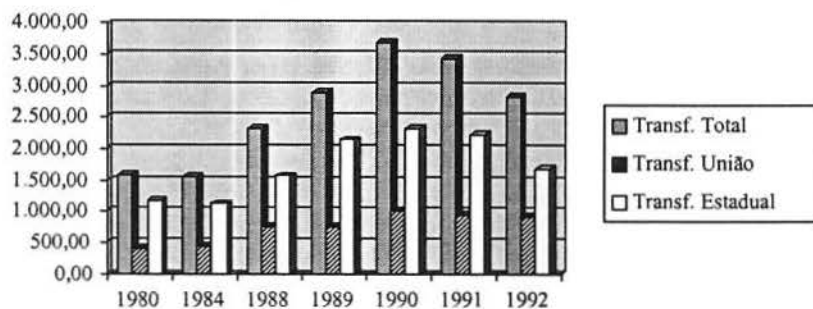
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Municípios da RMSP – Transferências



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Municípios do Interior – Transferências



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Tabela 5

Municípios do Estado de São Paulo – Indicadores de Participação

Municípios	Participação na Receita Própria %							Participação na Receita Transferência %							Participação na Receita Total %							Participação no ICM %									
	80	83	88	89	90	91	95	80	83	88	89	90	91	95	80	83	88	89	90	91	92	95	96	80	88	89	90	92	95	96	
Estado São Paulo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
RMSP	68,4	67,9	65,8	65,0	66,3	67,0	62,6	55,5	49,5	44,0	47,2	46,0	47,1	44,3	62,6	58,5	56,8	56,2	54,4	57,6	58,1	57,5	55,4	62,0	53,0	54,2	53,1	51,0	48,3	...	
MSP	57,3	57,1	53,6	48,0	49,5	51,1	45,3	34,5	32,0	25,7	28,0	25,6	27,3	24,6	47,1	45,6	43,0	38,5	35,8	40,3	40,6	41,0	37,6	39,3	32,9	33,9	31,6	30,0	27,1	28,0	
RMSP-MSP	11,1	10,8	12,2	17,0	16,8	15,9	17,3	21,0	17,5	18,3	19,2	20,4	19,8	19,7	15,5	12,9	13,8	17,7	18,6	17,3	17,5	16,5	17,8	...	...	...	...	...	...	...	
Interior	31,6	32,1	34,2	35,0	33,7	33,0	37,4	44,5	50,5	56,0	52,8	54,0	52,9	55,7	37,4	41,5	43,2	43,8	45,6	42,4	41,9	42,5	44,6	38,0	47,0	45,8	46,9	49,0	51,0	...	
Principais cidades																															
Campinas (1)	2,5	3,2	3,4	2,9	2,1	2,7	3,6	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,7	2,0	2,5	4,0	2,5	2,2	2,6	2,8	2,8	3,6	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4	2,9	3,1	
Jundiaí (2)	0,8	0,8	0,7	1,4	0,6	0,7	0,6	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,4	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	1,2	0,9	1,0	1,1	1,4	1,2	1,3	1,4	1,7	1,3	1,3	
Ribeirão Preto (3)	0,8	0,8	1,1	1,0	1,3	1,4	1,1	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	1,2	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,0	1,6	0,7	0,9	0,9	0,8	1,1	1,1	1,1	
Santos (4)	2,4	2,6	2,9	1,9	1,8	2,0	2,5	1,2	1,4	1,1	1,5	1,5	1,4	1,6	1,8	1,8	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,4	1,3	1,6	1,6	1,4	1,1	1,0	
São José dos Campos (5)	0,8	1,1	1,1	1,1	0,8	0,9	1,1	2,0	1,9	1,5	1,6	1,8	1,9	2,4	1,5	1,5	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4	1,6	1,7	2,4	2,0	1,9	2,0	2,4	2,6	2,7	
Sorocaba (6)	0,7	0,6	0,7	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	
Total (7) (1+2+3+4+5+6)	8,0	9,1	9,9	9,2	7,5	8,7	9,8	8,0	8,4	7,8	8,4	8,7	8,9	10,4	7,8	8,4	9,6	8,7	8,4	9,2	9,1	9,1	10,8								
RMSP + 7	76,4	77	75,7	74,2	73,8	75,7	72,4	63,5	57,9	51,8	55,6	54,7	56,0	54,7	70,4	66,9	66,4	64,9	62,8	66,8	67,2	66,6	66,2								
RMSP (- capital)	19,1	19,9	22,1	26,2	24,3	24,6	27,1	29,0	25,9	26,1	27,6	29,1	28,7	30,1	23,3	21,3	23,4	26,4	27,0	26,5	26,6	25,6	28,6								
Outras cidades																															
Araçatuba	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	
Araraquara	0,3	0,3	0,4	0,7	0,7	0,7	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	
Bauru	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	
Franca	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Limeira	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,9	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	
Piracicaba	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	1,2	0,8	1,0	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	
Presidente Prudente	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	
São Carlos	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
São João da Boa Vista	0,1	0,1	0,1	0,08	0,09	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	
São José do Rio Preto	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6	0,9	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	
Taubaté	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	

Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) – Elaboração própria.

Portanto, é importante observarmos que, nesta fase pré-constituente, o conjunto de reformas descentralizadoras, articuladas pelos governadores, prefeitos e movimentos municipalistas junto ao Congresso Federal, a despeito do executivo federal, provocou impacto, principalmente nos municípios do interior de São Paulo e particularmente naqueles com até 150.000 habitantes, agravando as desigualdades na disponibilidade dos recursos fiscais, como veremos adiante.

Além disto, também a desconcentração industrial dos anos 80 teve um efeito maior nas cidades do interior paulista. Assim como na economia brasileira (conforme Diniz, 1995; Azzoni, 1986; Negri, 1996; Cano, 1998; entre outros), também na economia paulista houve uma marcante desconcentração econômica, acompanhada pela consolidação de novos padrões de reorganização espacial da população. Entre 1980 e 1988, de acordo com vários indicadores disponíveis (tais como: população, geração de ICM, consumo de energia), a participação da RMSF na economia e na população do estado reduziu-se significativamente. Este aumento da participação do interior significou um crescimento dos investimentos industriais, especialmente nos setores que apresentaram um melhor desempenho, em termos de crescimento, sobretudo naqueles vinculados à agroindústria e ao comércio exterior; o que certamente fez crescer tanto as receitas daquelas regiões com maior estrutura econômica e de arrecadação, bem como sua urbanização e a pressão de ampliação da oferta dos equipamentos e programas públicos.

Assim, as heterogeneidades na evolução das receitas fiscais entre as diferentes cidades paulistas devem ser buscadas nos efeitos tanto da natureza do processo de descentralização fiscal, como na descentralização do dinamismo da economia paulista para o interior, o que promoveu um deslocamento importante da base de arrecadação do ICM.

Nesse sentido, o índice de participação das cidades da região metropolitana de São Paulo nas receitas de transferência da quota-parte do ICM caiu substantivamente de 62% em 1980 para 53% em 1988 e 48% em 1995 – queda ocasionada principalmente pelo município de São Paulo, cuja participação caiu de 39,3% para 33% e 27,1%, respectivamente (Tabela 5).

Ambos os movimentos se refletiram de forma diferenciada nos municípios: enquanto ocorria um crescimento de 47,4% das transferências totais para o interior, na região metropolitana, a situação era inversa, com uma desaceleração de 7,1%, quer fosse

em função da menor participação na partilha sobre as receita do ICMS, como pela queda de 15% das transferências estaduais.

Esta diferenciação foi tão importante que alterou a participação dessas regiões na receita total do Estado: se em 1980 a região metropolitana de São Paulo detinha 62,6% da receita total, em 1988 caiu para 56,8%, e o interior cresceu de 37,4% para 43,2%, conforme Tabela 5.⁸

Isto provavelmente agravou os problemas fiscais-financeiros destas cidades no final dos anos 80, fazendo crescer suas operações de crédito de 12% da receita total para 25% em 1988.⁹

Portanto, para as cidades do interior, e mesmo para muitas da região metropolitana, em especial as pequenas e médias, a importância das transferências federais foi fundamental na formação de suas receitas. Ainda que relativamente menor do que as transferências estaduais, a participação das federais pesou muito mais no interior do que nos municípios da região metropolitana.

Em contrapartida, entre 1980 e 1988, as transferências estaduais cresceram apenas 4,0%, sendo que para os municípios da RMSP ocorreu uma queda de (14,7%) e para o interior o crescimento foi de 33,5%. Isto fez com que a participação das transferências estaduais no total das transferências recuasse no conjunto dos municípios paulistas de 85,4%, em 1980, para 75,8%, em 1988, sendo que na RMSP esse recuo foi de 94,0% para 86,1%, e no Interior, de 74,7% para 67,6%, respectivamente.¹⁰

Mesmo no período de crise econômica, no início dos anos 80, o peso das transferências federais cresceu: de 1980 a 1984, elas ampliaram cerca de 10,1% no total do ESP contra uma queda de (-17,1%) das transferências estaduais, sendo que, no interior, as transferências federais cresceram 9,2% e 13,3% na RMSP, e as estaduais apresentaram uma queda de (-4,7%) e (-25,0%), respectivamente.¹¹

8 Esta queda de (12%) deu-se exclusivamente por causa do município de São Paulo. Mesmo assim, se excluirmos a cidade de São Paulo, as transferências para a região metropolitana cresceram apenas 1,8%.

9 Também para o conjunto das cidades do interior, a exclusão de Campinas fez aumentar a importância das transferências sobre a receita disponível, ficando em um patamar de cerca de 75% em 1988.

10 É importante não esquecer que, em termos absolutos, a parte mais significativa das transferências é a estadual, especialmente a quota-parte do então ICM, apesar da queda apresentada.

11 No total do Estado de São Paulo, o crescimento das transferências, no período de 1984 a 1988, foi de 33,3%, sendo 18,9% para a RMSP e 48% para o interior (Tabela 1).

Tabela 6
Municípios do Estado de São Paulo
Participação das Transferências sobre a Receita Total

<i>Anos</i>	<i>% Transferências Federais/Receita Total</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980	7,0	2,6	14,3
1984	9,7	4,0	17,7
1988	12,4	5,5	21,4
1989	10,2	4,8	17,0
1990	12,1	5,5	20,0
1991	11,0	5,8	17,8
1993	12,0	5,1	21,2
1995	10,3	4,8	17,8

<i>Anos</i>	<i>% Transferências Estaduais/Receita Total</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980	41,0	40,0	42,5
1984	43,6	40,1	45,7
1988	38,8	34,5	44,9
1989	44,5	41,0	49,0
1990	45,8	47,1	54,0
1991	41,3	37,0	47,4
1993	38,1	33,8	43,6
1995	40,7	34,4	49,0

<i>Anos</i>	<i>Total das Transferências/Receita Total</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980	48,0	42,6	57,0
1984	52,2	44,1	63,4
1988	51,2	40,0	66,3
1989	54,7	46,0	66,0
1990	62,4	52,7	74,0
1991	52,0	42,7	65,3
1993	50,2	39,0	65,0
1995	51,0	39,4	66,7

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*
(Vários anos) – Elaboração própria.

Portanto, na crise do começo dos anos 80, as cidades do interior estiveram bem mais protegidas, no tangente à capacidade de financiamento dos seus gastos, especialmente as pequenas e médias (particularmente aquelas que tinham uma população inferior a 150.000 habitantes), na medida em que, na composição de suas receitas, a participação das transferências federais era maior do que nas cidades da região metropolitana.

Já no período de recuperação econômica, de 1984 a 1988, o crescimento das transferências federais foi de 75,3% para o conjunto dos municípios do Estado de São

Paulo e de 83,1% e 73,0% para os da RMSP e do interior, respectivamente,¹² frente a um crescimento das transferências estaduais de 22,8%, 13,6% e 40,0%, respectivamente (conforme Tabelas A a C do Anexo).

Tabela 7
Municípios do Estado de São Paulo – Total das Transferências por habitante

R\$ dez./1996

	<i>Total</i>		<i>RMSP</i>		<i>MSP</i>		<i>Interior</i>	
	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>
Transf. Federais	20,80	34,0	9,7	17,40	7,42	12,30	32,10	50,15
Transf. Estaduais	121,20	106,4	147,3	108,20	133,65	102,40	94,80	104,70
Total	142,00	140,00	157,00	125,60	141,07	114,70	126,90	154,85

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Assim, conforme a Tabela 7, as transferências federais *per capita* no interior saltaram de R\$ 32,10 para R\$ 50,15 (reais de dezembro de 1996) no período de 1980 a 1988, enquanto as transferências estaduais aumentaram de R\$ 94,80 para R\$ 104,70. No entanto, na RMSP, as transferências federais cresceram de R\$ 9,70 para 17,40, e as estaduais caíram de R\$ 147,30 para R\$ 108,20, refletindo exatamente a evolução dessas duas receitas.

Em síntese:

- 1) Até 1988, as transferências totais cresceram para o conjunto das cidades do Estado de São Paulo, porém, de forma diferenciada: em geral, no interior, essa expansão foi de 47,4%, enquanto na grande São Paulo verificou-se uma queda de -7,1% (excluindo a capital, onde ocorreu um crescimento de apenas 1,8%);
- 2) As transferências federais foram as que mais cresceram, especialmente a partir das modificações das regras do Fundo de Participação dos Municípios, fazendo com que sua participação na receita disponível dos municípios saltasse de 2,8% em 1980 para 10,5% em 1988;
- 3) Em função dos critérios que determinaram a partilha deste FPM, grande parte foi distribuída para as cidades pequenas do interior e para algumas da região metropolitana – com população abaixo de 150.000 – cuja participação cresceu de 6,6% de suas receitas

¹² Nesse período, o crescimento das transferências correntes estaduais foi de 23,4% para o conjunto do Estado de São Paulo, 13,8% para os municípios da RMSP e 35,6% para os do interior (conforme Tabela 2).

totais, em 1980, para cerca de 19% em 1988, agravando os problemas de assimetria na disponibilidade de recursos por habitante;¹³

- 4) Em relação às transferências estaduais, observou-se maior ritmo de crescimento em direção às cidades do interior – especialmente a quota-parte do ICM –, em função da mudança do eixo de dinamismo da economia paulista e da relativa perda de importância das cidades metropolitanas. De fato, as transferências da quota-parte do ICM para as cidades do interior cresceram cerca de 12,3%, enquanto na região metropolitana ocorreu uma queda de -18,7%;
- 5) As cidades da região metropolitana perderam posição não só na partilha do ICM, como no conjunto das receitas de transferências, cuja participação caiu de 56% em 1980 para 44% em 1988;
- 6) Essa desconcentração da economia na verdade manteve um processo de concentração dos recursos fiscais num conjunto de cidades e/ou regiões próximas à região metropolitana (conforme Tabela 5), cuja participação no total das transferências saltou de 8,0% em 1980 para 8,7% em 1989 e 10,8% em 1996;
- 7) Portanto, quer seja em função de um maior dinamismo da economia em algumas cidades do interior, quer seja pela natureza das mudanças do sistema tributário nesse período, a região metropolitana foi perdendo posição frente à transferência das receitas fiscais (ainda que em termos absolutos sua participação no total das receitas geradas tenha sido bastante alta), comprometendo assim sua capacidade de financiamento dos gastos;
- 8) No interior, saíram-se melhor as cidades que tinham na sua estrutura de receita um maior peso das transferências federais (pelo menos aquelas com até 150.000 habitantes) e/ou aquelas que tiveram maior capacidade de aumentar sua participação no ICM (embora, em termos absolutos, esse crescimento tenha sido pequeno, em função da performance da economia paulista nesse período) e ainda sofreram uma menor pressão das demandas sociais, conforme veremos adiante.

¹³ As transferências federais (especialmente as do FPM) têm um peso pequeno nos municípios da RMSP. Sua participação na receita total variou entre 1980 e 1988 de 0,4% a 2,1%. No interior, apesar de seu peso ser menor do que o das transferências estaduais, elas são bem maiores quando comparadas à RMSP: cresceram de 6,1% para 17,0% da receita total. Já as transferências estaduais, em especial da quota-parte municipal do então ICM, apesar da sua queda na participação da Receita Total, têm papel importante para o conjunto dos municípios paulistas, particularmente para os do interior (conforme Tabela A), ficando em média no patamar de 40% no período.

b) A evolução das receita próprias

O aumento das transferências, no entanto, serviu apenas para **compensar** a queda na arrecadação tributária (especialmente a do IPTU), de forma que a Receita total dos municípios, no período de 1980 a 1988, excluindo as operações de crédito, **praticamente não cresceu**.

A deterioração da arrecadação do IPTU é explicada, entre outras coisas, pela ausência de modificações na política tributária e pela corrosão inflacionária do tributo. A exacerbação da inflação neste período afetou o valor real da arrecadação desse imposto, porque o recolhimento era feito tradicionalmente de forma parcelada e as parcelas eram fixadas em valores nominais, no ano anterior ao da ocorrência do fato gerador.¹⁴ No tocante ao imposto sobre serviços (ISS), como veremos adiante, por possuir maior aderência à base econômica e uma forma de lançamento que permite a correção de seus valores, apresentou uma evolução positiva ao longo do período, contrabalançando em parte a queda verificada no IPTU, especialmente nos municípios médios e grandes (Tabela 8).

As receitas tributárias, no seu conjunto, tiveram uma queda de (-36,0%) entre 1980 e 1988, especialmente no período recessivo (1980 a 1984), com uma diminuição de (-28%), só se recuperando no início dos anos 90. Este quadro foi mais grave no interior do que nas próprias cidades da região metropolitana.

Assim, as dificuldades dos municípios em preservar seu nível de receita tributária, e mesmo o conjunto das receitas próprias, anularam quase completamente os efeitos dos aumentos nas transferências constitucionais pré-1988, a tal ponto que aquele ano foi marcado por um grande déficit (cerca de 29,3% da receita total) e um volume elevado de operações de crédito (cerca de 18,5%).

14 Só nos anos 1990 os governos municipais procurariam indexar de alguma forma os valores das parcelas do IPTU.

Tabela 8
Municípios do Estado de São Paulo – Evolução da Receita Própria
Taxas de crescimento

<i>Períodos</i>	<i>IPTU</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980/88	-69,6	-73,7	-58,7
1984/80	-40,7	-44	-32
1988/84	-48,6	-53	-39
1989/88	-38,8	-36,5	-42,4
1990/88	76,4	81,7	67,6
1991/90	112	109	117
1993/90	-13,1	-18,3	-3,7
1995/93	232	193,8	293
1995/90	189	140	279

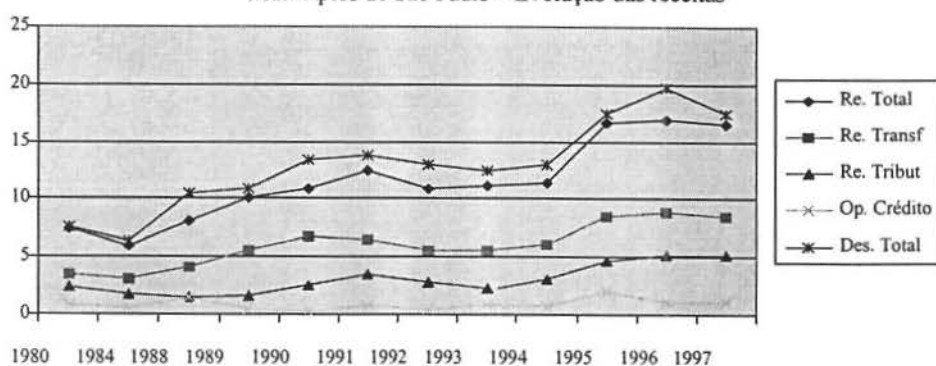
<i>Períodos</i>	<i>ISS</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980/88	23,2	25,1	17
1984/80	-3,2	2,3	-20
1988/84	27,2	22,3	46,7
1989/88	-0,8	-0,9	-0,4
1990/88	33,4	35,7	25,5
1991/90	-0,3	-2,8	8,9
1993/90	-23,6	-23,5	-23,4
1995/93	64,1	59	83,7
1995/90	25,5	21,5	40

<i>Períodos</i>	<i>Receita Tributária</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980/88	-35,9	-34,3	-39,8
1988/84	-10,7	-9,1	-14,6
1984/80	-28,2	-27,7	-29,5
1989/88	4,5	2,4	9,8
1990/88	62,5	59,6	70
1991/90	35,7	30,1	49,1
1993/90	-9,7	-10,7	-7,5
1995/93	101,3	87,8	132
1995/90	81,7	67,8	115

<i>Períodos</i>	<i>Receita Total</i>		
	<i>Total</i>	<i>RMSP</i>	<i>Interior</i>
1980/88	9,9	0,2	26,7
1980/84	-20	-25,2	-11,3
1984/88	37,3	33,4	42,8
1988/89	24	22,7	25,7
1988/90	35	29,1	42,7
1990/91	13,8	20,7	5,6
1990/93	1,8	6	-3,1
1990/95	52,1	60,9	41,8
1993/95	49,4	51,7	46,4

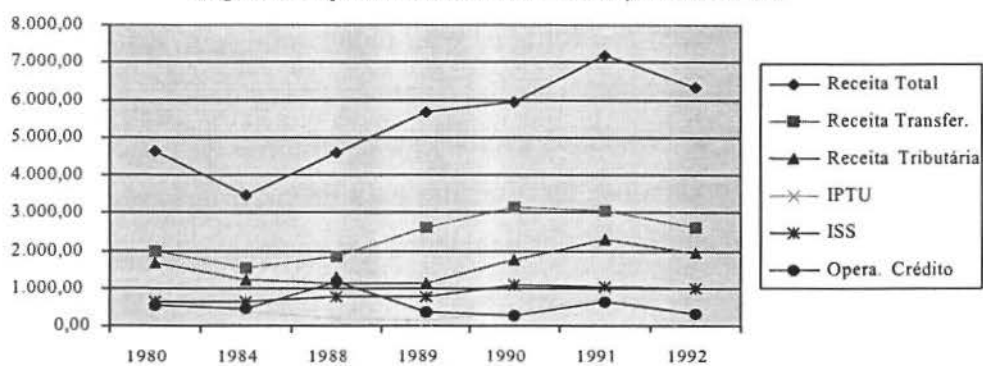
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 7
Municípios de São Paulo – Evolução das receitas



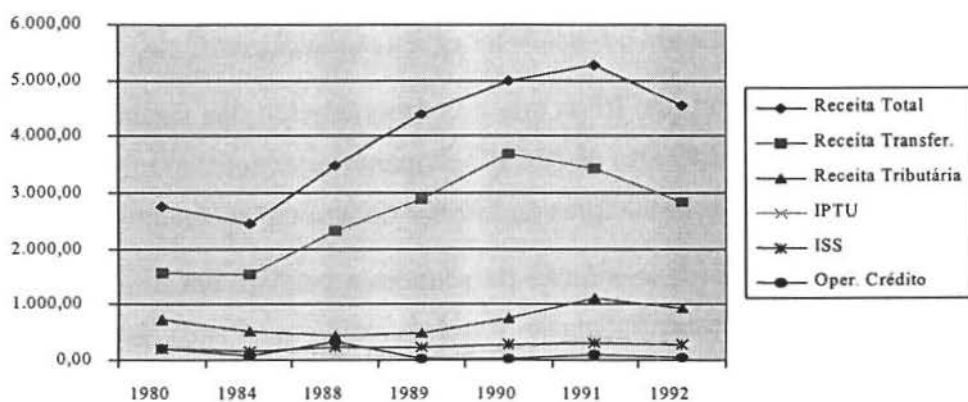
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 7.1
Região Metropolitana de São Paulo – Evolução das Receitas



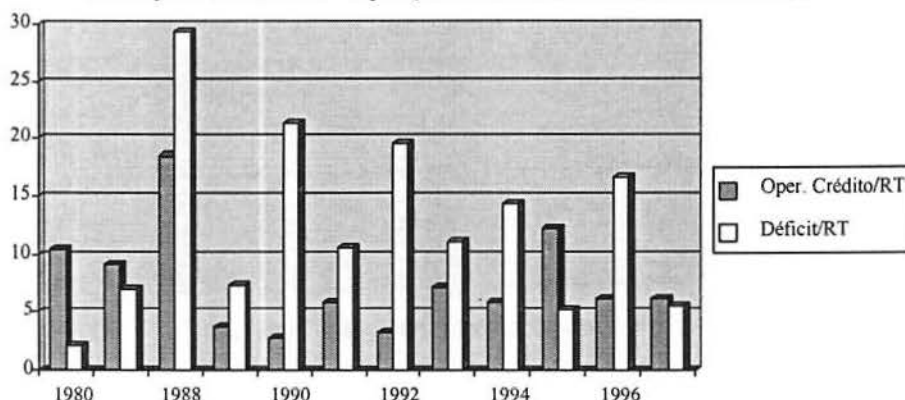
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 7.2
Municípios do Interior – Evolução das Receitas



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Gráfico 8
Municípios de São Paulo – Operação de Crédito/Receita e Déficit/Receita



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

É claro que essa situação não foi igual para todos: o impacto foi maior nas cidades médias e grandes. Especialmente para a capital e para aquelas cidades que, ao crescerem ao longo da década, perderam os benefícios gerados pelas reformas do período, num contexto em que as receitas fiscais tornaram-se insuficientes para financiar os gastos com a crescente urbanização e conseqüente ampliação das demandas por equipamentos sociais e por infraestrutura.

De fato, o aumento nas transferências constitucionais e o crescimento na arrecadação de outras receitas (basicamente receitas financeiras) vieram apenas compensar a queda na arrecadação tributária, de forma que a receita disponível dos municípios em 1988 (excluindo as operações de crédito) voltou novamente ao patamar de 1980, levando a um agravamento na sua condição fiscal-financeira, com crescimento do endividamento e tensões na execução orçamentária.

No entanto, é importante frisar que o comportamento das finanças dos municípios do interior diferenciou-se daqueles da RMSP: enquanto estes sofriam uma queda de -17,0% de sua receita disponível, os municípios do interior tinham um acréscimo de 28,5%.¹⁵

Nesse sentido, a desconcentração da economia paulista em direção ao interior, as sucessivas medidas da descentralização fiscal ocorrida nos anos 80 e o crescimento econômico acima da média de determinadas regiões do Estado de São Paulo (em especial

¹⁵ Essa taxa seria maior se excluíssemos do conjunto dos municípios do interior a cidade de Campinas, responsável por cerca de 50% das operações de crédito do interior (a relação foi de R\$ 156 milhões contra R\$ 338,7 milhões).

daquelas voltadas à agroindústria exportadora ou sucro-alcooleira) provocaram importante “redistribuição concentrada” da quota-parte municipal do ICM, em favor de vários municípios; e nesse sentido reforçaram as heterogeneidades das diferentes regiões no que diz respeito à disponibilidade da receita fiscal.

Tabela 9
Municípios do Estado de São Paulo – Dívida Fundada/Receita Total

	1980	1983	1988
Estado de São Paulo	30,9	47,1	100,8
RMSP	38,8		141,4
MSP	45,3	75,6	168,6
Interior			
Campinas	39	38,3	188
Ribeirão Preto	11,6	3,5	48,5
S. J. dos Campos	59,6		64,1
Sorocaba	32,4		142,2
Santos	26,2	18,0	39,3
Araçatuba	13,1	16,0	41,0
Limeira	48,2	54,0	209,2
Presidente Prudente	89,9	115,5	100,3

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos)
– Elaboração própria.

Tabela 10
Operações de Crédito/Receita Total

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
E. S. Paulo	10,5	9,1	18,5	3,8	2,7	5,9	3,3	7,2	5,8	12,1
RMSP	12,0	13,0	25,2	6,1	4,8	8,7	4,9	12,3	9,6	20,5
MSP	14,1	17,4	31,6	8,5	7,1	11,5	6,2	15,0	12,2	28,7
Interior	7,9	3,4	9,6	0,8	0,4	2,2	-	0,6	-	0,7
Campinas	-	2,9	47,5	3,6	0,03	10,4	2,2	-	0,2	2,5
Rib. Preto	-	-	12,1	0,3	0,05	1,4	-	-	-	-
Santos	11,7	5,0	7,2	-	0,4	0,2	0,3	-	-	-
S. J. Campos	12,6	1,1	15,2	2,2	7,8	1,7	1,7	-	-	-
Sorocaba	23,5	-	14,8				1,8	3,1	6,2	
Araçatuba	4,8	-	9,3		0,4	9,3	0,3	0,6	0,4	-

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Tabela 11
Déficit/Receita Total

	%									
	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
E. S. Paulo	-2,2	-7,0	-29,3	-7,4	-21,3	-10,5	-19,6	-11,1	-14,3	-5,2
RMSP	-1,9	-10,9	-34,2	-10,6	-26,3	-10,0	-19,8	-8,6	-15,8	-0,5
MSP	-	-12,5	-35,9	-15,7	-30,1	-6,3	-17,9	-6,0	-8,6	-5,2
Interior	-2,6	-1,7	-23,0	-3,3	-15,4	-11,3	-19,3	-14,4	-12,4	-11,7
Campinas	-19,5	-26,2	-80,8	-21,8	-34,1	-15,7	-36,0	-34,6	-24,1	0,2
Araçatuba	-1,8	-29,0	-11,3	-5,7	-4,6	-24,5	-16,7	8,3	-19,0	-16,0
Limeira	-8,3	-13,6	-27,7	-24,0	-77,0	-58,7	-96,5	11,3	-99,6	-36
Ribeirão Preto	9,4	6,0	1,4	1,0	-4,5	11,6	-13,3	-8,0	-29,0	-8,1
Santos	-3,8	-2,5	-9,0	-14,2	-26,1	21,0	-27,9	-26,8	-	0,1
S. J. Campos	-7,1	-3,7	-44,9	-36,6	-37,4	-30,5	-49,3	-11,6	-6,6	-12,1

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

De fato, as cidades da região metropolitana, além de sofrerem uma queda na participação das transferências em geral, diminuíram também suas receitas tributárias, devido aos efeitos (a) da crise econômica (que atingiu principalmente os centros mais industrializados); (b) da mudança na dinâmica da economia paulista; (c) do crescimento da crise social dos anos 80; (d) das mudanças no fluxo do processo migratório em direção ao interior; (e) da inflação nas suas receitas fiscais. Isto tudo promoveu, entre 1980 e 1988, uma queda de 34,3% nos seus recursos tributários próprios.

Por sua própria natureza, esses fatores atuaram principalmente nas cidades que possuíam em sua estrutura de receita um peso grande das receitas próprias e das transferências do ICMS.

Como a estrutura da receita das cidades da RMSP estava mais apoiada nas suas receitas próprias e/ou transferências estaduais, as possibilidades de financiamento dos seus gastos diminuíram. Nesse sentido, ocorreu, entre 1980 e 1988, uma queda da participação das cidades da Região Metropolitana de São Paulo no conjunto das receitas próprias dos municípios paulistas de 68,3% para 65,8%, e da receita total de 62,6% para 56,8%, conforme Tabela 5.

Já as cidades do interior, no seu conjunto, foram as mais beneficiadas nesse período, pois, mesmo com o quadro descrito acima, tiveram um aumento de 24,5% da sua receita disponível (conforme Tabela C do Anexo). Isto porque grande parte de sua estrutura de receitas está apoiada nos recursos de transferências, não sofrendo portanto os impactos negativos da queda da receita própria. Na verdade, essas cidades tiveram um grande crescimento das transferências federais e estaduais.

Mesmo assim, a heterogeneidade se aprofundou entre as cidades do interior, na medida em que o processo de transferências de recursos fiscais concentrou-se em algumas regiões localizadas no “entorno” da grande Região Metropolitana de São Paulo, conforme combinação de vários fatores, tais como dinâmica econômica, densidade demográfica, capacidade de arrecadação das prefeituras, características de ocupação (cidades-dormitórios ou não), tamanho de população (acima de 150.000 habitantes), localização geográfica próxima aos grandes centros etc.

Portanto, para algumas cidades – aquelas que possuíam capacidade de contrair empréstimos –, o quadro de queda profunda das receitas tributárias/receitas próprias, de modo geral, fez com que utilizassem o endividamento como política para o financiamento das despesas. Nesse sentido, as operações de crédito e a própria utilização do déficit orçamentário (que, como já vimos, num quadro de distorções inflacionárias constituiu-se como instrumento importante de financiamento dos gastos) passaram a ser mecanismos importantes de financiamento – ainda que precários – para os novos programas municipais, especialmente para as cidades da RMSP, no contexto político de transição democrática (Tabelas 10 e 11).

As operações de crédito saltaram de 12% da receita total em 1980 para 25% em 1988,¹⁶ porém mantendo-se abaixo de 10% para os municípios do interior. Assim, diante das regras existentes para as transferências fiscais e da queda das receitas tributárias próprias, o endividamento se colocou como uma fonte básica alternativa de financiamento, especialmente para os maiores municípios e nos momentos em que crescia a participação dos gastos financeiros com pagamento de juros e amortizações das antigas dívidas.

Entre 1980 e 1988, o estoque da dívida do conjunto dos municípios paulistas cresceu cerca de 225%, e as despesas financeiras cresceram cerca de 25% entre 1983 e 1988. Na verdade, este foi o resultado do “improviso” das reformas pré-constituinte, que sequer sustentavam as necessidades financeiras, em especial as das cidades da região metropolitana de São Paulo e as das médias e grandes cidades do interior, frente às mudanças político-institucionais esboçadas nos anos 80.

16 Em todos os grandes municípios a situação foi análoga: na cidade de Campinas, a participação das operações de crédito sobre a receita disponível subiu de 3% em 1984 para 90,3% em 1988. Em Santos, a participação ficou no patamar de 8%; em São José dos Campos, 18%; e no município de São Paulo, 46,2%.

Evolução das receitas per capita

Analisando a relação das receitas fiscais com o crescimento populacional, o quadro de dificuldades das finanças públicas municipais tornou-se ainda mais evidente: entre 1980 e 1988 as receitas *per capita* tiveram uma queda de (-6%), as transferências *per capita* cerca de (-1,5%) e as receitas tributárias cerca de (-46%).

Na verdade, a recessão do início da década de 80 (1980 a 1983) provocou uma queda substantiva da receita total *per capita* – tão profunda que mesmo a recuperação da economia pós 1984 não foi suficiente para recompor as perdas, pelo menos até 1988; principalmente nas grandes cidades da Região Metropolitana.

Assim, de um valor de R\$ 295,66 (reais de 1996), em 1980, a receita total *per capita* caiu para R\$ 274,55, em 1988. Na região metropolitana, a queda foi de R\$ 367,70 para R\$ 316,72; ao passo que no interior ocorreu um crescimento de R\$ 222,50 para R\$ 233,60.

Este movimento deveu-se em grande parte ao comportamento da Receita Tributária *per capita* (conforme Tabelas A a C do Anexo), que neste período caiu (-46%) para o conjunto dos municípios de São Paulo. Mesmo na fase de retomada do crescimento, esta desaceleração se manteve no patamar de (-18%).

Nesse contexto, a queda do IPTU *per capita* de (-74,2%) configurou-se como a principal razão para tal situação, uma vez que o ISS se manteve praticamente estável, apresentando um pequeno crescimento de 3,6%.

Mais uma vez, é importante salientar que tal comportamento não foi linear para todos os municípios. Enquanto para a RMSP houve uma queda de (-76,7%), para as cidades do interior esta foi de (-66,0%) – conforme Tabelas B e C do Anexo. O ISS, que cresceu 7,4% na RMSP refletindo o desempenho da economia paulista, no interior, teve uma queda de (-2,5%).

Além disso, é preciso destacar que, mesmo na fase de 1984 a 1988, o comportamento do IPTU *per capita* foi desastroso: para o conjunto do Estado de São Paulo, a queda foi de (-52,5%), sendo (-56,3%) para as cidades da RMSP e (-44,7%) para o interior. O comportamento da receita tributária só foi atenuado pelo desempenho do ISS do período, reflexo do crescimento da economia paulista: cerca de 16,7%, 13,5% e 33,6%, respectivamente.

Nessa perspectiva, para o conjunto da arrecadação fiscal das cidades paulistas, as transferências tiveram um papel fundamental na década de 80, pois, além de evitarem uma maior queda em suas receitas *per capita*, garantiram especificamente para os municípios do interior um ganho de 5%. Na verdade, os maiores prejudicados foram os grandes centros e as cidades onde o papel das transferências na composição de suas receitas não era tão significativo.¹⁷

Em síntese, o papel das transferências federais foi especialmente importante, sobretudo o do Fundo de Participação dos Municípios. Estas cresceram cerca de 216,3% no período de 1980 a 1988, enquanto as transferências estaduais relacionadas com a quota-parte do ICM tiveram uma queda *per capita* de -21,4%, conforme Tabela A do Anexo.

Ou seja, de uma maneira geral, as transferências estaduais *per capita* desse período tiveram uma queda de (-12,0%), ao passo que as transferências federais cresceram 63%. Mesmo no período de 1984 a 1988, as transferências federais *per capita* cresceram mais do que as estaduais (15% contra 61%).

Ocorreu também uma modificação na composição das transferências *per capita*, tanto nos municípios da região metropolitana de São Paulo, como nos do interior, conforme Tabela H do Anexo. A participação das transferências estaduais *per capita* para os municípios do interior diminuiu de aproximadamente 81,0% em 1981 para cerca de 68% em 1988, enquanto a participação das transferências *per capita* do governo federal cresceu de 19% para 32%. Até mesmo para os municípios da RMSP esse comportamento foi similar. A participação das transferências *per capita* da União aumentou de 4,5% em 1981 para cerca de 12,0% em 1988, com queda das transferências estaduais do patamar de 95,0% para 88,0%.

Como, para as cidades do interior – em especial as pequenas e médias –, as transferências da União são relativamente mais significativas que as da região metropolitana, foi possível observar que as transferências *per capita* para o interior cresceram cerca de 22%, enquanto para a RMSP ocorreu uma queda de cerca de (-20%), refletindo-se em uma diminuição de aproximadamente (-26%) das transferências estaduais. Muito embora, nesse mesmo período, as transferências federais tenham crescido para esta região cerca de 80%.

17 As transferências *per capita* cresceram cerca de 12,8% entre 1981 e 1988.

Tabela 12
Municípios do Estado de São Paulo – Evolução das Receitas e Despesas *per capita*

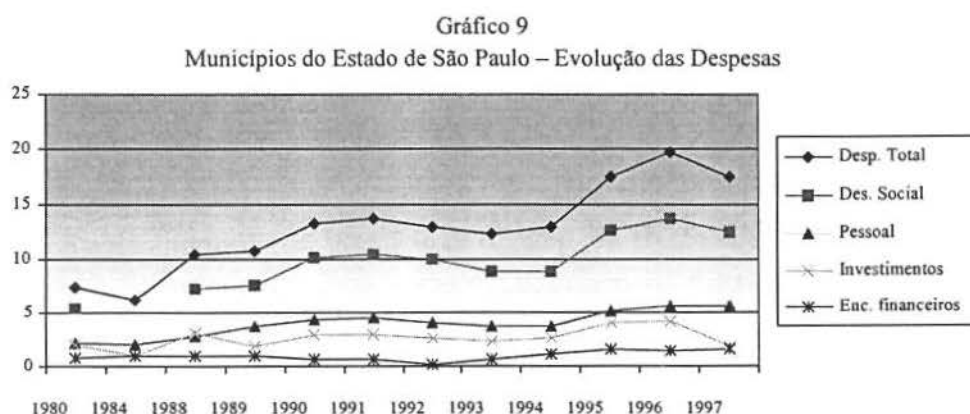
	<i>Taxas de Crescimento</i>			
	<i>1980/1988</i>		<i>1988/1990</i>	
	<i>Receita per capita (Em %)</i>		<i>Despesa per capita (Em %)</i>	
Estado	-7,0	17,6	29,5	21,4
RMSP	-14,0	13,3	24,5	17,1
Interior	5,0	26,0	36,5	27,7

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

c) Processo de Descentralização e a Evolução das Despesas no Período de 1980 a 1988

Entre 1980 e 1988, enquanto a receita disponível dos municípios paulistas permaneceu praticamente inalterada, as suas despesas cresceram cerca de 39%,¹ gerando, principalmente neste último ano, enormes déficits orçamentários, financiados tanto por operações de crédito (de longo ou curto prazo, dependendo das características e da estrutura financeira de cada cidade), como pelos mecanismos apoiados no crescimento inflacionário, o qual desvalorizava sistematicamente parte dos gastos e dos contratos que não possuíam mecanismos eficientes de indexação.

O principal responsável pelo crescimento das despesas foram os investimentos – cerca de 55,1% –, contra um aumento de 31,5% dos gastos com pessoal (Conforme Tabela D do Anexo e Gráfico 9).



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Particularmente no período de recuperação da economia (1984 a 1988), as despesas cresceram cerca de 66% (frente a um crescimento das receitas de 37,3%), isto é, 13,5% ao ano, sendo que somente os gastos com investimentos expandiram 200% (cerca de 31,5% ao ano), e as despesas com pessoal, 39,5%, fazendo com que sua participação na despesa total tenha caído de 28,4% para 26,9% em 1988; ao passo que a dos investimentos aumentou de 17% para 30,5%.

¹ A despesa per capita cresceu 17,6% frente a uma queda na receita per capita de 7%.

Tabela 13
Municípios do Estado de São Paulo
Despesas com Encargos + Amortizações/ Despesa Total – 1983/1989

Anos	1984	1989
E. S. Paulo	13,5	9,4
RMSP	17,5	12,6
MSP	19,7	14,4
RMSP (-capital)	10,5	8,2
Interior	7,4	4,9
Campinas	20,5	8,0
Jundiaí	12,6	4,5
Santos	5,0	1,9
S. J. dos Campos	23,6	19,0
Sorocaba	16,3	13,9

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*
(Vários anos) – Elaboração própria.

Neste cenário, o ano de 1988 foi exemplar, uma vez que as despesas elevaram-se 7,5% contra uma retração de 9,2% na receita, resultando em um déficit orçamentário da ordem de 30%, em função do crescimento dos gastos com investimentos e encargos financeiros das dívidas, em detrimento das despesas com pessoal.

Essa retomada dos gastos pode ser explicada tanto pelos efeitos da estagnação econômica do início da década de 80, quando as despesas diminuíram cerca de 16%, devido principalmente à queda dos investimentos em 48%, acompanhada de uma deterioração dos equipamentos já existentes, quanto por um enorme aumento na demanda por serviços públicos, em função principalmente do avanço do processo de descentralização – sobretudo após a eleição dos governadores em 1982 – articulado a uma sensível diminuição dos gastos federais,² conforme já vimos.

Nesta perspectiva, a significativa redução dos níveis da atividade econômica no início da década de 80, a política econômica recessiva, as reformas monetárias do período, o crescimento das despesas financeiras, o crescimento da participação dos gastos municipais entre as diferentes esferas de governo e o aumento da demanda (até então reprimida) por moradia, serviços de saúde, educação, transporte e demais equipamentos sociais, instabilizaram as já fragilizadas finanças municipais e elevaram o nível do estoque das dívidas das cidades paulistas de R\$ 4,0 bilhões em 1983 para R\$ 11,0 bilhões (reais de

2 Conforme Andre Médici (1995), no Brasil os gastos sociais federais declinaram de 46,2% para 30,7% como proporção da despesa total.

1996) em 1988, ou seja, um crescimento de 182% em apenas 5 anos – Conforme Tabela D do Anexo.

De acordo com Bovo (2000: 168):

“(…) devem ser mencionados, também, os fatores que pressionaram os serviços e os gastos públicos: a universalização do acesso às políticas sociais, o significativo crescimento demográfico e, sobretudo, a interiorização ou desconcentração produtiva que contribuiu para aumentar os movimentos migratórios e a população urbana. No momento da crise recessiva (1981-83), com o agravamento da crise financeira da União e a conseqüente redução dos gastos na área social, os estados e municípios, de modo geral, estavam despreparados, do ponto de vista dos equipamentos sociais, para enfrentar a piora das condições de vida da população.”

Sempre é bom destacar que o crescimento desta dívida foi alavancado basicamente pelo Município de São Paulo: saltou de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 7,3 bilhões (aumento de 192%), o que equivale a 66% do total da dívida fundada dos municípios paulistas.

Os municípios do interior, mesmo possuindo valores menores em termos absolutos, também aumentaram suas dívidas em cerca de 218%, liderados pelas grandes e médias cidades, como Campinas (que cresceu cerca de 980% entre 1980 e 1988), Sorocaba (372%), Ribeirão Preto (513%), Araçatuba (307%), Marília (99%), Santos (44%), Limeira (1.233%) e São Carlos (102,0%), vide Tabela 9 e Gráficos do Anexo.

Nesse sentido, destacamos grande crescimento dos investimentos *per capita*, particularmente em Campinas, Jundiaí, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Limeira, Piracicaba e São Carlos (conforme Tabela 14).

Só na cidade de Campinas, a participação dos investimentos em relação à receita disponível saltou do patamar de 20,0% em 1980 para 118,3% em 1988. Certamente, todos esses gastos só foram viáveis com a expansão da dívida de longo e curto prazos.

Para esses municípios, se observarmos especificamente o período de 1984 a 1988, constatamos um grande crescimento das despesas totais – de 72,8% (frente a um crescimento das receitas de 42,8%) – alavancado pelo gasto com investimentos – da ordem de 173,2% –, em detrimento das despesas de pessoal, as quais cresceram apenas 53,6%.

Tabela 14
Municípios do Estado de São Paulo – Investimentos *per capita*

R\$ de 1997

<i>Municípios</i>	<i>Investimentos per capita</i>							
	1980	1983	1988	1989	1990	1992	1995	1996
Estado de São Paulo	90,00	39,00	117,00	63,00	101,00	99,00	128,00	–
RMSP	105,00	50,00	139,00	65,00	107,00	106,00	160,00	–
MSP	103,00	56,00	179,00	60,00	95,00	104,00	188,00	234,00
RMSP-MSP								
Campinas	47,00	19,00	517,00	30,00	48,00	120,00	71,00	103,00
Jundiaí	93,00	58,00	114,00	122,00	168,00	115,00	167,00	149,00
Rib. Preto	23,00	11,00	60,00	26,00	36,00	32,00	37,00	35,00
Santos	35,00	18,00	14,00	27,00	14,00	27,00	56,00	51,00
S. J. dos Campos	140,00	36,00	65,00	55,00	64,00	100,00	107,00	81,00
Sorocaba	148,00	21,00	69,00	35,00	62,00	59,00	57,00	57,00
Araçatuba	40,00	21,00	51,00	59,00	90,00	38,00	192,00	156,00
Araraquara	134,00	39,00	44,00	24,00	39,00	51,00	64,00	57,00
Bauru	47,00	26,00	26,00	14,00	38,00	105,00	70,00	104,00
Franca	32,00	30,00	38,00	66,00	55,00	45,00	52,00	52,00
Limeira	85,00	47,00	310,00	59,00	189	167,00	129,00	63,00
Piracicaba	236,00	25,00	189,00	29,00	38	53,00	145,00	132,00
Pres. Prudente	93,00	57,00	68,00	59,00	78	73,00	114,00	98,00
São Carlos	63,00	50,00	70,00	59,00	98	65,00	82,00	67,00
S. J. Boa Vista	33,00	4,00	36,00	19,00	33	29,00	35,00	10,00
S. J. Rio Preto	93,00	81,00	81,00	176,00	136	118,00	97,00	119,00
Taubaté	39,00	22,00	37,00	59,00	99	71,00	135,00	144,00

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Nesse contexto, o nível do Índice da Poupança Corrente para o conjunto dos municípios era negativo (-2,9) – conforme Tabela A do Anexo –, indicando que os investimentos foram financiados basicamente com operações de crédito e/ou déficits orçamentários, especialmente para os municípios da RMSP – (-13,9%) – e para alguns centros urbanos do interior (São José dos Campos com (-40,5%) e Sorocaba (-12,6%).

De uma maneira geral, as operações de crédito do conjunto das cidades paulistas chegaram em 1998 a 18,5% da receita total, e o déficit orçamentário a aproximadamente 30%. Ou seja, cerca de 50% da receita total foi financiada com endividamento e com atrasos de pagamentos.

A análogo à situação das finanças do Estado de São Paulo, o crescimento da inflação nestes anos atuou decisivamente para diminuir a tensão sobre o fluxo de caixa na medida em que o sistema de indexações permitiu uma maior desvalorização tanto das dívidas como dos dispêndios em termos reais, ao mesmo tempo

que possibilitou que suas receitas se “valorizassem” através de ganhos articulados ao funcionamento do mercado financeiro.

Certamente, o crescimento deste endividamento também esteve articulado à trajetória do custo financeiro do refinanciamento do estoque da dívida anterior, já que passaram a ser pagas com novos endividamentos.

Conseqüentemente, em 1984, os gastos financeiros com juros e amortizações atingiram cerca de 13,5% do total das despesas no conjunto das cidades, principalmente para algumas, como São Paulo, cuja participação na despesa total chegou a 20,0% do total dos seus gastos, Campinas (20,5%), Jundiaí (12,6%), São José dos Campos (23,6%), Sorocaba (16,3%), Limeira (11,5%), Presidente Prudente (15,6%), São Carlos (7,0%) e as da Região Metropolitana de São Paulo (17,5 %), entre outras (Tabela 13).

Tabela 15
Total da Dívida (Fundada + Flutuante)
milhões dez. 1996

	1980	1988
RMSP	2,7	8,3
MSP	2,2	7,3
Interior	0,9	2,9

Fonte: Fundação Seade (Vários anos).

O comportamento dos gastos não foi homogêneo em todas as regiões. No caso da RMSP, refletindo um maior impacto da crise econômica e um esvaziamento da atividade industrial (portanto, uma queda nas suas receitas), o crescimento das despesas de suas cidades – particularmente entre 1984 e 1988 foi enorme, com uma taxa de crescimento de 61,4% (frente a um aumento da receita total de 33,3%).

