

LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA

**AJUSTE FISCAL E A SITUAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DO
ESTADO DO PARANÁ, NOS CICLOS DE GOVERNO DE JAIME
LERNER (1995-2002) E ROBERTO REQUIÃO (1991-1994/2003-
2006)**

Monografia do Curso de Ciências
Econômicas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade
Federal do Paraná.

Orientador: Demian Castro

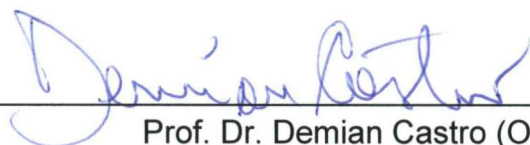
**CURITIBA
Novembro/2008**

**AJUSTE FISCAL E A SITUAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DO
ESTADO DO PARANÁ, NOS CICLOS DE GOVERNO DE JAIME
LERNER (1995-2002) E ROBERTO REQUIÃO (1991-1994/2003-
2006)**

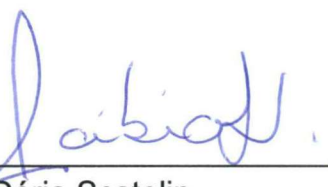
LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA

Aprovado em 26/11/2008

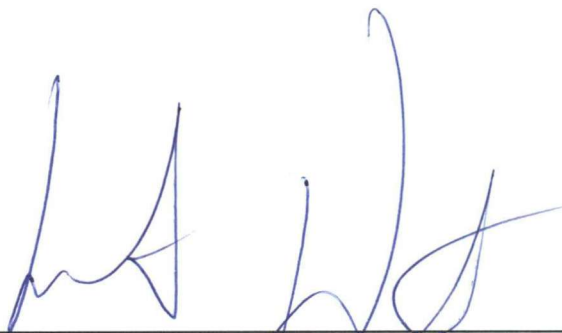
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Demian Castro (Orientador)
Universidade Federal do Paraná – UFPR



Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin
Universidade Federal do Paraná – UFPR



Prof. Dr. Luiz Antonio Domakosky
Universidade Federal do Paraná - UFPR

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	iv
LISTA DE TABELAS	vi
RESUMO	viii
INTRODUÇÃO	1
1 POSICIONAMENTOS DIVERGENTES	3
1.1 NOVA PERSPECTIVA DA POLÍTICA FISCAL, SEGUNDO O MAINSTREAM.....	3
1.2 DIVERGÊNCIAS QUANTO À EFICÁCIA DO AJUSTE FISCAL.....	5
2 O CRESCENTE ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E A “SOLUÇÃO”	8
2.1 GUERRA FISCAL.....	10
2.2 BREVE RETROSPECTO DA FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARANÁ E SUA ESTRUTURA PÚBLICA.....	13
2.2.1 O Setor Público Paranaense.....	16
3 DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL-FINANCEIRA APRESENTADA PELO PARANÁ DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO ROBERTO REQUIÃO (1991 –1994)	21
3.1 QUADRO FISCAL-FINANCEIRO (1991 –1994).....	25
4 DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL-FINANCEIRA APRESENTADA PELO PARANÁ DURANTE OS CICLOS DE GOVERNO DE JAIME LERNER (1995-2002) E ROBERTO REQUIÃO (2003–2006)	32
4.1 O CICLO JAIME LERNER (1995-2002) E A SITUAÇÃO FISCAL- FINANCEIRA DO ESTADO DO PARANÁ.....	32
4.2 CICLO ROBERTO REQUIÃO (2003 –2006).....	38
4.2.2 Quadro Fiscal - Financeiro (2003 –2006).....	39
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	44

REFERÊNCIAS RECOMENDADAS	46
---------------------------------------	-----------

LISTA DE SIGLAS

BADEP	-Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná
BANESTADO	-Banco do Estado do Paraná
BID	-Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	-Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	-Banco Mundial
CIC	-Cidade Industrial de Curitiba
CODEPAR	-Companhia para o Desenvolvimento do Paraná
COMEC	-Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONFAZ	-Conselho de Política Fazendária
CRAFE	-Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado
FDE	-Fundo de Desenvolvimento Estadual
FPE	-Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
IBGE	-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	-Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	-Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH	-Índice de Desenvolvimento Humano
IE	-Instituto de Economia
IPARDES	-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IR	-Imposto de Renda
IVC	-Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações
LC	-Lei Complementar
LRF	-Lei de Responsabilidade Fiscal
ODC	-Outras Despesas Correntes
PIB	-Produto Interno Bruto
PLADEP	-Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado

PND	-Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	-Plano Purianual
RMC	-Região Metropolitana de Curitiba
STN	-Secretaria do Tesouro Nacional
UNICAMP	-Universidade Estadual de Campinas

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 – DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PARANÁ 1956 – 1984.....	8
TABELA 2.2 – PRODUTO INTERNO BRUTO, DO BRASIL E DO PARANÁ, 1956 - 1980.....	11
TABELA 2.3 – PRODUTO INTERNO BRUTO, DO BRASIL E DO PARANÁ, 1985 – 2005.....	12
TABELA 3.1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS – PARANÁ – 1976 - 1984.....	22
TABELA 3.2 – DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1976-1985.....	24
TABELA 3.3 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995.....	26
TABELA 3.4 – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985 – 1995.....	27
TABELA 3.5 – DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995.....	29
TABELA 3.6 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995.....	30
TABELA 4.1 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ – 1996 - 2002	34
TABELA 4.2 – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1996 – 2002.....	35
TABELA 4.3 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1996-2002.....	36
TABELA 4.4 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ – 1996 - 2002	37
TABELA 4.5 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA, SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 2002 – 2006.....	40

TABELA 4.6 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS.....	41
--	----

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma demonstração comportamental, relacionado às condições fiscais-financeiras, da administração pública durante três ciclos de governo. O cenário compreende as gestões de Roberto Requião, governador entre os anos de 1991-1994 e entre os anos de 2003-2006, e a gestão de Jaime Lerner, governador entre os anos de 1995-2002.

Serão relatadas duas vertentes econômicas existentes acerca do ajustamento das contas públicas. Na seqüência, será exposta, brevemente, a formação econômica do Paraná e de sua estrutura pública. Por fim, neste trabalho, será feita uma contextualização da situação do Estado do Paraná, durante os três ciclos de governo, e uma demonstração das contas públicas estaduais.

Palavras-Chaves

a) Ajuste Fiscal b) Roberto Requião c) Jaime Lerner

INTRODUÇÃO

O crescimento das operações de crédito dos governos, até meados da década de 1990, deu margem às manobras para acomodação do aumento dos gastos correntes, o que gerou um aumento da dívida pública. Os desequilíbrios nas contas públicas acentuaram-se após o lançamento do Plano Real, devido à impossibilidade de geração da receita inflacionária e à explosão dos juros. Acrescenta-se ainda, nesse período, a brusca guinada recessiva da política econômica, consequência das crises financeiras internacionais, a qual poderia ter sido bem mais amena se não fosse tão elevada a necessidade de financiamento externo.

Dessa forma este trabalho tem como objetivo fazer uma demonstração comportamental da administração pública durante três ciclos de governo. O cenário compreende as gestões de Roberto Requião, governador entre os anos de 1991-1994 e entre os anos de 2003-2006, e a gestão de Jaime Lerner, governador entre os anos de 1995-2002.

O intuito é de expor o comportamento relacionado às condições fiscais-financeiras do Estado do Paraná. Para isso será feito um breve relato das situações ocorridas anteriormente aos governos, e demonstrar-se-ão as contas públicas registradas nos Balanços Anuais, consolidados pela Secretaria da Fazenda do Estado, e repassados à Secretaria do Tesouro Nacional.

O capítulo primeiro desta monografia faz o relato de duas visões econômicas existentes acerca da responsabilidade do governante público frente aos ajustes econômicos necessários para uma maior atração de investimentos, e por consequência o desenvolvimento do Estado. Tem-se assim a visão da corrente do *mainstream*, e a visão do doutrinador Francisco L. C. Lopreato. Dessa forma o capítulo subdivide-se em “Nova perspectiva da política fiscal, segundo o *mainstream*”, onde são apresentadas as justificativas teóricas para implantação de uma reestruturação fiscal intertemporal, e em “Divergências quanto à eficácia do ajuste fiscal” onde são expostos os argumentos de Lopreato, contrário a aplicação de plano um Ajuste Fiscal, bem como demonstrando seus efeitos à economia.

O capítulo segundo tem como interesse demonstrar, singela e sucintamente, como se deu a formação econômica do Estado do Paraná, assim como a

estruturação do setor público paranaense, e o crescente endividamento público. Relata a filosofia desenvolvimentista que, a partir da década de 1960, contribuiu para o endividamento do Estado do Paraná, devido aos empréstimos contraídos.