Nesse contexto, foi muito significativa a expansão dos investimentos, os quais cresceram cerca de 222,4% (frente a um avanço de apenas 28% com a folha de pessoal), fazendo com que sua participação nos gastos passasse de 25,9% em 1980 para 30,3%, em 1988, e as despesas de pessoal caíssem de 25,2% para 23%, no mesmo período.³

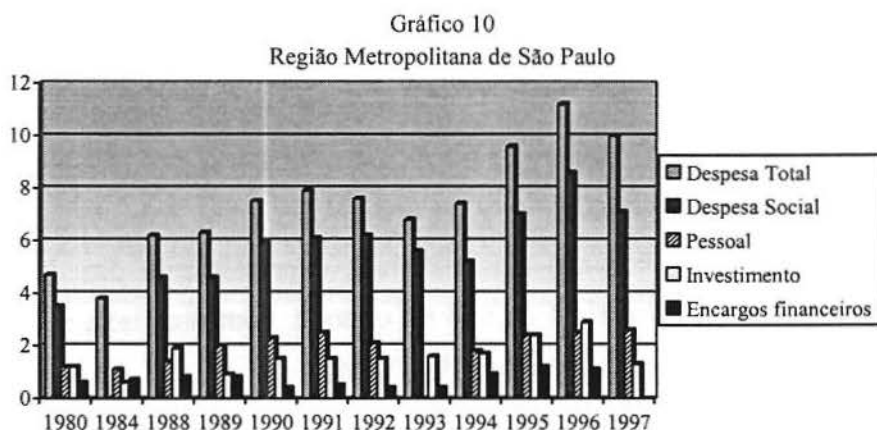
Assim, as cidades da RMSP conseguiram incrementar os seus gastos sociais acima da média das cidades do interior. Isto fez com que sua participação ficasse no patamar de 74%, enquanto nas outras cidades ocorria uma queda de 70% para 64,5% (conforme

³ Certamente, a cidade de São Paulo destacou-se mais: a participação dos gastos com investimentos saltou de 23,3 % para 32,6% das despesas em 1988.

Tabelas E e I do Anexo), o que nos faz pensar que o maior endividamento das cidades da Região Metropolitana ocorreu, em parte, em função do crescimento relativo dos seus gastos na área social.⁴

Os municípios do interior, por sua vez, apresentaram comportamento um pouco diferente, uma vez que, do ponto de vista de suas receitas, o quadro era mais confortável: enquanto sua receita total crescia 24,3%, suas despesas aumentavam em 52%. No entanto, seus gastos também foram financiados em parte pelo déficit orçamentário e pelas operações de crédito, que passaram a representar cerca de 10,0% da receita total em 1988, mesmo excetuadas as grandes cidades do interior paulista.

Esses movimentos financeiros refletiram não só no crescimento do déficit – o qual chegou a 23% da receita total – como da dívida – que saltou de R\$ 900 milhões em 1983 para R\$ 2,9 bilhões em 1988 (reais de 1996). Para muitas cidades, a necessidade de pagamento dos juros e a pressão da população organizada por maior oferta de serviços públicos, equipamentos e infra-estrutura urbana reproduziram a problemática das condições fiscais/financeiras de maneira análoga à das grandes cidades da região metropolitana.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

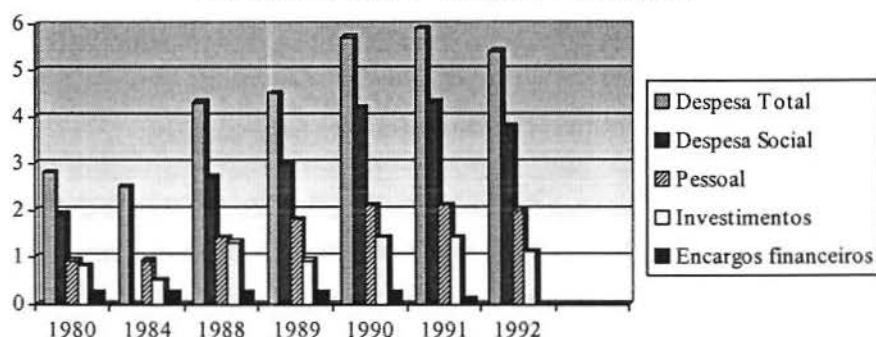
Assim, nessa perspectiva, observamos que:

- a) tanto no interior como na RMSP, as despesas cresceram à frente das receitas (ainda que a situação dos municípios do interior fosse mais confortável), especialmente no período

4 Outro aspecto importante com relação à composição dos gastos sociais foi a mudança de prioridades: queda nos gastos no setor de habitação e de transportes (principalmente nas cidades do interior) para substituição por gastos na área da saúde e educação, refletindo os avanços na implementação dos programas de descentralização nessas áreas.

- de 1984 a 1988, como resultado do crescimento do processo de descentralização, da maior participação dos movimentos sociais num contexto de transição democrática da sociedade brasileira, bem como da ampliação das demandas sociais pela melhoria dos serviços públicos, infra-estrutura e reformas das políticas sociais;
- b) a universalização do acesso às políticas sociais, o crescimento populacional, o novo modelo demográfico dos anos 80, a desconcentração e interiorização da economia paulista também constituíram-se em fatores importantes que pressionaram a ampliação dos serviços e dos gastos municipais;
 - c) a natureza das reformas pré-constituente mudou os mecanismos de financiamento das despesas, especialmente para as cidades pequenas e médias: diminuiu o percentual das receitas tributárias municipais e aumentou o peso das transferências, em especial, das federais;
 - d) para o conjunto das cidades do Estado de São Paulo, alterou-se a composição das despesas: foi significativo o aumento dos gastos com investimentos (especialmente, obras e instalações) e, em segundo plano, com serviços de terceiros, material de consumo e uma política de ajuste com os gastos de pessoal;
 - e) à medida que os índices de poupança corrente das cidades diminuía – e em alguns casos tornavam-se negativos –, o crescimento desses investimentos foram sendo financiados com operações de crédito ou com déficits orçamentários, aumentando o endividamento em geral;
 - f) para as médias e grandes cidades, cresceram de forma significativa, entre 1983 e 1984, o pagamento dos juros e as amortizações da dívida efetuada no início da década, o que provavelmente estreitou ainda mais sua capacidade de financiamento dos novos investimentos, levando-as a reforçar ainda mais seu patamar de endividamento, haja vista o resultado em 1988;
 - g) o interior gastou relativamente mais do que a RMSP (alterando a participação de cada um no total da despesa) como resultado do crescimento das demandas sociais inerentes ao processo de urbanização das cidades de médio porte. Isto mostra o caráter desordenado e improvisado das reformas pré-1988 que não respeitava a heterogeneidade dos problemas entre as cidades.

Municípios do Interior – Composição das despesas



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Este quadro nos faz acreditar que, frente a uma determinada natureza de problemas fiscais/financeiros das finanças municipais, o processo “improvisado” de descentralização de recursos deste período foi “inadequado” diante do patamar dos gastos, principalmente das grandes cidades e mesmo daquelas de porte médio, que viveram um processo intenso de adensamento populacional (especialmente, os municípios entre 100.000 e 300.000 habitantes), conforme veremos adiante.

Desta maneira, o peso maior do processo de descentralização, materializado na implementação de alguns programas sociais, também recaiu nas cidades de médio porte⁵ do interior paulista, provocando uma pressão para a ampliação dos gastos com investimentos, no sentido de aumento da oferta de bens e serviços públicos, bem como de infra-estrutura urbana – inclusive para os principais centros urbanos próximos.

Isto – associado à crise do padrão de financiamento do setor público em geral, à grande concentração dos recursos fiscais em poucas cidades, à queda das receitas próprias, à baixa estruturação fiscal de recolhimento dos impostos – levou a um crescente movimento de endividamento dos municípios dessas regiões.

Nesse sentido, tornou-se evidente a constatação de que ocorreu um desajuste importante na base do movimento de descentralização. Os municípios mais beneficiados nas constantes e improvisadas medidas de descentralização fiscal não eram aqueles onde provavelmente avançavam mais acentuadamente os programas de descentralização e das demandas sociais. Isto resultou em um crescimento dos problemas urbanos, agravados pela

⁵ Estas cidades localizadas no “entorno” dos grandes centros urbanos, entre as quais estão Araraquara, Limeira, Sumaré, Franca, Suzano, Taboão da Serra, Itaquaquetuba, São Carlos, Marília, Piracicaba, Taubaté, apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional.

consolidação de um padrão de ocupação populacional semelhante ao dos grandes centros urbanos da região metropolitana. Paradoxalmente, mesmo aquelas cidades que cresceram e constituíram-se como pólos de atração regional – fruto do próprio crescimento do interior – encontraram seus limites na estrutura de financiamento de suas receitas, por conta:

- a) da estabilização relativa dos níveis de transferências, em decorrência dos próprios limites estabelecidos pelos critérios de partilha para os municípios que superavam os 156.000 habitantes no período;
- b) da diminuição da receita do ICM em (-7,0%) para o conjunto das cidades paulistas, em função da crise econômica, em especial no início da década de 80;
- c) da incapacidade de essas cidades gerarem recursos “próprios” na medida em que ou não estavam bem estruturadas economicamente para financiar a ampliação das despesas resultantes desse processo de urbanização, ou sofreram processo de perda relativa de população;
- d) dos crescentes custos impostos às prefeituras como resultado do estilo de ocupação populacional.

Isto tudo resultou em um grande problema fiscal/financeiro para algumas cidades e regiões, pois, à medida que cresciam, do ponto de vista do processo de urbanização as “deseconomias da aglomeração” aumentavam de modo mais significativo, tornando as necessidades fiscais mais agudas.

Nesse sentido, as reformas na estrutura de financiamento das principais cidades mais populosas não resolveram os problemas relacionados à sua complexidade financeira, tampouco melhoraram os mecanismos de distribuição de recursos entre elas, principalmente para aquelas que apresentaram disparidade “relativamente” grande da renda e da base fiscal e, portanto, não aumentaram seus recursos fiscais *per capita*.

Assim, as grandes cidades, como São Paulo e Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, e as médias da própria região metropolitana ou do “entorno” dos grandes centros urbanos do interior passaram a concentrar uma demanda de serviços e de investimento *per capita* superior à sua capacidade de financiamento com receitas fiscais próprias e/ou de transferências. Seus problemas aumentaram, demonstrando uma situação de grande heterogeneidade nas diferentes cidades de São Paulo.

A título de exemplo, ressaltamos que os gastos sociais na cidade de Campinas, entre 1980 e 1988, cresceram 513%, especialmente nas áreas de saúde (1.700,0%), transporte (2.137,0%) e habitação (603,0%). A participação dos gastos com saúde na despesa total cresceu de 10,2%, em 1980, para 30,0%, em 1988. Na área da habitação, esses índices foram, respectivamente, da ordem de 43,4% para 50,0%, e na de transportes, de 1,7% para 6,0%, evidenciando assim uma mudança de prioridades com relação ao conjunto dos gastos sociais.

Este resultado foi bastante expressivo quando comparado ao crescimento de 240% do conjunto das despesas (frente a um crescimento das receita total de 124%). Isso só foi possível com a realização de operações de crédito, que chegaram a 90% da receita disponível em 1988, e com grandes déficits orçamentários.

Ainda a título de exemplo, observemos a cidade de São José dos Campos, onde os gastos sociais no período cresceram 32%, frente a uma queda da receita total de (-2,0%). Esse crescimento deveu-se às despesas nas áreas de educação (que cresceram cerca de 73,7%), saúde (66,7%) e habitação (39,8%). Isso também só foi possível com a realização de operações de crédito, sobretudo em 1988, as quais chegaram a 18% da receita disponível, além da utilização de déficits orçamentários.

Também o município de São Paulo realizou em 1988 significativas operações de crédito: 46% da sua receita disponível. Isto se deu em função da defasagem entre os ritmos de crescimento das suas receitas (-0,5%) e despesas (-36,6%). Seus gastos sociais cresceram cerca de 34,4% e foram liderados pelas áreas de saúde (66,3%), assistência e previdência (56,7%), e transporte (36%), alterando substantivamente a participação do setor de saúde no total dos gastos sociais – de 13% para 18,5%.

Tabela 16
Composição das Despesas Sociais

Anos	Estado		RMSP		MSP		Interior	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Despesa Social/D.T.	72,2	70,1	73,8	74,0	76,6	75,4	69,7	64,4
Educação/D.S.	18,5	19,5	17,1	16,4	16,9	13,9	20,8	24,5
Saúde/D.S.	13,4	18,6	13,6	17,4	13,2	18,3	13,0	20,3
Habitação/D.S.	31,9	28,6	29,6	24,8	25,0	20,6	36,1	34,8
Transport. /D.S.	25,7	22,1	29,3	29,3	34,2	34,6	19,3	10,3
Assist./Prev. /D.S.	10,4	11,2	10,3	12,0	10,7	12,4	10,5	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela 17
Despesas Sociais – Taxas de crescimento

Anos	Estado	RMSP	MSP	Interior
	1980/1988	1980/1988	1980/1988	1980/1988
Desp. Social	35%	31,7%	34,4%	40,9%
Educação	42,3%	26,6%	11,3%	65,3%
Saúde	87,1%	69,0%	86,1%	120,5%
Habitação	20,1%	10,2%	10,8%	36,0%
Transporte	16,3%	31,4%	35,9%	(-24,1%)
Assist./Prev.	45,2%	53,2%	56,7%	31,7%

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

1.2 A dinâmica da economia paulista e seus problemas de financiamento nos anos 80: a interiorização do “velho” padrão de urbanização, a metropolização da pobreza e o acirramento das demandas sociais

a) As mudanças na economia paulista

As análises disponíveis sobre o comportamento das economias regionais mostram um desempenho fraco da economia paulista nos anos 80. Isto e o processo de transição político institucional fizeram a diferença entre esse período e a década anterior, caracterizando um quadro de problemas complexos e de grande heterogeneidade entre as cidades. De fato, o início dos anos 80 foi marcado por uma profunda crise econômica, com elevação do desemprego e agravamento da crise social, especialmente em São Paulo: entre 1980 e 1983, o PIB caiu cerca de 8,5% (a indústria teve uma queda de 17,2%), e a renda *per capita* reduziu-se em 14,3%.

A indústria paulista, que na segunda metade da década de 70 ainda crescia a taxas médias anuais de 7,6%, apresentou na primeira metade dos anos 80 seu pior desempenho de todos os tempos, com um declínio de 1,3% a.a. (queda maior do que a apresentada pelo conjunto da economia brasileira – de 0,1% a.a.), devido principalmente à enorme retração apresentada pelas atividades produtoras de bens de capital e de consumo durável.

Em função desse desempenho, a participação do PIB paulista no total do produto nacional declinou de 39,96% em 1980 para 36,14% em 1990 (conforme Tabela 18), chegando a 35,75% em 1992.

Certamente, a crise dos anos 80 e a respectiva retração industrial repercutiram na composição setorial da economia paulista. Ocorreu uma mudança de composição na sua estrutura, com perda de participação das atividades produtoras de bens de consumo.

Destaca-se a indústria de transformação, a qual representava, em 1980, cerca de 46,65% do PIB, caindo para 40,57% em 1990. Em contrapartida, ampliaram-se as atividades produtoras de serviços, que saltaram de 49,8% – em 1980 – para 54,9% – em 1990 – e 56,10% – em 1996 (conforme Tabela 19).

Tabela 18
Participação do PIB paulista no PIB (nacional) – 1980/95

<i>Anos</i>	por setores			
	<i>Agropecuária</i>	<i>Indústria</i>	<i>Serviços</i>	<i>Total</i>
1980	13,39	45,23	40,58	39,96
1983	16,65	43,30	38,50	37,80
1985	16,66	43,36	38,15	37,89
1988	15,62	42,61	38,05	37,30
1990	15,77	42,29	36,53	36,14
1991	15,35	42,09	36,56	36,12
1992	14,57	42,00	36,48	35,75
1993	14,72	42,14	37,34	36,45
1994	13,47	42,45	38,26	36,82
1995	14,24	41,37	37,82	36,24

Fonte: Fundação Seade/FIBGE.

Tabela 19
Estrutura do PIB (real e a preços de fatores) para o Estado de São Paulo

	<i>Agropecuária</i>	<i>Indústria</i>	<i>Serviços</i>	<i>Total</i>
1980	3,54	46,65	49,81	100,00
1985	4,98	42,95	52,07	100,00
1990	4,52	40,57	54,90	100,00
1996	4,77	39,13	56,10	100,00

Fonte: Fundação Seade/FIBGE.

No entanto, durante o período de crise enfrentado pela economia brasileira, a economia paulista reagiu por meio da rearticulação de suas atividades econômicas, principalmente no interior, nas regiões localizadas no “entorno” da RMSP: esta retração acelerou o processo de reorganização da indústria no Estado e permitiu que, no período de recuperação (pós-1984), houvesse um crescimento anual médio da ordem de 2,3% – apoiado não mais no segmento de consumo de duráveis, mas na expansão da agroindústria e na exportação, priorizando as atividades econômicas do interior paulista, além da articulação de setores de ponta, montados na década de 70, que apresentaram desempenho muito favorável, de que são exemplos a indústria aeronáutica (localizada na região de São José dos Campos), de material bélico e os setores de informática, microeletrônica e telecomunicações (na região de Campinas).

Nesse contexto de crise, ocorreu uma “reacomodação” da economia estadual assim como se deu com a economia brasileira. Conforme Cano (1992: 33):

“(…) nesse sentido também teve sequência a desconcentração industrial da metrópole paulista em direção às demais regiões brasileiras. Foi o interior do Estado de São Paulo, novamente, uma das regiões que mais se beneficiou da redução do peso metropolitano. Entre 1980 e 1988, o interior (…) ampliou sua participação no Valor de Transformação Industrial do país, chegando ao fim do período a responder por 20,4% deste total.”

Tabela 20
Estado de São Paulo – Distribuição do Valor Adicionado por Regiões Administrativas – 1970/88

<i>São Paulo</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>
RMSP	67,4	65,9	60,0	52,4	49,6
Interior	32,6	34,1	40,0	47,6	50,4
Campinas	10,2	11,1	13,9	16,0	17,0
Ribeirão Preto	4,6	4,2	5,7	7,8	7,2
São José dos Campos	3,2	4,6	4,7	5,3	5,2
Sorocaba	2,8	2,7	3,9	4,9	5,0
Santos	3,4	4,5	4,6	3,9	4,5
Bauru	1,6	1,4	1,7	2,3	1,9

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Na contrapartida, ao longo dos anos 80, em São Paulo, ocorreu uma marcante descentralização “concentrada” da base produtiva em algumas regiões, acompanhada por uma “desconcentração” demográfica. À medida que ocorria esse processo, especialmente no eixo centro/leste e no “entorno” da RMSP, os recursos fiscais concentravam-se em alguns poucos centros urbanos (conforme Tabela 5), limitando a capacidade financeira de várias cidades dessas regiões a fim de atender de forma suficiente a demanda social dessa população. Conseqüentemente, como resultado desse descasamento, ocorreu um processo de desigualdades na disponibilidade de recursos fiscais, como veremos adiante. Isto em um contexto em que o próprio crescimento da população e do grau de urbanização – especialmente nas cidades consideradas “periferias” das metrópoles – levou a uma expansão enorme do setor terciário. De 1981 a 1985, o crescimento médio das atividades terciárias paulistas foi de 4% a.a., enquanto no Brasil ela foi de apenas 1,9% a.a.

Conforme Bovo (2000: 126):

“(…) foi nesse contexto da desconcentração da indústria que muitas cidades brasileiras se transformaram, passando a enfrentar os problemas de um processo de urbanização rápido e caótico. O crescimento da indústria no interior de vários estados,

principalmente nas cidades de porte médio, ao transformá-las em pólos de atração regional, coloca os governos locais numa situação contraditória. De um lado, procuram atrair novas indústrias por meio de incentivos (...) objetivando o reforço de suas receitas. De outro, passam a arcar com o preço elevado desta política, onerando ainda mais suas finanças, na medida em que o crescimento industrial carrega consigo uma demanda crescente por serviços públicos.”

Assim, São Paulo passou por um processo de redimensionamento dos seus setores, além de ter perdido importância no cenário nacional, especialmente no que concerne à sua indústria: enquanto em 1975 respondia por cerca de 55% das atividades do setor secundário do país, no final dos anos 80, essa participação se reduzia a 42,5%.

Isso significou que nesse período a União postergou a necessária ampliação da infra-estrutura básica (transportes, comunicações e energia), bem como diminuiu os gastos na área social, principalmente entre 1980 e 1984. Isto implicou um aumento da participação tanto do governo paulista como dos municípios em geral, na medida em que tiveram que gastar mais para suprir as principais necessidades nos setores de transporte, educação, saúde e habitação, sobretudo nas grandes cidades e nas cidades médias do interior, as quais se defrontavam cada vez mais com os problemas de crescente urbanização e crise social.

Este movimento, conforme mostra André Médici, foi uma característica geral no Brasil, com os estados e municípios aumentando sua participação no gasto social:

“Se em 1980 o governo federal era responsável por 65% do total dos recursos destinados às áreas sociais (...), os estados por 24% e os municípios por 11%, em 1992, a participação dessas esferas alterou-se consideravelmente, ou seja, a do governo federal reduziu para 56%, a dos estados aumentou para 27% e a dos municípios para 17%” (Medici, 1995: 288).

Tabela 21
Evolução do gasto social consolidado do governo federal – %PIB

Anos	% PIB	Anos	% PIB
1980	9,25	1986	8,73
1981	10,10	1987	9,63
1982	10,09	1988	10,49
1983	9,39	1989	10,78
1984	7,94	1990	11,52
1985	8,44	1991	9,69

Fonte: *Balanco Geral da União* (Vários anos), FPAS, Finsocial, FAS, FGTS e outras.

Elaboração: IPEA/IESP.

b) O Novo Fluxo Populacional e a problemática da concentração dos recursos fiscais

Paralelamente ao deslocamento das atividades industriais em direção a algumas regiões do interior,⁶ ocorreu uma mudança na tendência do fluxo populacional, tanto pelo seu ritmo de crescimento, como pela organização de um novo padrão de redistribuição dessa população pelas regiões, especialmente nos municípios localizados na periferia das regiões metropolitanas.

O Censo de 1991 e a Pesquisa “Migração, Emprego e Projeções Demográficas para o Estado de São Paulo – PRAD (1995)”,⁷ indicavam essas mudanças no padrão do fluxo migratório, na diminuição das taxas de crescimento da população e na redistribuição populacional no Estado de São Paulo.

Certamente, as transformações socioeconômicas dos anos 80, bem como os movimentos de descentralização produziram desdobramentos importantes nos padrões de reorganização espacial da população no Estado de São Paulo. Nesse período, a intensificação do processo de interiorização do desenvolvimento econômico, acompanhada por uma profunda crise – sobretudo nas regiões mais dinâmicas –, a própria mudança na composição da economia paulista e as transformações de sua estrutura (bem como da agricultura) provocaram alterações no movimento demográfico, percebidas, por exemplo, na mudança da tendência de concentração populacional nas grandes cidades cada vez maiores (especialmente as metrópoles), em direção a um movimento de “periferização” do crescimento e de aumento da população dos municípios situados no seu “entorno”; com forte desaceleração dos movimentos migratórios interestaduais em direção ao Estado de São Paulo e com grande crescimento de movimentos intra-estaduais, principalmente os intra-regionais.⁸

Conforme Martine (1995), no Brasil, junto ao processo de desconcentração com redução do ritmo de crescimento populacional das regiões metropolitanas, verificou-se um crescimento populacional acelerado nos municípios periféricos das metrópoles, ou seja, o problema não estaria mais localizado no inchaço da metrópole mas na sua periferização:

“(…) o crescimento do ‘entorno’ de Campinas talvez seja o exemplo mais conhecido.

Na realidade, Campinas já constituiu uma nova região metropolitana. Mas o

6 Sua participação no valor de transformação industrial do Brasil passou de 25,8%, em 1970, para cerca de 34,5% em 1980.

7 Pesquisa Regional por Amostra Domiciliar, realizada com apoio da FAPESP, NESUR e equipe de demógrafos do NEPO/Unicamp, entre 1991 e 1995.

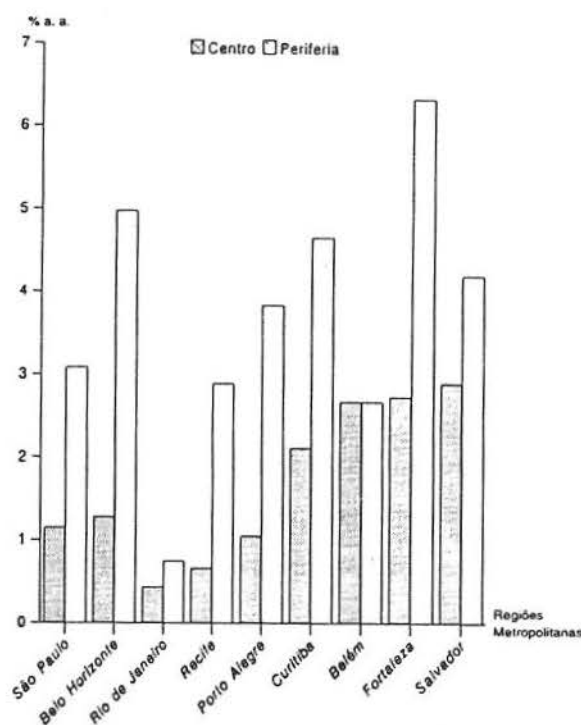
8 Conforme trabalhos de Perillo & Aranha (1994).

interessante é que a cidade de Campinas em si não teve um crescimento tão acelerado; foram as várias cidades ao redor, as quais logo passaram a constituir a periferia dessa cidade, que tiveram taxas de crescimento excepcionais” (Martine, 1995: 83).

Além disso, esse novo padrão de distribuição espacial da população foi reforçado também pelo aprofundamento dos problemas econômicos que atingiram diretamente os grandes centros urbanos (os quais já tinham dificuldades em manter o nível dos gastos com serviços e manutenção da infra-estrutura para atender a população de sua região causando grande impacto nas cidades médias – com características de cidade dormitório).

Nesse contexto, tanto os problemas macroeconômicos como o deslocamento das atividades para o interior foram fatores importantes para a consolidação dos pólos econômicos regionais, que não só inibiram a migração em direção à região metropolitana, como também se constituíram como áreas de atração populacional, por um importante fluxo intra e inter-regional.

Gráfico 11
Regiões Metropolitanas – Taxas de Crescimento Populacional (no Centro e na Periferia)
1980-1991



Fonte: Fundação IBGE. Censo Demográfico do Brasil (1970, 1980)/Sinopse Preliminar do Censo Demográfico (1991).

Porém, na maior parte das cidades que compunham esta rede de urbanização e nas cidades vizinhas, reproduziram-se os problemas das aglomerações urbanas dos grandes centros (com suas periferias) tanto pela repetição do padrão de ocupação demográfica dos grandes centros urbanos, como pelos próprios efeitos da crise econômica, num quadro de carências resultantes desse adensamento populacional, e pela concentração dos recursos fiscais em poucos municípios.

Assim, no interior do Estado de São Paulo, concentrou-se uma parte significativa da dimensão da crise econômica e social, forçando as prefeituras a investirem cada vez mais em políticas sociais e programas descentralizados. Com isso, foram ampliados os gastos sociais dos municípios, aumentando substantivamente sua participação em relação ao governo federal. E nessa perspectiva torna-se mais fácil compreender a natureza das dificuldades fiscais/financeiras de um conjunto de regiões do Estado de São Paulo.

Conforme mostra o resultado destas pesquisas, ao lado de uma grande queda nas taxas de crescimento da população na RMSP, ocorreu um redirecionamento de seu fluxo migratório com fixação desta população para as regiões situadas nos eixos de maior desenvolvimento econômico do interior. Esse processo repercutiu nas áreas onde tradicionalmente ocorria perda líquida de população, como, por exemplo, nas cidades do oeste paulista: “Nestas cidades (...), houve uma emigração líquida negativa a partir do município núcleo para os municípios periféricos e para fora da Região Metropolitana” (Martine, 1995: 82).

Nesse novo padrão populacional dos anos 80, a região metropolitana de São Paulo foi a mais atingida, apresentando como resultado uma “expulsão” sem precedentes da população migrante (revertendo a tendência de saldo migratório positivo para negativo), em particular na cidade de São Paulo, cuja taxa de crescimento populacional caiu de 3,67% na década de 70 para 1,15% no período de 1980 a 1991, e 0,34% entre 1991 e 1996; enquanto na região metropolitana, excetuando-se a capital, a queda foi de 3,21% no período de 1980 a 1991 para uma taxa de 3,08% entre 1990 e 1996, conforme Tabela 22.

Tabela 22
Municípios do Estado de São Paulo
Taxas Anuais de Crescimento da População

Áreas	Em %		
	1970/1980	1980/1991	1991/1996
E. São Paulo	3,6	2,13	1,52
RMSP	4,46	1,87	1,40
Interior	3,70	2,38	1,62
Capital	3,67	1,16	0,34
RMSP (-capital)		3,21	3,08

Fonte: IBGE/Seade (Vários anos).

As cidades do interior do estado absorveram grande parte dessa emigração, tendo como resultado ganhos populacionais líquidos, de acordo com seus eixos de expansão econômica.

Conforme Perillo & Aranha (1998: 172):

“A análise dos fluxos migratórios para o interior do ESP indicou que aproximadamente 3,6 milhões de pessoas deslocaram-se nas/para as regiões paulistas entre 1981 e 1991. Os deslocamentos migratórios de outros estados brasileiros, que na década de 70 correspondiam a 64% dos fluxos para o interior paulista, passaram a ter uma participação de apenas 25%. Em contrapartida, houve um aumento extraordinário da participação dos fluxos intra-estaduais que passaram a representar 75,6% dos deslocamentos ocorridos para o interior nos anos 80.”

Nesse sentido, esse processo de maior adensamento populacional atuou, pelo menos, de três formas diferenciadas (Baeninger & Cunha Jr., 1996: 103): a primeira delas ocorreu nas áreas “já consolidadas” e no “entorno” da região metropolitana de São Paulo, envolvendo as macrorregiões de Santos, Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto. O maior crescimento populacional deu-se nas cidades médias localizadas perto dos grandes centros urbanos, compreendendo a malha já existente, conforme Tabela 23. Ao mesmo tempo, foi sendo reforçado o processo de metropolização dessas regiões, como foi o caso de Campinas, Santos e São José dos Campos, onde foram sendo reproduzidos os mesmos padrões de crescimento urbano das grandes cidades, isto é, com grande verticalização, ampliação das periferias de baixa renda em áreas cada vez mais distantes e conurbação, gerando uma ocupação de áreas sem infra-estrutura adequada e com grande concentração de pobreza, longe portanto dos locais com oferta de serviços públicos e com infra-estrutura urbana.

As características desta urbanização, ao reproduzir os padrões de ocupação da região metropolitana de São Paulo, contribuíram para a ampliação das demandas sociais por habitação, transporte, infra-estrutura, saneamento básico, equipamentos de saúde, educação etc. a custos crescentes, em um contexto em que a grande concentração dos recursos fiscais em poucos municípios impulsionou o crescimento do endividamento de várias cidades dessas regiões.

Tabela 23
Municípios Paulistas – Interior
Taxas de Crescimento da População

<i>Cidades</i>	<i>Taxa de crescimento 1980/91</i>	<i>Cidades</i>	<i>Taxa de crescimento 1980/91</i>
Estado de São Paulo	2,13	São José dos Campos	3,99
RMSP	3,21	São José do Rio Preto	3,80
Interior	2,38	Sorocaba	3,30
Sumaré	7,50	Guarujá	3,00
Santa Bárbara do Oeste	6,00	Bauru	3,00
Praia Grande	5,90	São Vicente	3,00
Piracicaba	5,30	Limeira	3,00
Matão	4,80	Ribeirão Preto	2,90
Caraguatatuba	4,17	São Carlos	2,60
Franca	4,15	Marília	2,57

Fonte: Fundação Seade. *Conjuntura Demográfica* (1995).

A segunda forma de atuação de maior adensamento populacional deu-se em alguns municípios da Região Metropolitana, principalmente nas cidades médias, próximas a 100.000 habitantes (conforme Tabela 24), promovendo um maior crescimento da mancha urbana e dando origem a novos centros ampliados, os quais também passaram a reproduzir as condições precárias da cidade de São Paulo, com grande adensamento, verticalização, conurbação e ampliação das periferias pobres em um contexto de queda da participação das receitas próprias, especialmente as de transferências.

Tabela 24
Municípios de São Paulo – RMSP
Taxas de Crescimento da População

<i>Cidades</i>	<i>Taxa de crescimento 1980/91</i>	<i>Cidades</i>	<i>Taxa de crescimento 1980/91</i>
Arujá	7,20	Itaquaquecetuba	7,67
Embu	4,97	Barueri	5,12
Campo Limpo	6,87	Taboão da Serra	4,50
Francisco Morato	10,30	Embu	4,50
Itapevi	6,60	Suzano	4,20
Ferraz Vasconcelos	5,20	São Caetano do Sul	3,00
Itapic. Serra	4,00	Carapicuíba	3,92
Cotia	4,92	Guarulhos	3,61

Fonte: SEADE. *Conjuntura Demográfica* (Vários anos).

Esses dois movimentos constituinte do quadro da urbanização dos anos 80 (o centro dos municípios das áreas metropolitanas e suas cidades próximas) “organizaram” uma malha metropolitana integrada “pelos eixos de transportes urbanos intrametropolitanos, ou ainda pelas grandes auto-estradas que no seu ‘entorno’ passaram a servir ao transporte

local. Neste processo multiplicaram-se as periferias e também um conjunto de áreas nobres adensadas dentro do espaço metropolitano, representadas por conjuntos empresariais ou condomínios residenciais de alta renda” (Cano et al., 1992: 61).

A terceira forma de atuação de maior adensamento populacional deu-se nas áreas denominadas “em consolidação”, compreendendo as regiões de Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Barretos e Franca. Nelas, ocorreu um crescimento populacional maior nas próprias cidades-sedes, embora no seu “entorno” as taxas de crescimento populacional tenham se mantido, reproduzindo o mesmo processo de ampliação da heterogeneidade interna de ocupação do solo. Ademais, as cidades-sedes da região oeste – como Araçatuba, Marília, São José do Rio Preto – apresentaram taxas de crescimento maiores, sendo que no seu “entorno” regional elas deixaram de ser, na sua maior parte, negativas (conforme Tabela 23).⁹

Portanto, nos anos 80, as condições das finanças públicas das cidades médias – em especial daquelas que possuíam população entre 120.000 e 300.000 habitantes – alteraram-se substantivamente como resultado das maiores taxas de crescimento demográfico e, conseqüentemente, da ampliação das pressões da população pelos serviços urbanos. Quanto maior o percentual de residentes com rendimentos baixos, maior a pressão social.

Nesse sentido, os desafios para estas cidades – localizadas, via de regra, no interior destes novos pólos regionais, dotados de infra-estrutura e próximos à malha de transportes no “entorno” da região metropolitana de São Paulo – passaram a ser enormes: como financiar sua infra-estrutura num contexto em que se combinam transferências dos vários programas sociais para as esferas subnacionais, corte dos gastos federais e intenso aumento populacional.¹⁰

De fato, esse forte crescimento refletiu-se, por um lado, na concentração demográfica com intensa urbanização em vários subespaços regionais e, por outro, em uma rearticulação nas formas de estruturação da rede de cidades no âmbito regional, com a formação de várias e novas regiões metropolitanas. **À medida que reproduziram o padrão de ocupação vigente nos grandes centros urbanos, acabaram se constituindo**

9 Vale lembrar que tais regiões diminuíram significativamente suas perdas populacionais sem contudo terem conseguido atingir um patamar de desenvolvimento urbano capaz de absorver expressivos contingentes populacionais, conforme Baeninger & Cunha (1996: 104).

10 Tal crescimento expressou-se no crescimento de participação no total da população do Estado – de 62,8% em 1980 para 96,8% em 1996.

como fonte de pressão adicional na oferta de serviços públicos e de infra-estrutura urbana não só nas próprias cidades, como nos centros urbanos mais próximos.

De acordo com Santos, Costa & Andrade (2001), essa situação das cidades médias não é uma particularidade de São Paulo, mas do Brasil no seu conjunto, e leva a uma maior deficiência dos serviços urbanos, especialmente nos municípios próximos às regiões metropolitanas, onde a pressão populacional e o percentual de população abaixo da linha da pobreza são enormes:

“(...) Tais cidades são afetadas pela geração de deseconomias de aglomeração nas cidades-núcleos das regiões metropolitanas, ou mesmo outras cidades médias não-metropolitanas, para onde vêm sendo atraídos os investimentos produtivos, fugindo dos maiores custos que seriam incorridos na aglomeração metropolitana. É dentro deste contexto que se situa o desempenho demográfico mais dinâmico do grupo de cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes. Este maior dinamismo suscitou o questionamento sobre os limites da capacitação financeira das cidades médias brasileiras em expandir sua oferta de serviços públicos para fazer frente a esta expansão demográfica” (p. 2).

“(...) Vale dizer, é interessante investigar se as cidades médias estão capacitadas financeiramente a assumir os novos compromissos que o processo de descentralização vem transferindo para os governos locais num contexto de forte pressão de demanda por novos investimentos públicos em infra-estrutura urbana e social (...)” (p. 7).

Tabela 25
Evolução da População por classes 1980/1996

<i>Classes</i>	<i>1980</i>	<i>%</i>	<i>1991</i>	<i>%</i>	<i>1996</i>	<i>%</i>	<i>Taxas 1980/91</i>	<i>Crescim. 1991/96</i>
Pop. 0 a 20.000	3.358,8	13,5	3.058,9	9,7	3.028,4	8,9	-0,8	-0,2
De 20.001 a 50.000	2.670,1	10,7	3.353,6	10,7	3.583,3	10,5	2,1	1,3
De 50.001 a 100.000	2.710,2	10,9	3.476,8	11,1	3.577,3	10,5	2,3	0,6
De 100.001 a 120.000	544,6	2,2	841,9	2,7	1.186,2	3,5	4,0	7,1
De 120.001 a 300.000	3.820,3	15,3	5.742,9	18,3	5.364,4	15,8	3,7	-0,6
De 300.001 a 500.000	1.630,2	6,5	1.982,1	6,3	3.716,3	10,9	1,8	13,4
Mais de 500.000	10.218,9	41,0	12.979,8	41,3	13.618,9	40,0	2,2	1,0
Total Estado	24.953,2	100	31.436,3	100	34.074,8	100		

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Esses pólos foram surgindo justamente, e/ou se consolidando como resultado da própria dinâmica da economia brasileira (e seu processo de desconcentração) e, paradoxalmente, do avanço da crise econômica e social, que provocou impacto de modo mais acentuado nas cidades mais industrializadas da região metropolitana de São Paulo. À

medida que esse processo se generalizava em termos espaciais, estas cidades constituíam-se como verdadeiras redes urbanas no interior, tornando-se mais atrativas que as grandes metrópoles, porém sem condições de financiamento dos novos gastos resultantes deste processo.

Assim, as localidades médias e às vezes pequenas situadas na “periferia” das grandes cidades e/ou metrópoles constituíram-se como pólos de atração – até mesmo como cidades-dormitórios – atuando decisivamente no processo de urbanização do interior e, conseqüentemente, na criação de uma crescente demanda por serviços públicos e de infraestrutura urbana.

Porém, como o desenvolvimento do interior não se deu de forma homogênea (mas concentrada), as especificidades do processo de urbanização agravaram ainda mais as heterogeneidades regionais já existentes. Nesse sentido, cidades médias e pequenas passaram a conviver com a pobreza urbana (favelas, cortiços, expansão das áreas da periferia) e a violência:

“Enfim este é o cenário de uma sociedade industrial de massa que reproduz, cada vez mais, as desigualdade sociais, expandindo esta reprodução ao interior do espaço paulista, à medida que avançam os processos de industrialização, de terciarização e modernização do campo” (Fundação Seade. *Informe Demográfico*, 1990: 9).

Além disso, na medida em que grande parte deste fluxo migratório era constituída por famílias pertencentes a grupos sociais de baixa renda e compostas por núcleos familiares completos, essas cidades e respectivas regiões tiveram que suportar o aumento da população pobre e responder com uma ampliação dos níveis de atividade dos serviços públicos e de infra-estrutura local e regional.

Nesse contexto, mesmo localizados em regiões dinâmicas, que dispunham de condições mais favoráveis para gerir suas receitas disponíveis, os grandes municípios não tiveram possibilidade de sozinhos suportarem a demanda regional desses serviços, cujo aumento na oferta, dadas as suas características de cidade grande, implicava soluções técnicas mais sofisticadas.

Conforme Rezende (1999: 90):

“(...) Em princípio altas taxas de urbanização e elevados índices de densidade populacional aumentaram a complexidade tecnológica e portanto os custos de soluções para os problemas urbanos que se situam na esfera de responsabilidade do poder local.”

A situação piorou para aqueles que, apesar de responsáveis pela ampliação dos investimentos, mudaram sua condição na inserção na partilha do FPM, em virtude das modificações na sua condição de adensamento populacional. Esses municípios, com população superior a 156.000 habitantes, reduziram relativamente os valores transferidos, como foi o caso de Americana, São Carlos, Araçatuba, Marília, Jacareí, Limeira, Franca, Suzano, Sumaré e várias outras da região metropolitana, quando, durante a década de 80 e início dos anos 90, eles superaram os limites de 156.000 habitantes (conforme Tabela 26).

Diante das dificuldades em ampliar suas receitas fiscais, devido aos problemas de crescimento da economia, à falta de inserção na dinâmica econômica regional ou ainda à falta de estrutura tributária, seus problemas fiscais/financeiros agravaram-se, sobretudo com a pressão do processo de urbanização associado ao movimento de descentralização das políticas e programas sociais.

Conforme Prado (1999), “em 14 estados o sistema de partilha é regressivo – quanto maior a população da localidade, a receita final *per capita* é menor”.¹¹ Em alguns casos, determinados municípios de até 10.000 habitantes têm receita final *per capita* superior ou igual à das capitais e significativamente maior que a dos municípios com população superior a 156.000 habitantes.

Particularmente em São Paulo, a distribuição da receita *per capita* está assim distribuída:

Tabela 26
Estado de São Paulo – Distribuição da receita *per capita* por tamanho das cidades

<i>Número de habitantes</i>	<i>Receita per capita</i>
Até 5.000 habitantes	526,18
De 5.000 a 10.000	357,46
De 10.001 a 16.999	334,46
De 17.000 a 30.000	330,44
De 30.001 a 50.940	379,49
De 50.941 a 75.000	342,87
De 75.001 a 101.216	67,98
De 101.217 a 125.000	317,19
De 125.001 a 156.216	452,02
Acima de 156.216	410,91
Capital	540,58
Total	429,83

Fonte: *O Estado de São Paulo* (23 maio 1999) – Fundap/Iesp.

¹¹ Cf. *Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira*, realizada pela Fundap e publicada no jornal *O Estado de São Paulo* (23 maio 1999).

Assim, para um conjunto razoável de cidades, no final dos anos 80, a ampliação desse processo de urbanização, acompanhada de uma queda relativa das transferências federais e estaduais – em um contexto de dificuldades de crescimento de suas receitas próprias e de um simultâneo aumento das despesas (principalmente com investimentos) – resultaram num desequilíbrio profundo no fluxo das receitas e despesas, bem como numa elevação substantiva do déficit e do endividamento (tanto no que diz respeito à sua dívida fundada, como à flutuante).

É importante ressaltar que, para as cidades da Região Metropolitana em geral, principalmente para aquelas que haviam diminuído sua participação na partilha do ICM e que estavam sofrendo com a queda das transferências constitucionais, o quadro apresentava enormes dificuldades à medida que o crescimento dos gastos, pressionava ainda mais o nível de endividamento.

Foi no município de São Paulo que, por suas características, se observou maior crescimento dos investimentos (cerca de 219%), embora também apresentasse maior queda na participação do ICMS (cerca de 16,2%) e maior índice de endividamento em 1988.

Tomando-se o indicador de “capacidade de pagamento”, evidencia-se, pelos dados agregados, uma maior fragilidade financeira dos municípios da RMSP, cujo estoque de dívida supera, crescentemente, o fluxo anual da receita. Para os municípios do interior, a relação dívida total/receita situa-se em patamar inferior a 1,0.

O estoque da dívida representava em 1988 cerca de 91,0% da receita disponível para as cidades do interior, 241% para as da Região Metropolitana, 305% para a Capital e 517% para Campinas.¹² No caso do município de São Paulo, cerca de 50% de seu gasto era financiado com déficit ou com operações de crédito; 22,5%, com recursos de transferências; e 26,0%, com suas receitas próprias. Mesmo excluindo a cidade de São Paulo do conjunto da região metropolitana, seu desempenho é pior do que a média dos municípios do interior.

É importante destacar que, mesmo no interior, em várias cidades ocorreu um grande crescimento da dívida total com relação às suas receitas disponíveis, como foi o caso de Jundiaí (com uma relação de 98,4%), São José dos Campos (117,6%), Sorocaba (176%), Limeira (209%), Presidente Prudente (100%) e São Carlos (70%).

12 A participação do interior no total da dívida dos municípios cairia de 23% para 17% caso fosse excluída a dívida da cidade de Campinas.

Nessa perspectiva, as cidades que sofreram grande adensamento populacional e conseqüente elevação dos investimentos *per capita* foram inexoravelmente levadas ao crescimento do seu déficit, principalmente em 1988. Assim foi em Campinas (com um déficit de 80,7% da receita total), São José dos Campos (45,0%), Sorocaba (30%), Jundiaí (22%), Bauru (23%), Limeira (28,6%), São Carlos (33%) etc. Isto explica o crescimento das operações de crédito, especialmente em Campinas (cujas operações de crédito representavam cerca de 47,5% da sua receita total), Ribeirão Preto (12%), São José dos Campos (15,2%), Sorocaba (14,8%), Limeira (39,5%), Piracicaba (31,7%), Presidente Prudente (12%), Araçatuba (9%) etc. Certamente, nesses municípios, tal processo foi agravado pelo crescimento dos custos financeiros de antigas dívidas, as quais foram se acumulando em função da elevação das taxas de juros do período 1983 e 1984.

Esse quadro já mostrava que em 1988 a situação era bastante crítica em relação às contas públicas de um grande conjunto de cidades médias e grandes da região metropolitana e do interior. Estas cidades apresentavam um estrangulamento tanto na sua capacidade líquida de pagamento da dívida, como na diminuição das suas receitas disponíveis e no fraco desempenho da poupança corrente real (descontado o pagamento dos juros e das amortizações). Especialmente aquelas que:

- a) recuperaram o patamar dos investimentos *per capita* acima do nível de 1980, como Campinas, Ribeirão Preto, Araçatuba, Marília, onde, na maior parte das vezes, apesar do crescimento das transferências, o aumento do endividamento foi inevitável;
- b) mesmo não tendo alcançado o patamar dos investimentos de 1980, tiveram um aumento expressivo de gastos com pessoal, implicando o crescimento do endividamento de longo prazo, como, por exemplo, Sorocaba e São José do Rio Preto.

Longe de empreender uma tipologia das cidades de São Paulo, pode-se afirmar que um número considerável de municípios já estava sentindo os efeitos destas mudanças nas suas contas: o novo papel econômico do interior; o resultado do processo de desconcentração industrial; a concentração dos recursos fiscais; a perda de dinamismo econômico dos antigos centros industriais; o processo de descentralização das políticas públicas (especialmente daquelas do governo federal); os problemas relacionados ao crescimento/tamanho dos municípios e aos critérios de repartição das transferências; o movimento de urbanização do interior e seu novo fluxo populacional; a reprodução do padrão de ocupação populacional semelhante ao da região metropolitana; e o impacto do crescimento das demandas sociais nessas cidades, especialmente nas de porte médio.

CAPÍTULO 2

ANOS 90: OS LIMITES DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O ESGOTAMENTO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Introdução

Nos anos 90, a maioria das cidades paulistas foi marcada – analogamente à situação de vários estados – por grandes desajustes nas suas finanças, especialmente aquelas que, desde o final dos anos 80, encontravam cada vez mais dificuldades para resolver seus desequilíbrios fiscais/financeiros, caracterizados tanto pela existência de enormes estoques de dívidas como pelos desajustes entre os seus fluxos de receita e despesa, gerando pesados déficits orçamentários.

Neste período, vários processos acabaram se constituindo como “fatores desestruturantes” que aprofundaram a crise do padrão de financiamento daquelas cidades, tais como os efeitos dos problemas econômicos do governo Collor, os limites de expansão da receita fiscal (tanto das transferências como das receitas próprias), as mudanças na estrutura dos gastos dos municípios, o novo padrão de ocupação demográfica dos anos 80, o aumento dos encargos dos programas sociais sob responsabilidade dos governos locais – especialmente a partir de 1988 –, o corte dos gastos sociais do governo federal, as políticas de “recentralização fiscal” da União, a política econômica pós-1995, a ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo – tanto das agências federais como internacionais – e a total falta de política de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, mesmo com todo o processo de descentralização das receitas dos anos 80, especialmente com a reforma tributária de 1988 e as tentativas de construção de um novo padrão de descentralização dos programas públicos, os mecanismos de financiamento dos gastos das esferas subnacionais encontraram limites bastante estreitos, em função não só das dificuldades herdadas dos anos 80, como também da evolução dos problemas da economia brasileira, suas diferentes políticas econômicas da União, a ausência de políticas “coordenadas” de transferências de recursos – definidas em função da especificidade de cada região – e principalmente em função das mudanças na estrutura dos gastos públicos, particularmente com a ampliação das despesas financeiras e o grande crescimento dos investimentos.

De fato, à descentralização de receitas fiscais seguiram-se as despesas, as quais cresceram de forma desordenada. Acreditamos ainda que sobre as cidades – especialmente as maiores e aquelas que se expandiram do ponto de vista demográfico – recaíram a carga mais pesada das demandas sociais, principalmente nos setores de educação, saúde, obras públicas etc., e em um momento de desaceleração dos gastos sociais, tanto por parte do governo federal como estadual, isto é, após 1993/94.

Esse movimento não foi específico do Estado São Paulo, mas se configurou como uma tendência nacional: enquanto o conjunto dos municípios brasileiros se apropriava de apenas 16% da arrecadação do setor público – conforme dados do IBGE em 1995 –, a participação dos seus investimentos chegava a aproximadamente 50% do gasto público no seu conjunto.

O problema também estava localizado no fato de que se acreditava que a implementação do novo padrão de descentralização das políticas públicas estipuladas pela Constituinte de 1988 estava financeiramente assegurada tanto pelo aumento das transferências fiscais como da base tributária dos estados e municípios, independente das particularidades de cada região e das especificidades dos programas a serem implementados.

A inexistência tanto de um plano nacional de descentralização (portanto, de uma coordenação), quanto da formalização de novas estruturas político-institucionais que animassem um novo padrão de relações intergovernamentais e de mecanismos adequados de repasses/transferências de recursos (e/ou de crédito) – entre outros fatores – agravou, de um lado, o quadro fiscal/financeiro de várias cidades e, de outro, as desigualdades regionais determinadas pela localização geográfica e capacidade de financiamento de cada uma delas.

Além do mais, a crise de 1990 a 1993 foi implacável para as finanças municipais, pois: de um lado, interferiu na evolução das suas receitas fiscais – especialmente das transferências (1991) – ver Gráfico 12 – **comprometendo até mesmo grande parte dos ganhos da reforma constitucional de 1988/89** e obrigando os municípios a aumentarem a participação dos seus recursos próprios (1990/1991) na sua estrutura de arrecadação. Isto alterou a estrutura de financiamento dos vários municípios, especialmente daqueles onde as transferências tinham um peso relativamente elevado na composição de suas receitas, obrigando-os, particularmente aqueles que não tinham acesso ao crédito bancário, a operarem com déficits orçamentários, além de utilizarem o processo inflacionário como

mecanismo de financiamento e de desvalorização das despesas correntes e dos pagamentos em atraso. Nesse sentido, para os grandes centros urbanos, na mesma proporção que suas receitas tributárias encontravam limites de crescimento, a solução para equacionar o financiamento do déficit foi a ampliação do endividamento via empréstimos bancários ou expansão da dívida mobiliária.

De outro lado, esta crise, articulada à estratégia da política econômica do governo Collor, ampliou os problemas sociais, principalmente nos centros urbanizados, provocando um enorme crescimento da demanda por políticas sociais e por determinados equipamentos públicos e um redirecionamento para os governos locais, obrigando os prefeitos a expandirem seus gastos (sociais), especialmente na contratação de pessoal (particularmente nos setores de saúde e educação) e em investimentos. Isto num contexto generalizado de corte dos gastos do próprio governo federal.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Conforme Bovo (2000: 127):

“(...) este progressivo processo de restrição financeira da União atingiu seu ápice no governo Collor, a partir da estratégia de ajustamento (...) A chamada ‘operação desmonte’ que resultou no abandono pela União de diversos encargos, atingiu de forma preponderante as ações da área social.”

Além disso, como já vimos, o próprio crescimento das taxas de juros, como estratégia da política monetária, atuou como mecanismo de aceleração do crescimento do

estoque das dívidas acumuladas e das que estavam sendo sistematicamente refinanciadas por meio de novos endividamentos com um crescente custo financeiro.

Na verdade, a crise econômica e social deste período, a generalização do processo de descentralização dos programas sociais, o corte no orçamento federal com gastos sociais (queda de 15,7% entre 1989 e 1991), como também a desestruturação das finanças do governo paulista e do novo padrão de urbanização nas principais cidades paulistas fizeram os gastos municipais se expandirem à frente das receitas: entre 1988 e 1991, a taxa média de crescimento foi de 9,5% ao ano, permanecendo estável até 1994, quando voltou a crescer novamente a uma taxa média de 23% ao ano até 1996.

Esse movimento dos gastos fez com que, apesar do crescimento das receitas fiscais (com a reforma de 1988), o “Índice de Poupança Corrente” estabilizasse seu crescimento já em 1989 e apresentasse uma queda a partir de 1991, só recuperando o patamar de 1989 em 1995 – conforme Gráfico 13.

É importante observar que no período de crise:

- a) os investimentos continuaram elevados e num patamar superior ao da “poupança corrente” (Gráfico 14);
- b) as despesas com pessoal também se expandiram;
- c) as operações de crédito ficaram comprometidas em grande parte com o pagamento de juros e amortizações relativas ao refinanciamento de compromissos anteriores (portanto, com o serviço da dívida), os quais cresciam em função da evolução das taxas de juros (Gráfico 15).

A consequência inevitável foi (dependendo da estrutura de financiamento de cada município) a grande expansão do déficit, dos atrasos de pagamentos, do crescimento do endividamento (via, basicamente, as operações Aros) para a execução financeira do orçamento municipal.

As dificuldades foram aumentando à medida que, frente ao crescimento das despesas correntes, as fontes de arrecadação foram se esgotando, ao mesmo tempo em que não se dispunha de nenhum tipo de crédito capaz de diferir no tempo a pressão sobre seu caixa.

Gráfico 13
Total dos Municípios do Estado de São Paulo – Índice de Poupança

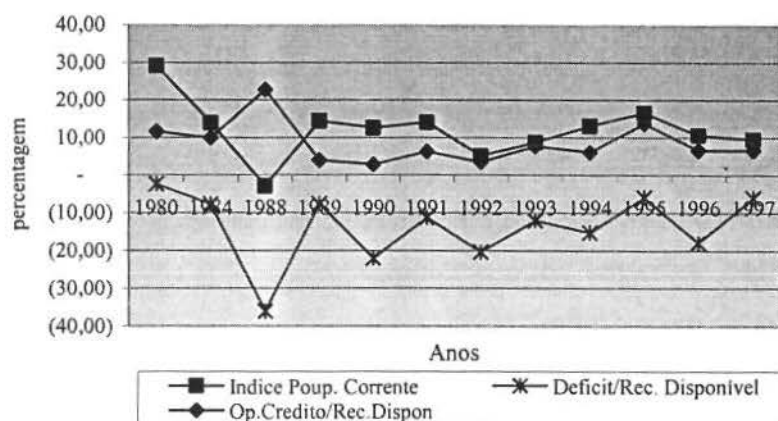


Gráfico 14
Total dos Municípios – Capacidade de Investimento

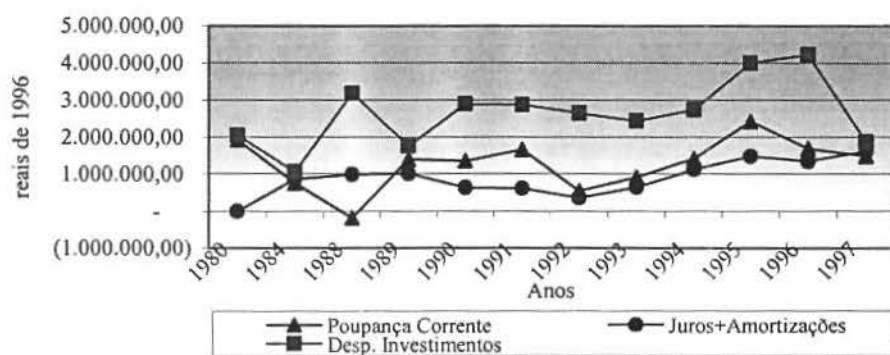
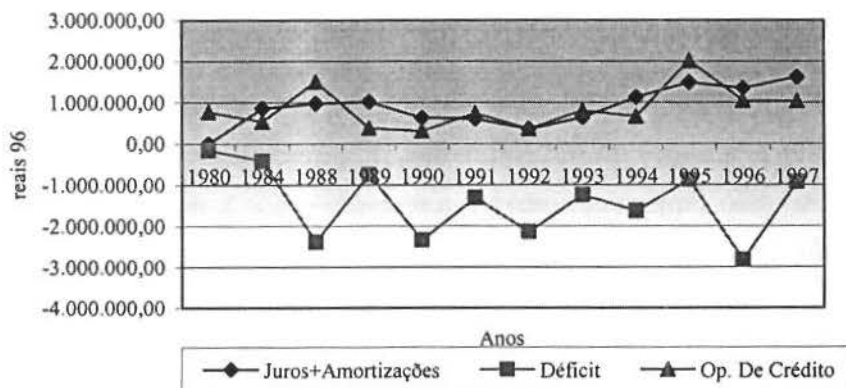


Gráfico 15
Total dos Municípios – Relação Operações de Crédito x Juros x Déficit



Neste cenário de generalização dos problemas na estrutura fiscal/financeira de grande parte dos municípios paulistas e de tensões sobre o caixa do Tesouro, estas deficiências dos mecanismos de financiamento também foram sistematicamente “contornadas” neste período por mecanismos “defensivos” de financiamento dos gastos, constituindo-se numa estrutura precária que tinha como base principalmente: a) a “flexibilidade” dos mecanismos de refinanciamento constante do estoque das dívidas – haja vista a relação íntima existente entre o comportamento das operações de crédito e as despesas financeiras de juros e amortizações (evidenciando, portanto, a natureza financeira no descontrole do crescimento das dívidas de grande parte das cidades); e b) o próprio crescimento dos preços relativos, que, como vimos, atuava basicamente como mecanismo de desvalorização de dívidas e de determinadas despesas (na medida em que não estavam plenamente indexadas), “amenizando” a evolução do déficit orçamentário.

Conforme Affonso (1999: 35):

“(…) sob a lógica oculta do recurso ao floating e aos financiamentos disfarçados ao tesouro, bem como sob o manto do endividamento, escondia-se uma crescente fragilização das finanças subnacionais encoberta pela aspiral financeira.”

Certamente, a grande concentração das operações de crédito e do endividamento ficou por conta de um pequeno grupo de cidades, que desta maneira diferenciou-se da grande maioria dos municípios paulistas: a região metropolitana de São Paulo, e as cidades de Campinas, Santos, São José dos Campos e Sorocaba representavam, em 1991, com cerca de 86% do total do estoque de dívida, 90% das operações de crédito realizadas e 86% do conjunto dos gastos financeiros com juros e amortizações.

Mesmo com a retomada do crescimento da economia brasileira pós-1994 e, portanto, das receitas próprias e de transferências, os desequilíbrios fiscais/financeiros das cidades do Estado de São Paulo continuaram a se manifestar: a pressão sobre o caixa dos tesouros municipais agravou-se, principalmente em virtude do enorme crescimento das despesas, em especial das financeiras, interferindo de forma importante na formação dos déficits fiscais, tais como o de 1992, 1994 e 1996.

De fato, com a necessidade de refinanciamento dos antigos compromissos, a participação dos gastos financeiros sobre o conjunto das despesas cresceu substantivamente, principalmente a partir de 1992, saltando do patamar de 2,7% para 8,6% em 1994 e 7% em 1996.

Além disso, no novo patamar de gastos, as despesas com pessoal voltaram a crescer significativamente a partir de 1994 (cerca de 55% até 1996), e os investimentos tiveram uma taxa de expansão de 74% entre 1993 e 1996 (ou seja 20% ao ano), isto é, bem acima da capacidade de investimento dos municípios – especialmente em 1996, gerando naquele ano um enorme déficit fiscal; numa lógica articulada ao movimento de profundo ajuste fiscal realizado simultaneamente pelo governo estadual.

Nos grandes centros urbanos (via de regra cidades-sedes das regiões de governo), este quadro se complicou após 1995, com a grande elevação das taxas de juros, já que seus enormes estoques de dívidas estavam sendo refinanciados com novos endividamentos.

Portanto, nessas cidades, a natureza de suas crises fiscais e financeiras era duplamente determinada: pela incompatibilidade no fluxo real entre as receitas e despesas – em que o custo financeiro pressionava enormemente o seu caixa – e pelo descontrole financeiro relativo ao crescimento dos seus estoques de dívidas contraídas principalmente nos anos 80.

Esta desestabilização financeira, que se generalizou ainda na primeira metade dos anos 90, materializou-se portanto no descontrole do crescimento do endividamento, com a realização de grandes operações de crédito (1991, 1993 e 1995) e a formação de elevados déficits orçamentários (1990, 1992, 1994 e 1996), criando enormes dificuldades para a realização de qualquer processo de “ajuste” fiscal na maior parte dos municípios paulistas.

Mesmo com a retomada do crescimento econômico e a implementação do Plano Real, a crise dos mecanismos de financiamento dos municípios ficou ainda mais evidente, na medida em que os governos locais provavelmente tiveram que “compensar” a queda dos gastos do governo estadual.

De fato, paralelamente à política de ampliação dos gastos, tanto as instabilidades macroeconômicas, articuladas ao grande crescimento das taxas de juros; bem como a

“recentralização” fiscal organizada pelo governo federal (FEF); e a própria lei Kandir comprometeram o crescimento da arrecadação fiscal dos municípios.

Portanto, o crescimento das taxas de juros, a estabilização do nível dos preços (comprometendo as possibilidades de financiamento através de um equilíbrio *ex post* das finanças públicas) e as restrições também impostas pelo Plano Real aos municípios no que diz respeito às políticas de novos endividamentos “travaram” os mecanismos de sustentação da política fiscal que vinham sendo executados desde a década de 80.

Endividados, com o “caixa vazio” e sem a possibilidade de refinanciar seus estoques de dívida, o resultado foi o enorme déficit de 1996, única forma encontrada pelas prefeituras de manutenção seu patamar de gastos. Conseqüentemente, os prefeitos passaram a articular desde 1997 manifestações políticas, como a “Carta de Brasília” (de 1997), assinada pela Frente Nacional dos Prefeitos, e a caminhada sobre o Distrito Federal (1998); evidenciando suas preocupações com a política e com as condições de governabilidade.

Tratava-se de reivindicações no sentido de buscar a renegociação de suas dívidas através de um programa de ajuste fiscal, aumento da participação do FPM e de outras receitas fiscais (conforme o 2º Congresso dos Municípios).¹

Porém, o próprio governo federal foi postergando qualquer tipo de apoio financeiro genérico aos municípios, uma vez que no conjunto do setor público suas dívidas representavam apenas 12%; e, nesse sentido, tinham pouco significado no que diz respeito às metas fiscais acertadas com o FMI.

Exceção feita às grandes cidades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, que representavam cerca de 97% da dívida dos municípios, cuja natureza do desequilíbrio financeiro estava nucleada não só nos problemas de fluxo mas no componente financeiro, que promovia uma expansão descontrolada no estoque de suas dívidas, principalmente a mobiliária. No caso específico de São Paulo, a dívida mobiliária estava concentrada, principalmente, nas cidades de São Paulo, Campinas, Santos, Osasco e São José dos Campos.

¹ Os prefeitos esperavam com isso que fossem organizados financiamentos em caráter excepcional para programas de demissão voluntária, antecipação de receitas para privatizações, constituição de fundos de previdência, a fim de “desafogar” a pressão sobre o caixa do tesouro municipal.

Para estas cidades, a estratégia da União foi a aplicação do Acordo de Negociação das Dívidas, análogo ao dos estados, que, articulado à Lei de Responsabilidade Fiscal, acabou “engessando” as finanças municipais, esterilizando parte do orçamento fiscal e comprometendo gravemente seus graus de governabilidade; haja vista a grande queda dos gastos com investimentos e das despesas na área social, principalmente a partir de 1996, frente a uma grande expansão dos gastos financeiros das grandes cidades paulistas.

Diferentemente dos estados, na maior parte dos municípios paulistas a natureza do desequilíbrio fiscal/financeiro estava nucleada fundamentalmente no acerto do fluxo de caixa – em especial depois da implementação do Plano Real – particularmente com o fim da inflação e explosão das taxas de juros; em que a expansão dos gastos financeiros e previdenciários comprometiam não só a realização de outro tipo de gastos, como qualquer ajuste fiscal.

Para eles, a estratégia da União tratava simplesmente de aplicar a Lei de Responsabilidade Fiscal e aguardar que fosse realizado o ajuste no fluxo financeiro das suas finanças municipais.

2.1 A Reforma Tributária de 1988 e a Descentralização Inconclusa

Particularmente para os municípios, a Constituinte de 1988 ampliou ainda mais o espaço do movimento de descentralização que se generalizava no Brasil desde meados dos anos 70. Ela reforçou um movimento de ruptura de um quadro de excessiva centralização a partir de 3 eixos principais, os quais deveriam dar suporte à transição democrática da sociedade brasileira:

- a) do ponto de vista constitucional, ampliou sua “autonomia” político-administrativa frente às outras esferas de poder;
- b) do ponto de vista das políticas públicas, ampliou sua capacidade de legislar e a quantidade de programas sob sua responsabilidade;
- c) do ponto de vista tributário, reforçou o processo de transferências de recursos de forma mais institucionalizada e menos improvisada, ainda que insuficiente para sustentar o

processo de transição e de reformas da sociedade brasileira ao final dos anos 80 e início dos 90.

De fato, a Constituição de 1988 acelerou o processo de descentralização das receitas fiscais arrecadadas no país em favor dos municípios, tanto pela ampliação de suas competências, como pelo aumento de suas parcelas na partilha constitucional da arrecadação tributária estadual e federal. No entanto, além de aumentar de forma desorganizada as responsabilidades dos governos subnacionais – principalmente no que diz respeito aos gastos com programas sociais, como veremos mais adiante – não considerou as condições de heterogeneidade das várias regiões, nem as particularidades dos programas públicos a serem implementados.

Assim, para os municípios, uma importante mudança ocorreu no tocante à redistribuição da carga tributária, tanto no nível da arrecadação própria, como em termos da receita disponível (após computadas as transferências constitucionais entre as esferas de governo e descontada as operações de crédito) – conforme Tabela A do Anexo e Gráfico 16 –, envolvendo uma significativa queda da participação da União e um correspondente aumento da participação dos municípios, permanecendo praticamente estável a participação dos estados no que diz respeito à divisão do bolo tributário.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Conforme trabalhos realizados por Afonso (1994) e Affonso (1997, 1998), entre outros, diferentemente de vários estados, os municípios, no seu conjunto, obtiveram **um significativo aumento de suas participações na carga tributária bruta, tanto em termos de arrecadação própria, como, principalmente, de receita disponível; sobretudo aqueles que tinham uma estrutura de arrecadação bem consolidada.**

Foi no contexto dessas reformas que, entre 1988 e 1991, a receita disponível do conjunto dos municípios do Brasil cresceu de cerca de 2,4% do PIB para 4,1%, elevando sua participação na carga tributária do país de 11,2% para 16,2%.

Especificamente nos municípios do Estado de São Paulo, a receita disponível, nesse mesmo período, cresceu significativamente: de 1,16% do PIB para 1,74% (e de 2,7% para 4,1% do PIB Paulista), aumentando sua participação na carga tributária do país de 5,4% para 7,0%. **Esse montante de recursos representou, em 1991, 43% da receita disponível do conjunto dos municípios do Brasil.**²

No entanto, este processo não foi igual para todas as cidades, o que reforçou a heterogeneidade entre elas, na medida em que ocorria uma concentração da distribuição dos recursos fiscais – seja pelo lado das transferências, seja pela arrecadação própria (Martins & Luque, 1999).

Assim, a partir de 1988, o aumento da receita disponível para os municípios paulistas foi muito significativo, particularmente para as cidades localizadas em regiões de grande dinamismo econômico.³ Tais regiões possuíam bases econômicas mais desenvolvidas, articulação com os centros econômicos mais dinâmicos e estruturas de arrecadação mais eficientes, além de grande participação das transferências de origem estadual (quota-parte do ICMS) na formação de sua receita fiscal. Isso determinou que o

2 Além disso, dentro do Estado de São Paulo, entre 1988 e 1991, a receita disponível dos municípios do interior aumentou de 0,6% do PIB para 0,8%, passando de uma participação de 2,77% para 3,10% da carga tributária do país. Em 1991, esse volume de recursos representou 19% da receita disponível da totalidade dos municípios do Brasil e 44% do conjunto dos municípios paulistas.

3 Sobre o crescimento das transferências constitucionais, é importante destacar que as estaduais cresceram muito à frente das federais. Ou seja, entre 1988 e 1990, aumentaram cerca de 63,0% e 32,6%, respectivamente. Como já destacamos, no período anterior a 1988, essas taxas de crescimento foram de 15,3% e 93,1%, respectivamente, mostrando a inversão do comportamento desses dois níveis de transferências. Muito embora tenhamos que fazer uma ponderação no que diz respeito ao peso relativo de cada uma delas no total das transferências: enquanto as estaduais pesavam proporcionalmente 85,3% do total transferido em 1980, as federais representavam 14,7%. Com a evolução de cada uma delas neste período, as primeiras caíram para 75,8% em 1988 e recuperaram parte de sua posição em 1990, atingindo o patamar de 80,5%, enquanto as transferências federais saltaram para 24,2% em 1988 e depois recuaram para 19,5% em 1990 (Conforme Tabela 4).

potencial de arrecadação própria e as transferências estaduais da quota-parte do ICMS incidissem decisivamente na formação das suas receitas.

As transferências, estaduais e federais, que representavam em 1985 cerca de 59% de seus recursos disponíveis (conforme Tabela 27), passaram para 66% em 1990, voltando, porém, ao patamar de 59% em 1995 (e 55% em 1997). Nesse sentido, o valor máximo das transferências per capita foi R\$ 221,80 em 1990, sendo R\$ 43,30 relativos às transferências federais, e R\$ 178,50, às estaduais.

No entanto, o aumento das transferências estaduais foi o item mais importante de ganho de receita para as cidades do Estado de São Paulo, já que chegou a representar 52% da receita disponível em 1990 (contra 14% das transferências federais). Pelos critérios de partilha da quota-parte dos municípios do ICMS,⁴ foram beneficiados principalmente os municípios médios – do ponto de vista populacional –, localizados no interior e no “entorno” das regiões metropolitanas. Geralmente mais dinâmicos do ponto de vista econômico, estes municípios apresentaram não só as maiores taxas de crescimento populacional, como também do valor adicionado, recebendo o benefício da inclusão de determinados serviços com base tributária do ICMS.

Conforme Carneiro (1998: 85):

“(...) vale lembrar também, que no caso específico das transferências federais, as alterações promovidas pela reforma constitucional não se traduziram em ganhos relevantes para os municípios paulistas em geral. Para se ter uma idéia, a quota-parte do FPM – principal item dessas transferências, cuja base de cálculo consiste no IR e no IPI – teve seus percentuais de partilha aumentados de 17% em 1988 para 22,5% em 1993. Sua participação relativa no total das receitas caiu de 10,6% em 1986 para 7,8% em 1994.”

O peso da participação das transferências estaduais no conjunto dos recursos para essas cidades (excluindo São Paulo) foi acima de 50%, constituindo-se, portanto, na principal fonte de recursos na composição de suas receitas; diferentemente do conjunto dos municípios paulistas, cujo peso era 32%, ao passo que o do interior era 41%.

⁴ Esta privilegia o local/município onde foi gerado o valor adicionado tributado pelo ICMS.

Tabela 27
Municípios do Estado de São Paulo – Transferências constitucionais/Receita Disponível

	1985	1990	1991	1995	1996	1997
Total Transferências/RD (Obrig+ Não Obrigat.)	59%	66%	51%	59%	55	55
Transf. Estaduais/RD	44%	52%	40%	46%	42,3	42
Transf. Federais/RD	15%	14%	11%	13%	12,7	13

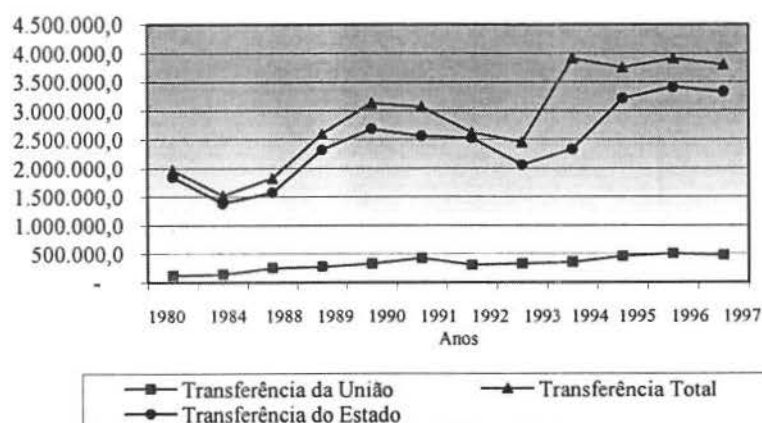
Obs.: Transferências obrigatórias e não obrigatórias.

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (vários anos).

Dada a heterogeneidade entre as várias cidades, muitas ficaram alheias a tal movimento, particularmente a capital, já que, na composição de suas receitas, as transferências tinham uma participação bastante pequena frente a seus recursos próprios. Isso explica inclusive suas dificuldades financeiras no período.

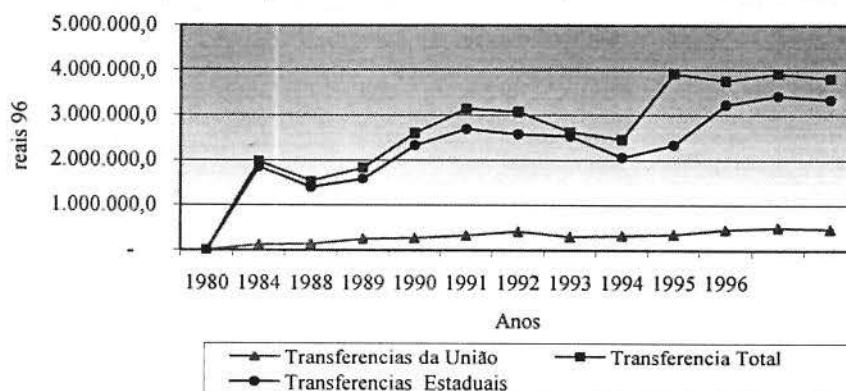
Mesmo assim, a receita da cidade de São Paulo cresceu 10,4% em 1989 e apenas 1,1% no ano seguinte; e a do conjunto dos municípios paulistas, 24,0% – em 1989 –, e 9% – em 1990. Nas outras cidades da região metropolitana (excluída a capital), essas taxas foram 59,4% e 14%, respectivamente, o que mostra a diferença dos efeitos da reforma de 1988 entre os vários municípios.

Gráfico 17
Municípios do Estado de São Paulo – Evolução das Transferências



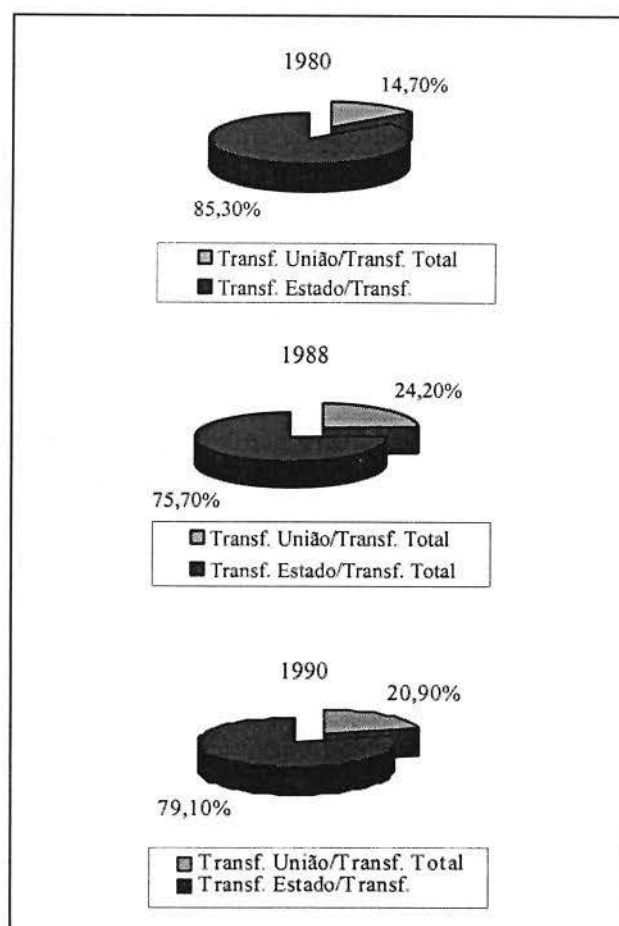
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Gráfico 18
Região Metropolitana de São Paulo – Evolução das Transferências



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Gráfico 19
Finanças Públicas Municipais



Assim, os ganhos entre as cidades foram extremamente diferenciados em função:

- a) dos problemas na natureza dos critérios de distribuição da quota-parte do ICMS, agravados pelas modificações introduzidas em 1988 que reforçaram o efeito concentrador dos critérios do valor adicionado, privilegiando os municípios de base econômica predominantemente industrial, em detrimento daqueles apoiados na atividade agrícola ou de serviços (a situação mais grave ocorrendo nas cidades-dormitórios);
- b) do deslocamento da base geradora do ICMS para as cidades localizadas no “entorno” da região metropolitana de São Paulo;
- c) da evolução de cada um dos municípios na participação da distribuição do ICMS;
- d) dos graus de rigidez nos critérios de partilha dos recursos federais e estaduais;
- e) da inserção diferenciada de cada um na dinâmica da economia;
- f) de sua localização geográfica em relação às malhas rodoviária e ferroviária;
- g) dos efeitos da guerra fiscal;
- h) das diferentes estruturas de arrecadação fiscal;
- i) da criação de novos municípios (de 574 para 629) em um contexto de retração e crise da receita fiscal, levando a uma situação em que inúmeras prefeituras tivessem perda de renda;
- j) do reforço às cidades com estações geradoras de energia ou plantas processadoras e/ou produtoras de combustíveis etc.

Portanto, mesmo após as reformas constitucionais, com mudança na natureza da composição do financiamento dos municípios paulistas, o caráter concentrado dos recursos fiscais (tanto das transferências como das receitas tributárias) para os municípios de maior dinamismo econômico, frente ao novo padrão do fluxo populacional e suas demandas sociais, muito provavelmente **reforçou o descompasso entre aquela concentração e a necessidade de ampliação e diversificação dos gastos com serviços e infra-estrutura em todas as regiões envolvidas no processo de descentralização, revelando seus limites na medida em que persistiam as dificuldades financeiras de várias cidades e centros urbanos, que, sozinhos, precisavam responder aos crescentes custos de implementação desses programas.**

De fato, como veremos adiante, uma das grandes dificuldades de articulação de um novo padrão de financiamento dos gastos municipais, a partir da reforma constitucional de 1988, foi a própria natureza do processo de descentralização das políticas e programas sociais. Esta foi realizada de forma assimétrica no que diz respeito à localização espacial das demandas urbanas por serviços públicos e à alocação geográfica das receitas fiscais. Além do mais a crise econômica dos anos 90 deteriorou as novas bases de arrecadação municipal, contribuindo para o declínio do ritmo de crescimento das suas receitas nesse período, sem que houvesse uma contrapartida do ponto de vista da formulação de uma política mais adequada de transferências de recursos.

Conforme Resende (1995: 248):

“(...) a solução do conflito regional pela via do aumento das transferências intergovernamentais revestiu o desequilíbrio na repartição tributária nacional (...) em detrimento da União e (...) ampliou em muito os já graves desequilíbrios em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha dessas transferências.”

2.2 Os problemas macroeconômicos do início dos anos 90, o esforço de arrecadação das cidades e os limites da descentralização fiscal

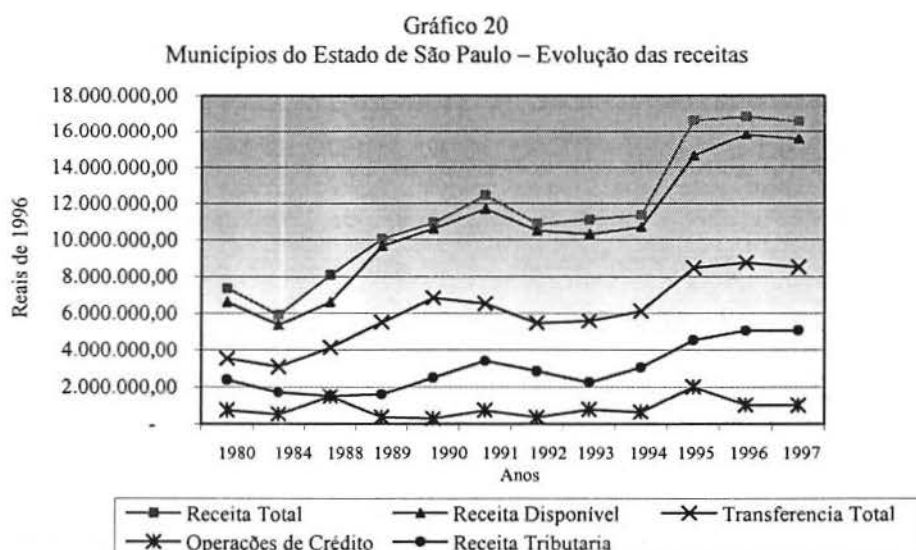
Mesmo após as reformas constitucionais de 1988, o quadro de dificuldades nos mecanismos de financiamento dos municípios paulistas – especialmente daqueles já bastante endividados e/ou que apresentavam uma grande tensão na sua execução financeira – voltou a se manifestar, principalmente entre 1991/1992, na medida em que tanto suas receitas de transferências como as receitas próprias apresentavam uma queda de 16% (voltando a recuperar seus patamares de 1990 somente no decorrer de 1995).

A inflexão na tendência de crescimento das transferências, especialmente das estaduais (quota-parte do ICMS) – expressão da inadequação da natureza desta descentralização fiscal – foi o resultado de vários movimentos, como:

- a) redução do nível da atividade econômica paulista (particularmente entre 1990 e 1993), exercendo um papel importante na generalização do desequilíbrio financeiro de grande parte dos municípios;
- b) esvaziamento da participação do IPI e do IR na Renda Tributária e, portanto, da diminuição relativa dos fundos de transferências (FPM); principalmente quando comparado ao crescimento das contribuições sociais (cuja receita não era compartilhada com as esferas subnacionais de poder);
- c) elevação da inadimplência das empresas;
- d) inflação elevada, erodindo o valor real da arrecadação;
- e) constantes adiamentos do recolhimento efetivo do tributo por parte das empresas;
- f) guerra fiscal;
- g) criação de novos municípios os quais passavam a participar do fundo de distribuição do FPM a partir dos “coeficientes individuais de participação”;
- h) reestruturação da economia paulista no período, com perda de importância relativa frente às outras regiões do Brasil, das atividades geradoras de ICMS.

Nesse contexto, foi muito importante o esforço tributário de grande parte das cidades paulistas, as quais conseguiram promover um aumento significativo das suas receitas tributárias próprias (36,3%, entre 1990 e 1991), mantendo assim elevado o nível

das receitas totais, conforme Gráfico 20. Estas apresentaram uma queda, somente em 1992 de (-12,5%), voltando a se recuperar já no ano seguinte, o que indica que os efeitos da recessão do início da década foram minimizados tanto pela recuperação do crescimento das transferências (1990), como principalmente, pelo maior esforço de arrecadação própria dos municípios (1991).



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela 28
Municípios do Estado de São Paulo – Receita Total *per capita*

Municípios do Estado de São Paulo — Receita Total per capita								em R\$ de 1996	
Anos	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estado	295,6	274,5	355,4	396,2	340,2	342,5	344,5	496,0	495,1
RMSP	367,7	316,7	394,2	467,2	404,9	397,8	399,0	586,3	563,7
Interior	222,5	233,6	318,1	328,2	278,5	290,3	292,9		

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

De fato, o crescimento da receita total, principalmente no biênio 1990/1991, deveu-se ao crescimento da receita tributária e das receitas próprias dos municípios, liderados especialmente pelo desempenho das cidades médias e grandes – localizadas na região metropolitana ou no seu “entorno” – com alguma inserção em regiões de maior dinamismo econômico e com estruturas de arrecadação mais eficientes.

É importante destacar que, entre 1990 e 1991, o aumento de 13,8% da receita total dos municípios paulistas foi um fato muito significativo, dada a queda acentuada da carga

tributária bruta nacional de 27,8% do PIB em 1990 para 24,8%.⁵ Sua participação no PIB paulista evolui de 3,8% para 4,5% e 5,1% no triênio 1989/91; e isto só foi possível devido a um esforço intenso de arrecadação das receitas próprias dos municípios paulistas, num momento em que o patamar das operações de crédito (o endividamento) foi o mais baixo do período.

Gráfico 21
Região Metropolitana de São Paulo – Composição das Receitas



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos)

A receita total *per capita*, conforme Tabela 28, evidencia essa situação, mostrando que, entre 1988 e 1991, para as cidades da região metropolitana de São Paulo, ocorreu um crescimento maior do que o das cidades do interior.

A cidade de São Paulo foi o paradigma dessa situação: por suas características estruturais, cresceu à frente, com expansão das suas receitas tributárias em 28,3% em relação a 1990, sendo que as cidades da região metropolitana (excluindo a capital) e do interior cresceram cerca de 6,2% e 5,6%, respectivamente.

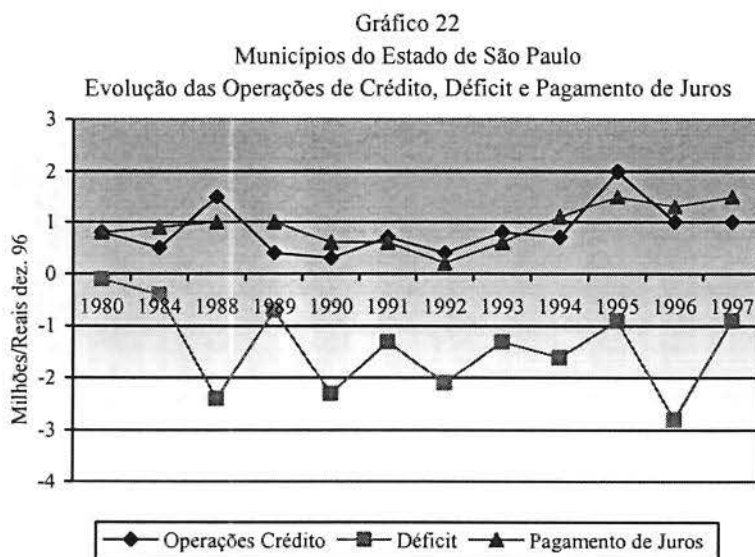
Tabela 29
Receita Total/Taxas de crescimento

Anos	1991/1990	1992/1991	1992/1990
ESP	13,8	(-12,5)	(-0,5%)
RMSP	20,7	(-11,8)	6,3
RMSP-MSP	6,2	(- 11,8)	(-6,4)
MSP	28,3	(-12,0)	13,0
Interior	5,6	(-13,4)	(-8,6)

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

5 Tal queda foi a mais elevada desde 1970 e deveu-se aos efeitos do Plano Collor. Para 1991, esperava-se – como de fato ocorreu para a União e para os estados – uma queda acentuada, que faria com que a carga tributária bruta do país recuasse de 27,8% para 24,8% do PIB.

No entanto, à medida que se aprofundava a crise da economia brasileira, particularmente no período 1991/1992, com uma queda contínua tanto das transferências estaduais (-20,5%),⁶ como das suas receitas próprias, o endividamento voltou a crescer juntamente com o déficit orçamentário, conforme Gráfico 22.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

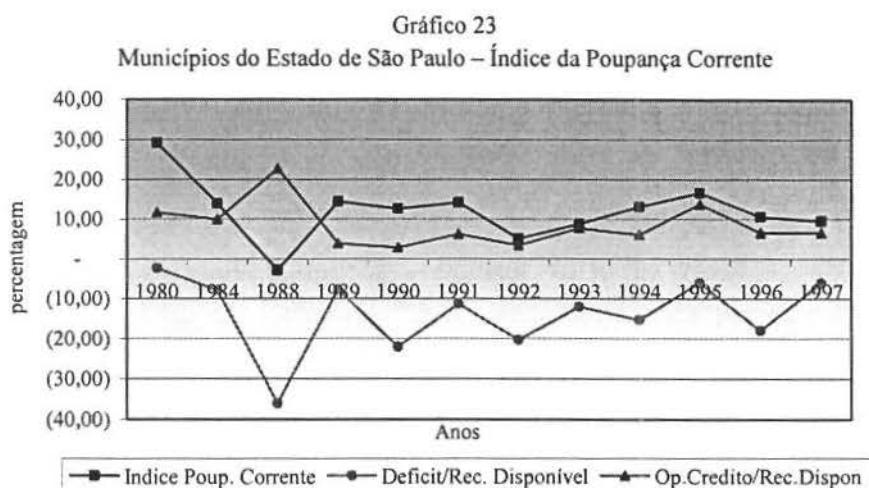
Conseqüentemente, uma vez que as despesas passaram a crescer à frente das receitas, agravaram-se os problemas relacionados aos desequilíbrios dos mecanismos de financiamento, com forte pressão sobre o “caixa” das prefeituras. Entre 1989 e 1991, conforme veremos adiante, os gastos em geral e particularmente com investimentos cresceram cerca de 64% (conforme Tabela D do Anexo) e, apesar de apresentarem uma queda em 1992, mantiveram-se ainda em patamares relativamente altos. Além disso as despesas financeiras mudaram significativamente de patamar, conforme observamos no Gráfico 22.

6 O ICMS, desde 1991, apresenta um movimento contínuo de queda de sua arrecadação. Esta tendência de persistente retração contrasta com o movimento de recuperação da arrecadação do IPI, iniciada desde meados de 1993, acompanhando a reabilitação do nível de atividade econômica.

A comparação da arrecadação do IPI e do ICMS é relevante, ao considerarmos que ambos os tributos incidem sobre o valor adicionado, tendo como principal diferença apenas a base de cálculo mais restrita do IPI (incide sobre produtos industrializados), contra a ampla cobertura do ICMS (incide sobre toda a cadeia de geração e circulação do valor agregado da economia).

Era de se esperar, *a priori*, que os movimentos da arrecadação do IPI e do ICMS não apresentassem tendências tão díspares. Ou seja, esperava-se que a recuperação do nível de atividade econômica industrial, que se refletiu em crescimento da receita do IPI, também determinasse uma trajetória de recuperação do ICMS.

Paralelamente, e como consequência desse processo (qual seja, crise econômica, queda das transferências, “inadequação” da reforma de 1988, aumento do patamar dos gastos), o índice de poupança corrente, que se manteve estável no triênio 1989/91, caiu de uma média de 13,2% nesse período para 5,13% em 1992, voltando ao seu patamar anterior somente em 1994 (quando atingiu 13,2%), conforme Gráfico 23.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Nas cidades da região metropolitana, **excluída a capital**, e em alguns municípios do interior, essa queda foi bastante acentuada. No município de São Paulo, tanto o maior esforço de arrecadação própria como o corte nos gastos correntes garantiram uma melhor situação quanto a sua “capacidade” de investimento (Gráficos 24 e 24.1).

Portanto, durante a crise do início dos anos 90, voltou a ocorrer uma mudança na composição do financiamento das receitas dos municípios, o que se deu com queda da participação das transferências para o patamar pré-1988 (ou seja, cerca de 50%); crescimento da participação das receitas próprias; ampliação do uso dos déficits orçamentários; colocando a nu a fragilidade do sistema de financiamento dos municípios paulistas e os próprios limites das reformas de 1988, os quais deveriam se apoiar nas receitas de transferências, tanto da União como do governo paulista.

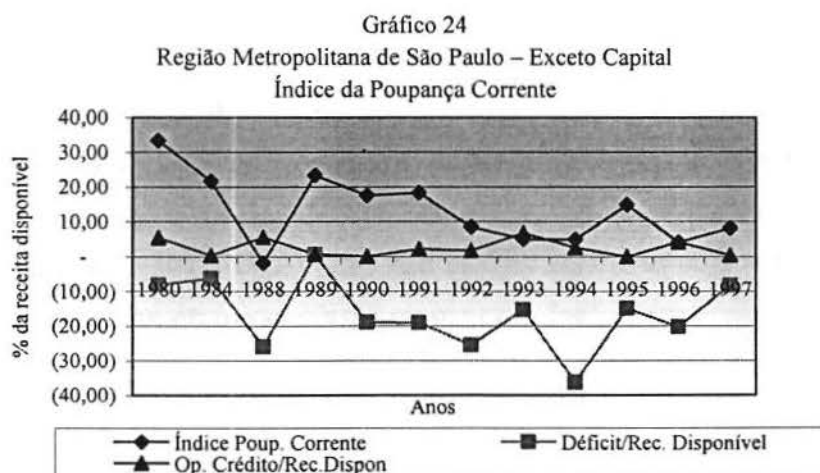
Certamente, esta mudança na evolução das transferências das receitas comprometeu diretamente o processo de descentralização dos programas sociais e demais encargos transferidos aos governos municipais. A crise de financiamento do governo estadual, o corte orçamentário da União e o agravamento dos problemas

sociais no início dos anos 90 pressionaram os poderes locais a ampliarem a oferta dos serviços públicos – em função da universalização do atendimento em várias áreas –, bem como a expandirem os equipamentos sociais e a infra-estrutura urbana, provocando conseqüentemente um maior desajuste nas suas contas públicas.

Este quadro foi típico, especialmente, nas cidades grandes e médias, em particular nas das regiões metropolitanas – num contexto de ausência de políticas coordenadas de financiamento voltadas ao processo de descentralização dos programas públicos – que passaram a combinar, com maior profundidade, problemas de expansão do estoque de suas dívidas, com a formação de elevados déficits orçamentários.

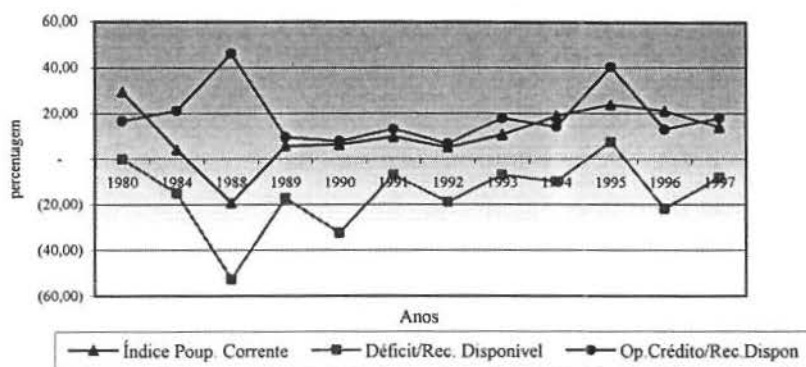
Esta tensão sobre o caixa do tesouro – particularmente para aquelas cidades já endividadas – aumentou após 1992, tanto pela ampliação do endividamento como pelo encarecimento do refinanciamento do seu estoque de dívidas (elevação das taxas de juros), ambos implicando um crescimento dos seus gastos financeiros e, conseqüentemente, dificultando a implementação de políticas com objetivo de melhorar o seu “equilíbrio” fiscal.

Nessa perspectiva, nem a recuperação da economia brasileira pós-1993/94, tampouco o respectivo crescimento da receita total dos municípios (as transferências cresceram 56,7%, as receitas tributárias, 123,8%, e a receita total, cerca de 51,3%) foram suficientes para equacionar os desequilíbrios das contas públicas dos principais municípios do Estado de São Paulo.



Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo/Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (vários anos – Elaboração própria).

Gráfico 24.1
Município de São Paulo – Índice de Poupança Corrente



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo/Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (vários anos – Elaboração própria).

A “fragilidade” dos mecanismos de financiamento do processo de descentralização e a problemática das cidades de médio e grande porte

Nesse período pós-reformas, dois fenômenos importantes marcaram os municípios da Região Metropolitana de São Paulo: a) um substantivo aumento de suas receitas fiscais, maior que o conjunto de outras cidades do interior, alavancadas tanto pela ampliação das transferências como das receitas próprias (compondo cerca de 70% da receita total); e b) um grande grau de concentração dos recursos fiscais, cuja participação do total (excluindo a capital) passou de 13,8% em 1988 para 18% em 1996.

Nesse quadro, é importante destacar o comportamento da receita própria: ela cresceu a partir de 1990 (diferentemente do que ocorreu no restante do Estado de São Paulo), refletindo uma melhor base econômica e uma administração tributária mais eficaz, fazendo com que sua participação na receita total saltasse de 42% em 1990 para 53,6% em 1992, ao passo que as receitas de transferências tiveram uma queda de 52,7% em 1990 para 41,5% em 1992 (conforme Tabela 31).

Isto mostra a capacidade dessas cidades (bem como de várias outras de porte médio e/ou sedes de região de governo do interior paulista) em gerar recursos próprios, especialmente em um momento de crise econômica e de grandes transformações no fluxo populacional; principalmente aquelas que, possuindo melhor estrutura econômica, estavam próximas aos eixos econômicos de maior dinamismo, além de apresentarem um melhor poder de arrecadação fiscal, permitindo a manutenção de suas receitas tributárias em patamares elevados.

O município de São Paulo, em função do crescimento da receita própria, aumentou sua participação a qual alcançou o patamar de 60,3% da receita total em 1992⁷ (Tabela 32).

Tabela 30
Municípios do Estado de São Paulo – Total do Estado de São Paulo %
Composição da Receita

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transferências	48,0	51,2	54,7	62,4	52,3	50,2	50,2	53,7	51,0	52,0	51,4
Próprias	41,5	30,2	41,4	34,8	41,6	44,9	42,2	40,5	36,9	41,8	42,4
Op. Crédito	10,5	18,5	3,8	2,8	6,0	3,3	7,2	5,8	12,1	6,2	6,2

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* – Elaboração própria.

⁷ Foi o caso das receitas oriundas das aplicações no mercado financeiro, as quais chegaram a atingir no período 1989/90 – conforme Relatório IESP/FUNDAP n. 12 – cerca de 20% do total de recursos para as cidades da região metropolitana, excluindo a cidade de São Paulo.

Tabela 31
Estado de São Paulo – Região Metropolitana de São Paulo
Composição das Receitas (%)

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transferências	42,6	39,6	46,0	52,7	42,8	41,5	39,0	43,2	39,3	42,0	40,8
Próprias	45,5	35,0	48,0	42,0	48,0	53,6	48,7	47,2	40,2	49,0	48,6
Op. Crédito	12,0	25,2	6,0	4,7	8,7	4,9	12,3	9,6	20,5	9,0	10,6

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* – Elaboração própria.

Tabela 32
Município de São Paulo – Composição das Receitas (%)

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Transferências	–	30,6	39,8	44,6	35,5	33,4	31,2	37,6
Próprias	–	37,7	51,6	48,1	52,9	60,3	53,6	49,8
Op. Crédito	–	31,6	8,5	7,1	11,5	6,2	15,0	12,5

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* – Elaboração própria.

Tabela 33
Interior – Composição das Receitas

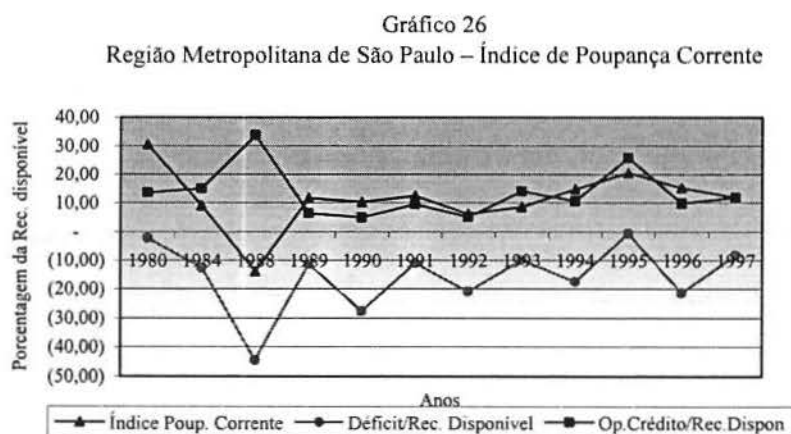
Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transferências	57,0	66,3	66,0	74,0	65,3	62,3	64,8	67,4	66,7	64,4	63,9
Próprias	35,1	24,0	33,0	26,0	33,0	36,8	34,6	31,8	32,6	32,9	–
Op. Crédito	7,9	9,6	0,9	0,4	2,2	0,9	0,6	0,8	0,7	2,7	–

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* – Elaboração própria.