Já o capítulo terceiro deste trabalho tem como propósito demonstrar o ambiente econômico que vigorava no Estado do Paraná, antes do governo de Roberto Requião, assim como as medidas adotadas com vistas à implementação da disciplina fiscal, durante sua gestão (1991 – 1994). Demonstrar-se-ão as contas públicas na ótica da receita e da despesa, entre os períodos de 1985 a 1995.

O quarto e último capítulo, procura apresentar o ambiente econômico que vigorava no Estado, durante o ciclo de governo de Jaime Lerner (1995 – 2002) e Roberto Requião (2003 – 2006). Serão destacadas as mudanças implementadas por Jaime Lerner, e as medidas adotadas por Roberto Requião com vistas à manutenção da disciplina fiscal, exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, durante sua segunda gestão (2003 – 2006). Demonstrar-se-ão, também, os resultados das contas públicas, extraídos do Balanço do Estado do Paraná, repassados à Secretaria do Tesouro Nacional, entre os anos de 1996 a 2006, como forma de análise do desempenho fiscal-financeiro estadual.

O Brasil passou por inúmeras transformações no cenário econômico, troca de moeda, inflação elevada, crises políticas, e outros incontáveis ajustes econômicos. O Paraná, por sua vez, acompanhou estes cenários distintos, durante os três ciclos de governo, devendo haver esse discernimento para o balizamento das análises.

1 POSICIONAMENTOS DIVERGENTES

O capítulo primeiro deste trabalho faz o relato de duas visões econômicas existentes acerca dos ajustes econômicos necessários para uma maior atração de investimentos, e por consequência o desenvolvimento do Estado. A primeira visão relatada, pertencente à corrente do *mainstream*, ressalta a importância de uma política fiscal intertemporal na economia para manter o equilíbrio das Contas Nacionais, e a diferenciada visão, representada por Lopreato, sobre as consequências geradas à economia, decorrente do ajuste fiscal, principalmente sobre a capacidade de investir.

1.1 NOVA PERSPECTIVA DA POLÍTICA FISCAL, SEGUNDO O *MAINSTREAM*

Com o advento da globalização, e com “um aprofundamento no processo de liberalização e integração dos mercados nacionais ao exterior, o que produziu significativas transformações nas mais diversas esferas da sociedade” (LOPREATO, 2000, p. 03), a mobilidade dos capitais, ao redor do mundo, aumentou em igual, ou maior proporção, tendo os países emergentes o importante papel da valorização destes, como “receptores das aplicações financeiras”. Em função da nova conjuntura apresentada, novos questionamentos surgiram quanto ao debate teórico em relação às políticas fiscais.

“A credibilidade da política fiscal ganhou ares de ferramenta imprescindível na formação das expectativas dos agentes, na avaliação do risco-país e no comportamento dos juros e do câmbio. Em razão disso, o esforço de reconstrução da institucionalidade fiscal nos (anos) 90 buscou assegurar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas e não devolver ao Estado o papel ativo de indutor do desenvolvimento.” (LOPREATO, 2006, p. 01) .

A primeira alteração dos novos delineamentos da literatura econômica foi o asfatamento, de certa forma, da visão keynesiana que centraliza a questão da política fiscal, de um lado nos efeitos do déficit público sobre a inflação e a balança de pagamentos e de outro, no impacto dos gastos públicos na demanda agregada e nos investimentos privados.

Priorizou-se, desde então, “(...) a questão da sustentabilidade da dívida na busca da credibilidade da política econômica e na definição das regras fiscais de controle das contas públicas” (LOPREATO, 2007, p. 2).

Após a década de 1980, com as críticas sobre as políticas de inspiração keynesiana embasadas na curva de Phillips, sobretudo no que se refere ao comportamento dos agentes em relação às mudanças nas políticas econômicas, fato que os keynesianos não o consideravam, as escolas econômicas pós keynesianas passaram a introduzir o conceito das expectativas racionais na teoria econômica. De acordo com LOPREATO (2007, p. 4):

“A abordagem das expectativas racionais estabeleceu certo consenso teórico no *mainstream* em torno da idéia de que as autoridades econômicas, na escolha das medidas adotadas, têm de levar em conta o impacto das decisões nas expectativas dos agentes. Estes reagem assumindo posições baseadas na avaliação do regime de política econômica e do ambiente econômico esperados, com respostas diferentes conforme a *leitura* da política vigente e a confiança na continuidade da estratégia adotada.”