Porém, dado o conjunto dos problemas fiscais/financeiros acumulados particularmente nestas cidades, esse movimento também foi insuficiente diante dos problemas macroeconômicos deste início dos anos 90 e da ampliação dos seus gastos. Em tal contexto não se evitou o aprofundamento da crise de financiamento. Certamente, a restrição das transferências de recursos tanto estaduais como federais – independente da menor participação na composição das receitas – condicionou bastante esta crise do padrão de financiamento da maioria das cidades, comprometendo os ganhos resultantes deste maior esforço da arrecadação própria.

De fato, o impacto da desaceleração econômica no início dos anos 90 atingiu mais significativamente as cidades da região metropolitana – geralmente as maiores e mais desenvolvidas economicamente –, **fazendo com que ocorresse, entre 1990 e 1993, uma queda das transferências de -21,6% (frente a -15% das cidades do interior), alavancada principalmente pela queda das transferências estaduais (-23,3%), enquanto as transferências federais apresentavam queda de (-1,6%). Nas cidades do interior, as transferências estaduais caíram somente (-17,2%), e as transferências federais cresceram cerca de 2,6%.**

Nessa perspectiva, apesar do grande esforço de arrecadação própria, era inevitável que, entre 1991 e 1993, diante do agravamento da crise econômica, da elevação da inflação, da queda das transferências estaduais, e da manutenção do nível dos gastos⁸ (conforme veremos na seção 1.4), também ocorresse forte queda do Índice de Poupança Corrente e conseqüente expansão tanto das operações de crédito (1991 e 1993) como dos déficits fiscais, principalmente para estas cidades da região metropolitana e várias outras de porte médio e grande localizadas no interior paulista (conforme Gráficos 26 e 27).



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Em geral, nas cidades do interior, a receita própria arrecadada teve uma evolução mais estável, com uma pequena desaceleração, pelo menos entre 1992 e 1994 (voltando a se recuperar nos anos seguintes). Mesmo assim, a queda dos investimentos *per capita* no período de 1991 a 1993 foi substantiva (-42,0%), fazendo com que fosse reduzida de R\$ 87,7 para R\$ 50,5 (reais de 1996).

Nesse sentido, o maior peso das transferências federais na estrutura das receitas destas cidades garantiu também uma maior proteção no que diz respeito à situação das suas finanças nesse período de recessão, principalmente no que tange à trajetória do endividamento. Por outro lado, no momento de crescimento pós-1993, suas taxas foram menores do que as das cidades da região metropolitana.

⁸ Além das despesas financeiras, os gastos com investimentos mantiveram-se estáveis, apresentando uma pequena queda de 3,8% apenas em 1991. Naquele ano o investimento per capita reduziu-se de R\$ 99,3 para R\$ 95,5, voltando a se recuperar em 1992, quando atingiu o valor de R\$ 98,5. Este processo só foi possível em função do crescimento das operações de crédito, particularmente entre 1993 e 1995, quando estas chegaram a 20,5% da receita total.

No entanto, as cidades médias e os grandes centros urbanos do interior – principalmente aqueles com grande estrutura econômica e capacidade de endividamento – seguiram o comportamento dos principais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, reproduzindo sua problemática. Nesse sentido, tanto os limites de ampliação dos fundos das transferências como as crescentes dificuldades de expansão das receitas próprias, num contexto de manutenção da política expansiva dos gastos municipais, também comprometeram seus “Índices de Poupança Corrente”, ampliando conseqüentemente seus níveis de endividamento, principalmente pós-1991.

Para estas cidades, de modo análogo ao de outras da Região Metropolitana, estes novos endividamentos foram utilizados cada vez mais no pagamento do serviço financeiro da dívida e, portanto, com a evolução das taxas de juros, pressionando conseqüentemente o estoque do conjunto de suas dívidas.

Além disso, para compensar a queda da poupança corrente, estes municípios também utilizaram o déficit como mecanismo de financiamento, uma vez que as altas taxas da inflação atuavam como fator decisivo na desvalorização das suas “contas a pagar” e nos pagamentos dos atrasados de antigos contratos.

A título de exemplo, a cidade de Santos registrou um déficit equivalente a 55,5% da sua Receita Total em 1994; a cidade de São José dos Campos, de 50% em 1992; Sorocaba, 46,2% em 1993; Ribeirão Preto, 29% em 1994; Araçatuba, 19% em 1994; Presidente Prudente, 30% em 1994; Marília, 19% em 1994; Bauru, 26% em 1991; Franca, 23,5% em 1992; Limeira, 96% em 1992 – conforme Gráficos 27.

É importante observar que o crescimento tanto do endividamento via operações de crédito, como do estoque da dívida dos municípios ocorreu de forma concentrada, principalmente nas cidades de porte médio e nos grandes centros urbanos (via de regra, as cidades-sedes de regiões de governo). A natureza de seus problemas fiscais/financeiros está apoiada na combinação entre a expansão deste estoque e o desequilíbrio nos fluxos de caixa, amplificando ainda mais a crise das finanças municipais.

As cidades da Região Metropolitana de São Paulo e o Município de Campinas concentraram em 1991 cerca de 82% do estoque da dívida do conjunto dos municípios paulistas, 86,5% das operações de crédito e 79% das despesas com juros e

amortizações. Ao acrescentarmos as cidades de Santos, São José dos Campos e Sorocaba, essas participações saltaram para 84,5%, 89,5% e 85,7%, respectivamente, o que mostra o caráter concentrado de determinados problemas com natureza específica em algumas cidades de São Paulo.

Assim, desde o início dos anos 90, os grandes centros urbanos, que já davam sinais de graves problemas no financiamento de suas despesas, sentiram também o impacto da crise econômica, que se materializava nos problemas relativos à queda das transferências – cuja participação na receita retornou aos níveis pré-constituente –, bem como aos limites do crescimento das suas receitas próprias, agravando seus desequilíbrios fiscais/financeiros.

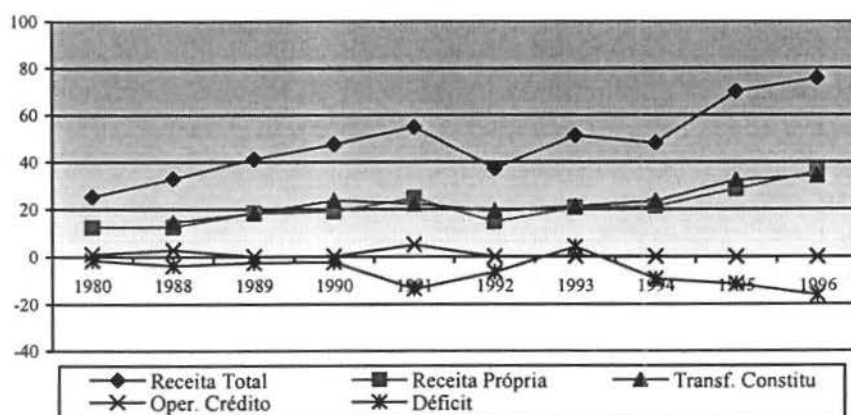
Em síntese:

- a) a recessão do início dos anos 90 e as altas taxas de inflação provocaram um impacto profundo na deterioração da receita total dos municípios, particularmente na evolução das transferências e na erosão do valor real da arrecadação, evidenciando os limites das reformas fiscais de 1988;
- b) o aumento das receitas próprias, em especial as das cidades da região metropolitana e de algumas cidades-sedes das regiões de governo do interior, verificado entre os anos de 1990/92 foi o responsável pela continuidade do aumento da receita total dos municípios, compensando nesse período a retração dos recursos das transferências constitucionais federais e, principalmente, das estaduais (queda do ICMS);
- c) o crescimento das receitas próprias alterou mais uma vez o peso relativo das fontes de financiamento das receitas municipais, destacando-se aquelas cidades com maior capacidade de crescimento econômico e de arrecadação: em 1992, na região metropolitana de São Paulo, mesmo com a queda das suas receitas tributárias (IPTU e ISS), cresceu a participação do conjunto das receitas próprias na receita total, mantendo-se no patamar acima do de 1988/89;
- d) a partir de 1990, em várias cidades de porte médio e nas principais sedes de região de governo, o menor ritmo de crescimento das transferências, em função da desaceleração das transferências estaduais e federais, fez com que sua participação (excluindo as transferências de convênios) no conjunto da receita ficasse no mesmo patamar de 1988 (portanto, anterior à reforma da constituinte);
- e) como os gastos, especialmente com investimentos, assim como as despesas financeiras relativas ao custo da dívida anterior (juros e amortizações), – como veremos adiante –

continuaram altos nesses anos, ocorreu forte pressão sobre a poupança corrente, provocando a formação de déficits, sobretudo das cidades médias e grandes, com dificuldades de realizar cortes em suas despesas;

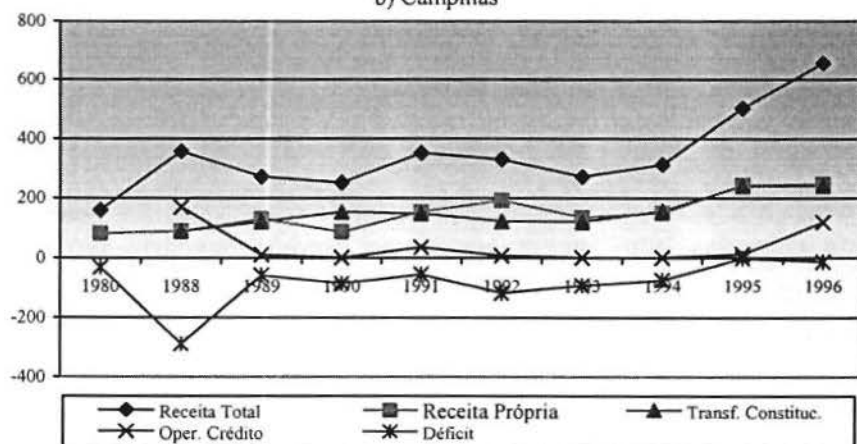
- f) com a diminuição do índice de poupança corrente e na ausência de políticas de financiamento alternativas, cresceu também o endividamento das principais cidades, especialmente daquelas que tinham acesso ao crédito bancário e/ou capacidade de colocação de títulos públicos no mercado financeiro, como, por exemplo, Campinas, São Paulo, Santos, São José dos Campos etc.;
- g) esse processo diferenciou a natureza dos desequilíbrios financeiros entre as várias cidades de São Paulo: de um lado, aquelas que possuíam um elevado estoque de dívida bancária e mobiliária – cuja expansão estava vinculada principalmente ao crescimento das taxas de juros (uma vez que estavam sendo refinanciadas com novos empréstimos) – e ao esgotamento dos mecanismos de financiamento combinado com a existência de grandes déficits orçamentários –; e, de outro, aquelas cujo desequilíbrio estava centrado exclusivamente no “descasamento” entre os fluxos de receitas e as despesas nominais, pressionadas por grandes gastos financeiros, gerando enormes pressões sobre o caixa do tesouro, e também em eventuais formações de déficit. Neste caso, a inflação teve um importante papel de tentar “equilibrar” ex post tais desequilíbrios ao desvalorizar em termos reais parte dos gastos municipais.

Gráficos 27
Alguns Municípios – Estado de São Paulo
Evolução de Indicadores de Finanças
a) Araçatuba



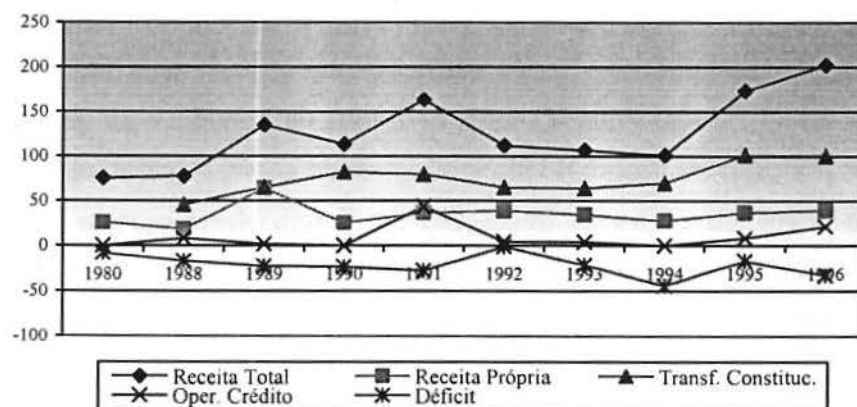
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

b) Campinas



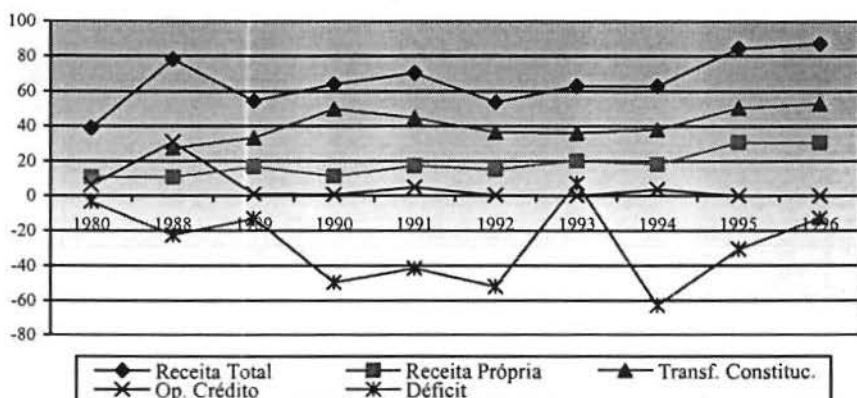
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

c) Jundiaí



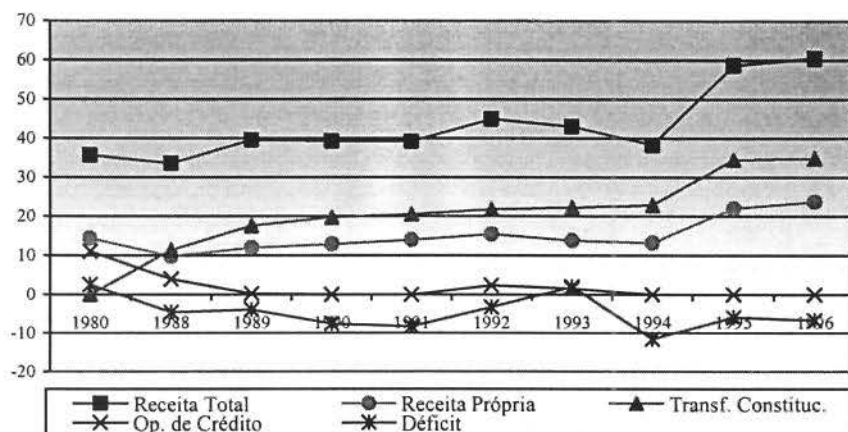
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

d) Limeira



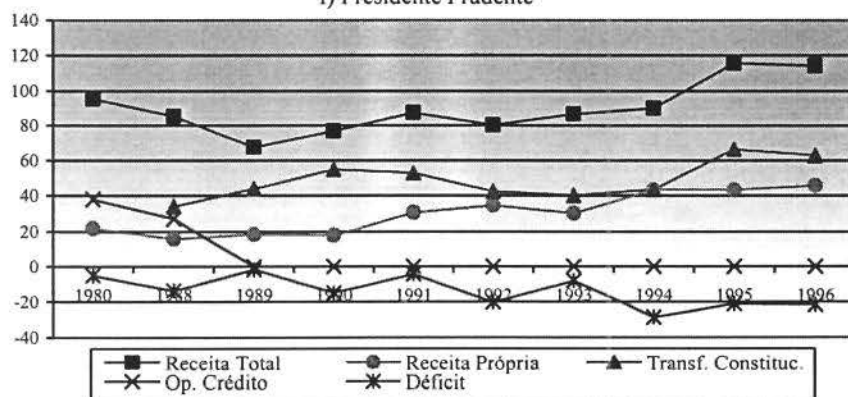
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

e) Piracicaba



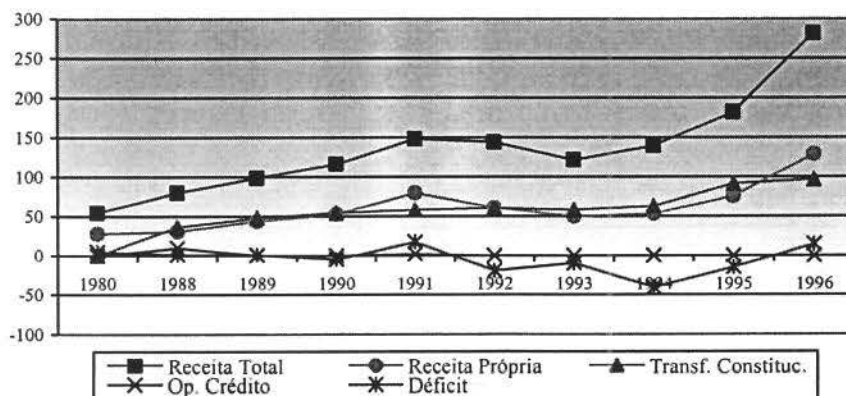
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

f) Presidente Prudente



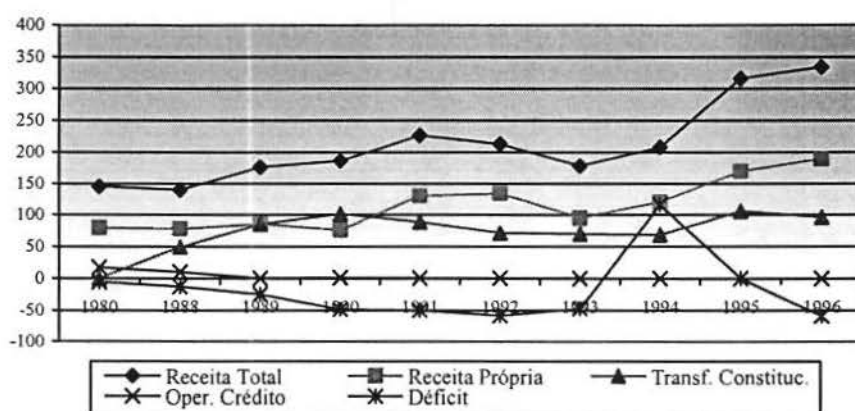
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

g) Ribeirão Preto



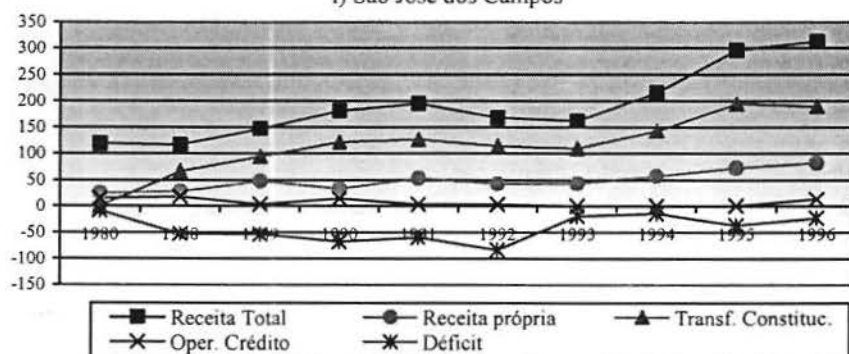
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

h) Santos



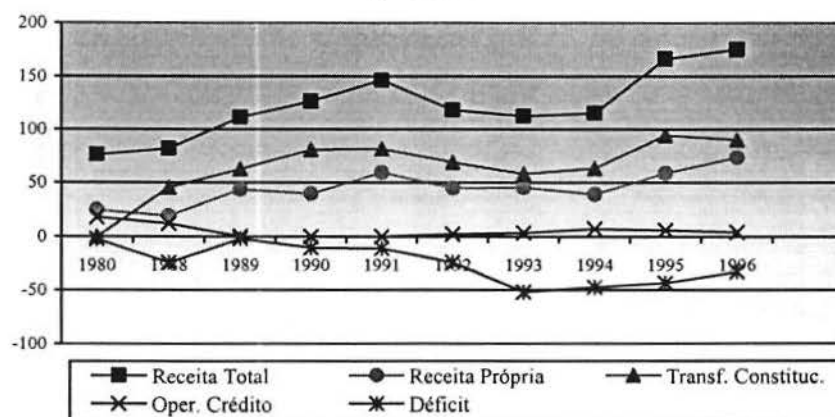
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

i) São José dos Campos



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

j) Sorocaba



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

2.3 A descentralização e as mudanças no padrão dos gastos dos municípios

No período 1988/96, observamos nas cidades paulistas **uma importante modificação tanto do volume dos seus gastos, os quais cresceram, em média, cerca de 8,2% ao ano, como no padrão de sua estrutura.** Essas mudanças se materializaram e caracterizaram principalmente por um aumento da participação dos investimentos e das despesas financeiras nos gastos totais, bem como por um grande crescimento das despesas sociais, especialmente nas áreas de saúde (cerca de 12,5% ao ano), educação (11,0% ao ano) e habitação (4,3% ao ano).

Para o conjunto das cidades brasileiras, a tendência foi semelhante: entre 1980 e 1991 os gastos dos municípios saltaram de 3% para 6% do PIB e passaram a responder por aproximadamente 50% dos investimentos do setor público em geral.

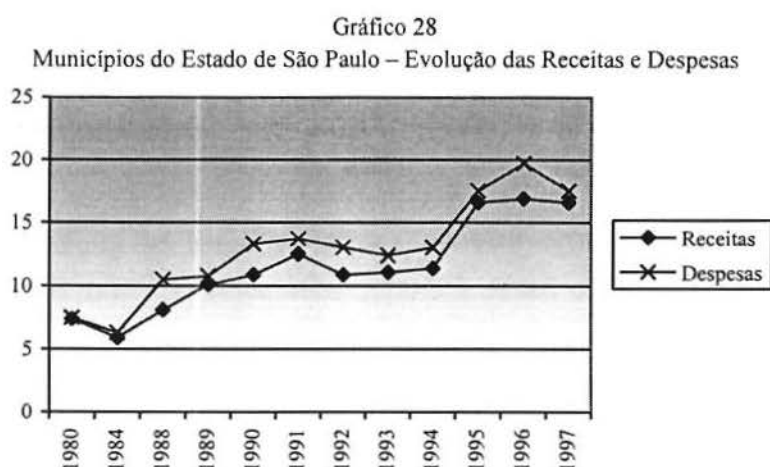
São várias as hipóteses que explicam a evolução da trajetória destes gastos, mas destacamos particularmente:

- a) os efeitos do processo de descentralização (implementação, controle, gestão) sobre os programas até então de âmbito federal e estadual para as esferas locais de poder, principalmente nas áreas de alimentação, segurança, saúde e educação; sobretudo porque foram implementados de forma desorganizada, com baixa institucionalidade e sem coordenação nacional;
- b) o impacto do corte dos gastos federais – principalmente no início dos anos 90 –, do ponto de vista do orçamento fiscal, e das transferências (via convênios) e das próprias empresas estatais;
- c) a desestruturação fiscal/financeira das finanças do Estado de São Paulo desde o início dos anos 90 comprometeu os mecanismos de financiamento e expansão dos programas públicos;
- d) a política de ajuste fiscal do governo paulista pós-1995, com profundo corte nos gastos sociais e nos investimentos;
- e) a maior pressão da população sobre as esferas subnacionais de poder, no sentido de melhoria e expansão dos serviços públicos, equipamentos sociais e de infra-estrutura, nesse período de profunda crise econômica brasileira (1990/1993), de agravamento dos problemas sociais já acumulados desde a década de 80 e devido aos efeitos da política fiscal implementada a partir do Plano Real.

Conseqüentemente – como vimos – mesmo após a reforma tributária de 1988, foram constantes as dificuldades de superação dos desequilíbrios financeiros de grande parte das cidades de São Paulo materializados pela enorme ampliação do déficit orçamentário, pelo nível do endividamento e pelas diferenças entre os fluxos de receitas e despesas nominais.⁹

Entre 1989 e 1990, as despesas totais cresceram cerca de 23%, em relação a um crescimento da receita de 9%, o que gerou um déficit de 21,3%. Mesmo no biênio 1991/1992, em função da recessão econômica, as despesas caíram apenas -5,5%, mas as receitas tiveram uma queda de -12,5%, também causando um déficit de aproximadamente 11,2% da receita total.

Entre 1993 e 1994, as despesas cresceram cerca de 5%, frente a um menor ritmo de crescimento das receitas de 2,0%, ocasionando um déficit de 14,3% com relação às receitas totais.¹⁰ Mesmo após o Plano Real, os déficits orçamentários do conjunto das cidades paulistas também foram uma constante: 5,2%, 16,7% e 5,6% no triênio 1995/97 (Gráfico 28).



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

⁹ Ao compararmos a receita de um ano com sua despesa, é sempre bom observar que tal análise pode gerar problemas “(...) alguns fatores distorcem o significado econômico da comparação. Muitas despesas são realizadas no final do ano, para serem pagas no início do ano seguinte. Porém, são contabilizadas no ano em que são empenhadas, mesmo que o gasto efetivo se dê apenas no ano subsequente (...). As despesas contabilizadas como ‘restos a pagar’, na verdade, oneram as receitas do ano em que são pagas. Como esses gastos são pagos com a receita do ano seguinte, muitas vezes os municípios gastam em um ano mais do que arrecadam naquele exercício” (*Relatório de Pesquisa IESP/FUNDAP*, n 12, out. 1993, p. 48).

¹⁰ Apesar de os efeitos da reforma tributária já aparecerem em 1989, a ampliação substantiva dos gastos dos municípios – associada com medidas de arrocho do então ministro Bresser Pereira – ocorreu efetivamente em 1990. Talvez porque 1989 tenha sido o primeiro ano de mandato dos novos prefeitos. Além disso, 1988 já tinha sido um ano em que as operações de crédito foram as mais elevadas do período (cerca de 18,5% da receita total).

É interessante notar que, em termos de tendência, o comportamento das grandes e médias cidades¹¹ – principalmente aquelas que receberam um grande fluxo demográfico – foi bastante homogêneo. Ou seja, mesmo excluindo o peso da cidade de São Paulo, o déficit cresceu exatamente em 1990, 1992, 1994 e 1996, sendo que, em 1991 e 1993, o patamar, embora alto, foi menor do que o dos anos anteriores.

No entanto, é importante destacar que as cidades que expandiram mais as suas despesas foram as da região metropolitana, excluída a capital: entre 1988 e 1989, tiveram um crescimento de 23,4% e, no ano seguinte, 36,4%; ao passo que as cidades do interior alcançaram as taxas de 5,6% – em 1988 – e 26,8% – em 1989.

Conforme análise do *Relatório de Pesquisa do IESP/Fundap* (1993: 65):

“(…) um certo grupo de cidades médias, as quais tiveram um grande crescimento da sua receita entre 1989/1990 (Barueri, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Santana do Parnaíba), foram as que apresentaram o maior crescimento das suas despesas, pelo menos até 1993. Essas cidades apresentaram grandes taxas de crescimento populacional: 5,12% a.a.; 7,67% a.a.; 5,15% a.a.; 4,31% a.a. e 12,7% a.a., respectivamente, entre 1980 e 1991.

Tabela 34
Municípios de São Paulo
Evolução das Despesas – Taxas de crescimento

	1988/89	1989/90	1988/92	1988/93
Estado	3,0%	23,0%	24,2%	18,0
RMSP				
Município de São Paulo	(-5,5%)	13,7%	10,0%	(-4,2%)
RMSP – Capital	23,4%	36,4%	64,4%	61,2%
Interior	5,6%	26,6%	26,5%	28,5%

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Tabela 35
Região Metropolitana de São Paulo (exceto capital) – Taxas de Crescimento

Anos	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/1993	1993/94
Receitas	59,4	14,2	6,1	(-11,8)	6,3	-
Despesas	23,4	36,4	5,9	(-7,8)	(-1,9)	-

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

11 Tais como Campinas, Jundiaí, Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Araçatuba, Bauru, Franca, Limeira, Piracicaba, Presidente Prudente, São José do Rio Preto e suas respectivas regiões, bem como várias cidades da região metropolitana de São Paulo.

Tabela 36
Municípios do Interior – Taxas de Crescimento

Anos	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/1993	1993/94
Receitas	25,7	13,5	5,6	(-13,4)	5,9	-
Despesas	5,6	26,8	1,8	(-7,2)	1,6	-

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Num primeiro momento, o ritmo do crescimento das despesas foi baixo (cerca de 3,0% entre 1988 e 1989), e, para o conjunto dos municípios paulistas, diferentemente do que ocorreu no período anterior à Constituinte, a prioridade dos gastos foi com pessoal (apresentando crescimento de 36%): sua participação nas despesas saltou de 27% em 1988 para 35,5%. Outra prioridade dirigiu-se para os gastos de custeio (em especial com serviços de terceiros), principalmente no primeiro ano das reformas, sendo que os investimentos apresentaram uma queda de (-45%), reduzindo drasticamente sua participação de 30,5% para 16,2%. Na cidade de São Paulo, mesmo com uma queda das despesas de (-5,5%), os gastos com pessoal aumentaram significativamente, mostrando uma mudança na estrutura dos gastos.

Nesta fase, o aumento das despesas deu-se com prejuízo dos investimentos, os quais apresentaram uma queda de R\$ 117,00 *per capita* em 1988 para cerca de R\$ 63,00 no ano seguinte (reais de dez./1996).

Tabela 37
Municípios do Estado de São Paulo – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pessoal	28,4	27,0	35,5	32,5	32,8	31,4	31,0	28,3	29,5	29,0	32,2
S. Terc.	13,8	16,7	15,8	18,8	19,8	22,5	21,7	21,9	21,0	23,5	25,0
M. Consumo	6,5	7,6	9,0	8,5	7,3	8,2	8,1	8,0	6,3	5,2	5,1
Investimento	27,3	30,5	16,3	21,8	21,0	20,3	19,5	21,0	22,7	21,5	10,6
Encargos financeiros	10,4	9,3	9,3	4,7	4,4	1,8	5,1	8,7	8,5	6,8	8,7
Dívida fundada	52,6	106,7	123,0	67,5	72,2	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Tabela 38
Municípios da RMSP-MSP – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997
Pessoal	30,0	35,1	35,4	32,7	30,3	31,5	24,3	32,1	33,1	40,7
S. Terceiros	12,6	17,0	16,1	20,2	21,7	22,4	21,9	22,2	23,7	24,0
M. Consumo	6,1	9,9	10,6	8,7	7,4	7,5	8,6	6,0	5,1	5,1
Investimento	33,2	22,8	20,1	27,5	28,5	25,8	29,0	22,7	19,9	13,2
Encargos financeiros	10,2	7,6	8,2	2,3	1,6	2,7	0,9	5,6	3,0	
Dívida fundada	41,3	71,7	59	38,1	50,9	41,5	-	-----		

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Tabela 39
Municípios do Interior – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997
Pessoal	34,0	32,7	39,8	35,7	35,1	35,9	35,6	35,6	38,0	40,4
S. Terceiros	12,2	13,8	14,8	16,7	19,0	21,2	22,0	22,0	22,7	23,3
M. Consumo	9,3	11,3	12,7	11,3	10,3	11,5	8,1	9,0	7,9	7,7
Investimento	29,8	30,8	19,1	24,3	24,0	20,2	14,0	19,7	16,2	8,3
Encargos financeiros	6,7	4,4	4,9	3,5	2,6		3,4	3,2	2,8	
Dívida fundada		66,9	67,6	37,5	39,8					

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Tabela 40
Municípios do Estado de São Paulo – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pessoal	23,5	19,2	31,2	28,6	31,6	26,6	24,3	24,0	21,0	16,9	19,2
S. Terceiros	15,5	19,4	16,6	20,4	19,7	24,0	23,6	22,1	19,2	24,4	27,3
M. Consumo	4,3	3,6	4,5	5,2	4,0	5,3	4,6	3,9	3,0	2,1	2,4
Investimento	23,2	32,6	11,8	16,3	13,8	17,8	21,0	18,6	26,4	28,2	12,1
Encargos financeiros	13,5	14,3	14,4	7,2	7,8	6,3	6,5	16,4	16,0	13,1	17,2
Dívida fundada	61,9	153,4	204,3	115,5	118,1	70,3	54,1				

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

Além disso, é importante destacar também que, neste período, os municípios mantiveram elevados os gastos com pagamento de juros e amortizações de suas dívidas contraídas no passado, os quais representavam quase 10% do total dos gastos (contra 36% de gastos com pessoal e 16% de investimentos).

Nesse quadro, destacaram-se as cidades da RMSP, que pagaram em 1989 cerca de 12,6% das suas despesas com juros e amortizações, Campinas (8,0%), São José dos Campos (19,0%), Sorocaba (14,0%), Limeira (15,3%), Presidente Prudente (7,8%) etc., conforme Tabela 41.

Tabela 41
Municípios do Estado de São Paulo – % de Encargos financeiros/Despesa Total

Municípios	Juros + Amortiz./Despesas						
	83	88	89	90	92	95	96
Estado de S. Paulo	12,1	9,3	9,4	4,7	4,4*	8,4	6,8
RMSP		12,7	12,6	5,6	5,1	12,6	9,9
MSP		14	14,4	7,2	6,3	16,0	13,1
RMSP-MSP		7,6	8,2	2,3	2,7	5,6	3,0
Campinas	22,1	3,3	8,0	7,1	4,9	7,4	6,0
Jundiaí	13,8	10,1	4,5	3,4	5,5*	4,6	4,8
Ribeirão Preto	3,4	1,9	1,8	1,7	2,3*	1,7	0,9
Santos	11,0	1,2	1,9	2,5	1,0*	4,2	3,2
S. J. Campos	25,8	15,8	19,0	24,2	14,5	3,7	3,5
Sorocaba	10,4	9,4	14,0	7	5,6*	11	8,0
Araçatuba	9,9	3,8	2,5	2,7	21,2	4,4	6,7
Araraquara	0,01	0,0	0,0	0	0	0,5	0,5
Bauru	4,3	2,1	1,6	0,5	3,0*	1,9	3,0
Franca	0,7	0,0	0,0	0	0,3	0,7	0,7
Limeira	11,5	9,9	15,3	16,2	7,7	12,6	11,6
Piracicaba	9,1	1,4	3,7	3,6	3,6	1,7	1,8
Pres. Prudente	15,6	6,8	7,8	3,7	5,3	3,8	5,6
São Carlos	7	11,0	2,7	1,8	4,6	10,2	7,3
S. J. Boa Vista	8,2	0,3	3,1	0,1	3,8	0,3	0,8
S. J. Rio Preto	0,5	1,0	0,5	0,5	1	0,8	0,7
Taubaté	8,5	5,6	0	0	4,9	1	1,1

(*) referente ao ano de 1991.

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Parte desses pagamentos (inclusive dos gastos financeiros com o refinanciamento do estoque da dívida) foi realizada com os recursos fiscais arrecadados, uma vez que o volume das operações de crédito ficou num patamar abaixo daquelas despesas, especialmente entre 1989 e 1990, especialmente das cidades da região metropolitana, conforme podemos observar no Gráfico 29.

Na verdade, a utilização destes recursos fiscais no pagamento de juros e amortizações indica que houve uma “tentativa” de superação dos desequilíbrios de caixas de várias prefeituras, refletindo as mudanças no padrão das relações intergovernamentais, em especial diante da “nova postura” política do governo Collor frente ao déficit do setor público em geral.

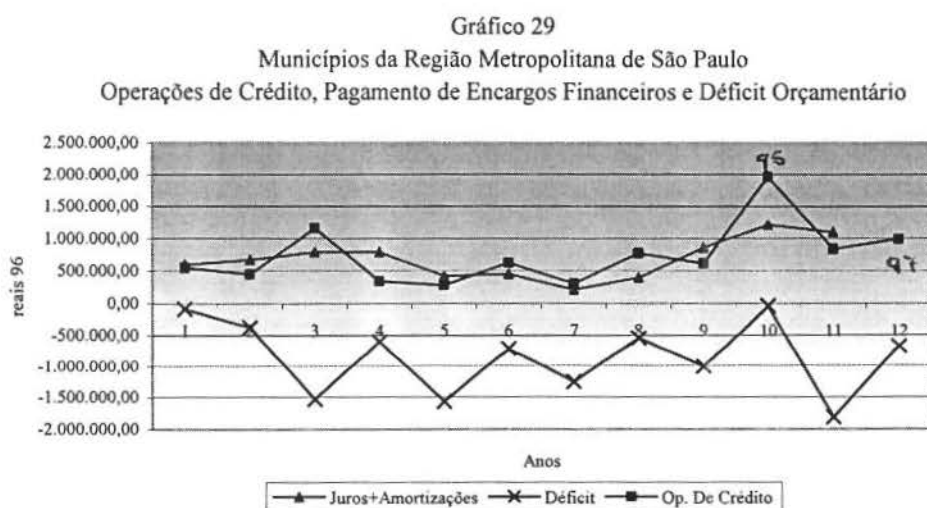
De fato, a partir desse período até o final dos anos 90, a União não só buscou recuperar os mecanismos de “recentralização” dos recursos fiscais, como passou a identificar as esferas subnacionais de poder como o alvo central de suas políticas de ajuste fiscal.

Entretanto, entre 1989 e 1990, as despesas continuaram a crescer – apesar das pressões impostas pela União e dos efeitos da crise econômica –, associadas

principalmente aos novos investimentos (os quais cresceram cerca de 65%), ou seja, passaram de R\$ 63,00 *per capita* para R\$ 101,00.

Assim, mesmo no período de crise econômica (1990/93), os gastos com investimentos sempre estiveram num patamar acima de 20% da despesa total; isto é, expandiram-se até 1990/91 e depois mantiveram-se praticamente estáveis – entre 1992 e 1995 –, com um valor *per capita* de R\$ 99,00 em 1992 e R\$ 128,00 em 1995.

De fato, a crise econômica e social do período, o processo de descentralização e o próprio padrão de urbanização fizeram com que se acentuassem as demandas sociais, sobretudo nas áreas de moradia, transporte, educação e saúde, pressionando os municípios a aumentarem seus gastos, fosse com a expansão dos serviços, fosse com os investimentos na área social, conforme Gráfico 30.



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Gráfico 30
Total dos Municípios Paulistas – Gastos com Investimentos

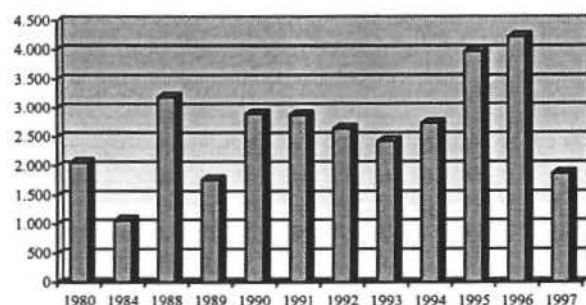


Gráfico 30A
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo
Gastos com Investimentos

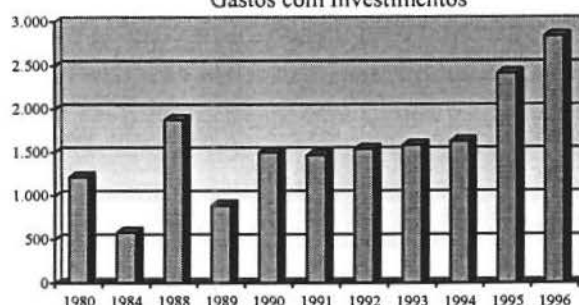


Gráfico 30B
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo
(excluindo a capital)
Gastos com Investimentos

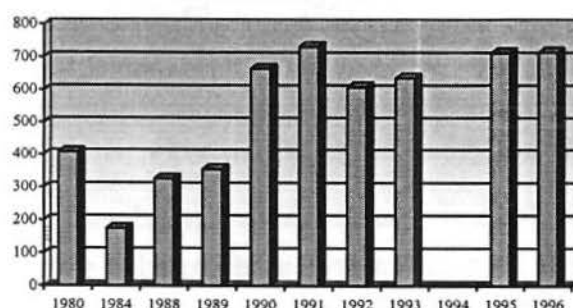
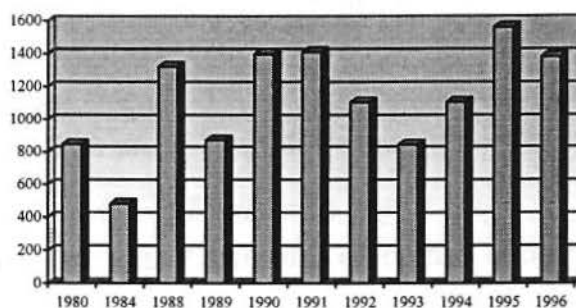


Gráfico 30C
Municípios do Interior
Gastos com Investimentos



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Na verdade, ao mesmo tempo em que ocorreu uma queda substantiva do Índice de Poupança Corrente, principalmente entre 1991 e 1992 – em função do esgotamento do potencial de crescimento da receita fiscal dos municípios em seu conjunto –, os investimentos e as despesas, em geral, permaneceram em níveis elevados, resultando numa enorme “tensão” na execução orçamentária das prefeituras dessas cidades, gerando nesse período um déficit de aproximadamente 20% da receita total.

Ou seja, esse movimento agravou ainda mais o desequilíbrio financeiro de vários centros urbanos, na medida em que a diminuição da poupança corrente não foi acompanhada por uma queda nas taxas de investimentos na mesma proporção; especialmente nos municípios de São Paulo, Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, além de várias cidades da região metropolitana de São Paulo, entre outras, situadas no “entorno” destes centros urbanos do interior paulista (conforme gráficos do Anexo).

No caso do município de São Paulo, o quadro foi mais grave, pois 1/3 de suas despesas em 1990, mesmo após as reformas constitucionais, foi financiado com déficit orçamentário ou operações de crédito. Já no interior e nas cidades médias da região metropolitana, essa participação caiu para 14%. Em Campinas, por exemplo, como as operações de crédito até 1995 ficaram abaixo do volume das despesas financeiras e os investimentos permaneceram elevados, o resultado foi também uma grande ampliação do déficit de caixa, principalmente em 1990, 1992 e 1993.

À medida que o endividamento do conjunto destas cidades não acompanhava sequer o financiamento dos gastos financeiros com juros e amortizações dos antigos compromissos – dado o elevado volume relativo do estoque de suas dívidas – e as despesas com pessoal cresciam de forma acelerada, ocorriam: enorme pressão sobre o caixa do tesouro municipal, desequilíbrio fiscal/financeiro da execução orçamentária e explosão dos déficits orçamentário, principalmente entre 1990 e 1994.

É importante observar que isto aconteceu em um contexto de grandes restrições impostas pelo governo federal e Senado (1990/92) aos novos endividamentos dos estados e municípios; de generalização da crise fiscal/financeira do governo de São Paulo; de aprofundamento da crise do padrão de financiamento do setor público em geral. Nesse sentido, os municípios puderam contar apenas com o crescimento das transferências da quota-parte do ICMS, com o seu próprio esforço de arrecadação e com a utilização de déficits e de atraso de pagamentos como mecanismos de financiamentos dos seus gastos.

Portanto, fica evidente que, nesse período, o déficit foi o instrumento preferido (ainda que precário) para ajustar a execução financeira; principalmente por aquelas cidades que não tinham acesso ao financiamento bancário e à dívida mobiliária. Isto porque a própria aceleração inflacionária atuava como mecanismo importante de desvalorização real tanto das dívidas (formais e informais), as quais não estavam integralmente indexadas, como dos atrasos de pagamentos junto aos funcionários, fornecedores, empreiteiras e órgãos previdenciários do governo federal, conforme já vimos.

Nesse sentido, a crise econômica do início dos anos 90, com elevação da inflação e dos juros, aprofundou os graves desequilíbrios fiscais/financeiros, especialmente dos grandes centros urbanos (cidades-sedes das regiões de governo), bem como das cidades de médio porte localizadas no seu “entorno”. Isto desnudou a natureza desta problemática, a qual estava nucleada não só na formação de enormes estoques de dívida, com compromissos elevados no que diz respeito ao pagamento de juros e amortizações, mas principalmente nos desajustes da estrutura de suas receitas e despesas reais, que pressionavam sistematicamente sua execução financeira.

Para várias destas cidades, cresceu a participação das operações de crédito e do déficit no financiamento das despesas em geral, principalmente quando ocorreu queda da participação das transferências de receitas fiscais e estabilização na evolução das receitas tributárias próprias.

Tabela 42
Municípios do Estado de São Paulo – Investimentos *per capita* R\$ dez./1996

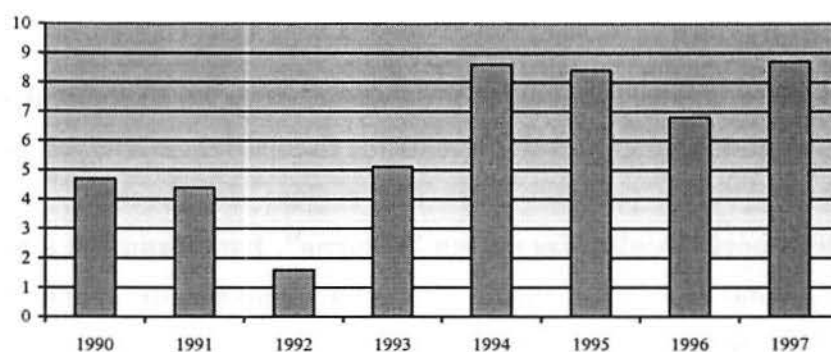
Anos	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estado	82,7	108,34	94,1	91,60	82,6	74,6	82,8	118,7	124,0	54,1
RMSP	97,0	128,8	99,3	95,5	98,4	99,9	101,3	148,4	171,8	74,2
MSP	95,4	166,1	87,6	76,7	95,9	97,6	97,9	174,5	216,5	84,3
RM-MSP	100,4	62,6	119,3	127,0	102,4	103,5	106,5	109,3	106,3	59,6
Interior	68,1	88,4	89,1	87,7	67,4	50,5	65,3	90,5	78,8	35,2

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Mesmo com a retomada do crescimento econômico após 1993, com expansão do Índice de Poupança Corrente (pelo menos até 1995), a pressão sobre o caixa do tesouro das Prefeituras Municipais continuou elevada, expressando seus desequilíbrios materializados tanto no volume das operações de crédito (12,2% da receita total em 1995), como do déficit (14% da receita total em 1994).

Além disso, é importante destacar que, após 1993, esse processo foi agravado não só pelo crescimento dos gastos com investimentos bem acima da Poupança Corrente, como também em virtude da ampliação das despesas financeiras, as quais cresceram cerca de 312% entre 1992 e 1995 (Gráfico 31).

Gráfico 31
Municípios de São Paulo
Pagamento de Juros e Encargos/Despesa Total



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

De fato, particularmente nos grandes centros urbanos, como São Paulo, São José dos Campos, Campinas, Sorocaba, Santos e algumas cidades das regiões metropolitanas, embora a poupança corrente tivesse crescido nesses anos, a pressão sobre o caixa do

tesouro também cresceu pois se ampliaram substantivamente as despesas com pagamento dos encargos financeiros.

Neste contexto, mesmo nas cidades com acesso ao crédito e ao endividamento, como a capital paulista, Campinas, Santos e S. J. dos Campos, essas operações voltaram-se exclusivamente para financiar o pagamento de juros dos encargos das antigas dívidas e não as novas despesas com investimentos ou pessoal, ou seja, assim como nas finanças estaduais, nos municípios também ocorreu uma aderência entre a trajetória do endividamento e o perfil do pagamento dos encargos financeiros (conforme Gráficos em anexo).

Na verdade, essa trajetória de crescimento e/ou manutenção dos gastos em patamares elevados, mesmo neste período de expansão das receitas, continuou provocando forte abalo na situação financeira dos municípios, especialmente daqueles com grande nível de urbanização e que necessitavam expandir sua infra-estrutura, bem como os seus serviços sociais, em função tanto do padrão de ocupação urbana como do aumento das demandas de sua população (ou mesmo das cidades vizinhas).

A partir de 1995, em geral, tanto nos municípios da Grande São Paulo, que expandiram consideravelmente seus gastos, como nas cidades médias e grandes do interior, a situação financeira agravou-se, principalmente quando os Índices de Poupança Corrente voltaram novamente a cair, pressionados pelas despesas financeiras e pelos gastos com pessoal. Isto comprometeu substantivamente a capacidade de financiamento dos investimentos (pós-1996), especialmente para aquelas cidades que, simultaneamente, diminuíram sua participação na partilha do ICMS, apresentaram dificuldade em ampliar suas receitas próprias e não conseguiram fazer políticas de ajuste.

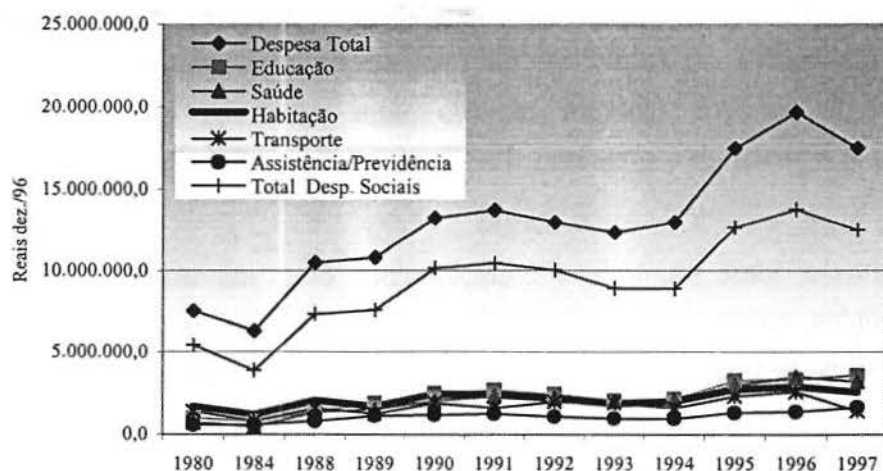
Essa deterioração das finanças, ocorrida distintamente nos vários municípios, pode ser observada não só por numa nova ampliação do endividamento via crescimento das operações de crédito, e também dos déficits, bem como por constantes atrasos de pagamento, provocando vários desajustes fiscais/financeiros.

Algumas observações sobre o gasto social dos municípios

Nos anos 90, os gastos sociais do conjunto das cidades paulistas tiveram um comportamento muito significativo: aumentaram suas participações no total das despesas,

especialmente no momento de crise da economia brasileira. Elas cresceram, entre 1988 e 1996, cerca de 88%, ou seja, 8% ao ano em termos reais (Gráfico 32).

Gráfico 32
Municípios do Estado de São Paulo – Despesas Sociais



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Em vários momentos, o ritmo de crescimento das despesas sociais esteve à frente do conjunto dos gastos, especialmente entre 1990 e 1993, liderados pelas cidades da Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, entre 1994 e 1997, estes gastos atingiram o patamar mais alto dos últimos vinte anos, quando alcançaram o valor *per capita* de R\$ 400,00 (reais de dez. 1996) em 1996 (vis-à-vis o valor de R\$ 250,00 em 1989).

Este quadro, como vimos, faz parte de um contexto nacional em que a participação dos municípios nos gastos sociais cresceu à frente da União. Este, por sua vez, reduziu significativamente suas despesas tanto em função dos problemas macroeconômicos, como da própria política econômica recessiva do início dos anos 90, do corte orçamentário, da diminuição das transferências (federais e estaduais) e da ampliação das restrições do crédito para as esferas subnacionais.

Foi também significativa a enorme ampliação destes gastos sociais dos municípios paulistas em 41% no triênio 1994/97, especialmente no momento em que estava sendo implementado pelo governo paulista um profundo ajuste fiscal – com corte nas suas despesas sociais e transferências aos municípios.

Portanto, desde a reforma da constituinte de 1988 até 1996/97, os governos locais participaram de forma crescente no conjunto dos gastos, muito provavelmente respondendo

a uma maior demanda da população por serviços públicos, fosse em função das crises sociais como da política fiscal recessiva adotada pelo Plano Real. Isto pode ser percebido principalmente nas grandes cidades da região metropolitana (Tabela 44) e demais centros urbanos do interior paulista, que, de um lado, concentravam a demanda urbana e, de outro, possuíam melhor estrutura econômica e capacidade tributária, viabilizando grande parte do financiamento desses gastos, com déficits e crescentes endividamentos.

Essa idéia articula-se intimamente ao fato de que as áreas que mais cresceram do ponto de vista do gasto social foram saúde e educação. Ambas aumentaram sua participação nos gastos sociais de 32%, em 1980, para uma média de 48%, no período 1990/97, alterando a prioridade que se dava no início dos anos 1980 aos setores de habitação e transportes, os quais chegaram a representar cerca de 57,5% do total. Esta alteração de prioridade provavelmente está associada à diminuição dos gastos federais junto aos municípios, bem como à entrada em peso do governo paulista a partir de meados dos anos 80 no setor de habitação.

Mesmo assim, o setor de transportes, nessa nova fase, teve um crescimento significativo – especialmente nas grandes cidades da região metropolitana –, em função do agravamento dos problemas urbanos nestas cidades.

Os setores de educação e saúde passaram a ficar, portanto, no centro do processo de descentralização desse período, sendo que o maior incentivo à descentralização da saúde intensificou-se no período pré-88, e a educação, na fase seguinte.

Os gastos *per capita* da área de educação, que eram de R\$ 48,6 (em reais de dezembro de 1996) em 1988, saltaram para R\$ 86,7 em 1991, e R\$ 99,0, em média, no triênio 1995/97. Na área da saúde, esse valor passou de R\$ 46,2 para R\$ 75,0, e R\$ 94,0 no mesmo período.

Tabela 44
Municípios do Estado de São Paulo – Composição dos Gastos Sociais

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
D. soc./D.tot.	72,3	70,1	70,3	76,4	75,9	77,0	72,1	68,4	72,5	70,1	71,5
Educação	18,5	19,5	25,3	24,6	26,1	24,6	23,2	24,5	25,8	24,2	28,7
Saúde	13,4	18,6	20,2	20,3	22,6	22,4	22,8	23,6	23,6	25,4	25,6
Habitação	32,0	28,6	22,8	24,4	23,2	22,0	21,2	22,8	21,5	21,1	20,7
Transporte	25,7	22,1	16,6	18,9	15,8	20,0	21,6	18,1	18,4	19,0	11,5
Ass. Prev.	10,4	11,2	15,0	11,8	12,3	10,9	11,1	10,8	10,6	10,2	13,4

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

A Região Metropolitana de São Paulo, especialmente o município de São Paulo, foi um dos principais responsáveis pela sustentação deste nível elevado de gastos sociais com relação à média das cidades do Estado de São Paulo. Seus gastos sociais cresceram cerca de 45% entre 1990 e 1996 (6% ao ano), fazendo com que os gastos *per capita* saltassem de R\$ 394,00 para R\$ 514,00; liderados principalmente pelas áreas de educação, saúde e transporte.

Tabela 45
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996..	1997
D.soc./D.tot.	73,7	73,9	73,5	79,1	77,5	81,8	81,5		73,2	76,7	71,2
Educação	17,1	16,4	21,6	20,7	23,1	20,9	18,7	20,7	21,5	19,3	24,6
Saúde	13,6	17,4	18,3	19,6	21,6	21,6	21,6	23,1	22,4	25,3	23,2
Habitação	29,8	24,8	23,0	23,1	23,3	20,9	20,4	22,1	21,0	20,5	22,5
Transporte	29,3	29,3	20,1	23,3	17,8	24,8	27,9	22,0	24,0	24,4	15,0
Ass. Prev.	10,3	12,0	16,9	13,2	14,1	11,7	11,4	11,9	11,3	10,5	14,7

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Certamente, o comportamento da RMSP foi “guiado” pelo município de São Paulo, o qual se caracterizou por um comportamento ímpar, especialmente entre 1989 e 1992, com grande crescimento das políticas sociais. Desde 1990, quando seu gasto social cresceu cerca de 23% frente a um crescimento de 13% do total das despesas, a capital paulista aumentou a sua participação no conjunto das despesas, refletindo, portanto, uma mudança na estrutura dos gastos.

Apesar da crise do biênio 1991/92, quando as receitas e as despesas caíram, os gastos sociais cresceram 6,0%, elevando assim a sua participação no conjunto dos gastos, especialmente nas áreas de saúde, educação e transporte.

Assim, nesse período apesar da crise econômica, das políticas de ajuste do governo federal (ocasionando inclusive cortes de gastos nas áreas sociais), dos desajustes nas finanças públicas do governo de São Paulo, as cidades de São Paulo, especialmente a capital e as médias localizadas nos entornos dos grandes centros urbanos, promoveram uma significativa mudança na sua estrutura de gastos, priorizando os programas sociais, muito provavelmente como resposta ao processo de descentralização e de crescimento das demandas da população por uma maior oferta dos serviços públicos.

Tabela 46
Município de São Paulo – Composição das Despesas

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
D. soc./D. tot.	76,6	75,4	75,0	81,3	77,6	84,1	84,7	73,6	74,9
Educação	16,8	14,0	20,1	19,2	21,7	18,9	16,5	19,2	17,1
Saúde	13,2	18,4	18,1	20,1	21,4	21,1	19,2	21,3	20,2
Habitação	25,0	20,6	19,3	19,0	19,3	16,6	17,4	19,7	20,3
Transporte	34,2	34,6	24,1	26,5	19,7	29,1	33,7	25,2	29,5
Ass. Prev.	10,7	12,5	18,3	15,2	17,7	14,2	13,1	14,5	12,7

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela 47
Composição das Despesas Sociais – RMSP- MSP

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
D. soc./D. tot.	65,7	68,8	70,0	74,3	77,4	76,8	75,1	–	70,0	–
Educação	18,0	25,5	25,5	24,0	25,9	25,9	23,4	24,7	31,2	–
Saúde	14,7	14,1	18,8	18,7	21,8	22,8	26,9	27,8	27,1	–
Habitação	44,7	39,8	33,3	32,6	31,8	31,2	27,0	28,3	22,2	–
Transporte	13,4	10,3	9,4	16,1	14,0	14,3	15,0	14,1	11,5	–
Ass. Prev.	9,2	10,3	12,9	8,6	6,5	5,6	7,5	4,9	7,9	–

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

De fato, essas cidades tiveram que aprofundar o processo de descentralização das políticas públicas, envolvendo uma ampliação da oferta dos serviços públicos, dos equipamentos e da infra-estrutura social, ao mesmo tempo em que enfrentavam, entre outros, problemas de financiamento dos seus gastos, de crise fiscal/financeira da união, de inflexão da política econômica do governo federal e de crise das contas públicas do governo de São Paulo.

Tabela 48
Municípios do Interior do Estado de São Paulo – Composição dos Gastos Sociais

Anos	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
D. soc./D. tot.	69,7	64,7	65,8	73,0	73,6	70,3	60,5	66,0	71,6	61,5
Educação	20,9	24,5	31,1	30,0	30,3	30,5	30,7	30,0	31,2	–
Saúde	13,0	20,4	23,2	21,2	24,0	23,7	24,9	24,3	25,1	–
Habitação	36,1	34,9	22,4	26,3	23,1	23,8	22,5	23,8	22,3	–
Transporte	19,3	10,4	11,1	12,6	12,9	12,2	11,2	12,6	11,5	–
Ass. Prev.	10,6	9,8	12,2	9,8	9,6	9,7	10,6	9,4	9,8	–

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Nos municípios do interior, o aumento da participação dos gastos sociais no conjunto das despesas foi menor que a média do conjunto do Estado. Além disso,

destoando do comportamento da RMSP, em 1992 e 1993, a participação dos gastos sociais voltou a cair em níveis próximos aos de 1980, só se recuperando a partir de 1995.

Isto nos faz pensar que estas cidades, isto é, as mais dependentes das transferências federais, foram mais sensíveis à política de ajuste do governo federal e aos próprios problemas relacionados à crise econômica, fazendo com que se revertisse rapidamente o processo de priorização dos gastos sociais.

2.4 Os efeitos da política de ajuste fiscal do governo estadual pós-1995 e o agravamento do desequilíbrio fiscal-financeiro dos municípios paulistas

O crescimento do ritmo das despesas (particularmente após 1993), a crise dos anos 90, a elevação das taxas de juros e as dificuldades dos municípios em aumentarem o ritmo de suas receitas fiscais aceleraram o processo de desequilíbrio financeiro, particularmente nas cidades médias e grandes.

Nesse contexto, os efeitos nas suas receitas em virtude da retomada do crescimento da economia pós-1993 – reforçado pelo Plano Real – tiveram fôlego curto: já em 1996 os problemas fiscais/financeiros das principais cidades voltaram a se manifestar de forma intensa, com uma piora dos seus indicadores de finanças públicas, como explosão do déficit, queda do índice de poupança corrente e aumento do endividamento.

Com a implementação do Plano Real, analogamente à situação de vários estados, dois fatores foram importantes para aprofundar tais desequilíbrios financeiros: de um lado, a enorme elevação das taxas de juros, que não só ampliou o descontrole do crescimento do estoque de suas dívidas como também fez com que aumentasse muito a participação das despesas financeiras no conjunto dos gastos (principalmente quando articuladas ao refinanciamento dos antigos compromissos). Por outro lado, a estabilização dos preços encerrou um ciclo em que a inflação se constituía – como já vimos – num importante mecanismo de financiamento dos gastos, com um sistema assimétrico de indexações entre receitas e despesas (uma vez que as receitas estavam melhor indexadas que as despesas), através da desvalorização real das dívidas, de atrasos de pagamento, de “congelamento” de salários e outras despesas, práticas que exerceram uma importante função desde meados dos anos 80, quando os desequilíbrios fiscais *ex ante* transformavam-se em equilíbrio *ex post*.

De fato, com o fim da inflação, agravaram-se os desbalanceamentos entre os fluxos reais de receitas e despesas dos municípios, interferindo no “equilíbrio” de suas contas e, conseqüentemente, atuando como fator de pressão sobre os novos endividamentos, os quais, articulados com a explosão das taxas de juros, constituíram-se como fatores que aprofundaram o desequilíbrio e a instabilidade financeira das principais cidades paulistas, neste final dos anos 90.

Portanto com o fim da inflação, os desajustes das finanças municipais também tornaram-se mais evidentes, repercutindo numa maior deterioração dos resultados fiscais-financeiros que, articulados as altas taxas de juros, passaram a gerar significativos déficits no fluxo de caixa e um expressivo aumento da relação entre a dívida municipal e o PIB neste período.

Este quadro se agravou ainda mais para as cidades que já possuíam grande estoque da dívida e que ampliaram seus gastos com pagamentos dos encargos financeiros relativos ao seu refinanciamento.

Tabela 49
Municípios de São Paulo
Participação das despesas com encargos e amortizações das receitas correntes – %

<i>Faixas População</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>
Capital	10,4	9,8	9,5	10,0	21,4
Mais de 200 mil	6,8	4,7	5,9	6,0	7,5
Mais de 100 até 200	2,9	2,2	3,6	3,3	4,4
Mais de 50 até 100	1,8	1,7	2,5	2,3	2,7
Mais de 20 até 50	1,8	1,6	1,4	2,0	2,0
Mais de 10 até 20	0,7	0,7	0,8	1,7	2,8
Mais de 5 até 10	0,6	0,4	0,7	1,5	1,8
Até 5	0,7	0,2	0,7	1,3	2,1

Obs. Foram excluídos os municípios criados a partir de 1980 e instalados até 1993, e seus municípios de origem.

Fonte: Fundação Seade (1996).

Assim, dependendo das características de cada município, estes desequilíbrios se materializaram ora no descontrole do crescimento do endividamento – através da realização de grandes operações de crédito (como, por exemplo, em 1991, 1993 e 1995), ora na formação de elevados déficits orçamentários (1990, 1992, 1994 e 1996). Na maior parte destes municípios, isto criou enormes dificuldades para a execução financeira do orçamento, especialmente pós-1995/96, quando as taxas de juros tiveram um enorme crescimento.

A situação de caixa dos municípios só não se tornou mais tensa em 1995 em função do grande aumento de receita fiscal que ocorreu naquele ano (em virtude dos efeitos do crescimento da economia, e da estabilização monetária) como **da enorme quantidade de operações de crédito (endividamento) realizadas então, as quais representaram no seu conjunto cerca de 12,5% da receita total das cidades.**

No entanto, devido à queda das transferências, este crescimento da receita total – cerca de 46% entre 1994 e 1995 – não foi suficiente para manter o nível de poupança corrente compatível com o crescimento dos gastos com investimentos e despesas financeiras, resultando na formação de um enorme déficit orçamentário em 1996 (conforme gráficos do Anexo).

Esta evolução das receitas de transferências fiscais e da receita tributária a partir de 1996 foi consequência das oscilações macroeconômicas que se sucederam nesse período, da elevação das taxas de juros em função das crises internacionais (Coréia, Rússia, Tailândia, Japão), da política da União de corte das transferências não-obrigatórias, dos efeitos gerados pela implementação do Fundo Social de Emergência (1994) e da Lei Kandir (1996) que atuou sobre o nível do ICMS recolhido pelo Estado de São Paulo. Ademais, a própria estratégia da União de privilegiar o aumento da arrecadação de receitas não compartilhadas (contribuições sociais) também atuou decisivamente no comprometimento dos mecanismos de financiamento dos gastos municipais.

Diante de tal quadro, os prefeitos tiveram que continuar sustentando a política de gastos num patamar elevado, em função principalmente do crescimento das despesas com pessoal (as quais foram “congeladas no pico” em 1995) e das despesas financeiras (em virtude do elevado estoque do endividamento e da expansão das taxas de juros).

Certamente, neste contexto, foi decisiva a política fiscal do governo paulista ao realizar um grande ajuste no patamar das suas despesas pós-1995: diferentemente, os municípios paulistas tiveram que incrementar ainda mais as suas despesas, particularmente nas áreas sociais, com objetivo de responder à desarticulação de vários programas públicos.

Assim, os gastos por habitante, do período 1994/96 foram os maiores dos últimos vinte anos, particularmente com investimentos e com as despesas na área social (Gráficos 33 e 34), as quais saltaram de R\$ 332,27 por habitante em 1991 para R\$ 401,16 em 1996. Na área da educação, esse aumento foi de R\$ 86,70 para R\$ 97,18 no mesmo período; na

saúde, a mudança foi de R\$ 74,99 para R\$ 102,03; no setor de habitação, de R\$ 77,25 para R\$ 84,80 e na área de transporte, de R\$ 52,61 para R\$ 76,03¹² (Tabela 50 e Gráficos 35, 36, 37 e 38).

Tabela 50
Municípios de São Paulo – Evolução das Despesas Sociais por Habitante

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Reais de dez./1996												
Despesas												
Sociais	218,19	143,56	249,01	251,72	329,49	332,27	313,30	273,86	268,10	375,65	401,16	357,72
Educação	40,39	29,29	48,57	63,81	80,94	86,70	77,09	63,58	65,81	97,11	97,18	102,76
Saúde	29,24	17,33	46,21	50,97	66,91	74,99	70,25	62,48	63,30	88,65	102,03	91,66
Habitação	69,73	45,17	71,20	57,39	80,41	77,25	69,04	58,15	61,16	80,90	84,80	74,06
Transporte	56,11	29,93	55,16	41,72	62,31	52,61	62,66	59,32	48,75	69,09	76,03	41,31
Assist. e												
Previd.	22,71	21,84	27,86	37,83	38,92	40,71	34,26	30,33	29,07	39,90	401,16	357,72

Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) – Elaboração própria.

À medida que o processo de descentralização dos programas públicos implicava a ampliação não só dos serviços como também dos equipamentos sociais e de infra-estrutura, os prefeitos ampliavam seus gastos com investimentos: entre 1993 e 1996, eles cresceram cerca de 74,0% (ou 20,2 % ao ano) – movimento este que, num cenário de ausência de linhas de crédito (a única forma de diferir no tempo a pressão sobre o caixa dos municípios), amplificou ainda mais seus déficits, uma vez que sua capacidade de investimento, além de se encontrar em um patamar menor, já apresentava queda no ritmo de seu crescimento desde 1995.

Gráfico 33
Despesas per capita

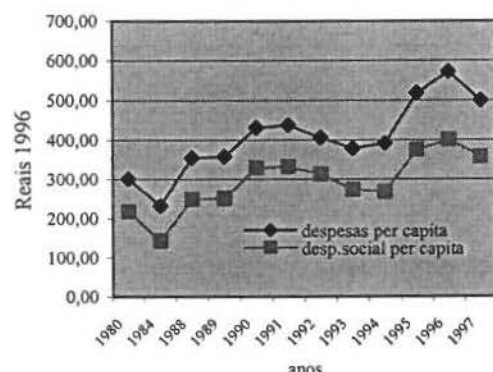
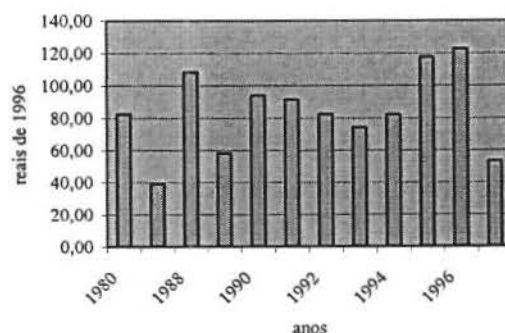


Gráfico 34
Investimentos per capita



12 Reais de dezembro de 1996.

Gráfico 35
Educação per capita

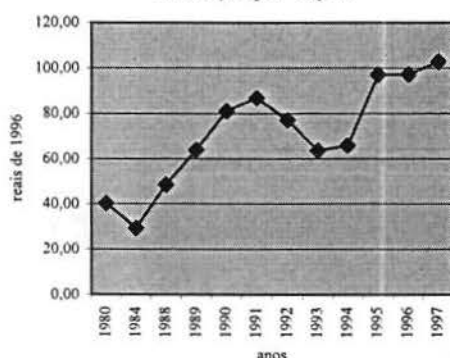


Gráfico 36
Transporte per capita

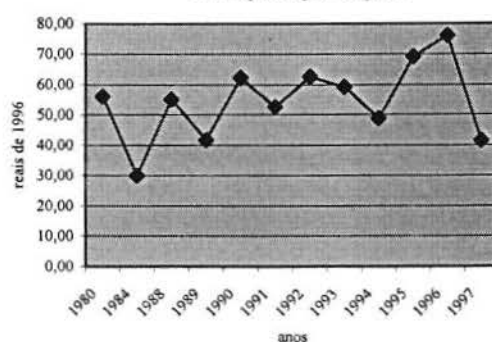


Gráfico 37
Habitação per capita

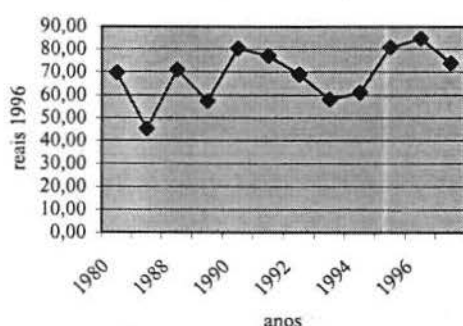
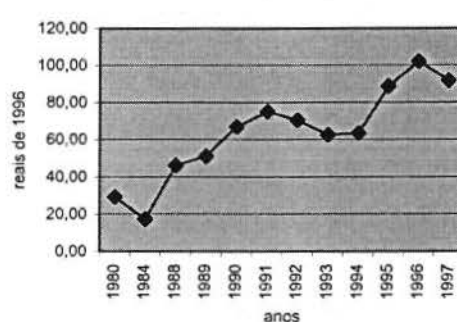


Gráfico 38
Saúde per capita



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Este processo provocou, entre 1995 e 1996, tanto uma grande inflexão no ritmo de crescimento do Índice de Poupança Corrente dos municípios (que estava numa trajetória ascendente desde 1992), como a formação de enormes déficits orçamentários, por exemplo, o de 1996.

Assim, o quadro das finanças municipais, que não era bom em 1992, piorou em 1995: cerca de 88% das prefeituras fecharam suas contas com déficit, contra 85,5% em 1992 (conforme Fundação Seade).

Nesse sentido, principalmente as cidades mais endividadas, passaram a enfrentar novas dificuldades, que associadas aos desequilíbrios no fluxo de caixa ampliaram ainda mais suas necessidades de endividamento, reforçando suas estratégias de financiamento através de empréstimos com operações Aros, atrasos de pagamento, novas emissões de títulos públicos, déficits etc.

Estes desajustes financeiros – expressão da crise do padrão de financiamento do setor público – se materializavam de diferentes formas entre as cidades: nas maiores, eles aumentavam com o crescimento do endividamento (bem como das dificuldades de seu controle e das condições de negociação), especialmente da dívida mobiliária, como ocorreu, por exemplo em São Paulo, Campinas, Osasco, Guarulhos, cuja expansão estava diretamente vinculada à trajetória das taxas de juros. Em outras cidades, a problemática estava concentrada principalmente na diferença do ritmo entre os fluxos de despesas e receitas, e no peso das despesas financeiras relativas às dívidas bancárias, provocando elevados déficits e ampliação do nível do endividamento (Tabela 49).

Assim, o perfil do endividamento foi assumindo diferentes formas: desde aquelas com origem na emissão de títulos públicos até dívidas de diferentes naturezas, como: operações AROs; dívidas contratuais; atrasos junto aos empreiteiros, fornecedores e agentes federais (CEF, INSS, FGTS).¹³

As dívidas das cidades paulistas – excluindo a capital – cresceram 46% entre 1992 e 1996, e somente na cidade de São Paulo cresceram cerca de 60%, conforme Fundação Seade.

Este quadro se agravou no final dos anos 90, à medida que o governo federal aprofundava sua estratégia de ajuste fiscal sobre o Estado de São Paulo (1998/99), num movimento articulado com o FMI e que tinha como cenário elevadas taxas de juros e queda do nível de atividade.

Assim, a partir de 1997, restringiram-se ainda mais os empréstimos bancários, a emissão de novos títulos, limitando a realização de operações AROs junto ao sistema financeiro, e as possibilidades de gastos dos municípios, inclusive com o pagamento da folha de pessoal, e outras despesas de custeio.

Sem “caixa” e endividados, na medida em que os gastos com juros e amortizações cresceram significativamente, diminuindo as possibilidades de contrair novos empréstimos (no biênio 1996/97, as operações de crédito ficaram num patamar inferior ao do pagamento de juros e amortizações), os prefeitos passaram acumular dívidas com fornecedores, empreiteiras, além de atrasar salários com seus funcionários, formando enormes déficits

13 Conforme o *Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central* (1993), apenas 12% da dívida mobiliária dos estados e municípios brasileiros é de responsabilidade das prefeituras, sendo que esta dívida está concentrada em São Paulo e no Rio de Janeiro – cerca de 97%.

fiscais, em um contexto em que a inflação não mais atuava como mecanismo de desvalorização real desses passivos, o que significava aumentar ainda mais a pressão sobre o caixa dos anos subseqüentes.

Apesar de possuírem dívidas com diferentes perfis e dificuldades distintas de ajustar suas contas, os prefeitos passaram a se articular em vários movimentos políticos, como por meio da “*Carta de Brasília de 1997*”, cujo objetivo era, entre outras coisas, aumentar as transferências e viabilizar acordos de negociação de suas dívidas, especialmente da dívida fundada. Certamente, esta tensão nas relações intergovernamentais aumentava à medida que os desequilíbrios macroeconômicos atingiam negativamente o fluxo das receitas das cidades, complicando sua execução financeira.

A partir de 1999, a União – no bojo de uma renegociação com o FMI – acirrou ainda mais sua política de ajuste fiscal das esferas subnacionais de poder, de acordo com a estratégia do Plano Real, principalmente no que diz respeito à obtenção de superávits primários.

Nesse quadro, a União começou a acertar junto aos principais municípios paulistas, como Campinas e São Paulo, os acordos de renegociação de suas dívidas, de acordo com a estratégia do Plano Real e de modo semelhante ao acordo realizado com os estados, envolvendo a definição de metas fiscais preocupadas na obtenção de superávits primários, através de cortes substantivos nas suas despesas, proibição de novos endividamentos – tanto com a emissão de novos títulos como com dívida bancária (interna e externa) – e outras reformas estruturais (administrativa, previdenciária, pessoal, privatização etc.), culminando com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para a maioria das cidades – dado que a natureza do desequilíbrio das finanças estava nucleada na problemática dos fluxos de caixa –, o ajuste do governo federal priorizava necessariamente um acerto no “equilíbrio” orçamentário, quer fosse no tangente à receita como às despesas; e nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal acabou assumindo um papel fundamental de ajuste na política fiscal dos municípios, reproduzindo as dificuldades de governabilidade do governo paulista conforme se generalizava o processo de esvaziamento, imobilismo e esterilização da política fiscal.

CONCLUSÃO

No Brasil, as duas últimas décadas apresentaram um caráter transitório, marcado por diferentes tipos e concepções de projetos pelos governos que se sucederam, o que lhes conferiu um contexto bastante particular.

Se, de um lado, a trajetória dos anos 80 foi marcada por profundas transformações no regime de poder, envolvendo um conjunto de movimentos político-sociais derivados da crise do regime militar e do esgotamento do padrão de acumulação – num contexto em que o Brasil “estava distante” das preocupações do centro capitalista –, de outro, os anos 90, particularmente pós-1994, foram caracterizados por um conjunto de reformas de natureza diferente do período anterior, num quadro em que o país voltava a se articular à lógica e às vicissitudes dos mercados internacionais.

Tratava-se, portanto, desde o início dos anos 80, de um momento específico de transição e de crise da sociedade brasileira: crise do regime autoritário, do seu estilo de desenvolvimento econômico e social – excludente e centralizado –, do padrão de financiamento que havia vigorado até meados dos anos 70, e do próprio Estado, marcado pela sua incapacidade tanto em solucionar os problemas do pacto federativo, como em articular projetos de desenvolvimento de caráter nacional.

Do primeiro momento desta fase, destacam-se os movimentos de descentralização identificados com o processo de democratização da sociedade, os quais foram se generalizando desde meados dos anos 70 e tiveram seu marco nas eleições de governadores em 1982, fato que passou a expressar uma mudança significativa especialmente no padrão das relações entre as diferentes esferas de poder.

Este processo de descentralização não possuía uma organização de âmbito nacional e era desconectado de uma coordenação por parte do governo federal: dependia exclusivamente da capacidade de articulação e liderança de alguns governadores e prefeitos (especialmente os de oposição). Além disso, foi impulsionado pelo desejo de mudança da sociedade brasileira, particularmente no que diz respeito ao padrão dos gastos sociais, à retomada do crescimento da produção e do emprego, e ao aumento da participação dos segmentos organizados da população.

Portanto, as eleições de 1982 se constituíram num processo de legitimação das mudanças políticas, econômicas e sociais, sintetizadas nos movimentos de descentralização. A enorme carga das demandas sociais – agravadas pela crise econômica do período – explicitava principalmente as mudanças nas expectativas das condições de vida da população e no processo de democratização.

Como resultado, ocorreu uma substantiva mudança na participação dos estados e municípios tanto no que diz respeito ao aumento das suas receitas fiscais, como, principalmente, dos seus gastos, fossem com a área social, com investimentos, com remuneração de salários e com consumo de uma maneira geral.

Certamente, isto fez com que durante os anos 80 as esferas subnacionais passassem a assumir um novo papel e importância na determinação do comportamento de importantes agregados macroeconômicos, tais como produção, geração de emprego e distribuição de renda ao nível do conjunto da economia brasileira.

Nesse sentido, estes movimentos de descentralização, enquanto parte de um processo de reformas – cujo auge se deu na Constituinte de 1988 –, transfiguraram-se também nos processos de institucionalização de um novo padrão das relações entre as diferentes esferas de poder, com ampliação da base social de apoio e rumo a uma transição para a democracia política, com a construção de novos canais de expressão, regras de participação e responsabilidades etc. Tais movimentos seriam capazes de fornecer condições mínimas para a superação dos problemas relacionados com falta de legitimidade e de governabilidade do regime político.

Estes movimentos teriam os ingredientes que dariam início às tentativas de uma nova estruturação da sociedade brasileira, com novas relações político-institucionais, novas bases sociais de apoio ao governo, “recostura” do pacto federativo e um novo padrão de dominação associado a um novo estilo de desenvolvimento. Às esferas subnacionais competia nesse momento a tarefa de liderar esse processo, a despeito da continuidade do regime militar no âmbito do poder federal.

Portanto, os estados que incorporaram essas preocupações, em especial São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, além das grandes cidades tinham um papel importante no sentido de articular:

- a) a implantação das bases daquilo que seria um projeto estruturante da sociedade brasileira em oposição ao regime militar (a partir das eleições diretas para presidente em 1985), apoiando principalmente um novo estilo de desenvolvimento econômico e ampliação dos direitos sociais;
- b) resistência às políticas de ajuste recessivo do governo militar articulada com as estratégias do FMI, as quais provocavam impacto negativo da recessão sobre as contas públicas, principalmente nas esferas subnacionais de poder;
- c) o avanço do processo de descentralização com maior “autonomia” política dos estados e municípios frente à União, numa perspectiva de mudanças nas estruturas de poder, envolvia principalmente a redefinição das relações entre os três níveis de poder e a reorganização de suas bases de apoio;
- d) o aprofundamento a “autonomia” financeira e a consolidação de outros mecanismos de financiamento para suportar as novas responsabilidades dos estados e municípios no que diz respeito à execução de políticas regionais e sociais, numa perspectiva de ampliação do acesso aos programas públicos e de maiores atribuições e responsabilidades frente ao significativo crescimento das demandas sociais.

Nesse sentido, para estes estados e municípios, o avanço desse processo de transição foi aos poucos estabelecendo uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política e seus entraves financeiros com relação ao governo federal. A evolução de tal contradição foi marcada por profundas tensões entre os agentes envolvidos.

Essas contradições/conflitos, ao mesmo tempo que alimentaram os movimentos de descentralização e a própria Constituinte de 1988, definiram os limites desse processo de transição.

Assim, os governadores pressionados pelos movimentos sociais e pela própria política econômica do governo federal – e tendo como referência um quadro de recessão macroeconômica com descontrole da inflação –, foram “obrigados” a adotar “políticas de resistência” sem nenhuma organicidade, no sentido de utilizarem mecanismos precários de financiamento a fim de garantir uma nova estrutura de seus gastos.

Se, por um lado, o governo federal nos anos 80 adotou políticas econômicas preocupadas com a valorização do capital privado (via subsídios, transferências de juros,

mercado financeiro especulativo etc.) – frente a uma conjuntura econômica adversa –, por outro, alguns Estados, como São Paulo, assumiram esse papel de “resistência” à lógica dos ajustes propostos pelo FMI. Somente a partir de 1985/86, esses mesmos estados passaram a utilizar políticas expansivas de gastos, especialmente no que diz respeito à implementação de determinados programas na área social.

No final da década, vários estados e municípios, pressionados pelas demandas locais e no bojo dos movimentos de descentralização, aprofundaram o processo de estadualização e municipalização das políticas sociais, bem como suas novas concepções a respeito de acesso, gestão, competências e da universalização propostas pela Constituinte de 1988. Isto continuou a ocorrer inclusive durante a crise econômico-social do início dos anos 90.

Nessa perspectiva, a tensão entre a implementação da política de vários governadores e prefeitos, a qual implicava um grande aumento dos seus gastos, e a desestruturação financeira de suas contas – como expressão da crise do padrão de financiamento – foi movimentando esse período, determinando os avanços e limites do processo de transição.

Ademais, particularmente para algumas cidades, o crescimento da urbanização, os novos fluxos populacionais, os desajustes na apropriação das receitas fiscais entre elas, a necessidade de expansão dos programas públicos e seus equipamentos sociais de infraestrutura, exigiram dos prefeitos uma nova estrutura de financiamento, mais adequada às mudanças regionais, bem como maior comando sobre seus próprios programas públicos.

Essa nova lógica explica a evolução na estrutura dos gastos do Estado de São Paulo e seus municípios: no conjunto, entre 1984 e 1993, ocorreu um aumento de 19% ao ano dos gastos públicos – frente um crescimento populacional de 2,3% ao ano –, fazendo com que sua participação no PIB paulista saltasse de 14% em 1988 para 19% em 1993.¹

No que diz respeito ao governo do Estado de São Paulo, os gastos por habitante do período 1989 a 1993 foram os maiores dos últimos vinte anos, apresentando uma média de R\$ 920,00 (dez. de 1995) frente à média de R\$ 862,00 do período 1995/99; e os investimentos também alcançaram o patamar mais alto nesse mesmo período (aproximadamente R\$ 79,00 em 1993).

1 O Tesouro paulista aumentou seus gastos em 10% ao ano entre 1984 e 1993, e os municípios, em 8,7% ao ano. A participação no PIB dos gastos estaduais saltou de 10% para 14% entre 1988 e 1993, e a dos municípios, de 4% para 5%.

É importante destacar ainda com relação ao governo estadual que seus gastos sociais por habitante também foram os maiores nesses últimos 20 anos, alcançando o patamar de R\$ 421,00 e R\$ 434,00 entre 1989 e 1990 (frente ao valor máximo de R\$ 389,00 em 1998), particularmente nas áreas de educação, saúde e habitação.

Já para os municípios, num movimento complementar, a grande expansão dos gastos sociais ocorreu não só no início dos anos 90, respaldando uma situação de corte orçamentário do Governo Federal, principalmente no período em que o governo estadual implementava uma profunda política de ajuste fiscal pós-1995, ou seja, os gastos sociais municipais neste período (1995/97) foram os maiores dos últimos 20 anos.

Portanto, para o Estado de São Paulo e seus municípios, o processo de transição democrática esteve vinculado a uma política expansiva dos gastos, principalmente na área social, caracterizando um determinado tipo de política fiscal, descoordenada do ponto de vista institucional e sem nenhuma articulação com novos mecanismos de financiamento, em um cenário de crise do padrão de financiamento do setor público.

Dado um quadro de fragilidade das contas públicas desde o final dos anos 70, principalmente pelo lado do crescimento do endividamento e das restrições das linhas de financiamento (particularmente pós- crise de 1982), esse movimento acabou por generalizar e aprofundar os desequilíbrios fiscais e financeiros.

Na verdade as formas de financiamento dos gastos deste período foram “apoiados” nas políticas de ampliação do endividamento, nos atrasos de pagamento, na formação de elevados déficits orçamentários, na utilização de operações AROS junto ao Banespa, no uso do imposto inflacionário etc., constituindo-se portanto em mecanismos bastante voláteis e improvisados.

De fato, os efeitos perversos de uma política econômica restritiva, o processo descoordenado dos movimentos de descentralização dos vários programas sociais, implicando o enorme crescimento de alguns gastos – sem a definição explícita das novas fontes de financiamento –, o corte dos gastos sociais do governo federal, o aumento dos gastos com investimentos e o crescimento das despesas financeiras relativas à renegociação de antigas dívidas (as quais cresceram 40% entre 1987 e 1990) contribuíram para determinar os limites da estrutura de financiamento dos gastos públicos do Estado de São Paulo.

O aprofundamento desse desequilíbrio fiscal-financeiro certamente foi agravado pela recessão de 1990, bem como pela política econômica do período Collor, as quais ocasionaram não só uma desaceleração no ritmo de crescimento das receitas fiscais, como elevado crescimento das taxas de juros, interferindo diretamente no crescimento desordenado do endividamento e do próprio estoque de suas dívidas, as quais cresceram – somente na administração direta do governo estadual – cerca de 332% entre 1988 e 1994, portanto após a Constituinte de 1988.

A partir de 1990, com a explosão tanto do déficit primário (1993) como dos custos financeiros do estoque da dívida do governo paulista, o único caminho foi a “renegociação” de grande parte destas dívidas por meio da expansão da dívida mobiliária e pela realização das operações AROS junto ao Banespa (1990).

A natureza da crise fiscal no Estado de São Paulo e em várias grandes cidades passava, assim, não só pelo enorme desajuste no fluxo entre as receitas e despesas que se materializava na execução orçamentária, como também na explosão do ritmo de crescimento do estoque de suas dívidas, as quais se baseavam na trajetória das taxas de juros e na política do seu refinanciamento.

Paradoxalmente, neste momento, governo, empresas e várias prefeituras municipais tiveram suas dívidas ampliadas de forma descontrolada sem que tivessem realizado operações para financiar novos gastos, num contexto em que o pagamento de juros e as amortizações cresceram enormemente. A dívida bancária do tesouro estadual junto ao Banespa cresceu cerca de 89% entre 1993 e 1994, sem que ocorresse abertura de novas linhas de crédito.

De fato, o período entre 1990 e 1994 (quando este processo de deterioração financeira chegou ao seu ápice) foi marcado por mudanças na política econômica do governo federal, no sentido de implementar maior rigidez com relação aos limites permissíveis de endividamento dos estados e municípios, redução do direito de rolagem da dívida externa, fim das já escassas linhas de crédito (principalmente do BNDES e da CEF) e grande corte nos gastos orçamentários, especialmente dos programas sociais. Mudanças que, no caso paulista, agravaram sua condição fiscal-financeira, especialmente pós-acordo de 1993.

Isto nos leva a pensar que o descompasso entre estas mudanças na política econômica nacional (desde o final do governo Sarney), com a liberação das taxas de juros,

e as condições em que estavam apoiados os mecanismos de financiamento do governo paulista (sancionados pelo próprio governo federal) aprofundou o processo de desagregação das finanças públicas tanto do Estado como dos vários municípios, especialmente as grandes cidades.

Este quadro de dificuldades se generalizou na medida em que desde o final do governo Sarney, mas sobretudo na gestão Collor, houve o avanço de um movimento político de caráter bastante conservador, o qual passou a se articular, de um lado, contra as reformas organizadas pela Assembléia Nacional Constituinte e, por outro, a favor das estratégias articuladas pelo Consenso de Washington junto às periferias do sistema capitalista.

Assim, a precariedade deste processo de transição dos anos 80 não suportou as reformas do início dos anos 90, e seus limites ficaram evidentes, tanto com a derrocada financeira dos vários estados e municípios, quando com as mudanças no padrão das relações intergovernamentais deste período.

Isto abriu espaço, em 1995, para a implementação de um novo projeto de política econômica, com nova estratégia de desenvolvimento capitalista brasileiro, articulação com o FMI, e que envolvia, entre outras coisas, a conquista da estabilidade macroeconômica através da obtenção do ajuste fiscal –principalmente dos estados e municípios –, da montagem de um novo padrão das relações entre as diferentes esferas de governo, da implantação de reformas estruturais do Estado brasileiro e de uma nova inserção da economia brasileira com os centros capitalistas.

A implementação desse novo projeto no Estado de São Paulo se apoiou em vários fatores que se constituíram como as pré-condições básicas, num cenário de desagregação das suas contas públicas, tais como: a) o resultado do acordo de 1993, quando a própria equipe econômica do governo Itamar (comandada pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso) retirou das negociações a discussão sobre as dívidas mobiliárias e bancárias, as quais tinham o papel de serem as mais desestabilizadoras; b) a explosão das taxas de juros e o alto grau de comprometimento das despesas financeiras no conjunto dos gastos; c) a intervenção federal do Banespa; e d) a “comunhão” de pensamento entre os novos ideais do governador eleito em São Paulo e esta estratégia da política econômica do governo federal.

À medida que o estoque da dívida foi crescendo de forma explosiva, apesar da maior rigidez do controle sobre as despesas e do aumento do pagamento dos juros e amortizações, entre 1995 e 1997, o governo paulista subordinou-se integralmente à nova estratégia do governo federal para enfrentar sua crise financeira e realizar um dos ajustes mais profundos e voluntariosos da sua história recente.

Tratou-se na verdade de uma nova fase nesta trajetória que sucedeu o fim do regime militar e que não só transformou radicalmente a natureza desta transição como completou este processo sem resolver, no entanto, os problemas de governabilidade. Os movimentos de descentralização foram sendo “reacomodados”, tanto do ponto de vista da natureza das transferências fiscais (constitucionais ou não) como no caráter das relações de políticas institucionais, passando a se vincular a uma nova lógica “desestruturante”, na medida em que esvaziou a capacidade dos Estados de fazer uma política fiscal regional, exacerbou as disputas locais e a guerra fiscal, aumentou a exclusão social, não viabilizou mecanismos de financiamento adequados ao novo patamar dos gastos das esferas subnacionais, etc.

Do ponto de vista dos problemas da Federação, na concepção do governo federal, pelo menos duas coisas tinham urgência de resolução: estabelecer um novo padrão de relação entre as diferentes esferas de governo, numa perspectiva de “recentralização” do seu poder político e financeiro, envolvendo maior controle sobre as possibilidades de receitas e gastos dos estados; e promover o ajuste fiscal do setor público, preocupado essencialmente em “solucionar” os problemas de déficit orçamentário e de desequilíbrios patrimoniais, particularmente dos níveis subnacionais de poder.

Ambas as estratégias tinham um sentido claro e ficaram evidentes nas características das relações da União com o Estado de São Paulo: controlar a capacidade dos seus gastos, restringir as possibilidades de novos endividamentos e de outras alternativas de refinanciamento do estoque de suas dívidas, privatizar suas empresas, realizar reformas administrativas profundas (leia-se corte de pessoal e equacionar os “problemas” de financiamento dos inativos), sob uma lógica em que deveria prevalecer a realização de superávits primários articulados aos pagamentos de juros junto aos credores internos e internacionais.

Nesta perspectiva, vários passos foram dados no sentido de implementar esse novo tipo de ajuste nos estados, uma vez que a problemática das cidades estava nucleada

somente nos grandes centros urbanos, pois eram eles que detinham a parte mais importante dos desequilíbrios fiscais-financeiros (que envolviam os desajustes no fluxo e no estoque).

Nesse sentido, os municípios e as grandes cidades, em geral, postergaram até 1997 as mudanças na sua política de gastos: em movimento oposto ao do governo paulista, entre 1994 e 1996, aumentaram enormemente o patamar dos seus gastos. Suas despesas per capita foram as maiores dos últimos anos, ou seja, cresceram cerca de 51% entre 1993 e 1996; especialmente, as despesas na área social, como educação (54%), saúde (62%), habitação (46%) e transporte (26%).

Nesse mesmo período, para os Estados o primeiro eixo foi articulado na medida em que o governo federal, ao mesmo tempo em que consolidava o processo de “recentralização” dos recursos fiscais aumentando assim sua capacidade de financiamento – através da criação de novas fontes de receitas (via medidas provisórias), da majoração das alíquotas dos tributos não compartilhados, da desvinculação dos recursos constitucionais vinculados aos estados e municípios (viabilizados pelo FEF e depois DRU) –, promoveu um certo “esvaziamento” das possibilidades de financiamento dos gastos das esferas subnacionais, via subtração de parcelas de receitas estaduais através da Lei Kandir, diminuição das transferências não constitucionais, mudança na natureza dos mecanismos de descentralização constitucional dos recursos (Fundes, Fundef), diminuição do ritmo de crescimento dos impostos partilhados de origem fiscal etc.

Em São Paulo, apesar do crescimento da economia a partir de 1995 e de importantes cortes no ritmo de crescimento dos gastos, o crescimento das receitas foi insuficiente, obrigando o governo a manter elevadas as operações de crédito (próximo de 15% da receita disponível, ou seja, uma das mais altas do período), a fim de cobrir o pagamento das despesas financeiras, uma vez que o resultado primário pós-1995 foi sempre positivo.

O segundo eixo de ajuste – dada a preocupação de honrar os compromissos financeiros – esteve baseado em compatibilizar a relação entre o estoque das dívidas dos Estados e seus fluxos de crescimento com sua “capacidade de pagamento”. Como na estratégia do Plano Real não era mais possível rolar o estoque das dívidas na medida em que a elevação das taxas de juros estava provocando enormes problemas de desequilíbrios patrimoniais e de credibilidade para o setor público, tratava-se de buscar mecanismos com capacidade de “digerir” o estoque da dívida e assim honrar os compromissos financeiros dos Estados junto aos seus credores.

Nesse sentido, a estratégia caminhava em duas direções:

- busca do “equilíbrio” entre os fluxos de receita e despesa;
- realização do Programa de Apoio à Restruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados de 1997.

Entre 1995 e 1997, na ótica do Estado de São Paulo este esforço de compatibilização dos fluxos entre receita e despesa e, portanto, da remontagem da sua capacidade de pagamento teve uma natureza bastante particular: embora as despesas tenham sido comprimidas (particularmente os gastos com investimentos, os quais caíram de uma média R\$ 55,60 por habitante entre 1992/94 para a média de R\$ 20,00 no período 1995/97, isto é, uma queda por habitante de 64%)² e os resultados primários tenham sido positivos em aproximadamente 0,5% do PIB paulista, o aumento dos gastos com encargos financeiros (atingindo cerca de 1,5% do PIB paulista), obrigou o governo paulista a manter elevado seu nível de operações de crédito, o qual chegou a 15% da receita disponível nesse mesmo período. Dado o enorme crescimento das taxas de juros, a dívida total saltou de 8,4% do PIB paulista em 1994 para 12,5% em 1996.

Portanto, apesar do profundo ajuste efetuado no ritmo de crescimento dos gastos, tornando sua estrutura mais rígida, o governo paulista continuou ampliar seu endividamento exclusivamente em função do déficit financeiro e da elevação das taxas de juros, uma vez que o resultado primário das contas era positivo. Isto provocou maior crescimento do estoque da dívida, que por sua vez também crescia por conta de seu custo de refinanciamento.

Ou seja, o governo paulista, nesse primeiro momento do ajuste, expandiu enormemente a sua dívida, ao mesmo tempo em que gerava superávits primários – em detrimento do corte de várias despesas essenciais –, mas honrava seus compromissos financeiros junto aos seus credores internos e externos; e nesse sentido expandia ainda mais seu endividamento.

Ao perceber que esta aparente melhora na capacidade de pagamento efetivamente não conseguia nem aumentar os investimentos, nem digerir o estoque de sua dívida (apenas mantinha um sistema de remuneração dos credores a taxas de juros crescentes), o governo paulista abraçou definitivamente os termos do Acordo de 1997 – que tratava da combinação

2 Com aumento das receitas entre 1994 e 1997 de 35%.

entre os ajustes fiscal, financeiro e patrimonial – e acabou imobilizando suas finanças, principalmente nos momentos em que o ritmo de crescimento da economia brasileira e os fundamentos macroeconômicos do Plano Real davam sinais de esgotamento.

Além de imobilizar seus recursos, este Acordo, ao formalizar que a redução da dívida requeria necessariamente a geração de superávits primários positivos suficientes para cobrir o valor das despesas financeiras com juros e amortização, articulou um processo de esterilização de parte da receita fiscal do Estado de São Paulo equivalente a 1,6% do seu PIB nos anos de 1997 e 1998, ou 18% da receita disponível (cerca de R\$ 5,7 bilhões a preços de julho de 1999).

Certamente, neste cenário, as condições de cumprimento das metas fiscais determinadas pelo Acordo foram se tornando mais difíceis, na medida em que os limites da geração de superávits primários comprometiam a utilização destas receitas fiscais com o pagamento dos encargos financeiros, principalmente quando o governo federal promoveu uma revisão destas junto ao FMI (1998/99), aumentando a estimativa do superávit primário de 2,6% do PIB para 3,1%.

Isto levou os governos estaduais, especialmente o paulista, a adotar novas ondas de corte dos seus gastos não-financeiros, inclusive de determinados serviços essenciais, tais como segurança, presídio, manutenção/ampliação de hospitais e escolas.

Assim, mesmo diante de um quadro com dificuldades de arrecadação do tesouro – em função do encerramento dos efeitos das privatizações de grande parte das estatais, da queda da receita própria tributária (basicamente do ICMS), do menor crescimento das transferências obrigatórias, da proibição de serem realizadas operações de crédito e da Lei Kandir –, o governo paulista “cumpru exemplarmente” suas metas: em 1997, o resultado primário financiou cerca de 30% do serviço da dívida pago naquele ano, em 1998 esse percentual chegou a 40%, e para 1999 a estimativa era financiar uma parcela maior ainda da remuneração dos credores do tesouro paulista. É preciso pôr em relevo que até então São Paulo era o único Estado que, além de obter resultado primário positivo, utilizava integralmente os recursos advindos do processo de privatizações de suas empresas com o pagamento de encargos financeiros.

Conseqüentemente, tomando como referência o período 1995/99, a diminuição das despesas frente à média de outros anos foi expressiva: ocorreu uma queda por habitante de 5% dos gastos totais com relação à média dos anos 1989/94; e cerca de 10,5% com relação

aos gastos sociais, comparados com a média do período 1987/90. Se excluirmos dos gastos sociais o pagamento da Assistência e Previdência, esta queda por habitante foi de aproximadamente 26%.

Particularmente, nos setores de saúde e educação, a queda das despesas por habitante comparada à média dos anos 1987/90 foi de 43% e 17%, respectivamente. Já no setor de habitação a diminuição dos gastos foi de 25% comparado com a média do período 1991/94.

Esta trajetória de acentuada queda dos gastos sociais refletiu a diminuição dos investimentos por habitante, os quais em média tiveram uma diminuição de 41% quando comparamos o período 1987/90 a 1995/99 (e cerca de 50% quando comparamos 1990/94 a 1995/99). No entanto, os gastos das despesas financeiras passaram de 0,67% do PIB paulista, no período 1987/90, para 1,45% na média dos anos 1995/98.

Certamente, neste quadro as políticas públicas do governo paulista foram se deteriorando e passaram a comprometer sua capacidade em transformar a política de gastos num instrumento de transferência de renda e de proteção social.

A título de exemplo, houve queda de cerca de 12% no número de matrículas das escolas estaduais no período 1994/97 – principalmente nas de 1ª a 4ª séries do 1º grau (em que caiu 23%); bem como no número de classes da rede estadual do curso fundamental (14%) e no número de professores (6,6%). A porcentagem da superpopulação carcerária dos estabelecimentos penitenciários cresceu a uma média de 11,6% no período 1987/1990 para 39% no biênio 1995/96. E o efetivo por habitante da polícia militar neste mesmo período também apresentou uma diminuição de 14%. Nessa seqüência, cresceram enormemente os casos de dengue, tuberculose, e a falta de estrutura da rede básica de saúde agravou as complicações decorrentes das doenças crônicas e degenerativas (diabetes e hipertensão), tais como infarto, cegueira, derrame cerebral etc.

Estes fatos contribuíram para acelerar o processo de desmonte do setor público paulista, restringindo o espaço de atuação do poder público e ampliando o crescimento da marginalidade, da exclusão social, das fugas dos presídios, da degradação das condições da população da FEBEM, dos assaltos às delegacias de polícia entre outros acontecimentos que têm marcado o cotidiano da sociedade paulista.

Mesmo assim, apesar desse ajuste nas despesas, a diminuição do ritmo de crescimento das receitas pós 1997/98 e a enorme rigidez na estrutura de seus gastos voltariam a promover novas tensões no fechamento de caixa do tesouro paulista,

principalmente porque nesse processo estava sendo cada vez mais esterilizado o superávit primário com o pagamento dos encargos financeiros, articulado, via governo federal, à lógica especulativa da ciranda financeira.

Nesta perspectiva, o setor público paulista perdeu ainda mais a capacidade de alavancagem financeira dos seus gastos correntes e de investimentos. Entre 1988 e 1999, as despesas caíram cerca de 6,0% e os investimentos 37%. As transferências do tesouro às suas empresas – que já haviam caído cerca de 72% entre 1995 e 1998 – diminuíram ainda mais, apresentando uma queda de 41%. Os gastos sociais também apresentaram uma queda de 6% com relação a 1998.

Portanto, esta estratégia montada em São Paulo era extremamente perversa na medida em que tornava impossível compatibilizar os problemas macroeconômicos com um determinado tipo de ajuste fiscal e elevado grau de exclusão social, num contexto em que prevaleciam as vicissitudes do mercado financeiro. Tratava-se na verdade de uma política que contemplava prioritariamente os interesses dos credores financeiros em detrimento do próprio crescimento econômico.

No bojo do crescimento das tensões das relações intergovernamentais, o governo federal, expressando fielmente a posição do FMI, de acordo com o Comunicado n. 3 de 1999, fez aprovar no Congresso a Lei de Responsabilidade Fiscal, completando assim o conjunto destas reformas. Na verdade, ela se constituía no 3º eixo dos ajustes que consolidaram todo esse processo, na medida em que institucionalizou juridicamente todas estas medidas através da alteração do Código Penal no sentido de redefinir os termos da responsabilidade fiscal e definir regras de endividamento e conduta fiscal, subordinando os governadores e eventuais prefeitos a esta política fiscal do governo federal.

Como os governadores não podiam gastar acima das suas receitas, a eles eram vedadas quaisquer possibilidade de endividamento (interno e externo); além disso, como tinham que honrar seus compromissos financeiros, inexistia a possibilidade de ser realizado qualquer tipo de política fiscal regional, de natureza diferente daquela articulada pela estratégia do Plano Real e voltada à lógica de remuneração dos credores internos e internacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. São Paulo: USP. Departamento de Ciência Política, set. 1994. (Dissertação, Mestrado).
- AFFONSO, Rui de Brito A. *Federalismo tributário e crise econômica no Brasil: 1975-1985*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1988. (Dissertação, Mestrado).
- AFFONSO, Rui de Brito A. (Coord.). *A ruptura do padrão de financiamento do setor público*. São Paulo: IESP/FUNDAP, dez. 1989. (Relatório). (Mimeogr.).
- AFFONSO, Rui de Brito A. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 4, 1990.
- AFFONSO, Rui de Brito A. A crise da Federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, p. 321-336, 1994.
- AFFONSO, Rui de Brito A. *Federação no Brasil*, impasses e perspectivas. In.: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, P. L. Barros (Org.). São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, Rui de Brito A. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.
- AFFONSO, Rui de Brito A. *Os Estados e a descentralização no Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 1997. (Proyecto Regional de Descentralização Fiscal, n 93).
- AFFONSO, Rui de Brito A. Coordenação ou recentralização: o federalismo brasileiro na encruzilhada. In: INTERNATIONAL CONGRESS, 21, Chicago, Ill., set. 1998. Chicago, Ill.: Latin American Studies Association – LASA, 1998. p. 24-26.
- AFFONSO, Rui de Brito A. *A descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1998.
- AFFONSO, Rui de Brito A. A federação na encruzilhada. *Rumos*, Brasília, p. 29-38, mar. 1999.
- AFFONSO, Rui de Brito A., AFONSO, J. R. R. O financiamento público das políticas sociais no Brasil. In.: VELLOSO et al. *Descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: INAE/IDES, 1995. p. 59-88.
- AFONSO, J. R. R. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3 n5 junho de 1996. p. 31-62.
- AFONSO, José Roberto R. *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferências e endividamento*. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia Industrial, 1989. (Dissertação, Mestrado).
- AFONSO, José Roberto R. *Federalismo fiscal & reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização*. Brasília: ENAP, out. 1992. (Mimeogr.).
- AFONSO, José Roberto R. *Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, jan. 1994. (Texto de Discussão, n. 20).

- AFONSO, José Roberto R. Descentralização Fiscal – Revendo idéias. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, p. 353-389, 1994.
- AFONSO, José Roberto R. et al. *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1998. (Mimeogr.).
- AFONSO, José Roberto R., RAIMUNDO, J. C. M. *Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil*. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepan, 1999. p. 123-133.
- ALMEIDA, Anna Ozório. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1996. (Texto para Discussão, n. 448).
- ALMEIDA, Anna Ozório. *Déficit e endividamento estadual - 1990-1995*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. (Dissertação, Mestrado).
- ALMEIDA, M. Hermínia Tavares (Coord.). *Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social*. Relatório Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: IESP/FUNDAP, jun. 1994. (Mimeogr.).
- ALMEIDA, M. Herminia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In: AFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-39.
- ARRETCHE, M. T. S. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes São Paulo*. Campinas: IFCH. DEPE, 1998. (Tese, Doutorado).
- BAENINGER, Rosana. Cenário migratório recente: o que a PRAD revela. In: PATARRA, N. et al. (Org.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana – São Paulo 1980-1993*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. p. 53-73.
- BAENINGER, Rosana, CUNHA, J. M. P. Migração, dinâmica regional e projeções populacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 102-109, 1996.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Inquérito no Banco do Estado de São Paulo, sob regime de administração especial temporária*. Brasília, 2000. (Mimeogr.).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central do Brasil*. 1980-1999.
- BATISTA JÚNIOR, P. Nogueira. *Superávit primário, encargos financeiros e dívida do setor público brasileiro: 1983/1988*. São Paulo: IESP/FUNDAP, jan. 1990. (Estudos e Pesquisas do Centro de Análise de Políticas Macroeconômicas).
- BIASOTO JÚNIOR, G. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1995. (Tese, Doutorado).
- BIASOTO JÚNIOR, G., FILHO, R. P., GUARDIA, E. R. *Refinanciamento da dívida externa dos Estados e das empresas estatais: 1983/88*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1992. p. 31-98. (Textos para Discussão, n. 2).
- BOGUS, Lucia M. M. Condições de vida e acesso a serviços no contexto das metrópoles paulistas. In: PATARRA, N. et al. (Org.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana – São Paulo 1980-1993*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. p. 153-175.

- BOVO, Jose Murari. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados*. [s.n.t.].
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1998.
- CANO, W., PACHECO, Carlos Américo. Cenários demográficos para as décadas de 80 e 90. In: Fundação Seade. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992. v.4, p. 15-90.
- CANO, W. et al. *O processo de urbanização paulista no período 1970-1989*. Cenários da Urbanização Paulista. In: Fundação Seade. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992. p. 15-99.
- CARNEIRO, Fernando Ortega de Souza. Dimensão fiscal da descentralização. In: ARRETCHE, M., RODRIGUES, V. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: Ed. Fapesp/FUNDAP/Ipea, 1998. p. 67-101.
- CARNEIRO, Ricardo M. *Crise, estagnação e hiperinflação* (A economia brasileira nos anos 80). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1991. (Tese, Doutorado).
- CARNEIRO, Ricardo M. *Reformas liberais, estabilidade e estagnação* (A economia brasileira na década de 90). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2000. (Tese, Livre docência).
- CARNEIRO, Ricardo M. (Org.). *Gestão estatal no Brasil – Armadilhas da estabilização 1995-1998*. São Paulo: Ed. FUNDAP, 2000.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. Descentralização e política social. *Cadernos Cepan*, São Paulo, p. 7-40, nov. 1991.
- COSTA, Fernando Nogueira. *Banco do Estado: o caso Banespa*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1988. (Tese, Doutorado).
- CUNHA, José M. P. População e mobilidade espacial: características e transformações dos fluxos migratórios nas regiões paulistas. In: PATARRA, N. et. Al. (Org.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana – São Paulo 1980-1993*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. p. 75-95.
- DAIN, Sulamis. *Crise fiscal e dilema distributivo*. Rio de Janeiro: UFRJ. Faculdade de Economia, 1988. (Tese, Professor Titular).
- DAIN, Sulamis. *Federalismo e reforma tributária*. A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1995.
- DAVIDOFF, P. C. *Dívida externa e política econômica – a experiência brasileira nos anos 70*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1994.
- DAVIDOFF, P. C. *Endividamento externo e transferência de recursos reais no exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta*. Campinas: Unicamp. IE, jul. 1993. (Texto para Discussão, n. 24).

- DIAS, Guilherme L. S. Reformas econômicas: o eixo federativo e as novas coalizões. In: SOLA, L., PAULANI, Leda Maria. *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995. p. 75-91.
- DRAIBE, Sonia Miriam (Coord.). *São Paulo, anos 90: transformações sociais, novas demandas e políticas de governo*. Campinas: Unicamp. NEPP, nov. 1990. (Mimeogr.).
- DRAIBE, Sonia Miriam (executora) *O governo do Estado de São Paulo, área social, políticas, programas e atividades: acompanhamento, avaliação e novos instrumentos de análise (1987/1988)*. Campinas: Convênio Unicamp/NEPP/SEP-SP, 1990. (Relatório NEPP) (Mimeogr.).
- DRAIBE, Sonia Miriam (Coord.). *Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental*. Campinas: Unicamp. NEPP, jan. 1997.
- DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- FAGNANI, Eduardo (Coord.). *Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais*. São Paulo: IESP/FUNDAP, ago. 1988. (Relatórios de Pesquisa, n. 3).
- FAGNANI, Eduardo. *Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia/NEPP, set. 1999. (Mimeogr.).
- FAGNANI, Eduardo. *Notas sobre a descentralização da política social brasileira nos anos 90*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia/NEPP, out. 1997.
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- FARIA, V. E., CASTRO, M. H. G. *Política social e consolidação democrática no Brasil*. Campinas: Unicamp. NEPP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, n. 11).
- FERNANDES, M. A. Cunha (Coord.). *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília: IPEA, fev. 1998. (Texto para Discussão, n. 547).
- FERREIRA, C. E de Carvalho, WALDVOGEL, B. Os novos cenários da população paulista. *Informe Demográfico*, São Paulo, Fundação Seade, p. 1-13, 1994.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: A FEDERAÇÃO em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1995.
- FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. São Paulo: Ed. Vozes, 1999.
- FOLHA DE SÃO PAULO, CD ROOM. 1998-2001.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1980-1999.
- FUNDAÇÃO SEADE. *A economia brasileira na década de 80*. São Paulo, ago. 1990.
- FUNDAÇÃO SEADE. Migração no interior do Estado de São Paulo. *Informe Demográfico*, São Paulo, n. 23, 1990.
- FUNDAÇÃO SEADE. *O novo retrato de São Paulo*. São Paulo, 1992.

- FUNDAÇÃO SEADE. A reforma tributária de 1988 e os Municípios do Estado de São Paulo. *Coleção Estudos Municipais*, São Paulo, n. 1, 1993.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Finanças Públicas dos Municípios Paulistas*: Banco de dados. São Paulo, 1996.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Banco de Informações de Realizações Governamentais* – Vários setores. São Paulo, maio 1998.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Pesquisa de condições de vida na Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 1999.
- FUNDAP/IESP. *Finanças públicas*. São Paulo, jun. 1992. (Textos para Discussão, n. 2).
- FUNDAP/IESP. *A reforma tributária de 1988*. São Paulo, 1993. (Relatório IESP/FUNDAP).
- FUNDAP/IESP. *Indicadores IESP/FUNDAP*. São Paulo, 1990-2001.
- GIAMBIAGI, F., RIGOLON, F. *O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem?* Brasília, 2000. p. 421-455. (Finanças Públicas – Tesouro Nacional – Monografias).
- GIAMBIAGI, F., RIGOLON, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana Claudia *Finanças públicas – Teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GOMES, G. M., MACDOWELL, M. C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2000. (Texto para Discussão, n. 706).
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Balanço Geral do Estado de São Paulo* – Contas dos exercícios. São Paulo: Secretaria da Fazenda/IOESP, 1980/2000.
- HENRIQUE, W. *As políticas sociais na crise*. Crise brasileira anos oitenta e governo Collor. São Paulo: CUT/Desep/Instituto Cajamar (INCA), 1993.
- KUGELMAS, Eduardo et al. Conflito federativo e transição política. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, São Paulo, v. 3, p. 95-102, set. 1989.
- LOPREATO, Francisco L. C. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1992. (Tese, Doutorado).
- LOPREATO, Francisco L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 95-114, 1997.
- LOPREATO, Francisco L. C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, mar. 2000. (Texto para Discussão, n. 94).

- MARTINE, G. Migração e metropolização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, n. 2, p. 28-31, set. 1987.
- MARTINE, G. *Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações*. Brasília: ISPN, 1992. (Mimeogr.).
- MARTINE, G. A evolução espacial da população brasileira. In: AFFONSO R. B. A., SILVA, P. L. B. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 61-91.
- MARTINS, Vera, LUQUE, Carlos A. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepan, 1999. p. 79-85.
- MAZZUCHELLI, F. M. *Situação das finanças estaduais em 1987*. São Paulo: Fundação Seade, 1987.
- MAZZUCHELLI, F. M. (Coord.). *Finanças públicas estaduais no contexto da crise: o caso de São Paulo*. São Paulo, jun. 1987a. (Relatório IESP/FUNDAP, v. 1).
- MAZZUCHELLI, F. M. (Coord.). *Finanças Públicas Estaduais no contexto da crise: o caso de São Paulo*. *Revista IESP/FUNDAP*, São Paulo, v. 1, jun. 1987b.
- MAZZUCHELLI, F. M. A dívida do Estado de São Paulo. São Paulo: [s.n.], 1998. (Mimeogr.).
- MEDICI, Andre (Coord.). Aspectos institucionais dos fundos sociais e o comportamento das transferências para os Estados e Municípios: 1980-1992. In: CANAIS de acesso aos fundos públicos na área social – Projeto Balanços e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP, out. 1993.
- MEDICI, Andre. Políticas sociais e federalismo. In: FUNDAP. *A federação em perspectiva*. São Paulo, 1995. p. 285-303.
- MEDICI, Andre. Descentralização e gastos em saúde no Brasil. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 297-360.
- MEDICI, Andre, AGUNE, A. C. Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos oitenta ao nível regional. In: IESP/FUNDAP. *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*. São Paulo, 1994. (Mimeogr.).
- MEDICI, Andre, MACIEL, M. C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1989-92. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 41-105.
- MEDICI, Andre, MARQUES, R. M. *O Fundo Social de Emergência e o financiamento da política social no biênio 1994/1995*. São Paulo: IESP/FUNDAP, maio 1994. (Notas Técnicas, n. 5).
- MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil Pós Real: a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1998.
- NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

- NEGRI, Barjas. A indústria de transformação do Estado de São Paulo (1970-89). In: FUNDAÇÃO SEADE. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992. v. 3, p.15-89.
- NOVAES, Luis Fernando, BONINI, Mario Roque, QUADROS, Waldemir Luiz. *Análise da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1990 e 1997*. São Paulo: FUNDAP/DIESP, maio 1999.
- NÚCLEO DE ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. *Padrão de intervenção social do governo do Estado de São Paulo 1983/1986*. Campinas: Unicamp. NEPP, fev. 1987. (Mimeogr.).
- OLIVEIRA, F. A., BIASOTO, G. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M., RODRIGUES, V. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FAPESP/IPEA/Edições FUNDAP, 1999. p. 19-60.
- PATARRA, N. Projeções demográficas: velhos desafios, novas necessidades. In: PATARRA, N. et al. (Org.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana – São Paulo 1980-1993*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. p. 359-371.
- PATARRA, N., PACHECO, C. A. Movimentos migratórios anos 80: novos padrões? In: PATARRA, N. et al. (Org.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana – São Paulo 1980-1993*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997. p. 25-51.
- PERILLHO, Sonia R. Migrações e mudanças: uma análise das tendências migratórias na região metropolitana de São Paulo no período 1980-1991 *Conjuntura Demográfica*, São Paulo, Fundação Seade, n. 22, 1993.
- PERILLHO, Sonia R. Novos caminhos da migração no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 2, p. 73-82, 1996.
- PERILLO, Sonia R., ARANHA, Valmir J. Tendências recentes da migração no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, n. 26, mar. 1994.
- PERILLO, Sonia R., ARANHA, Valmir J. Nova dinâmica demográfica – 20 anos no ano 2000. In: ESTUDOS sociodemográficos sobre a juventude paulista. São Paulo: Fundação Seade, 1998. p. 166-183.
- PERILLO, Sonia R., ARANHA, Valmir J. Novos padrões de reorganização espacial da população paulista. *Informe Demográfico da Fundação Seade*, São Paulo, p. 15-29, 1994.
- PINTO, M. P. A. P. *A economia paulista nos anos 80*. São Paulo, 1989. (Mimeogr.).
- PINTO, M. P. A. P. *1977/1979: erros, ajustes e descaminhos da economia brasileira*. A crise econômica brasileira. São Paulo: EDUC/PUC-SP, 1984. (Cadernos PUC, n. 18).
- PIOLA, Sergio Francisco et al. *Gasto social federal e investimento na infância*. Brasília: IPEA/Unicef, 1995.
- PORTUGAL JÚNIOR, J. G. (Coord.). *Gestão Estatal no Brasil – Limites do liberalismo 1990-1992*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1995.

- PORTUGAL JÚNIOR, J. G. (Coord.). *Gestão Estatal no Brasil – A cumplicidade inflacionária ameaçada. Revista do IESP*, São Paulo, 1991.
- PRADO, Sergio R. R. Análise do sistema de partilha de recursos na federação brasileira. *O Estado de São Paulo*, 23 maio 1999.
- PRADO, Sergio R. R., CAVALCANTI, C. E. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, jul. 1997. (Relatório).
- PRADO, Sergio R. R., CAVALCANTI, C. E. *A guerra fiscal no Brasil São Paulo*. São Paulo: FAPESP/IPEA/Ed. FUNDAP, 2000.
- QUADROS, Waldemir Luis. *Notas sobre o ajuste fiscal no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP/Diesp, jun. 2000. (Mimeogr.).
- RESENDE, F. *A questão Federativa no processo de reforma tributária*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1992. p. 5-20. (Textos para Discussão, n. 2).
- REZENDE DA SILVA, Fernando A. (Coord.). O financiamento dos investimentos públicos paulistas nos anos oitenta e as perspectivas para a próxima década. In: O FINANCIAMENTO dos investimentos do setor público paulista. São Paulo: SRL Projetos, 1990. (Mimeogr.).
- REZENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, p. 489-540, ago. 1982.
- REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *A Federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Ed. FUNDAP, 1995. p. 241-259.
- REZENDE, F. *Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios .O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepan, 1999. p. 87-96.
- REZENDE, F., AFONSO, J. R. R. *O (des) controle do endividamento público dos Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. (Texto para Discussão, n. 132).
- RIBEIRO, Carlos A. C. Crise fiscal em Municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Porto Alegre, p. 73, jun. 1993.
- RODRIGUES, V., ARRETCHE, M. Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo. In: ARRETCHE, M., RODRIGUES, V. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: Ed. Fapesp/FUNDAP/Ipea, 1998. p. 13-66.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Labirintos – Dos gerais à nova república*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, Revista de Sociologia USP, São Paulo, p. 27-52, out. 1996.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. Transição política e crise do Estado. In: SOLA, L., PAULANI, Leda Maria. *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995. p. 137-170.
- SANTOS, J. Carlos Araújo (Coord.) et al. Transferências federais negociadas de recursos para o Estado de São Paulo. *Relatório FUNDAP*, São Paulo, v. 1-2, fev. 2001.

- SANTOS, A. M. P. et al. *Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos, 2001. (Xerox).
- SANTOS, M. H. de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. *Dados, Revista de Ciências Econômicas RJ*, p. 335-376, 1997.
- SERRA, J. A economia constrangida. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, p. 2-8, nov. 1982.
- SERRA, J. *Um novo Federalismo*. São Paulo: Fundação Seade, 1984.
- SERRA, J., AFONSO, J. R. R. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. São Paulo: [s.n.], out. 1999. Trabalho apresentado no Forum of Federations, Mont-Tremblant-Canada. (Mimeogr.).
- SILVA, Monica Mora A. do Couto. *O processo de endividamento dos Estados – problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Rio de Janeiro: UFRJ, maio 1997. (Dissertação, Mestrado).
- SILVA, Monica Mora A. do Couto. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. 2001. (Mimeogr.).
- SILVA, Monica Mora A. do Couto. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2002. (Texto para Discussão, n. 866).
- SILVA, Vera Martins. *Os Municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro*. São Paulo: IMESP/CEPAN, 1995.
- TAVARES, M. C. *Destruição não criadora – Memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização*. São Paulo, Ed. Record, 1999.
- TAVARES, M. C., FIORI, J. L. (Org.). *Poder e Dinheiro – Uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.
- TEIXEIRA, E., BIASOTO JÚNIOR, G. *Setor Público nos anos 80: desequilíbrio e ruptura do padrão de financiamento*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia. CECON, 1989. (Estudo Especial).
- VIOL, Andrea Lemgruber. O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. *Finanças Públicas*, Brasília, ESAF, 2000. (IV Prêmio Tesouro Nacional).
- WALDVOGEL, B. C., CAPASSI, R. Cenários da população paulista dos anos 90 ao futuro. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 13, p. 186-195, 1999.

ANEXO – PARTE I

Tabela A
Estado de São Paulo – Evolução das Receitas 1980/99

Reais dez./1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receita Total	17.405,20	16.566,40	17.076,5	13.365,40	13.874,80	17.440,90	24.071,60	21.922,40	20.425,10	25.822,50	26.049,50	23.218,70	22.900,90	25.319,20	22.858,80	27.509,20	28.848,60	30.859,00	32.747,00	30.667,10
Receita Disponível	12.414,40	11.281,20	11.875,20	10.368,90	10.267,20	13.092,70	17.830,00	16.580,00	14.511,70	17.530,10	16.998,50	15.549,10	14.400,60	13.016,20	14.506,00	19.040,90	19.733,00	20.897,10	22.254,70	21.146,20
R. Corrente	15.477,30	14.241,20	15.114,90	12.812,70	12.702,60	16.096,40	21.991,50	20.128,90	19.154,60	23.943,50	23.702,40	20.575,40	18.751,80	17.286,10	19.599,90	24.759,60	25.963,90	27.267,60	29.127,80	27.487,40
R. Tributária	14.029,20	12.777,90	13.445,90	11.471,10	11.251,30	13.643,90	18.535,60	15.687,30	15.259,90	18.655,10	19.796,80	17.421,10	15.991,40	14.992,30	17.187,40	20.729,50	22.247,40	21.716,80	21.662,50	20.974,50
ICM	13.549,00	12.358,30	12.875,50	16.055,00	10.900,00	13.234,10	17.646,90	15.121,20	14.845,70	18.169,60	19.114,50	16.528,30	15.197,00	14.459,40	16.600,00	18.949,10	20.136,00	19.398,30	18.845,40	18.675,10
R. Patrimonial	204,50	473,10	651,90	42,3	109,4	938,4	1.559,70	2.160,00	1.233,60	2.672,60	779	626,9	1.066,30	472,7	136,9	137,7	291,6	286,30	1.155,30	786,10
R. Agricultura				44,1	63,6	4,5	6,3	4,3	2,9	2,2	2,5	1,8	1,6	0,9	0,5	0,7	1,6	1,60	2,10	2,20
R. Indústria	88,80	88,40	62,20	3,2	4,1	2,7	4	4,1	5,1	3,2	2,7	1,4	0,7	0,6	0,7	0,9	1,1	68,70	93,10	99,50
R. Serviços				14,8	18,2	151,7	202,7	537	95,5	79,9	39,2	35,1	38,1	32,7	34,4	36,3	39,4	400,00	334,70	286,40
Transf. Correntes -Total	1.335,00	1.086,10	1.277,00	910,9	882,1	1.041,80	1.294,90	1.239,30	2.096,10	2.106,20	2.607,60	1.433,40	994,4	1.111,90	1.505,50	1.691,00	2.064,40	2.070,00	2.874,00	3.117,20
Transf. União (Obrigatórias)	1.219,40	1.078,40	1.258,10	890,5	876,9	1.003,70	1.267,70	1.220,60	1.025,60	946,5	1.475,30	1.226,60	884,2	958,5	1.182,30	1.690,00	2.062,90	1.849,00	2.512,30	2.775,50
FPE	54,60	46,10	82,5	49,8	36,6	73,1	213,1	146,5	142,1	165,2	76,3	64,8	64,7	71,9	65,8	80,9	82,9	83,70	66,40	85,90
IRRF	210,70	171,60	187,9	173,1	189,2	317,9	281,8	373,4	283,8	434,3	697,7	534,3	264,6	311	436,1	799,7	743,2	601,20	848,90	830,10
Sal. Educação	182,90	347,90	446,2	250,9	340,6	331,4	478,8	445	397,1	304,1	360,1	356,4	302,5	302,1	423,7	228,8	476,6	512,50	539,50	818,70
Transf. Convênios	115,60	7,60	19,1	20,8	5	37,8	27,1	18,6	1.070,50	1.158,60	1.131,90	205,4	107,8	153,1	323,1	0	0	221,00	361,70	342,00
Out. Rec. Correntes	602,20	447,60	477,8	338,8	373,8	323,3	388,5	496,8	461,5	424,2	474,7	1.055,60	659,3	671,1	734,7	2.163,20	1.318,50	1.591,90	2.305,80	1.358,70
Receita Capital	1.927,90	2.352,20	1.961,50	552,7	1.172,10	1.344,50	2.080,10	1.793,40	1.270,50	1.879,10	2.347,20	2.643,30	4.149,10	8.033,10	3.258,90	2.749,60	2.884,40	3.591,60	3.618,90	3.179,80
Op. Crédito	1.240,90	1.692,40	1.160,80	540,2	1.167,60	1.333,40	1.865,80	1.787,30	1.267,10	1.869,60	2.346,60	2.596,30	4.137,80	3.187,50	2.157,80	2.722,00	2.882,00	3.541,00	296,20	265,00
Transf. União	682,90	632,50	800,6	12,4	4,5	9,3	30,6	6,1	0,4	0	0	1,80	1,4	0	0	0,00	2,70	29,40	0,00	5,70
Alienação Bens	55,90	269,60	373,3	22,9	3,6	1,7	183,5	1,4	3	9,4	0,6	45,1	9,7	4.845,20	1.100,00	18,8	0,00	0,00	3.486,00	2.889,30
Op. Crédito/R.D.	9,8	14,70	9,8	5,2	11,4	10,2	10,5	10,8	8,7	10,7	13,8	16,7	28,7	24,5	14,9	14,3	14,6	16,9	1,3	1,3
Déficit/RT	0,61	-1,4	-2,1	-9,6	-3,7	-1,2	-0,5	-7,8	-14,4	-9,2	-18,9	-12,1	-19,6	-25,6	-21,7	-2,9	0			
Dívida	1.525,00	1.048,80	935,60	1.286,90	1.219,10	1.459,50	1.433,50	1.273,10	1.414,30	1.917,80	1.786,90	2.241,60	3.338,20	2.787,80	3.320,50	3.395,50	3.497,30	4.390,00	4.309,50	3.959,60
Déficit	97,30	-247,60	-364,50	-1.291,70	-509,50	-250,90	-111,50	-1.705,10	-2.936,10	-2.392,40	-4.916,80	-2.803,40	-4.499,00	-6.483,70	-4.969,90	-790,70	-2,10	194,50	67,50	0,00
Transf. Municp.	2.793,20	2.608,70	2.779,00	2.359,90	2.381,60	2.903,40	4.009,70	3.427,20	3.449,70	5.046,10	5.436,60	4.704,90	4.183,90	3.956,10	4.534,30	5.703,60	6.158,00	6.054,20	6.191,90	5.931,10
Trans. Municp.	102,3	74,40	68,50	40,3	45,3	62,6	124,9	101,8	122,7	208,7	135,3	116,1	59,7	161,1	237,6	23,9	72,9	116,3	156,50	87,80
Despesa Total	17.307,90	16.814,00	17.441,00	14.657,10	14.384,30	17.691,80	24.183,10	23.627,50	23.361,20	28.214,90	30.966,30	26.022,10	27.399,90	31.802,90	27.828,70	28.299,90	28.850,70	30.664,50	32.679,50	30.667,10

R. Disponível = R.T. - (Op. Crédito + Al. Bens + Transf. Convênios + Transf. Municípios)

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela B
Evolução das Despesas no Estado de São Paulo

Reais dez./1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Despesa Total	17.307,90	16.814,00	17.441,00	14.657,10	14.384,30	17.691,80	24.183,10	23.627,50	23.361,20	28.214,90	30.966,30	26.022,10	27.399,90	31.802,90	27.828,70	28.299,90	28.850,70	30.664,50	32.679,50	30.667,10
Despesa Corrente	13.020,00	12.813,20	13.291,30	11.262,60	11.009,50	13.539,00	17.904,50	18.028,50	17.142,70	20.525,70	22.297,60	18.888,60	19.433,50	22.946,10	20.201,60	22.101,10	23.798,90	25.195,40	27.727,70	26.236,70
Pessoal	6.231,50	6.091,50	6.228,20	5.316,90	4.705,70	6.002,20	8.493,00	8.537,30	6.959,70	8.316,10	9.700,40	7.609,90	7.086,90	6.786,00	6.883,50	8.887,60	12.272,30	13.565,70	14.474,70	13.886,90
Desp. Financeiras - Encargos	399,8	373,80	395,30	439,4	472,8	607,8	521,5	475,8	575,1	98,5	149,6	352,1	849	966,9	584,2	368,1	565,5	630,00	2.206,30	1.751,60
Transf. às Empresas	2.284,80	2.422,80	2.562,80	2.169,80	2.394,70	2.458,40	3.178,20	3.714,40	3.415,30	3.720,10	3.785,90	3.425,10	3.619,60	5.733,60	3.992,20	3.557,50	1.795,00	461,00	700,40	410,60
Transf. aos Municípios	2.793,20	2.608,70	2.779,00	2.359,90	2.381,60	2.903,40	4.009,70	3.427,20	3.449,70	5.046,10	5.436,60	4.704,90	4.183,90	3.956,10	4.534,30	5.703,60	6.158,00	6.054,20	6.191,90	5.931,10
Despesa Capital	4.288,10	4.001,00	4.150,20	3.392,70	3.374,70	4.152,70	6.278,60	5.599,10	6.218,80	7.684,70	8.668,60	7.133,50	7.966,50	8.696,80	7.627,00	6.198,80	5.051,10	5.469,10	4.951,80	4.364,70
Trans. Empresas - Total	2.391,50	2.510,00	2.760,30	2.137,40	2.069,30	2.752,80	3.948,00	3.396,10	4.183,60	4.195,70	5.098,60	3.802,60	3.658,80	4.114,30	3.366,60	2.731,6	1.469,70	197,10	1.062,20	1.051,60
Aumento capital	712,00	633,60	643,00	683,10	955,80	1.270,20	1.392,00	1.415,60	1.973,60	1.673,80	3.001,70	2.479,20	1.959,60	2.492,70	2.236,50	2.322,80	1.173,90	...	1.060,30	994,60
Outras transferências	1.679,50	1.876,40	2.117,30	1.454,30	1.113,50	1.482,60	2.556,00	1.980,50	2.210,00	2.521,90	2.096,90	1.332,40	1.699,20	1.621,60	1.130,10	408,80	296,70	...	1,90	57,00
Trans. aos Municípios	102,3	74,40	68,50	40,3	45,3	62,6	124,9	101,8	122,7	208,7	135,3	116,1	59,7	161,1	237,6	23,9	72,9	116,3	156,50	87,80
Desp. Financ. - Amortização	1.125,20	675,00	540,30	847,6	746,3	851,8	912,1	797,2	839,1	1.819,10	1.637,10	1.889,50	2.489,10	1.820,90	2.736,30	3.036,40	2.931,30	3.760,00	2.103,20	2.208,00
Investimentos	619,9	711,70	747,10	356,6	512,6	472,8	1.245,60	1.252,30	1.066,60	1.425,00	1.687,70	1.139,10	1.661,60	2.574,30	1.199,20	361,2	515,7	1.395,70	1.528,80	951,90

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela C
Dívida Fundada Interna – Composição e Evolução

	Valor corrigido para 31/12/95			
	<i>Mobiliária</i>	<i>Ccontratada</i>	<i>Total</i>	<i>% PIB</i>
1980	1.412.081,00	295.263,60	1.707.344,60	...
1981	1.698.972,60	262.581,70	1.961.554,30	...
1982	3.434.169,40	246.463,70	3.680.633,10	...
1983	2.624.173,60	256.463,90	2.880.637,50	...
1984	2.747.956,80	297.195,50	3.045.152,30	...
1985	3.179.477,40	245.355,30	3.424.832,70	1,6
1986	5.081.091,80	347.425,70	5.428.517,50	2,4
1987	4.812.745,80	484.592,80	5.297.338,60	2,3
1988	3.791.215,00	934.893,90	4.726.108,90	2,1
1989	5.628.282,20	991.232,70	6.619.514,90	2,8
1990	4.847.733,80	2.129.958,10	6.977.691,90	3,1
1991	5.660.881,40	2.570.734,00	8.231.615,40	3,7
1992	7.743.308,10	5.264.183,50	13.007.491,60	6,0
1993	8.793.465,10	6.041.884,40	14.835.349,50	6,5
1994	10.959.972,30	9.461.773,60	20.421.745,90	8,4
1995	14.602.552,00	12.945.275,00	27.547.827,00	10,8
1996	17.125.410,00	15.610.000,00	32.735.410,00	12,5

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela D
Estado de São Paulo – Composição das Despesas

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	36,0	36,2	35,7	36,3	32,7	33,9	35,1	36,1	29,8	29,5	31,3	29,2	25,9	21,3	24,7	31,4	42,5	44,2	44,3	45,3
Dívida	8,8	6,2	5,4	8,8	8,5	8,2	5,9	5,4	6,1	6,8	5,8	8,6	12,2	8,8	11,9	12,0	12,1	14,3	13,2	12,9
Investimento	3,6	4,2	4,3	2,4	3,6	2,7	5,2	5,3	4,6	5,1	5,5	4,4	6,1	8,1	4,3	1,3	1,8	4,6	4,7	3,1
Transf. Cor. Empresas	13,2	14,4	14,7	14,8	16,6	13,9	13,1	15,7	14,6	13,2	12,2	13,2	13,2	18,0	14,3	12,6	6,2	1,5	2,1	1,3
Transf. Cor. Municípios	16,1	15,5	15,9	16,1	16,6	16,4	16,6	14,5	14,8	17,9	17,6	18,1	15,3	12,4	16,3	20,2	21,3	19,7	18,9	19,3
Transf. Capit. Empresas	13,8	14,9	15,8	14,6	14,4	15,6	16,3	14,4	17,9	14,9	16,5	14,6	13,4	12,9	12,1	9,7	5,1	0,0	3,3	3,4
Transf. Capit. Municípios	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7	0,4	0,4	0,2	0,5	0,9	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3

Fonte: Tabela B.

Tabela E
Estado de São Paulo – Evolução das Despesas

	Reais dez./1995			
	<i>1980/1984</i>	<i>1985/1990</i>	<i>1991/1994</i>	<i>1995/1999</i>
Despesas com Pessoal	5.368,00	8.030,00	7.299,75	12.616,00
% do total dos gastos	34,70%	32,50%	25,8	41,70%
Investimentos	496,6	1.214,60	1.712,50	950,6
% do total dos gastos	3,2	4,9	6	3,00%
Despesas Financeiras	1.343,00	1.547,00	2.921,50	3.910,00
% do total dos gastos	8,70%	6,20%	10,30%	12,90%
Média dos gastos nos períodos	15.449,30	24.673,60	28.262,75	30.231,80

Fonte: Tabela B.

Tabela F
São Paulo – Execução Orçamentária

Reais 1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receita Total	17.405,20	16.566,40	17.076,5	13.365,40	13.874,80	17.440,90	24.071,60	21.922,40	20.425,10	25.822,50	26.049,50	23.218,70	22.900,90	25.319,20	22.858,80	27.509,20	28.848,60	30.859,00	32.747,00	30.667,10
Receitas Correntes	15.477,30	14.241,20	15.114,90	12.812,70	12.702,60	16.096,40	21.991,50	20.128,90	19.154,60	23.943,50	23.702,40	20.575,40	18.751,80	17.286,10	19.599,90	24.759,60	25.963,90	27.267,60	29.127,80	27.487,40
Receitas de Capital	1.927,90	2.352,20	1.961,50	552,7	1.172,10	1.344,50	2.080,10	1.793,40	1.270,50	1.879,10	2.347,20	2.643,30	4.149,10	8.033,10	3.258,90	2.749,60	2.884,40	3.591,60	3.618,90	3.179,80
Operações Crédito	1.240,90	1.692,40	1.160,80	540,2	1.167,60	1.333,40	1.865,80	1.787,30	1.267,10	1.869,60	2.346,60	2.596,30	4.137,80	3.187,50	2.157,80	2.722,00	2.882,00	3.541,00	296,20	265,00
Transf. da União	686,90	632,50	800,6	12,4	4,5	9,3	30,6	6,1	0,4	0	0	1,8	1,4	0	0	0	2,70	29,40	0	5,70
Alienação bens	55,9	269,6	373,3	22,9	3,6	1,7	183,5	1,4	0	9,4	0,6	45	9,7	4.845,20	1.100,00	18,8	0	0	3.486,00	2.889,30
Receita Disponível	12.414,40	11.281,20	11.875,20	10.368,90	10.267,20	13.092,70	17.830,00	16.580,00	14.511,70	17.530,10	16.998,50	15.549,10	14.400,60	13.016,20	14.506,00	19.040,90	19.733,00	20.897,10	22.254,70	21.146,20
Oper. Crédito/Rec. Disponível	10,00	15,00	9,77	5,21	11,37	10,18	10,46	10,78	8,73	10,67	13,80	16,70	28,73	24,49	14,88	14,30	14,60	16,94	1,33	1,25
Despesa Total	17.307,90	16.814,00	17.441,00	14.657,10	14.384,30	17.691,80	24.183,10	23.627,50	23.361,20	28.214,90	30.966,30	26.022,10	27.399,90	31.802,90	27.828,70	28.299,90	28.850,70	30.664,50	32.679,50	30.667,10
Despesas Correntes	13.020,00	12.813,20	13.291,30	11.262,60	11.009,50	13.539,00	17.904,50	18.028,50	17.142,70	20.525,70	22.297,60	18.888,60	19.433,50	22.946,10	20.201,60	22.101,10	23.798,90	25.995,40	27.727,70	26.236,70
Despesa Operacional	12.887,40	13.082,10	13.657,90	10.969,90	10.738,30	13.266,20	18.614,90	18.825,50	18.374,60	21.042,50	23.607,70	18.959,50	19.818,20	24.897,90	19.736,30	19.167,90	19.123,00	20.104,00	22.021,60	20.688,60
Pessoal	6.231,50	6.091,50	6.228,20	5.316,90	4.705,70	6.002,20	8.493,00	8.537,30	6.959,70	8.316,10	9.700,40	7.609,90	7.086,90	6.786,00	6.883,50	8.887,60	12.272,30	13.565,70	14.474,70	13.886,90
Investimentos	619,9	711,70	747,10	356,6	512,6	472,8	1.245,60	1.252,30	1.066,60	1.425,00	1.687,70	1.139,10	1.661,60	2.574,30	1.199,20	361,2	515,7	1.395,70	1.528,80	951,90
Transf. as Empresas (corrente)	2.284,80	2.422,80	2.562,80	2.169,80	2.394,70	2.458,40	3.178,20	3.714,40	3.415,30	3.720,10	3.785,90	3.425,10	3.619,60	5.733,60	3.992,20	3.557,50	1.795,00	461,00	700,40	410,60
Transf. as Empresas (capital)	2.391,50	2.510,00	2.760,30	2.137,40	2.069,30	2.752,80	3.948,00	3.396,10	4.183,60	4.195,70	5.098,60	3.802,60	3.658,80	4.114,30	3.366,60	2731,6	1.469,70	197,1	1.062,20	1.051,60
Outras despesas	1.359,70	1.346,10	1.359,50	989,20	1.056,00	1.580,00	1.750,10	1.925,40	2.749,40	3.385,60	3.335,10	2.982,80	3.791,30	5.689,70	4.294,80	3.630,00	3.070,30	4.484,50	4.255,50	4.387,60
Despesa não Operacional	4.420,50	3.731,90	3.783,10	3.687,20	3.646,00	4.425,60	5.568,20	4.802,00	4.986,60	7.172,40	7.358,60	7.062,60	7.581,70	6.905,00	8.092,40	9.132,00	9.727,70	10.560,50	10.657,90	9.978,50
Juros e Encargos	399,8	373,80	395,30	439,4	472,8	607,8	521,5	475,8	575,1	98,5	149,6	352,1	849	966,9	584,2	368,1	565,5	630,00	2.206,30	1.751,60
Amortizações	1.125,20	675,00	540,30	847,6	746,3	851,8	912,1	797,2	839,1	1.819,10	1.637,10	1.889,50	2.489,10	1.820,90	2.736,30	3.036,40	2.931,30	3.760,00	2.103,20	2.208,00
Transf. a Municípios (corrente)	2.793,20	2.608,70	2.779,00	2.359,90	2.381,60	2.903,40	4.009,70	3.427,20	3.449,70	5.046,10	5.436,60	4.704,90	4.183,90	3.956,10	4.534,30	5.703,60	6.158,00	6.054,20	6.191,90	5.931,10
Transf. a Municípios (capital)	102,3	74,40	68,50	40,3	45,3	62,6	124,9	101,8	122,7	208,7	135,3	116,1	59,7	161,1	237,6	23,9	72,9	116,3	156,50	87,80
Deficit/Superávit	97,30	-247,60	-364,50	-1.291,70	-509,50	-250,90	-111,50	-1.705,10	-2.936,10	-2.392,40	-4.916,80	-2.803,40	-4.499,00	-6.483,70	-4.969,90	-790,70	-2,10	194,50	67,50	0,00
Deficit/Receita Disponível	0,78	-2,19	-3,07	-12,46	-4,96	-1,92	-0,63	-10,28	-20,23	-13,65	-28,92	-18,03	-31,24	-49,81	-34,26	-4,15	-0,01	0,93	0,30	0,00
Receita Própria Líquida	13.268,80	12.190,90	13.068,20	10.425,00	10.280,30	13.141,50	18.071,20	16.606,10	15.585,60	18.698,10	18.131,00	15.801,40	14.519,50	18.014,50	15.929,10	19.059,70	19.735,70	21.147,50	26.102,40	24.383,20
Poupança Corrente	3.042,00	1.986,40	2.555,90	1.522,30	1.652,40	2.505,90	4.176,40	2.004,80	1.892,60	3.218,50	1.270,00	1.617,70	-730,10	-975,50	261,80	2.662,20	2.094,80	1.206,30	4.566,60	4.077,60
Índice Poupança Corrente	22,93	16,29	19,56	14,60	16,07	19,07	23,11	12,07	12,14	17,21	7,00	10,24	(5,03)	(5,42)	1,64	13,97	10,61	5,70	17,49	16,72
Receita Própria Líquida	13.268,80	12.190,90	13.068,20	10.425,00	10.280,30	13.141,50	18.071,20	16.606,10	15.585,60	18.698,10	18.131,00	15.801,40	14.519,50	18.014,50	15.929,10	19.059,70	19.735,70	21.147,50	26.102,40	24.383,20
Despesa Operacional	12.887,40	13.082,10	13.657,90	10.969,90	10.738,30	13.266,20	18.614,90	18.825,50	18.374,60	21.042,50	23.607,70	18.959,50	19.818,20	24.897,90	19.736,30	19.167,90	19.123,00	20.104,00	22.021,60	20.688,60
Resultado Operacional (Primário)	381,40	-891,20	-589,70	-544,90	-458,00	-124,70	-543,70	-2.219,40	-2.789,00	-2.344,40	-5.476,70	-3.158,10	-5.298,70	-6.883,40	-3.807,20	-108,20	612,70	1.043,50	4.080,80	3.694,60
Resultado Oper. (- Alienação Bens)	325,50	-1.160,80	-963,00	-567,80	-461,60	-126,40	-727,20	-2.220,80	-2.789,00	-2.353,80	-5.477,30	-3.203,10	-5.308,40	-11.728,60	-4.907,20	-127,00	612,70	1.043,50	594,80	805,30
Resultado Primário/PIB						-0,06	-0,24	-0,95	-1,21	-0,99	-2,45	-1,42	-2,45	-2,99	-1,56	-0,04	0,23	0,38	1,50	0,00
Resultado Orçamentário	-1.143,60	-1.940,00	-1.525,30	-1.831,90	-1.677,10	-1.584,30	-1.977,30	-3.492,40	-4.203,20	-4.262,00	-7.263,40	-5.399,70	-8.636,80	-9.671,20	-7.127,70	-3.512,70	-2.884,10	-3.346,50	-228,70	-265,00
PIB Paulista						211.257,50	225.892,40	232.490,80	230.999,90	235.776,90	223.256,40	222.182,90	216.627,30	230.021,40	243.687,60	255.086,90	261.840,90	271.890,40	272.746,40	

Receita Disponível = Receita Total - (Transf. Convênios + Op. de Crédito + Alienação Bens + Transf. Municípios)

Poupança Corrente = RPL - Despesas Correntes (exceto Transf. Municípios)

RPL = Receita Total - Op. Crédito - Transf. Municípios

Receita Disponível = Receita Total - (Transf. Convênios + Op. de Crédito + Alienação Bens + Transf. Municípios)

Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo/Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela G
Estado de São Paulo – Despesas por função 1980/99

Reais dez./95

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Desp. Total	17.307,90	16.814,00	17.441,00	14.657,10	14.384,30	17.691,80	24.183,10	23.627,50	23.361,20	28.214,90	30.966,30	26.022,10	27.399,90	31.802,90	27.828,70	28.299,90	28.850,70	30.664,50	32.679,50	30.667,10
Educação	3.839,00	3.729,30	3.821,60	3.031,90	2.912,00	3.648,50	4.693,30	4.894,40	4.170,00	5.102,80	5.587,90	4.618,50	4.658,00	4.469,00	4.315,40	4.480,40	4.859,70	4.812,40	5.102,10	4.857,80
Saúde	1.407,70	1.313,10	1.403,50	1.267,10	980,20	1.396,50	1.928,50	2.195,80	3.256,80	4.281,00	3.824,70	3.222,20	2.870,10	2.763,00	2.833,40	2.748,70	1.760,00	2.109,30	2.360,70	2.243,10
Habitação	64,10	29,80	28,90	135,20	64,70	51,20	152,00	129,30	223,30	238,30	227,10	530,10	605,80	454,40	541,00	569,30	495,20	615,70	413,50	396,20
Assist./Previd.	1.771,60	1.803,60	1.900,70	1.713,90	1.626,80	2.259,10	3.477,90	3.636,30	2.815,50	3.075,60	3.716,30	2.885,00	2.782,80	2.889,10	2.839,50	3.511,10	4.060,00	4.869,00	5.999,00	5.660,50
Área Social	7.082,40	6.875,80	7.154,70	6.148,10	5.583,70	7.355,30	10.251,70	10.855,40	10.465,60	12.697,90	13.356,00	11.225,80	10.916,70	10.575,50	10.528,90	11.309,30	11.175,20	12.406,00	13.875,20	13.157,80
Composição das Despesas																				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Educação	54,20	54,24	53,41	49,31	52,15	49,60	45,78	45,09	39,84	40,19	41,84	41,14	42,67	42,26	40,99	39,62	43,49	38,79	36,77	36,92
Saúde	19,88	19,10	19,62	20,61	17,55	18,99	18,81	20,23	31,12	33,71	28,64	28,70	26,29	26,13	26,91	24,30	15,75	17,00	17,01	17,05
Habitação	0,91	0,43	0,40	2,20	1,16	0,70	1,48	1,19	2,13	1,88	1,70	4,72	5,55	4,30	5,14	5,03	4,43	4,96	2,98	3,01
Assist./Previd.	25,01	26,23	26,57	27,88	29,13	30,71	33,93	33,50	26,90	24,22	27,82	25,70	25,49	27,32	26,97	31,05	36,33	39,25	43,24	43,02
Área Social	40,92	40,89	41,02	41,95	38,82	41,57	42,39	45,94	44,80	45,00	43,13	43,14	39,84	33,25	37,83	39,96	38,73	40,46	42,46	42,91
Dívida/D.T.	8,80	9,00	5,40	8,80	8,50	8,20	6,00	5,40	6,10	6,80	5,80	8,80	12,00	8,80	12,10	12,00	12,1	14,30	13,20	12,90

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo/Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (vários anos).

Tabela H
Contas Regionais: Produto Interno Bruto
1- Produto Interno Bruto a Preço de Mercado Total e per capita e População Residente
Estado de São Paulo – 1985/98

Anos	PIB Total				População Residente (4)	PIB Per Capita			
	Preço Corrente (1)	Preço de 1998 (2)	Variação Real Anual (%)	Índice Real (3)		Preço Corrente (1)	Preço de 1998 (2)	Variação Real Anual (%)	Índice Real (3)
1985	170	250.965.637	-	100,00	28.014.784	0,00000609	8.958,33	-	100,00
1986	442	268.351.406	6,93	106,93	28.624.170	0,00001545	9.374,99	4,65	104,65
1987	1.502	276.190.007	2,92	110,05	29.224.852	0,00005138	9.450,52	0,81	105,49
1988	11.608	274.418.851	(0,64)	109,35	29.813.099	0,00038936	9.204,64	(2,60)	102,75
1989	173.516	280.093.747	2,07	111,61	30.386.139	0,00571038	9.217,81	0,14	102,90
1990	4.275.248	265.219.836	(5,31)	105,68	30.945.297	0,13815500	8.570,60	(7,02)	95,67
1991	21.251.501	263.944.645	(0,48)	105,17	31.490.645	0,67485124	8.381,68	(2,20)	93,56
1992	227.461.677	257.344.764	(2,50)	102,54	32.047.865	7,09756102	8.030,01	(4,20)	89,64
1993	4.916.925.069	273.256.469	6,18	108,88	32.603.058	150,81177568	8.381,31	4,37	93,56
1994	119.252.308.513	289.491.340	5,94	115,35	33.148.808	3.597,48406377	8.733,08	4,20	97,49
1995	229.196.367.330	303.033.340	4,68	120,75	33.686.397	6.608,28551242	8.995,72	3,01	100,42
1996	272.034.909.104	311.056.879	2,65	123,94	34.220.171	7.949,54850180	9.089,87	1,05	101,47
1997	308.892.569.846	322.995.148	3,84	128,70	34.752.225	8.888,42570069	9.294,23	2,25	103,75
1998	324.012.119.544	324.012.120	0,31	129,11	35.284.072	9.182,95710154	9.182,96	(1,20)	102,51

(1) Em reais;

(2) Em mil reais;

(3) Base: 1985 = 100;

(4) População de 1º de julho de cada ano, estimada pelo IBGE

Fonte: Fundação SEADE/Fundação IBGE.

ANEXO – PARTE II

Tabela A
Estado de São Paulo – Finanças Públicas Municipais – Evolução das Receitas

	Reais dez./1996											
	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(6)	1996	1997
Receita Total	7.374.824,20	5.902.137,80	8.103.945,40	10.050.051,50	10.940.983,50	12.453.781,70	10.891.753,20	11.140.234,90	11.385.480,30	16.646.804,90	16.858.590,00	16.577.800,00
Receita Disponível	6.603.634,40	5.365.918,60	6.602.512,00	9.668.227,00	10.637.283,50	11.713.076,30	10.530.864,00	10.335.988,00	10.724.803,60	14.631.004,00	15.812.066,00	15.546.540,00
Transferência Total	3.542.618,00	3.078.354,50	4.146.882,20	5.500.544,20	6.826.837,00	6.518.745,80	5.468.524,50	5.595.487,70	6.121.268,80	8.483.710,50	8.767.228,00	8.522.642,00
Receita Tributária	2.406.581,10	1.727.216,50	1.541.918,40	1.611.936,30	2.505.544,60	3.401.663,10	2.851.274,50	2.261.512,90	3.057.081,30	4.551.775,70	5.060.626,00	5.071.318,60
Operações de Crédito	771.208,00	536.232,30	1.501.400,00	381.800,00	303.717,00	740.700,00	361.000,00	804.409,00	660.675,00	2.015.800,00	1.046.524,00	1.031.260,00
Despesa Total	7.534.031,3	6.320.366,5	10.482.700,4	10.794.690,2	13.271.699,2	13.767.967,6	13.025.603,2	12.382.400,3	13.014.242,7	17.520.150,0	19.680.818,0	17.510.188,7
Despesas Correntes	4.672.379,3	4.614.115,5	6.793.746,2	8.268.501,3	9.286.953,3	10.050.330,1	9.990.280,7	9.474.046,0	9.313.724,9	12.200.823,4	14.128.121,0	14.061.665,6
Déficit	(159.207,10)	(418.228,70)	(2.378.755,00)	(744.638,70)	(2.330.715,70)	(1.314.185,90)	(2.133.850,00)	(1.242.165,40)	(1.628.762,40)	(873.345,10)	(2.822.228,00)	(932.388,70)
Déficit/Receita Disponível	-2,41	-7,79	-36,03	-7,70	-21,91	-11,22	-20,26	-12,02	-15,19	-5,97	-17,85	-6,00
Op. Crédito/Rec. Disponível	11,68	9,99	22,74	3,95	2,86	6,32	3,43	7,78	6,16	13,78	6,62	6,63
Poupança Corrente	1.931.255,12	751.803,13	(191.234,16)	1.399.725,68	1.350.330,25	1.662.746,20	540.583,30	861.942,04	1.411.078,75	2.430.180,57	1.683.945,00	1.484.874,40
Índice Poupança Corrente	29,25	14,01	(2,90)	14,48	12,69	14,20	5,13	8,34	13,16	16,61	10,65	9,55
Transferência da União	519.772,30	572.430,80	1.003.696,50	1.025.859,40	1.330.670,40	1.363.461,30	1.229.156,70	1.351.094,70	1.225.297,70	1.720.446,00	1.917.497,00	2.042.096,60
FPM	184.318,30	385.632,90	689.889,60	728.888,70	1.038.465,20	908.092,10	952.637,80	972.698,80	885.294,90	1.165.076,10	1.196.937,00	1.209.752,00
Transf. União/Rec. Disponível	7,9%	10,7%	15,2%	10,6%	12,5%	11,6%	11,7%	13,1%	11,4%	11,8%	12,1%	13,1%
Transferência do Estado	3.022.845,70	2.505.922,00	3.140.697,70	4.471.846,10	5.018.756,00	4.789.802,00	4.219.069,90	3.990.102,10	4.569.052,40	6.763.264,00	6.582.446,00	6.480.546,30
ICM	2.865.779,40	2.330.012,00	2.666.140,00	3.992.788,10	4.801.506,00	4.387.772,60	3.893.268,40	3.634.213,90	4.275.313,50	5.619.721,80	5.503.165,00	5.335.208,50
Transf. Estado/Rec. Disponível	45,8%	46,7%	47,6%	46,3%	47,2%	40,9%	40,1%	38,6%	42,6%	46,2%	41,6%	41,7%
Transf. União/ Transf. Total	14,7%	18,6%	24,2%	18,7%	19,5%	20,9%	22,5%	24,1%	20,0%	20,3%	21,9%	24,0%
Transf. Estado/Transf. Total	85,3%	81,4%	75,7%	81,3%	73,5%	73,5%	77,2%	71,3%	74,6%	79,7%	75,1%	76,0%
Rec. Tributária/Rec. Disponível	36,4%	32,2%	23,4%	16,7%	23,6%	29,0%	27,1%	21,9%	28,5%	31,1%	32,0%	32,6%
IPTU	977.571,50	522.282,20	297.597,60	181.996,60	524.937,90	1.112.674,40	616.622,60	456.274,00	727.468,60	1.516.946,80	1.721.606,00	1.660.736,00
IPTU/Receita Tributária	40,6%	30,2%	19,3%	11,3%	21,0%	32,7%	21,6%	20,2%	23,8%	33,3%	34,0%	32,7%
IPTU/n° de contribuintes	...	0,01	0,03	...	0,05	0,10	...	...	...	...	...	...
ISS	821.967,50	796.054,20	1.012.345,70	1.004.180,00	1.350.709,80	1.346.570,60	1.270.017,40	1.032.421,40	1.287.861,50	1.694.814,30	1.945.169,00	2.031.068,80
ISS/Receita Tributária	34,2%	46,1%	65,7%	62,3%	53,9%	39,6%	44,5%	45,7%	42,1%	37,2%	38,4%	40,1%
ISS/n° de contribuintes	...	...	0,71	...	...	0,34	...	...	...	...	...	...
Receita Tributária p/ Capita	96,50	63,60	52,20	53,50	81,40	108,20	89,00	69,50	92,50	135,60	148,5	...
IPTU p/ Capita	39,20	19,20	10,10	6,00	17,10	35,40	19,20	14,00	22,00	45,20	50,5	...
ISS p/ Capita	33,00	29,30	34,30	33,30	43,90	42,80	39,70	31,70	38,90	50,50	57,1	...

Poupança Corrente = Receita Disponível - Despesas Correntes

Índice Poupança Corrente = Poupança Corrente/Receita Disponível

Receita Disponível = Despesa Total - Op. Crédito

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela B
Região Metropolitana de São Paulo – Finanças Públicas Municipais

Variáveis/Anos	Reais dez./1996											
	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Total	4.614.792,5	3.453.931,5	4.606.935,0	5.652.585,0	5.948.309,4	7.180.867,2	6.327.289,0	6.305.513,2	6.419.534,0	9.569.275,1	9.336.331,0	9.325.098,5
Receita Disponível	4.062.371,4	3.001.876,6	3.444.233,4	5.308.691,1	5.664.709,0	6.554.467,0	6.017.125,0	5.531.729,0	5.800.616,0	7.605.135,0	8.495.497,0	8.484.264,0
Transferência Total	1.968.931,9	1.523.911,9	1.827.181,3	2.601.903,5	3.138.450,4	3.072.998,7	2.624.186,9	2.459.621,6	2.773.730,5	3.758.167,4	3.919.713,0	3.806.203,8
Transferências/Rec. Disponível	48,5%	50,8%	53,1%	49,0%	55,4%	46,9%	43,6%	44,5%	47,8%	49,4%	46,1%	44,9%
Operações de Crédito	552.421,10	452.054,90	1.162.701,70	343.894,00	283.616,70	626.383,20	310.162,50	773.784,30	618.918,40	1.964.373,90	840.834,80	991.704,20
Receita Tributária	1.680.674,7	1.215.275,5	1.104.763,0	1.131.252,5	1.762.275,9	2.293.252,9	1.917.714,8	1.574.289,7	2.214.870,2	2.957.013,6	3.337.964,0	3.406.393,0
Despesa Total	4.702.880,6	3.830.088,2	6.179.938,3	6.251.752,0	7.510.076,5	7.899.388,7	7.580.235,3	6.850.820,8	7.432.163,7	9.613.300,8	11.147.261,0	10.004.663,1
Despesas Correntes	2.819.425,8	2.727.780,0	3.921.839,6	4.690.162,4	5.078.610,6	5.737.548,9	5.635.201,0	5.053.917,0	4.943.704,0	6.038.543,5	7.198.424,0	7.342.188,9
Déficit	(88.088,1)	(376.156,7)	(1.573.003,3)	(599.167,0)	(1.561.767,1)	(718.521,5)	(1.252.946,3)	(545.307,6)	(1.012.629,7)	(44.025,7)	(1.810.930,0)	(679.564,6)
Déficit/Receita Disponível	(2,17)	(12,53)	(45,67)	(11,29)	(27,57)	(10,96)	(20,82)	(9,86)	(17,46)	(0,58)	(21,32)	(8,01)
Op. Crédito/ Receita Disponível	13,60	15,06	33,76	6,48	5,01	9,56	5,15	13,99	10,67	25,83	9,90	11,69
Poupança Corrente	1.242.945,6	274.096,6	(477.606,2)	618.528,7	586.098,4	816.918,1	381.924,0	477.812,0	856.912,0	1.566.591,5	1.297.073,0	1.142.075,1
Ind. Poupança Corrente	30,6	9,1	(13,9)	11,7	10,3	12,5	6,3	8,6	14,8	20,6	15,3	13,5
Transferência da União	122.003,9	138.224,4	253.100,9	275.336,5	331.459,9	420.823,9	306.785,3	326.052,2	351.022,6	460.436,8	504.531,0	475.361,7
FPM	16.085,4	54.676,0	96.213,6	101.999,9	135.969,5	122.595,6	144.267,4	160.518,8	141.243,0	178.656,8	184.748,0	181.598,0
Transf. União/Rec. Disponível	3,0%	4,6%	7,3%	5,2%	5,9%	6,4%	5,1%	5,9%	6,1%	6,1%	5,9%	5,6%
Transferencia do Estado	1.846.928,7	1.385.408,4	1.574.080,4	2.326.080,2	2.688.520,9	2.569.682,6	2.532.404,7	2.061.330,3	2.336.380,0	3.221.074,6	3.415.180,0	3.330.841,7
ICM	1.781.356,5	1.325.563,7	1.448.392,2	2.222.356,0	2.606.407,7	2.353.226,5	2.081.356,6	1.944.303,7	2.195.996,0	2.720.300,9	2.793.610,0	2.647.908,6
Transf. Estado/Rec. Disponível	45,5%	46,2%	45,7%	43,8%	47,5%	39,2%	42,1%	37,3%	40,3%	42,4%	40,2%	39,3%
Transf. União/ Transf. Total	2,6%	4,0%	5,5%	4,9%	5,6%	5,9%	4,8%	5,2%	5,5%	4,8%	5,4%	5,1%
Transf. Estado/Transf. Total	93,8%	90,9%	86,1%	89,4%	85,7%	83,6%	96,5%	83,8%	84,2%	85,7%	87,1%	87,5%
Rec. Tributária/Rec. Disponível	41,4%	40,5%	32,1%	21,3%	31,1%	35,0%	31,9%	28,5%	38,2%	38,9%	39,3%	40,1%
IPTU	708.386,0	340.822,4	186.290,4	117.900,4	338.410,8	708.490,4	305.267,8	276.684,4	488.871,0	811.906,2	941.289,00	929.514,1
IPTU/Receita Tributária	42,1%	28,0%	16,9%	10,4%	19,2%	30,9%	15,9%	17,6%	22,0%	27,5%	28,1%	
IPTU/n° de contribuintes	...	0,09	0,05	0,03	0,09	0,18	...	...	...	...	...	
ISS	624.334,5	638.394,9	781.051,7	774.104,7	1.060.460,4	1.030.301,9	981.288,9	810.422,1	981.149,8	1.288.674,8	1.491.909,00	1.549.030,0
ISS/Receita Tributária	37,1%	52,5%	70,7%	68,4%	60,2%	44,9%	51,2%	51,5%	44,3%	43,6%	44,6%	
ISS/n° de contribuintes	...	...	1,15	1,11	1,40	0,34	...	...	...	...	...	
Receita Tributária p/ Capita	133,90	89,90	76,00	76,40	116,80	142,90	122,70	99,30	137,60	181,20	20150,0%	
IPTU p/ Capita	56,40	25,20	12,80	8,00	22,40	46,10	19,50	17,50	30,30	49,70	56,80	
ISS p/ Capita	49,70	47,20	53,70	52,30	70,30	67,00	62,80	51,10	61,00	78,90	90,00	

Poupança Corrente = Receita Disponível - Despesas Correntes

Índice Poupança Corrente = Poupança Corrente/Receita Disponível

Receita Disponível = Despesa Total - Op. Crédito

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela C

Interior do Estado de São Paulo – Finanças Públicas Municipais – Evolução das Receitas

Reais dez./1996

Varáveis/Anos	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Total	2.760.031,70	2.448.206,30	3.497.010,40	4.397.466,50	4.992.674,10	5.272.914,50	4.564.464,00	4.834.721,70	4.965.946,30	7.077.529,80	7.522.259,00	7.252.702,00
Receita Disponível	2.541.263,10	2.364.042,00	3.158.278,60	4.359.535,90	4.972.574,50	5.158.609,30	4.513.739,00	4.804.259,00	4.924.187,60	7.025.869,00	7.316.569,00	7.062.276,00
Transferência Total	1.573.686,10	1.554.442,60	2.319.700,90	2.898.640,70	3.688.386,60	3.445.747,10	2.844.337,60	3.135.866,10	3.347.537,50	4.725.543,10	4.847.515,00	4.636.439,00
Transferências/Rec. Disponível	61,9%	65,8%	73,4%	66,5%	74,2%	66,8%		70,6%	70,6%	67,3%	67,8%	65,7%
Operações de Crédito	218.786,90	84.177,40	338.698,3000	37.906,00	20.100,30	114.316,80	50.837,50	30.624,70	41.756,60	51.426,10	205.689,20	39.555,80
Despesa Total	2.831.150,70	2.490.278,30	4.302.762,10	4.542.938,20	5.761.622,70	5.868.578,90	5.445.367,90	5.531.579,50	5.582.079,00	7.906.849,20	8.533.557,00	7.505.525,00
Despesas Correntes	1.852.953,50	1.886.335,47	2.871.906,55	3.578.338,91	4.208.342,65	4.312.781,23	4.355.079,74	4.420.129,01	4.370.020,84	6.162.279,94	6.929.697,00	6.719.476,70
Déficit	(71.119,00)	(42.072,00)	(805.751,70)	(145.471,70)	(768.948,60)	(595.664,40)	(880.903,90)	(696.857,80)	(616.132,70)	(829.319,40)	(1.011.298,00)	(252.823,00)
Deficit/Receita Disponível	-2,80	-1,78	-25,51	-3,34	-15,46	-11,55	-19,52	-14,51	-12,51	-11,80	-13,82	-3,58
Op. de Crédito/Receita Disponível	8,61	3,56	10,72	0,87	0,40	2,22	1,13	0,64	0,85	0,73	2,81	0,56
Poupança Corrente	688.309,60	477.706,53	286.372,05	781.196,99	764.231,85	845.828,07	158.659,26	384.129,99	554.166,76	863.589,06	386.872,00	342.799,30
Índice de Poupança Corrente	27,09	20,21	9,07	17,92	15,37	16,40	3,52	8,00	11,25	12,29	5,29	4,85
Transferência da União	397.768,40	434.206,40	750.595,60	750.522,90	999.210,50	942.637,40	922.371,70	1.116.067,00	904.275,10	1.260.009,20	1.412.966,00	1.566.734,90
FPM	168.232,90	330.956,90	597.676,00	626.888,80	902.495,70	785.496,50	808.370,40	812.180,00	744.051,40	986.419,30	1.012.189,00	1.028.339,00
Transf. União/Rec. Disponível	16%	18%	24%	17%	20%	18%	20%	23%	18%	18%	19%	22%
Transferência do Estado	1.175.917,70	1.120.514,00	1.566.617,30	2.145.765,90	2.330.235,10	2.220.119,40	1.686.665,10	2.019.796,80	2.232.672,40	3.256.756,60	3.167.266,00	3.149.704,60
ICM	1.084.422,90	1.004.448,30	1.217.747,80	1.770.432,10	2.195.098,30	2.034.546,10	1.811.911,80	1.689.910,20	2.079.317,50	2.899.420,90	2.709.555,00	2.687.299,90
Transf. Estado/Rec. Disponível	46,3%	47,4%	49,6%	49,2%	46,9%	43,0%	37,4%	42,0%	45,3%	46,4%	43,3%	44,6%
Transf. União/Transf. Total	25,3%	27,9%	32,4%	25,9%	27,1%	27,4%	32,4%	35,6%	27,0%	26,7%	29,1%	33,8%
Transf. Estado/Transf. Total	74,7%	72,1%	67,5%	74,0%	63,2%	64,4%	59,3%	64,4%	66,7%	68,9%	65,3%	67,9%
Receita Tributária	725.906,40	511.941,00	437.155,40	480.683,80	743.268,70	1.108.410,20	933.559,70	687.223,20	842.211,10	1.594.762,10	1.722.662,00	1.664.925,00
Rec. Tributária/Rec. Disponível	28,6%	21,7%	13,8%	11,0%	14,9%	21,5%	20,7%	14,3%	17,1%	22,7%	23,5%	23,6%
IPTU	269.185,50	181.459,80	111.307,20	64.096,20	186.527,10	404.184,00	311.354,80	179.589,60	238.597,60	705.040,60	780.317,00	731.221,90
IPTU/Receita Tributária	37,1%	35,4%	25,5%	13,3%	25,1%	36,5%	33,4%	26,1%	28,3%	44,2%	45,3%	
IPTU/nº de contribuintes	...	(0,08)	(0,02)	...	(0,04)	(0,08)	...	...	...	...	...	
ISS	197.633,00	157.659,30	231.294,00	230.075,30	290.249,40	316.268,70	288.728,50	221.999,30	306.711,70	406.139,50	453.260,00	482.038,60
ISS/Receita Tributária	27,2%	30,8%	52,9%	47,9%	39,1%	28,5%	30,9%	32,3%	36,4%	25,5%	25,6%	
ISS/nº de contribuintes	...	...	(0,44)	...	...	-	...	...	...	...	...	
Receita Tributária p/ Capita	58,50	37,50	29,10	31,30	47,40	68,90	56,90	41,20	49,60	92,50	98,30	
IPTU p/ Capita	21,70	13,40	7,40	4,20	11,80	25,10	18,90	10,80	14,00	40,90	44,50	
ISS p/ Capita	15,90	11,60	15,50	15,00	18,40	19,68	17,60	13,30	18,00	23,20	25,80	

Poupança Corrente = Receita Disponível - Despesas Correntes

Índice Poupança Corrente = Poupança Corrente/Receita Disponível

Receita Disponível = Despesa Total - Op. Crédito

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela D
Finanças Públicas Municipais – Gasto Total

Reais dez./1996

Total dos Municípios	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Despesa Total	7.534.031,3	6.320.366,5	10.482.700,4	10.794.690,2	13.271.699,2	13.767.967,6	13.025.603,2	12.382.400,3	13.014.242,7	17.520.150,0	19.680.818,0	17.510.188,7
Pessoal	2.147.178,1	2.023.743,7	2.824.588,3	3.838.067,7	4.311.813,6	4.527.974,3	4.089.284,6	3.849.059,5	3.687.401,3	5.185.802,9	5.718.490,0	5.634.072,4
Serviço de Terceiros	1.040.921,0	979.750,2	1.758.028,9	1.707.530,9	2.494.525,5	2.724.762,2	2.935.174,7	2.692.661,1	2.851.076,7	3.679.047,2	4.637.628,0	4.377.967
Material de Consumo	490.966,6	565.897,7	797.583,2	967.947,7	1.133.203,8	1.007.275,9	1.076.033,2	1.011.480,8	1.041.069,5	1.101.034,3	1.017.681,0	899.054
Investimentos	2.062.066,5	1.065.888,3	3.198.110,7	1.756.963,7	2.897.599,4	2.878.764,4	2.642.960,7	2.426.419,8	2.736.202,8	3.983.163,4	4.225.736,0	1.871.793
Encargos/ Amort.	785.104,8(1)	856.631,5	978.650,4	1.012.883,1	629.780,6	608.651,8	357.132,3	635.560,9	1.127.619,3	1.474.643,0	1.346.969,0	1.525.699
Total da Dívida	3.966.027,3(1)	-	11.184.320,9	13.273.537,6	8.963.243,0	9.946.143,3	-	-	-	-	-	-
Educação	1.007.847,9	794.914,7	1.433.625,3	1.923.407,1	2.491.486,6	2.725.640,6	2.468.550,6	2.073.555,4	2.185.717,3	3.283.446,4	3.343.674,0	3.597.571
Saúde	729.715,9	470.402,9	1.364.041,7	1.536.523,0	2.059.734,2	2.357.314,1	2.249.523,5	2.037.422,5	2.102.437,9	2.997.340,9	3.510.439,0	3.208.867
Habitação	1.740.065,2	1.225.787,7	2.101.740,4	1.730.081,5	2.475.178,6	2.428.545,1	2.210.668,2	1.896.352,0	2.031.243,4	2.735.528,4	2.917.865,0	2.592.824
Transporte	1.400.213,4	812.317,0	1.628.222,6	1.257.461,1	1.918.147,0	1.653.925,9	2.006.454,0	1.934.470,5	1.619.093,1	2.336.073,7	2.615.972,0	1.446.151
Assistência/Previdência	566.628,3	592.778,9	822.449,2	1.140.429,0	1.198.185,1	1.279.895,0	1.097.136,9	989.183,0	965.534,5	1.349.064,3	1.414.772,0	1.678.296,00
Total Desp. Sociais	5.444.470,7	3.896.201,2	7.350.079,2	7.587.901,7	10.142.731,5	10.445.320,7	10.032.333,2	8.930.983,4	8.904.026,2	12.701.453,7	13.802.722,0	12.523.709,00
Taxas de crescimento												
Total dos Municípios	1988/80	1984/80	1988/84	1989/88	1990/89	1990/88	1991/90	1993/90	1994/93	1995/94	1993/91	1993/92
Despesa Total	39,14	-16,1	65,9	3,0	22,9	26,6	3,7	-6,7	5,1	34,6	(10,06)	(4,94)
Pessoal	31,55	-5,7	39,6	35,9	12,3	52,7	5,0	-10,7	-4,2	40,6	(14,99)	(5,87)
Serviço de Terceiros	68,89	-5,9	79,4	-2,9	46,1	41,9	9,2	7,9	5,9	29,0	(1,18)	(8,26)
Material de Consumo	62,45	15,3	40,9	21,4	17,1	42,1	-11,1	-10,7	2,9	5,8	0,42	(6,00)
Investimentos	55,09	-48,3	200,0	-45,1	64,9	-9,4	-0,7	-16,3	12,8	45,6	(15,71)	(8,19)
Encargos/ Amort.	24,65(2)	9,1	14,2	3,5	-37,8	-35,6	-3,4	0,9	77,4	30,8	4,42	77,96
Total da Dívida	182,00(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taxas de crescimento												
Educação	42,25	-8,4	-	34,2	29,5	73,8	9,4	-16,8	5,4	50,2	-9,4	-16
Saúde	86,93	43,3	-	12,6	34,1	51,0	14,4	-1,1	3,2	42,6	-4,6	-9,4
Habitação	20,79	18,2	-	-17,7	43,1	17,8	-1,9	-23,4	7,1	34,7	-9	-14,2
Transporte	16,28	40,6	-	-22,8	52,5	17,8	-13,8	0,9	-16,3	44,3	21,3	-3,6
Assistência/Previdência	45,15	-18,0	-	38,7	5,1	45,7	6,8	-17,4	-2,4	39,7	-14,3	-9,8
Total Desp. Sociais	35,00	-	-	3,2	33,7	37,9	3,0	-11,0	-0,3	42,6	(-14,5)	-10,9

(1) ano de 1983; (2) período 1988/1983; (3) período 1986/88

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
População	24.953.238	27.139.455	29.517.218	30.144.000	30.783.000	31.436.000	32.022.000	32.611.000	33.212.000	33.812.000	34.407.000	35.010.000
População RMSP	12.549.856	13.513.431	14.545.582	14.815.205	15.089.744	15.369.305	15.615.100	15.867.500	16.131.120	16.394.230	16.658.200	16.932.600
População Interior	12.403.382	13.626.024	14.971.636	15.328.795	15.693.256	16.066.695	16.406.900	16.743.500	17.080.880	17.417.770	17.748.800	18.077.400
Despesas per capita	301,93	232,88	355,14	358,10	431,14	437,97	406,77	379,70	391,85	518,16	572,00	500,15
Desp. social per capita	218,19	143,56	249,01	251,72	329,49	332,27	313,30	273,86	268,10	375,65	401,16	357,72
Educação per capita	40,39	29,29	48,57	63,81	80,94	86,70	77,09	63,58	65,81	97,11	97,18	102,76
Saúde per capita	29,24	17,33	46,21	50,97	66,91	74,99	70,25	62,48	63,30	88,65	102,03	91,66
Habitação per capita	69,73	45,17	71,20	57,39	80,41	77,25	69,04	58,15	61,16	80,90	84,80	74,06
Transporte per capita	56,11	29,93	55,16	41,72	62,31	52,61	62,66	59,32	48,75	69,09	76,03	41,31
Assist. e Previd per capita	22,71	21,84	27,86	37,83	38,92	40,71	34,26	30,33	29,07	39,90	41,12	47,94
Investimento per capita	82,64	39,27	108,35	58,29	94,13	91,58	82,54	74,40	82,39	117,80	122,82	53,46

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela E
Finanças Públicas Municipais – Gasto Total – RMSP

Reais dez./1996

Total da RMSP	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Despesa Total	4.702.880,6	3.830.088,2	6.179.938,3	6.251.752,0	7.510.076,5	7.899.388,7	7.580.235,3	6.850.820,8	7.432.163,7	9.613.300,8	11.147.261,0	10.004.663,1
Pessoal	1.184.601,3	1.107.803,2	1.417.906,2	2.030.082,2	2.252.744,5	2.467.071,2	2.134.538,1	-	1.795.050,8	2.371.242,8	2.470.406,0	2.601.172,3
Serviço de Terceiros	694.049,0	611.546,9	1.163.682,5	1.031.949,3	1.529.476,6	1.611.376,7	1.782.335,3	-	1.639.094,5	1.940.477,0	2.700.129,0	2.624.968,5
Material de Consumo	226.128,4	247.153,4	311.845,5	390.271,5	478.542,8	403.007,1	452.276,4	-	399.903,6	384.827,3	341.616,0	320.974,1
Investimentos	1.216.782,7	581.283,8	1.874.180,9	885.972,7	1.499.065,9	1.468.247,3	1.538.096,6	1.583.534,0	1.629.263,9	2.422.658,0	2.845.637,0	1.245.270,0
Encargos/ Amort.	596.067,3	671.269,1	788.140,8	790.867,1	426.192,3	454.708,9	214.225,8	398.800,0	859.195,7	1.214.876,9	1.103.199,0	
Total da Dívida	2.658.371,3	3.062.579,4	8.307.086,5	10.200.852,7	6.804.429,5	7.606.915,1	4.652.304,8	-				
Op. de Crédito	552.421,1	452.054,9	1.162.701,7	343.894,0	283.616,7	626.383,2	310.162,5	773.784,3	618.918,4	1.964.373,9	840.834,0	991.704,3
Educação	594.998,4	516.525,7	752.330,5	993.278,2	1.227.448,2	1.415.809,2	1.299.758,1	1.043.118,4	1.084.086,5	1.514.835,9	1.648.756,0	1.752.947,1
Saúde	471.722,2	308.060,2	796.850,7	840.129,2	1.166.677,6	1.320.751,6	1.342.922,0	1.205.057,7	1.208.898,0	1.574.952,8	2.162.046,0	1.652.453,3
Habitação	1.026.358,4	754.668,9	1.131.469,0	1.060.642,4	1.371.117,5	1.428.673,4	1.297.796,3	1.141.279,2	1.155.236,6	1.472.804,5	1.755.967,0	1.599.518,7
Transporte	1.018.447,8	602.300,3	1.338.975,6	925.722,2	1.386.211,9	1.093.545,7	1.539.119,9	1.556.999,2	1.153.422,7	1.683.823,4	2.088.215,0	1.067.255,5
Assistência/Previdência	357.971,1	418.306,0	547.900,8	776.159,7	786.868,8	865.128,3	724.769,9	635.014,9	619.080,0	791.985,3	898.773,0	1.049.400,3
Total Desp. Sociais	3.469.497,9	2.599.861,1	4.567.526,6	4.595.931,7	5.938.324,0	6.123.908,2	6.204.366,2	5.581.469,4	5.220.723,8	7.038.401,9	8.553.757,0	7.121.573,9
	1.980	1.984	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
População RMSP	12.549.856	13.513.431	14.545.582	14.815.205	15.089.744	15.369.305	15.615.100	15.867.500	16.131.120	16.394.230	16.658.200	16.932.600
Despesas por habitante	374,7	283,4	424,9	422,0	497,7	514,0	485,4	431,8	460,7	586,4	669,2	590,9
Despesas Sociais p/hab	276,5	192,4	314,0	310,2	393,5	398,5	397,3	351,8	323,6	429,3	513,5	420,6
Educação/por habitante	47,4	38,2	51,7	67,0	81,3	92,1	83,2	65,7	67,2	92,4	99,0	103,5
Saúde/por habitante	37,6	22,8	54,8	56,7	77,3	85,9	86,0	75,9	74,9	96,1	129,8	97,6
Habitação/por habitante	81,8	55,8	77,8	71,6	90,9	93,0	83,1	71,9	71,6	89,8	105,4	94,5
Transporte/por habitante	81,2	44,6	92,1	62,5	91,9	71,2	98,6	98,1	71,5	102,7	125,4	63,0
Assist.Previd/por habitante	28,5	31,0	37,7	52,4	52,1	56,3	46,4	40,0	38,4	48,3	54,0	62,0

(1) Os dados referem-se ao ano de 1983

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela F
Finanças Públicas Municipais – Gasto Total do Município de São Paulo

<i>Total do Município de São Paulo</i>	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Despesa Total	3.473.289,9	2.896.450,9	4.743.525,8	4.479.504,8	5.091.796,7	5.337.901,6	5.218.267,0	4.534.987,1	5.108.575,7	6.472.756,6	7.553.067,0	6.868.643,1
Pessoal	816.781,2	773.954,3	913.589,7	1.401.563,4	1.460.999,6	1.689.063,8	1.388.984,5	1.102.931,8	1.228.176,0	1.362.862,0	1.280.559,0	1.324.307,0
Serviço de Terceiros	539.465,0	455.950,8	920.035,7	746.872,5	1.041.526,7	1.054.597,8	1.253.854,1	1.070.680,9	1.129.008,8	1241860	1848877	1.873.546,0
Material de Consumo	150.366,1	153.367,1	169.416,9	201.564,1	267.050,9	211.650,6	275.369,5	212.405,5	200.271,7	195.982,0	159.462,0	162.037,0
Investimentos	808.422,8	405.865,5	1.546.517,6	529.626,2	833.351,9	736.946,2	928.127,4	947.522,1	954.780,0	1.708.815,0	2.130.345,0	831.655,1
Encargos/ Amort.	469.835,5 (1)	572.698,4	678.719,1	645.067,0	370.496,4	414.112,6	162.922,0	295.324,2	837.793,0	1.037.809,7	993.366,0	1.186.823,1
Total da Dívida	2.150.742,9	2.589.263,1 (2)	7.277.427,0	9.154.537,4	5.881.969,1	6.303.869,0	3.672.165,6	2.454.699,0	-	-	-	-
Op. de Crédito	492.530,5	448.483,5	1.103.093,9	330.642,4	279.852,2	578.404,3	275.931,6	645.351,6	574.765,5	1.963.807,3	718.365,0	978.616,4
Educação	449.119,5	386.403,8	500.631,7	677.418,9	794.951,3	902.385,7	829.570,5	634.888,4	723.116,2	829.457,9	905.561,0	1.049.367,0
Saúde	353.042,9	236.697,6	657.614,6	606.955,8	830.901,2	887.726,4	928.555,3	736.346,1	802.258,7	981.271,8	1.441.607,0	1.000.590,4
Habitação	665.123,8	514.678,9	737.568,3	648.308,1	785.129,8	802.294,7	730.839,9	669.909,1	741.302,5	985.246,2	1.139.853,0	1.085.627,3
Transporte	910.380,9	536.417,0	1.237.053,1	808.597,7	1.097.003,1	816.154,0	1.278.706,3	1.294.785,3	946.857,1	1.432.071,4	1.817.650,0	886.887,6
Assistência/Previdência	284.344,5	349.055,9	445.746,0	615.569,5	631.415,9	736.214,7	621.324,7	503.728,0	547.260,4	618.485,3	688.790,0	846.618,6
Total Desp. Sociais	2.662.011,6	2.023.253,2	3.578.613,7	3.356.850,0	4.139.401,3	4.144.775,5	4.388.996,7	3.839.656,9	3.760.794,9	4.846.532,6	5.993.461,0	3.969.089,0

(1) Refere-se ao ano de 1983.

(2) 1983 = 2.477.553,6

(3) Refere-se ao período de 1998/83

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela G
Finanças Públicas Municipais – Gasto Total da RMSP (exceto capital)

Total da RMSP-MSP	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Despesa Total	1.229.590,7	933.637,3	1.436.412,5	1.772.247,2	2.418.279,8	2.561.487,1	2.361.968,3	2.315.833,7	2.323.588,0	3.140.544,2	3.594.194,0	3.136.020,0
Pessoal	367.820,1	333.848,9	504.316,5	628.518,8	791.744,9	778.007,4	745.553,6	-	566.874,0	1.008.380,8	1.189.847,0	1.276.865,0
Serviço de Terceiros	154.584,0	155.596,1	243.646,8	285.076,8	487.949,9	556.778,9	528.481,2	-	510.086,6	698.617,0	851.252,0	751.422,5
Material de Consumo	75.762,3	93.786,3	142.428,6	188.707,4	211.491,9	191.356,5	176.906,9	-	199.632,2	188.845,3	182.154,0	158.937,5
Investimentos	408.359,9	175.418,3	327.663,3	356.346,5	665.714,0	731.301,1	609.969,2	636.011,9	674.483,2	713.843,0	715.292,0	413.615,8
Encargos/ Amort.	126.231,8 (1)	98.570,7	109.421,7	145.800,1	55.695,9	40.596,3	51.303,8	-	21.402,0	177.067,2	109.833,0	
Total da Dívida	507.628,4	473.316,3 (2)	1.029.659,5	1.046.315,3	922.460,4	1.303.046,1	980.139,2	-	-	-	-	
Op. de Crédito	59.890,6	3.571,4	59.607,8	13.251,6	3.764,5	47.978,9	34.230,9	128.432,7	44.153,0	566,6	122.469,0	13.086,9
Educação	145.878,9	130.122,7	251.698,8	315.677,9	432.272,6	513.157,3	469.965,2	408.124,7	360.853,1	685.378,0	743.195,0	
Saúde	118.679,3	71.362,6	139.236,1	233.010,3	335.542,3	432.763,2	414.118,2	468.589,6	406.510,2	593.681,0	720.439,0	
Habituação	361.234,6	239.990,0	393.900,7	412.160,1	585.766,1	630.221,9	566.761,0	471.258,7	413.813,5	487.558,3	616.114,0	
Transporte	108.066,9	65.883,3	101.922,5	116.907,7	288.900,2	277.150,2	260.070,8	261.999,5	206.411,4	251.752,0	270.565,0	
Assistência/Previdência	73.626,6	69.250,1	102.154,8	160.425,3	155.195,3	128.696,1	103.279,0	131.202,8	71.731,2	173.500,0	209.983,0	
Total Desp. Sociais	807.486,3	576.608,7	988.912,9	1.238.181,3	1.797.676,5	1.981.988,7	1.814.194,2	1.741.175,3	1.459.319,4	2.191.869,3	2.560.296,0	

(1) Refere-se ao ano de 1983.

(2) 1983 = 2.477.553,6

(3) Refere-se ao período 1988/83

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela H
Finanças Públicas Municipais – Gasto Total do Interior

<i>Total do Interior</i>	<i>1980</i>	<i>1984</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Despesa Total	2.831.150,7	2.490.278,3	4.302.762,1	4.542.938,2	5.761.622,7	5.868.578,9	5.445.367,9	5.531.579,5	5.582.079,0	7.906.849,2	8.533.557,0	7.505.525,0
Pessoal	962.576,8	915.940,5	1.406.682,1	1.807.985,5	2.059.069,1	2.060.903,1	1.954.746,5	-	1.892.350,5	2.814.560,1	3.248.084,0	3.032.900,0
Serviço de Terceiros	346.872,0	368.203,3	594.346,4	675.581,6	965.048,9	1.113.385,5	1.152.839,4	-	1.211.982,2	1.738.570,2	1.937.499,0	1.752.998,0
Material de Consumo	264.838,2	318.744,3	485.737,7	577.676,2	654.661,0	604.268,8	623.756,8	-	641.165,9	716.207,0	676.065,0	578.080,9
Investimentos	845.283,8	484.604,5	1.323.929,8	870.991,0	1.398.533,5	1.410.517,1	1.104.864,1	842.885,8	1.106.938,9	1.560.505,4	1.380.099,0	626.522,6
Encargos/ Amort.	189.037,5	185.362,4	190.509,6	222.016,0	203.588,3	153.942,9	-	-	268.423,6	259.766,1	243.770,0	-
Total da Dívida	-	903.448,0	2.877.234,4	3.072.684,9	2.158.813,5	2.339.228,2	-	-	-	-	-	-
Op. de Crédito	218.768,7	84.164,4	338.731,7	37.931,3	20.092,7	114.322,1	50.727,0	30.462,0	41.757,0	90.768,6	205.690,0	-
Educação	412.849,5	278.389,0	681.294,8	930.128,9	1.264.038,4	1.309.831,4	1.168.792,5	1.030.437,0	1.101.630,8	1.768.610,5	1.694.918,0	1.844.624,0
Saúde	257.993,7	162.342,7	567.191,0	696.393,8	893.056,6	1.036.562,5	906.601,5	832.364,8	893.539,9	1.422.388,1	1.348.393,0	1.556.414,0
Habitação	713.706,8	471.118,8	970.271,4	669.439,1	1.104.061,1	999.871,7	912.871,9	755.072,8	876.007,1	1.262.723,9	1.161.898,0	993.306,0
Transporte	381.765,6	210.016,7	289.247,0	331.738,9	531.935,1	560.380,2	467.334,1	377.471,3	465.670,4	652.250,3	527.757,0	378.896,0
Assistência/Previdência	208.657,2	174.472,8	274.548,4	364.269,3	411.316,3	414.766,7	372.367,0	354.168,1	346.454,5	557.079,0	515.999,0	628.896,0
Total Desp. Sociais	1.974.972,8	1.296.349,1	2.782.552,6	2.991.970,0	4.204.407,5	4.321.412,5	3.827.967,0	3.349.514,0	3.683.302,7	5.663.051,8	5.248.965,0	5.402.136,0
	<i>1980</i>	<i>1984</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
População	12.403.382	13.626.024	14.971.636	15.328.795	15.693.256	16.066.695	16.406.900	16.743.500	17.080.880	17.417.770	17.748.800	18.077.400
Despesas por habitante	228,26	182,76	287,39	296,37	367,14	365,26	331,89	330,37	326,80	453,95	480,80	415,19
Despesas Sociais p/hab	159,23	95,14	185,85	195,19	267,91	268,97	233,31	200,05	215,64	325,13	295,74	298,83
Educação/por habitante	33,29	20,43	45,51	60,68	80,55	81,52	71,24	61,54	64,49	101,54	95,49	102,04
Saúde/por habitante	20,80	11,91	37,88	45,43	56,91	64,52	55,26	49,71	52,31	81,66	75,97	86,10
Habitação/por habitante	57,54	34,57	64,81	43,67	70,35	62,23	55,64	45,10	51,29	72,50	65,46	54,95
Transporte/por habitante	30,78	15,41	19,32	21,64	33,90	34,88	28,48	22,54	27,26	37,45	29,73	20,96
Assist.Previ/por habitar	16,82	12,80	18,34	23,76	26,21	25,82	22,70	21,15	20,28	31,98	29,07	34,79

(1) Refere-se ao ano de 1983.

(2) 1983 = 2.477.553,6

(3) Refere-se ao período 1988/83

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela I
Finanças Públicas Municipais – Município de São Paulo

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MSP												
Receita Disponível	2.978.287,81	2.125.228,63	2.384.787,71	3.538.449,85	3.632.850,40	4.440.815,31	4.146.038,55	3.634.523,65	4.126.343,28	4.869.375,58	5.607.946,90	5.447.287,00
Desp. Correntes	2.098.825,43	2.041.359,42	2.844.097,54	3.334.863,72	3.406.643,50	4.012.880,72	3.930.463,29	3.252.768,60	3.352.398,62	3.711.662,44	4.429.357,00	4.692.227,50
Poupança Corrente	879.462,38	83.869,22	(459.309,84)	203.586,13	226.206,90	427.934,59	215.575,26	381.755,05	773.944,66	1.157.713,14	1.178.589,90	755.059,50
Índice Poup. Corrente	29,53	3,95	(19,26)	5,75	6,20	9,64	5,20	10,50	18,76	23,78	21,02	13,86
Juros	0	231.896,00	0	104.362,69	75.816,10	163.854,30	58.310,24	21.047,70	187.246,10	106.357,60	132.438,90	183.851,00
Amortização	0	340.836,70	0	540.530,38	294.702,80	250.283,50	104.612,46	274.294,30	650.597,40	931.515,00	743.049,30	1.003.014,40
Juros+Amortizações	469.835,00	572.698,70	678.719,00	644.893,06	370.518,90	414.137,80	162.922,69	295.342,00	837.843,50	1.037.872,60	875.488,20	1.186.823,40
Desp. Investimentos	808.053,38	405.752,12	1.546.069,73	529.483,56		736.728,45	927.878,85	947.365,26	954.625,12	1.708.612,04	2.130.345,10	831.684,70
Déficit	(1.109,32)	(322.054,72)	(1.254.589,90)	(609.297,44)	(1.179.213,20)	(317.279,15)	(779.199,89)	(254.467,91)	(406.731,93)	360.963,14	(1.226.756,20)	(442.959,10)
Op. de Crédito	492.305,41	448.358,18	1.102.774,47	330.553,27	279.859,20	578.235,66	275.857,81	645.244,81	574.672,73	1.963.807,80	718.365	978.651,40
Déficit/Rec.Total	-	(12,50)	(35,90)	(15,70)	(30,10)	(6,30)	(17,30)	(5,90)	(8,60)	(5,20)	(19,40)	(6,30)
Op. Crédito/Rec.Total	6,7	17,4	31,6	8,5	7,2	11,5	6,2	15	12,2	28,7	11,4	14,1
Despesa Total	3.473.289,90	2.896.450,90	4.743.525,80	4.479.504,80	5.091.796,70	5.337.901,60	5.218.267,00	4.534.987,10	5.108.575,70	6.472.756,60	7.553.067,00	6.868.643,20
Despesa Pessoal	816.781,20	773.954,30	913.589,70	1.401.563,40	1.460.999,60	1.689.063,80	1.388.984,50	1.102.931,80	1.228.176,00	1.362.862,00	1.280.559,00	1.324.307,00
Déficit/Rec. Disponível	(0,04)	(15,15)	(52,61)	(17,22)	(32,46)	(7,14)	(18,79)	(7,00)	(9,86)	7,41	(21,88)	(8,13)
Op. Crédito/Rec. Dispon	16,53	21,10	46,24	9,34	7,70	13,02	6,65	17,75	13,93	40,33	12,81	17,97

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela J
Finanças Públicas Municipais – Estado de São Paulo (exceto capital)

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ESP-Mun. São Paulo												
Receita Disponível	3.622.328,63	3.239.190,29	4.215.812,42	6.127.177,02	7.004.433,10	7.268.796,49	6.384.825,45	6.753.977,95	6.598.460,35	9.761.307,46	10.204.119,10	10.099.853,90
Desp. Correntes	2.573.553,86	2.572.756,05	3.949.648,62	4.933.637,60	5.880.309,75	6.037.449,38	6.059.817,41	6.221.277,36	5.961.326,23	8.489.160,99	9.698.764,00	9.369.438,10
Poupança Corrente	1.048.774,78	666.433,78	266.163,81	1.193.539,42	1.124.123,40	1.231.347,11	325.008,04	532.700,59	637.134,14	1.272.146,47	505.355,10	730.415,80
Índice Poup. Corrente	28,95	20,57	6,31	19,48	16,05	16,94	5,09	7,89	9,66	13,03	4,95	7,23
Juros												
Amortização												
Juros+Amortizações	(469.835,00)	283.953,70	299.954,60	367.894,67	259.084,20	194.434,80	194.209,61	340.218,90	289.775,80	438.751,37	471.480,90	428.933,20
Desp. Investimentos	1.252.471,30	659.838,37	1.651.114,90	1.227.007,70	2.896.783,42	2.142.037,25	1.722.836,85	1.486.174,41	1.789.606,36	2.294.204,07	2.095.390,90	1.040.175,10
Déficit	(155.403,78)	(96.056,88)	(1.124.165,10)	(135.341,56)	(1.151.502,80)	(996.907,75)	(1.354.630,31)	(987.697,49)	(1.222.030,37)	(1.234.309,14)	(1.595.471,80)	(489.428,90)
Op. de Crédito	278.532,00	87.711,27	398.224,09	51.169,53	23.764,64	162.254,91	85.031,62	159.001,01	86.002,53	49.583,22	328.159,80	52.645,10
Déficit/Rec. Total												
Op. Crédito/Rec. Total												
Despesa Total	4.060.741,40	3.423.915,60	5.739.174,60	6.315.185,40	8.179.902,50	8.430.066,00	7.807.336,20	7.847.413,20	7.905.667,00	11.047.393,40	12.127.751,00	10.641.545,50
Déficit/Rec. Disponível	(4,29)	(2,97)	(26,67)	(2,21)	(16,44)	(13,71)	(21,22)	(14,62)	(18,52)	(12,64)	(15,64)	(4,85)
Op. Crédito/Rec. Disponí	7,69	2,71	9,45	0,84	0,34	2,23	1,33	2,35	1,30	0,51	3,22	0,52

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela K
Finanças Públicas Municipais – Campinas

Reais dez./1996

	1980	1981	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Campinas												
Receita Disponível	78.456,13	139.841,47	173.672,18	241.582,09	232.475,50	292.565,37	298.591,22	250.677,48	289.439,18	453.394,46	497.937,00	539.632,20
Desp. Correntes	138.465,44	147.221,01	212.492,81	278.350,77	200.731,50	275.362,35	313.891,17	315.637,44	324.430,95	394.012,25	523.744,90	545.293,70
Poupança Corrente	(60.009,31)	(7.379,54)	(38.820,63)	(36.768,67)	(31.744,00)	17.203,01	(15.299,95)	(64.959,96)	(34.991,77)	59.382,21	(25.807,90)	(5.661,50)
Índice Poup. Corrente	(76,49)	(5,28)	(22,35)	(15,22)	(13,70)	5,88	(5,12)	(25,91)	(12,09)	13,10	(5,18)	(1,00)
Juros	18.060,00	28.660,00	17.384,00	20.435,98	17.740,70	21.574,10	17.044,36	18.269,00	18.595,30	23.120,00	39.729,60	33.003,00
Amortização	0	8.789,00	2.369,30	3.991,23	4.468,80	4.493,42	3.130,80	9.504,40	7.138,50	11.658,00	7.844,30	16.098,70
Juros + Amortizações	18.060,00	37.449,00	19.753,30	24.427,21	22.209,50	26.067,52	20.175,16	27.773,40	25.733,80	34.778,00	47.573,90	49.101,70
Desp. Investimentos	29.158,43	25.831,02	379.219,62	22.870,89	53.189,00	90.488,08	95.388,63	11.727,24	24.869,23	58.751,26	86.241,00	26.161,80
Déficit	(28.851,46)	(37.780,39)	(266.972,69)	(54.590,92)	(79.451,80)	(51.034,11)	(107.262,14)	(86.767,41)	(69.831,02)	(1.218,57)	(12.139,00)	(46.185,00)
Op. de Crédito	68.918,18	4.217,09	156.857,35	9.039,87	79.316,80	32.652,69	6.648,12	0	422,24	11.448,11	110.277,5	3.633,70
Déficit/Rec. Total	19,6	26,2	80,8	21,7	0	15,7	35,1	34,6	24,1	0,2	2	8,5
Op. Crédito/Rec. Total	46,7	2,9	47,4	3,6	0	10	2,2	0	0,1	2,5	18,2	0,7
Déficit/Rec. Disponível	(36,77)	(27,02)	(153,72)	(22,60)	(34,18)	(17,44)	(35,92)	(34,61)	(24,13)	(0,27)	(2,44)	(8,56)
Oper. Créd./Rec.												
Disponível	87,84	3,02	90,32	3,74	34,12	11,16	2,23	-	0,15	2,52	22,15	0,67
Despesas Pessoal	73.830,80		127.270,70	172.939,60	149.105,40	141.116,80	134.610,50	153.958,70	153.990,20	195.772,90	232.535,40	246.113,60

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela L
Finanças Públicas Municipais – Santos

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	118.547,90	94.302,92	119.921,33	163.210,09	171.677,60	209.147,68	196.495,07	165.083,04	192.609,14	292.776,57	309.170,00	289.990,70
Desp. Correntes	109.340,26	91.261,99	104.221,62	169.935,46	0	231.651,45	232.376,77	192.468,12	80.007,50	260.171,79	329.367,00	313.420,50
Poupança Corrente	9.207,63	3.040,93	15.699,70	(6.725,37)	(29.776,30)	(22.503,77)	(35.881,70)	(27.385,09)	112.601,64	32.604,79	(20.197,00)	(23.429,80)
Índice Poup. Corrente	7,77	3,22	13,09	(4,12)	(17,30)	(10,76)	(18,26)	(16,59)	58,46	11,14	(6,53)	(8,08)
Juros	4.177,50	1.335,40	773,80	2.881,70	2.820,50	1.436,30	963,2	3.901,60	716,40	10.724,10	10.676,70	6.447,80
Amortização	0	3.724,30	948,70	715,80	2.642,20	1.280,10	843,4	5.743,90	206,60	1.435,90	1.124,10	1.122,80
Juros + Amortizações	4.177,50	5.059,70	1.722,50	3.597,50	5.462,70	2.716,40	1.806,60	9.645,50	923,00	12.160,00	11.800,80	7.570,60
Desp. Investimentos	13.279,60	3.095,49	5.619,29	10.645,67	0	15.180,57	10.758,64	4.836,18	3.069,13	21.425,49	19.251,00	6.906,00
Déficit	(5.194,44)	(2.520,45)	(11.647,20)	(23.122,43)	(44.991,90)	(46.679,33)	(47,58)	(44.237,42)	106.753,55	530,97	(55.454,00)	(37.331,00)
Op. de Crédito	15.803,56	4.971,09	9.305,16	0	747,6	517,84	599,28	0	0	0	0	0
Déficit/Rec. Total	3,9	2,5	-9	-14,1	-26,1	-22,2	-24,1	-26,8	55,4	0,2	-18	-12,8
Op. Crédito/Rec. Total	11,7	5	7,2	0	0,4	0,2	0,3	0	0	0	0	0
Déficit/Rec. Dispon.	(4,38)	(2,67)	(9,71)	(14,17)	(26,21)	(22,32)	(0,02)	(26,80)	55,42	0,18	(17,94)	(12,87)
Op. Crédito/Rec. Dispon	13,33	5,27	7,76	-	0,44	0,25	0,30	-	-	-	-	-
Desp. Pessoal	41.836,40		40.602,70	73.633,20	90.742,50	101.761,80	112.354,80	76.802,70	38.463,70	98.527,90	98.028,80	111.676,30

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela M
Finanças Públicas Municipais – São José dos Campos

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	95.471,10	82.283,44	91.690,68	133.359,91	154.809,90	177.795,71	153.045,41	150.440,54	199.835,54	273.881,53	277.716,00	289.003,70
Desp. Correntes	77.051,05	69.730,73	128.916,35	161.427,86	108.119,00	188.140,35	187.110,21	155.345,46	182.830,71	251.915,06	267.254,00	247.630,50
Poupança Corrente	18.420,05	12.552,71	(37.225,67)	(28.067,96)	(46.690,00)	(10.344,64)	(34.064,80)	(4.904,92)	17.004,83	21.966,46	10.462,00	41.373,20
Índice Poup. Corrente	19,29	15,26	(40,60)	(21,05)	(30,10)	(5,82)	(22,26)	(3,26)	8,51	8,02	3,77	14,32
Juros												
Amortização												
Juros+Amortizações		20.455,50	24.820,80	35.500,80	55.919,40	29.537,80	33.793,90	12.665,70	10.131,90	11.460,60	10.926,00	8.889,10
Desp. Investimentos	37.083,52	7.090,10	23.631,08	20.903,89		42.434,64	42.034,78	9.024,97	24.755,77	47.365,36	36.204,00	18.214,10
Déficit	7.826,93	(3.115,08)	(48.567,64)	(49.905,28)	(62.909,70)	(55.168,70)	(76.793,76)	(17.516,79)	(13.238,17)	(33.521,21)	(20.910,00)	19.017,60
Op. De Crédito	14.800,66	940,63	16.459,06	2.952,89	13.052,30	3.062,21	2.658,28	0	0	910,87	12.375,00	518,1
Déficit/Rec.Total	7,1	-3,7	-44,9	-36,6	-37,5	-30,5	-49,3	-11,6	-6,6	-12,1	-7,2	6,6
Op.Crédito/Rec.Total	13,4	1,1	15,2	2,2	7,8	1,7	1,7	0	0	0,3	4,2	0,2
Déficit/Receita Disponível	8,20	(3,79)	(52,97)	(37,42)	(40,64)	(31,03)	(50,18)	(11,64)	(6,62)	(12,24)	(7,53)	6,58
Op. Crédito/Rec. Disponível	15,50	1,14	17,95	2,21	8,43	1,72	1,74	-	-	0,33	4,46	0,18
Desp. Pessoal	104.103,90		166.455,70	199.212,90	225.467,30	235.986,50		289.129,70		354.531,10		

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela N
Finanças Públicas Municipais – Sorocaba

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	53.921,93	47.386,05	64.656,73	103.239,71	117.417,70	135.609,80	107.744,48	97.951,55	100.408,83	148.808,76	158.763,00	158.757,40
Desp. Correntes	33.424,04	40.439,99	72.821,40	86.203,66	0	108.967,36	108.923,61	121.408,51	126.648,94	158.743,94	168.361,00	135.786,40
Poupança Corrente	20.497,88	6.946,07	(8.164,67)	17.036,04	18.357,00	26.642,45	(1.179,13)	(23.456,96)	(26.240,11)	(9.935,17)	(9.598,00)	22.971,00
Índice Poup. Corrente	38,01	14,66	(12,63)	16,50	15,60	19,65	(1,09)	(23,95)	(26,13)	(6,68)	(6,05)	14,47
Juros												
Amortização												
Juros + Amortizações		8.477,60	9.216,40	14.627,90	8.901,90	8.128,10	4.081,80	8.870,30	9.498,10	21.375,50	15.516,40	6.653,70
Desp. Investimentos	36.737,44	6.609,10	22.095,45	11.189,87		30.063,48	21.193,36	22.807,78	20.384,59	22.367,47	23.012,00	13.978,90
Déficit	(2.031,14)	159,66	(22.305,50)	(1.726,20)	(9.486,10)	(10.201,93)	(21.687,28)	(48.236,41)	(43.931,30)	(40.142,81)	(30.515,00)	7.742,90
Op. de Crédito	16.652,49	4.507,64	11.231,60	180,61	0	0	2.042,56	3.243,92	6.642,34	5.474,12	3.746,00	1.517,10
Déficit/Rec.Total	-2,9	0,3	-29,4	-1,7	-8	-7,5	-19,7	-46,2	-41	-26	-18,8	4,8
Op.Crédito/Rec. Total	23,6	8,7	14,8	0,2	0	0	1,9	0	6,2	3,5	2,3	0,9
Déficit/Rec. Disponível	(3,77)	0,34	(34,50)	(1,67)	(8,08)	(7,52)	(20,13)	(49,25)	(43,75)	(26,98)	(19,22)	4,88
Op. Crédito/Rec. Disponível	30,88	9,51	17,37	0,17	-	-	1,90	3,31	6,62	3,68	2,36	0,96
Desp. Pessoal	17.767,20	24.482,40	30.817,50	40.302,80	45.339,90	49.549,40	47.295,60	50.512,50	55.430,80	84.449,70	91.988,60	76.461,10

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela O
Finanças Públicas Municipais – Ribeirão Preto

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	50.396,54	46.130,10	65.319,64	91.137,86	107.591,90	135.679,12	133.507,91	112.769,87	129.559,96	169.118,99	261.290	212.209,70
Desp. Correntes	35.333,79	31.345,03	46.931,11	77.103,59	89.195,90	102.520,81	127.536,03	104.541,63	133.062,49	161.498,77	207.737	204.293,60
Poupança Corrente	15.062,76	14.785,07	18.388,53	14.034,28	18.396,00	33.158,31	5.971,88	8.228,24	(3.502,53)	7.620,22	53.553	7.916,10
Índice Poup. Corrente	29,89	32,05	28,15	15,40	17,10	24,44	4,47	7,30	(2,70)	4,51	20,50	3,73
Juros												
Amortização												
Juros+Amortizações		1.355,20	1.403,30	1.623,40	1.904,70	2.839,60	1.712,00	1.321,60	3.025,30	3.145,00	2.369,20	7.740,80
Desp. Investimentos	6.757,47	6.735,73	22.496,46	10.003,11		12.599,50	13.129,24	12.319,84	20.726,84	15.183,80	14.526,00	8.078,40
Déficit	(4.744,77)	2.734,77	1.080,87	950,71871	(4.755,20)	16.040,92	(9.488,35)	(9.055,52)	(37.694,47)	(13.795,27)	13.673,00	-7.839,30
Op. de Crédito	0	0	8.970,73	314,12	61,3	1.900,12	72,11	0	0	0	0	0
Déficit/Rec. Total	-9,4	5,9	1,5	1	4,4	11,6	-7,1	-8	-29	-8,1	5,2	-3,7
Op. Crédito/Rec. Total	0	0	12	0,3	0	1,4	0	0	0	0	0	0
Déficit/Rec. Disponível	(9,41)	5,93	1,65	1,04	(4,42)	11,82	(7,11)	(8,03)	(29,09)	(8,16)	5,23	(3,69)
Op. Crédito/Rec. Disponível	-	-	13,73	0,34	0,06	1,40	0,05	-	-	-	-	-
Desp. Pessoal	21.064,90		23.597,40	40.975,90	44.378,80	50.263,80	65.238,10	56.922,90	67.236,90	90.648,20	112.753,20	111.183,00

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela P
Finanças Públicas Municipais – Araçatuba

	Reais dez./1996											
	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	22.290,04	20.944,26	27.671,07	37.922,05	0	46.112,55	34.455,61	47.167,80	44.359,12	64.889,65	70.157,00	46.044,90
Desp. Correntes	18.517,59	21.720,49	26.620,42	31.171,65	0	36.648,65	34.130,93	27.802,51	33.074,03	44.904,89	59.059,00	55.909,10
Poupança Corrente	3.772,45	(776,23)	1.050,65	6.750,40	11.666,00	9.463,90	324,67	19365,29	11.285,09	19.984,76	11.098,00	-9.864,20
Índice Poup. Corrente	16,92	(3,71)	3,80	17,80	26,70	20,52	0,94	41,06	25,44	30,80	15,82	(21,42)
Juros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Juros+Amortizações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desp. Investimentos	4.801,49	5.811,19	7.017,53	8.458,12	0	25.994,12	5.596,02	13.653,89	18.169,23	28.593,61	23.618,00	16.921,30
Déficit	(1.377,00)	(6.516,80)	(3.465,21)	(2.207,22)	0	(12.497,57)	(5.787,68)	3.919,70	(8.385,23)	(10.463,92)	(14.971,00)	(25.282,30)
Op. de Crédito	1138,8187	1.636,13	2.840,49	199,08	0	4.762,53	109,10	306,06	212,05	0	85	3.118,50
Déficit/Rec. Total	-5,9	28,8	11,3	5,8	0	24,5	-16,7	8,2	-18,8	-16,1	-21,3	-51,4
Op.Crédito/Rec. Total	4,8	7,2	9,3	0,5	0	9,4	0,3	0,6	0,4	0	0,1	6,3

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela Q
Finanças Públicas Municipais – Presidente Prudente

Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	22.816,52	20.161,32	27474,17471	36.468,85	36.429,30	36.391,77	39.341,38	38.370,04	35.453,07	54.402,40	56.038,00	55.522,60
Desp. Correntes	17.346,94	18.292,82	24518,09439	30.775,87	0	34.055,36	32.768,36	26.737,86	36.710,48	40.650,45	45135	53.944,40
Poupança Corrente	5.469,58	1.868,50	2956,080322	5.692,99	0	2.336,41	6.573,02	11.632,19	(1.257,41)	13.751,95	10903	1.578,20
Índice Poup. Corrente	23,97	9,27	10,76	15,61	-	6,42	16,71	30,32	(3,55)	25,28	19,46	2,84
Juros												
Amortização												
Juros + Amortizações		4.424.136,70	2.427,90	3.128,90	1.591,80	1.308,80	2.346,70	1.596,50	3.529,80	2.253,90	3.459,20	4.101,30
Desp. Investimentos	11.750,39	2.748,39	9.817,45	8.824,70		9.455,74	11.322,43	10.712,39	8.764,68	18.529,59	16.170	
Déficit	2.450,23	(3.032,92)	(4.234,45)	(3.500,67)	(7.041,90)	(7.653,48)	(3.018,44)	1.904,42	(10.786,59)	(5.503,00)	-6167	-6981,2
Op. de Crédito	10.234,05	348,11	3705,076324	165,11	0	0	2.227,50	1.470,75	0	0	0	1.167,70
Déficit/Rec. Total	7,4	-14,8	-13,6	-9,6	-19,3	-21	-7,2	4,8	-30,4	-10,1	-11	-12,3
Op. Crédito/Rec. Total	30,9	1,7	11,9	0,5	0	0	5,3	3,7	0	0	0	2,1
Desp. Pessoal	7.838,90		10.569,30	14.518,10	14.383,90	13.969,10	13.710,40	9.221,30	10.618,30	12.722,20	15.672,80	22.819,00

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Tabela R
Finanças Públicas Municipais – Marília

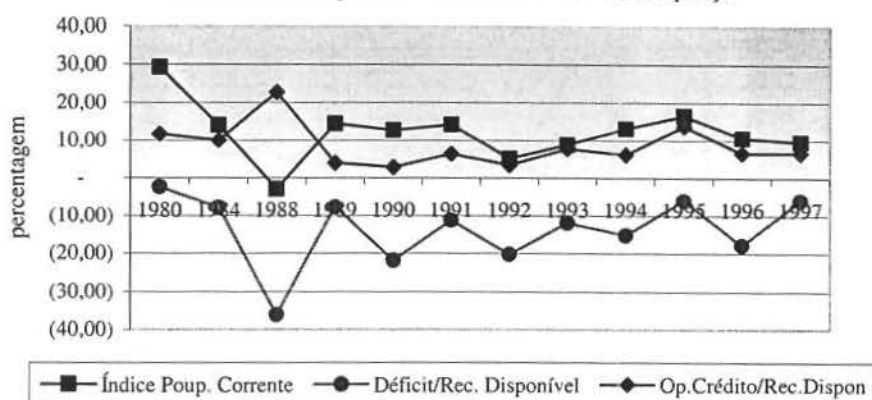
Reais dez./1996

	1980	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Disponível	18.035,93	18.218,80	21.226,45	42.207,14	0	40.367,34	30.684,33	37.863,78	31.076,31	43.688,55	46.015,00	50.803,70
Desp. Correntes	13.210,24	13.010,59	19.274,18	19.149,08	0	26.471,19	22.570,51	24.235,17	25.239,39	37.132,49	50.447,00	41.460,40
Poupança Corrente	4.825,69	5.208,21	1.952,27	23.058,06	0	13.896,15	8.113,82	13.628,61	5.836,92	6.556,06	(4.432,00)	9.343,30
Índice Poup. Corrente	26,76	28,59	9,20	54,63		34,42	26,44	35,99	18,78	15,01	(9,63)	18,39
Juros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Amortização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Juros+Amortizações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desp. Investimentos	3.716,65	3.624,33	8.247,82	17.965,90	0	13.060,26	9.932,58	8.224,97	9.955,13	10.774,95	6.133,00	3.198,20
Déficit	379,80	1.029,64	(5.969,13)	4.869,83	0	1.712,55	(2.268,22)	4.421,96	(5.835,06)	(5.591,87)	5.591,00	4.257,40
Op. de Crédito	569,01	0	433,51	0	0	1.056,07	0	0	0	0	0	0
Déficit/Rec. Total	2	5,6	-27,6	11,5	0	4,1	-7,3	11,6	-18,7	-12,7	10	8,4
Op. Crédito/Rec. Total	3	0	2	0	0	2,5	0	0	0	0	0	0

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/FUNDAP)

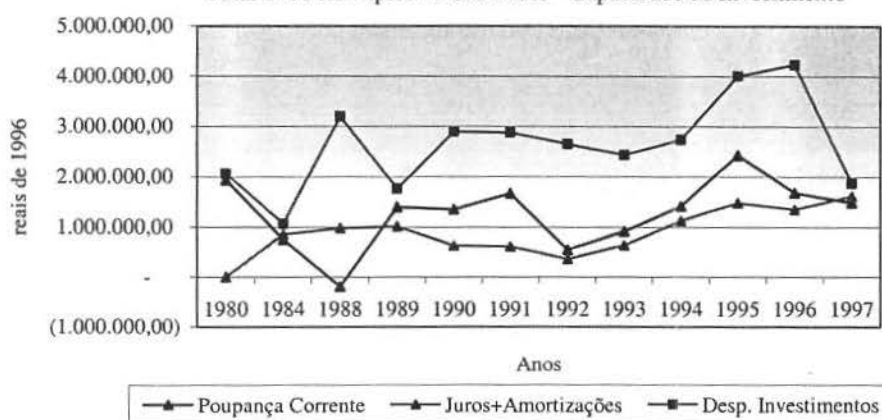
Fonte: Secretaria da Fazenda. *Balanço Geral do Estado de São Paulo* (Vários anos)/Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos).

Total dos Municípios de São Paulo - Índice da Poupança



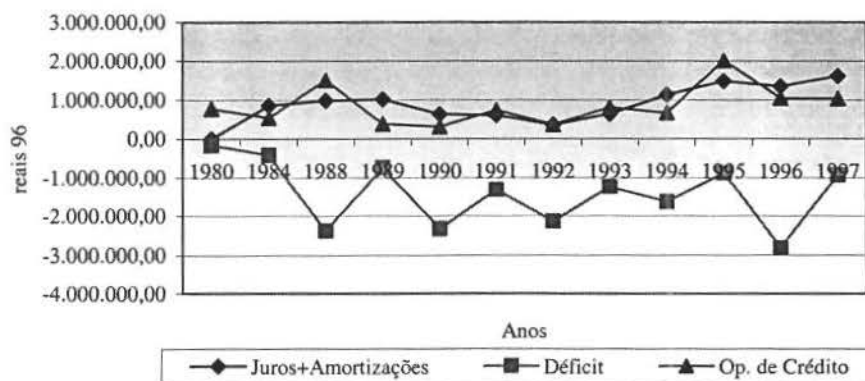
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Total dos Municípios de São Paulo - Capacidade de Investimento



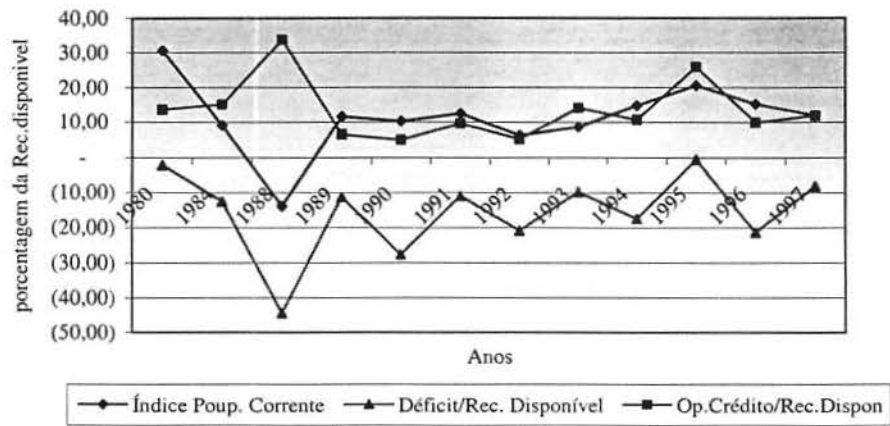
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Total dos Municípios de São Paulo - Operações de crédito x juros x déficit



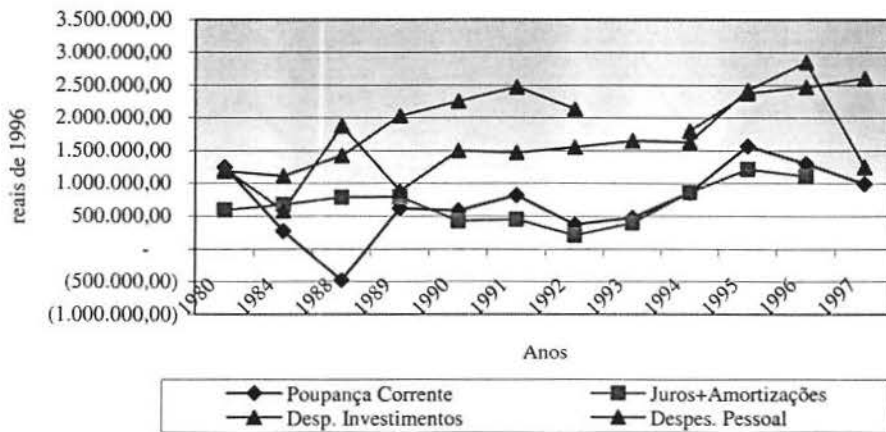
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP - Índice de Poupança Corrente



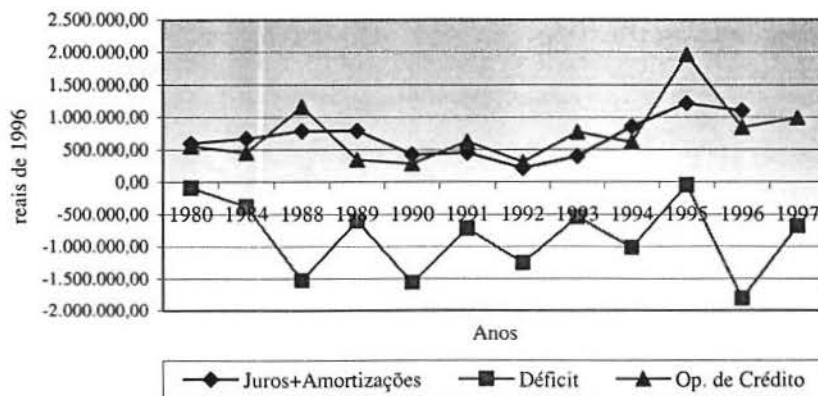
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP - Capacidade de Investimento



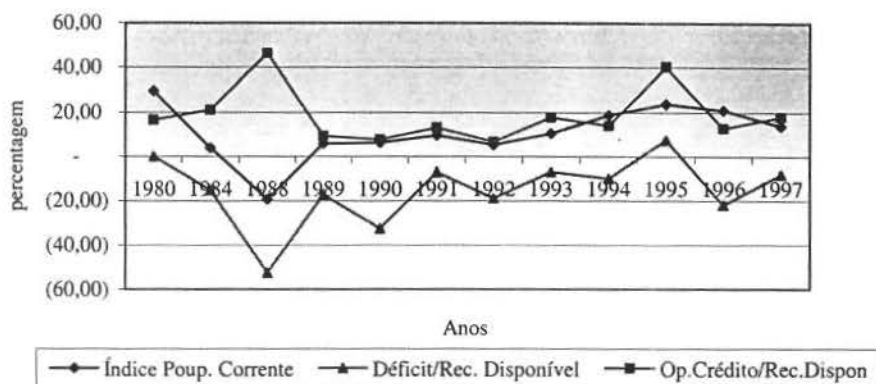
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP - Op. de Crédito x Paga. Juros



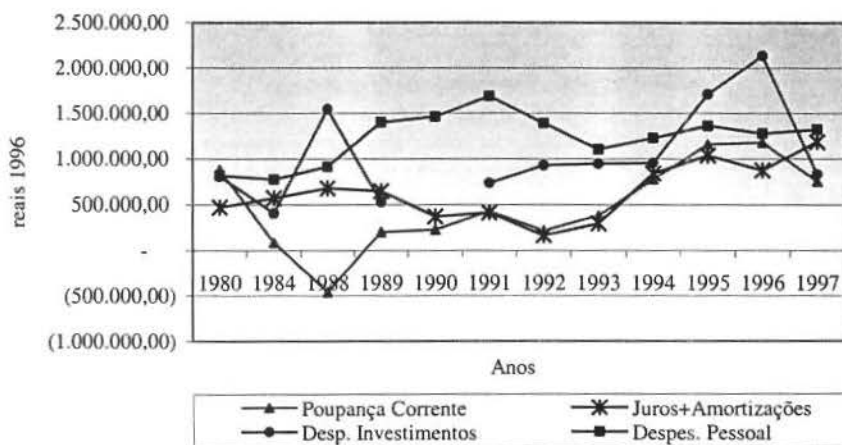
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Município de São Paulo - Índice da Poupança Corrente



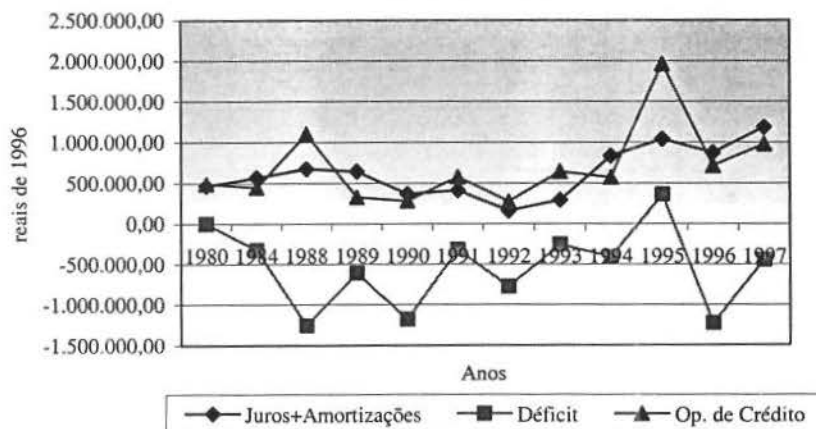
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Município de São Paulo - Capacidade de Investimento



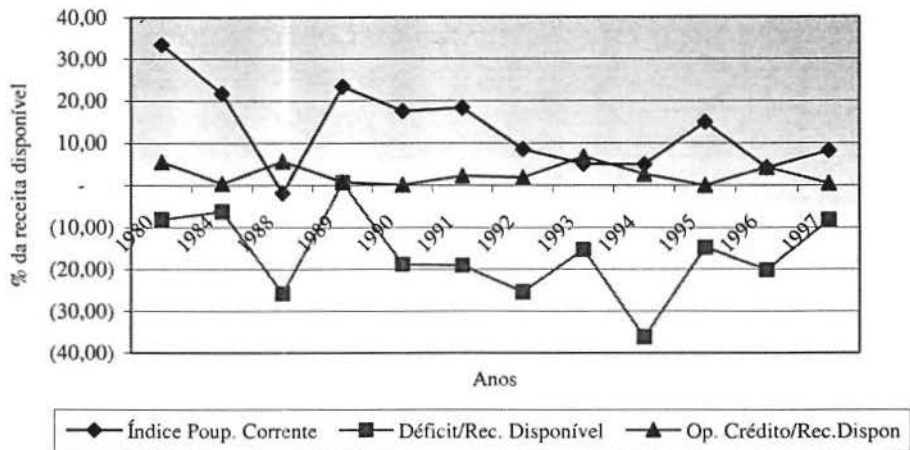
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Município de São Paulo - Op. Crédito x Paga. Juros



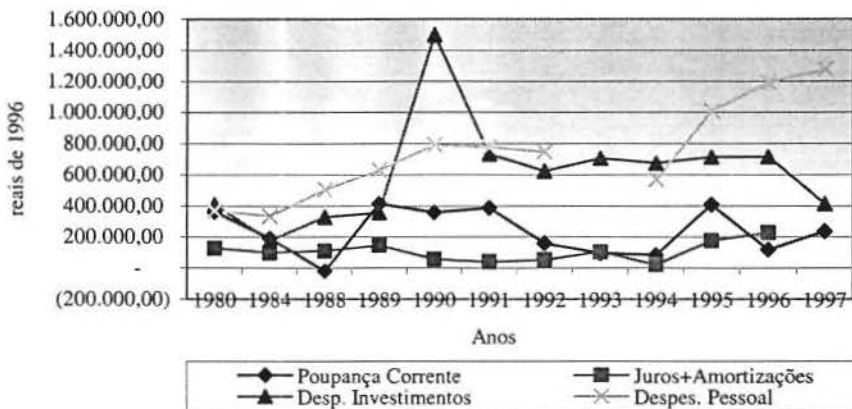
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP - Exceto capital - Ind. Poupança Corrente



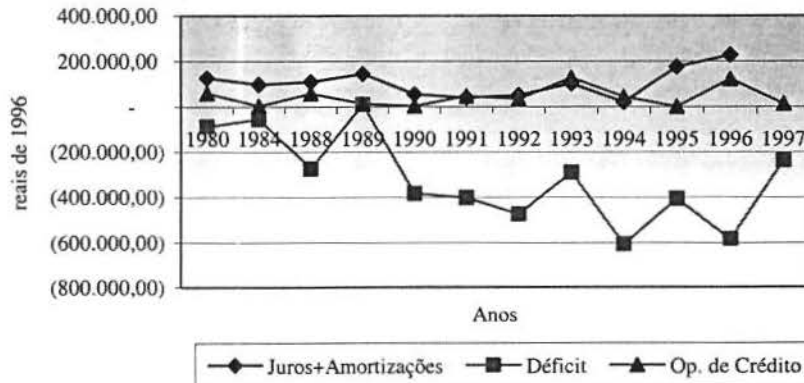
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP capital - Capacidade de Investimento



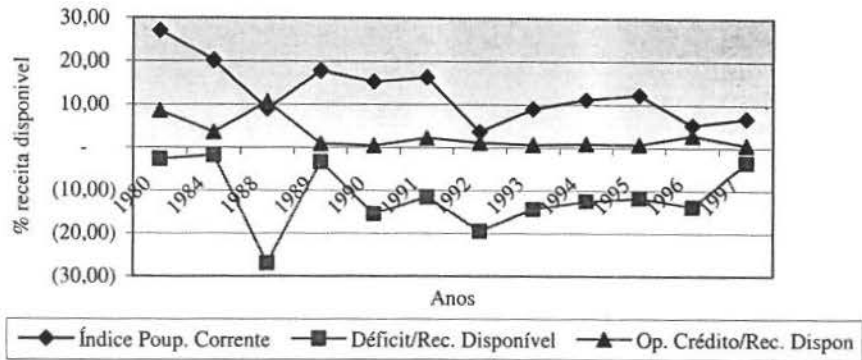
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

RMSP capital - Op. Crédito x Pagamento de Juros



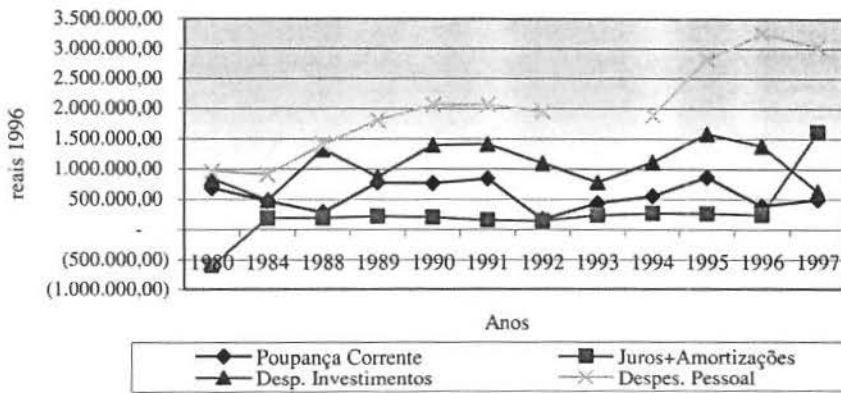
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Interior - Índice Poupança Corrente



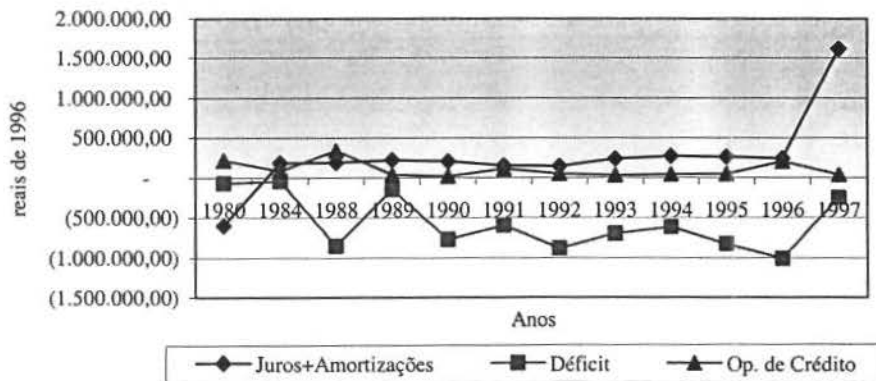
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Municípios do Interior - Capacidade de Investimento



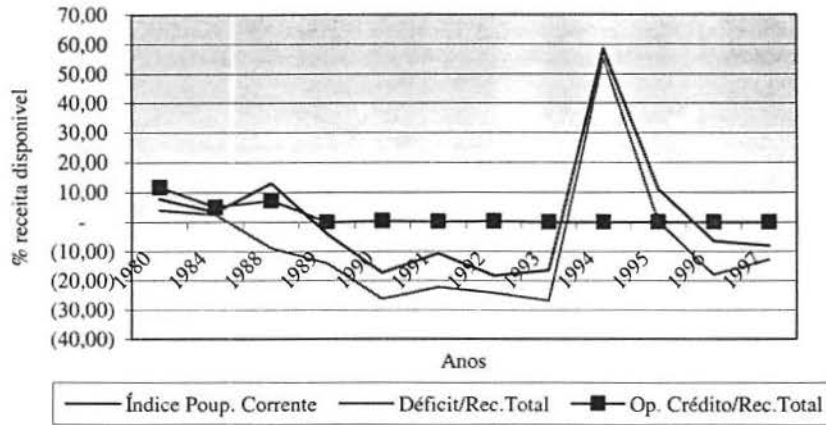
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Interior - Op. de Crédito x Pagamento de Juros



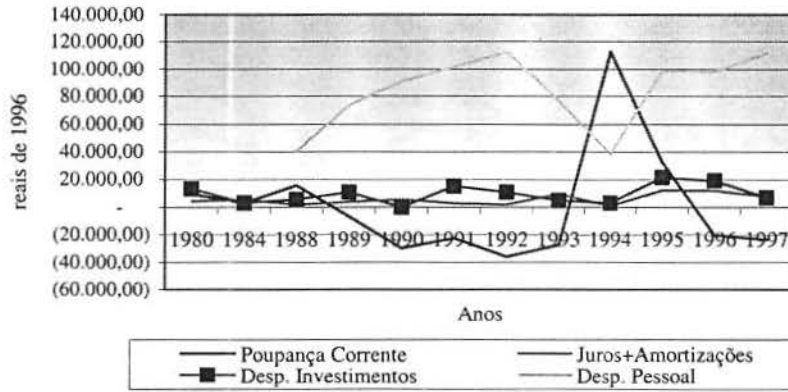
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Santos - Índice Poupança Corrente



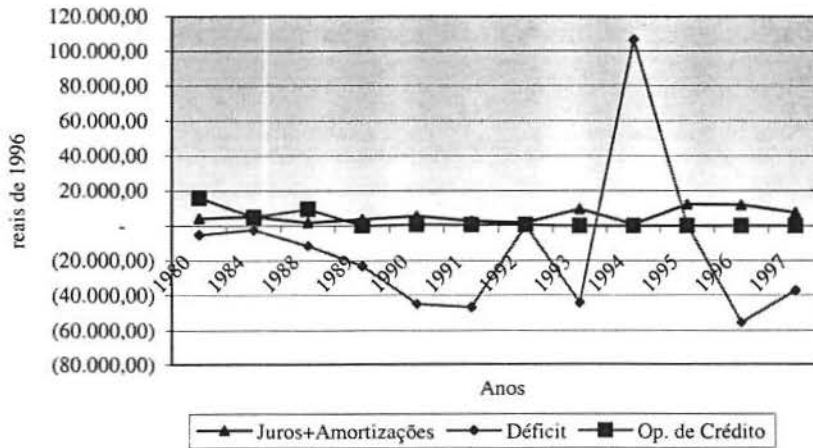
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Santos - Capacidade de Investimento



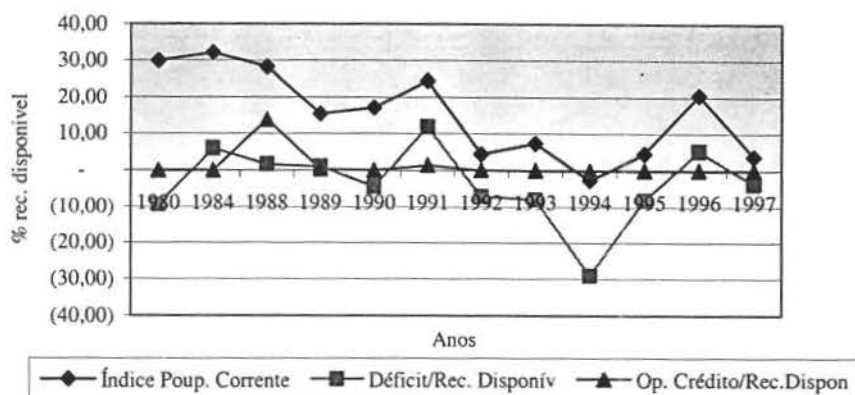
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Santos - Op. Crédito x Pagamento de Juros



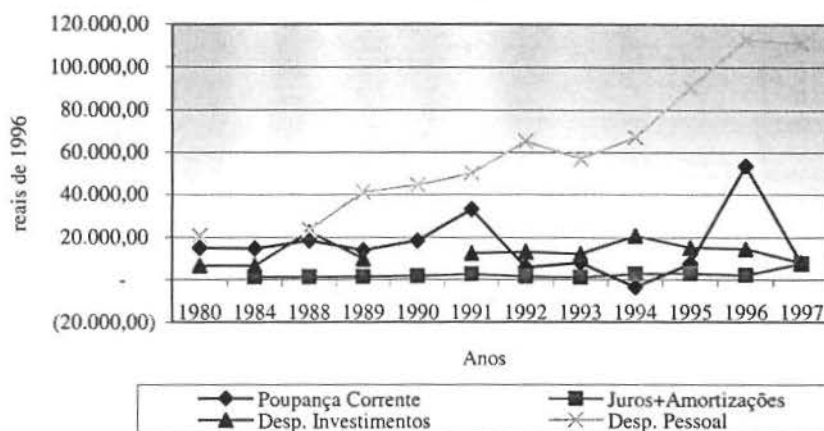
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Ribeirão Preto - Índice Poupança Corrente



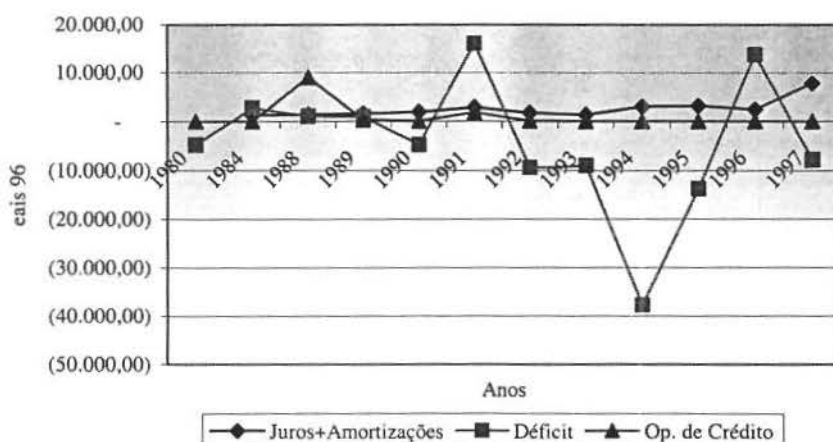
Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) –
Elaboração própria.

Ribeirão Preto - Capacidade de Investimento



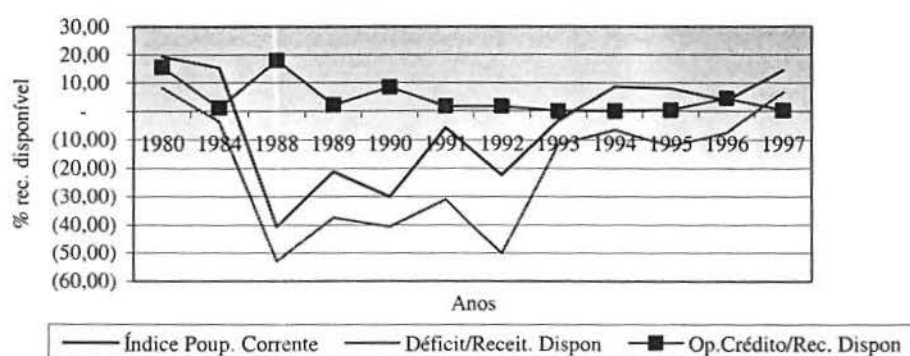
Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) –
Elaboração própria.

Ribeirão Preto - Op. Crédito x Pagamento de Juros



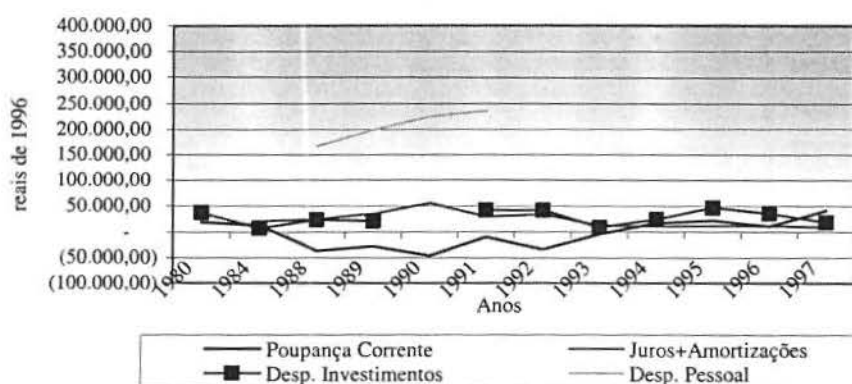
Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) –
Elaboração própria.

São José dos Campos - Índice Poup. Corrente



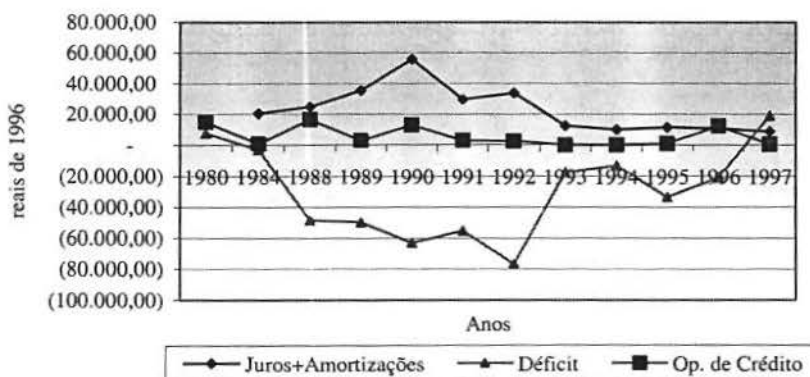
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

São José dos Campos - Capacidade de Investimento



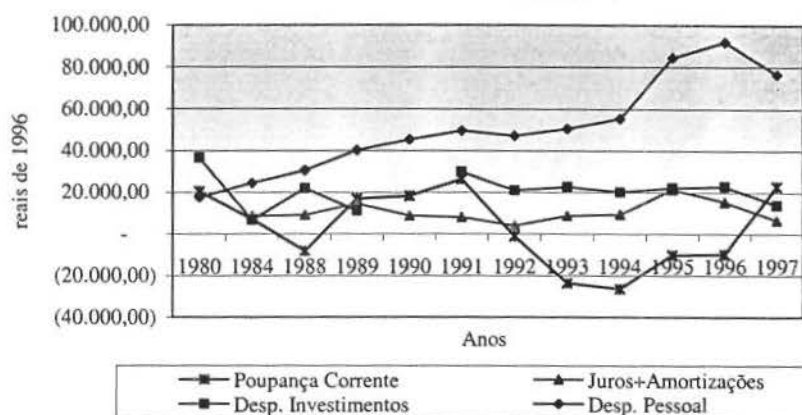
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

São José dos Campos - Op. Crédito x Pagamento de Juros



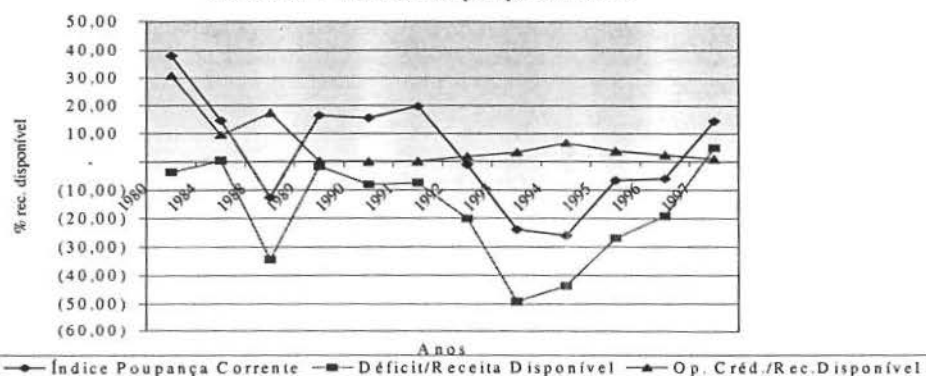
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Sorocaba - Capacidade de Investimento



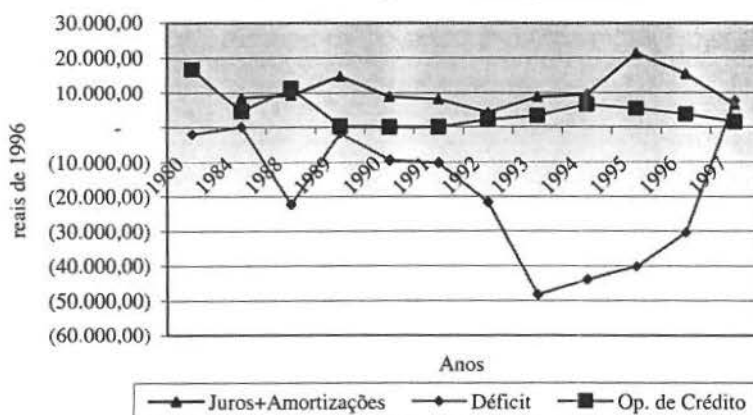
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Sorocaba - Índice Poupança Corrente



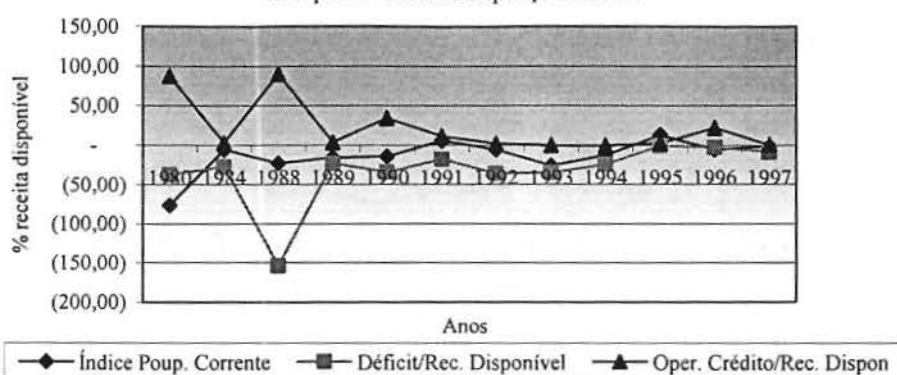
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Sorocaba - Op. Crédito x Pagamento de Juros



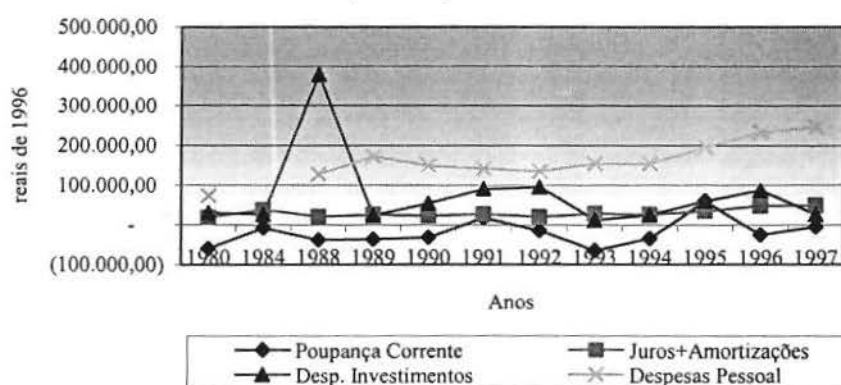
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Campinas - Índice Poupança Corrente



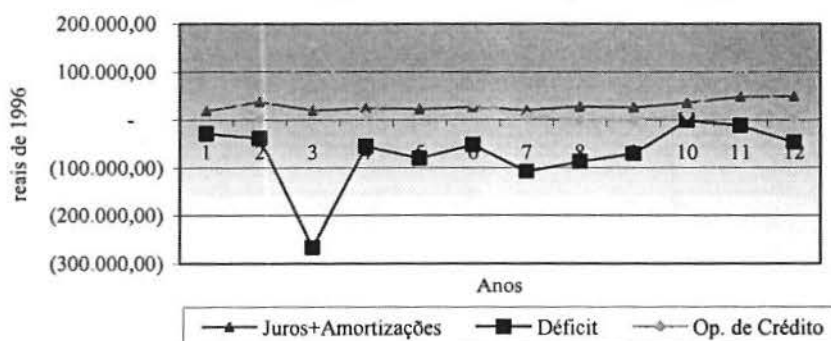
Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Campinas - Capacidade de Investimento



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.

Campinas - Op. Crédito x Pagamento de Juros



Fonte: Fundação Seade. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (Vários anos) –
Elaboração própria.