Para tanto, segundo a nova perspectiva do *mainstream* as políticas econômicas deveriam ter consistência intertemporal (*time-consistency*), já que para os agentes a solvência do atual depende de “regras claras” estabelecidas para as políticas futuras. Conforme LOPREATO (2007, p. 5) relata, a corrente do *mainstream* prega que “ (...) o caminho exigido (...) é o inelutável compromisso com a política econômica anunciada”.

“A política econômica deve ser vista como um processo contínuo, de modo a criar um ambiente em que os agentes privados crêem na manutenção futura das políticas correntes. A presença de *descontinuidades* pode afetar o ambiente esperado, ampliar o risco de turbulências e prejudicar os resultados desejados. Nesta perspectiva teórica, os dirigentes, tentando minimizar o risco, devem manter a *consistência intertemporal* das ações e comprometer-se hoje com a política *esperada* no futuro, conseguindo, assim, alcançar *credibilidade* e estabelecer a *reputação* da política econômica.

Ressaltando, que nada justifica a descontinuidade, independente de turbulências financeiras, e alternância de poder político.”

Alguns elementos passaram ser examinados com maior perspicácia pelos agentes econômicos, sobretudo nas economias emergentes, dentre eles as contas públicas (solvência da dívida pública), as políticas fiscais e monetárias. Segundo LOPREATO (2007, p. 22):

“(...)destacou o consenso hoje existente sobre o papel da política fiscal no contexto da política macroeconômica e sobre a sustentabilidade da dívida como caminho inelutável na busca da estabilidade exigida no mundo das finanças globalizadas. O objetivo de consolidação das finanças públicas tornou-se ponto fundamental da agenda dos anos 1990 e ganhou corpo a cobrança por superávits *estruturais* capazes de atender as expectativas dos investidores, independentemente dos valores assumidos pelas variáveis que influenciam a evolução da dívida pública.”

Com o novo enfoque dado, pelo *mainstream*, à política fiscal, o principal assunto discutido desde então foi o ajustamento das contas públicas, através de um plano de Ajuste Fiscal.

1.2 DIVERGÊNCIAS QUANTO A EFICÁCIA DO AJUSTE FISCAL

Face à nova contextualização exposta pela corrente do *mainstream*, a administração pública passa a ser um dos atores principais para a manutenção da estabilidade macroeconômica, através da sua política fiscal, já que este instrumento passa a ser de fundamental importância para a adequação às novas exigências dos agentes econômicos.

Em sua definição LOPREATO (2000, p. 5), entende como ajuste fiscal:

“(...) como um conjunto de medidas destinadas a reconduzir as finanças públicas a uma trajetória de solvência intertemporal. Essa conceituação é de cunho puramente quantitativo, por se basear no valor do superávit fiscal necessário para o cumprimento das condições de equilíbrio de longo prazo. Entendido dessa forma, o aspecto econômico de um programa de ajustamento se resumiria na estimação do valor esforço fiscal requerido, dadas as projeções das variáveis econômicas relevantes nessa tarefa. (...) Na busca da solvência intertemporal, um plano de ajuste fiscal pode ser conduzido tanto pelo aumento das receitas como pela redução das despesas públicas, ou ainda – o que é mais comum – por uma combinação dessas medidas. Além disso, receitas e despesas possuem subgrupos de rubricas com características econômicas distintas entre si, as quais podem produzir efeitos macroeconômicos consideravelmente diversos para um mesmo nível de poupança pública.”

O ajuste das contas públicas teve início na década de 1980, no entanto a partir do Plano Real ganhou outro caráter, pois com a abertura econômica e a integração global, o novo regime fiscal foi edificado através da renegociação das dívidas estaduais, reforma da previdência e privatizações, tendo como ápice o ano de 1999, devido ao colapso no regime cambial, e a necessidade de recuperar a “confiança internacional”.

De acordo com LOPREATO (2007), os novos moldes da política fiscal, estavam baseados na geração de superávits primários, crescentes vinculações da receita, e o aumento dos gastos sociais.

“O superávit primário ganhou caráter de despesa obrigatória e as despesas discricionárias (aquelas que não provém de restos a pagar, nem constituem obrigações constitucionais) assumiram o papel de *resíduo*, sempre passível de ser ajustado em nome do cumprimento da meta fiscal. Além disso, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2001 reforçou o controle das contas de estados e municípios, definindo limites legais de dívida consolidada e de despesas específicas, normas de contratação de crédito e critérios de eliminação de eventual excesso de endividamento.” (LOPREATO, 2007, p. 5)

Contudo, a política fiscal implementada teve como consequência a diminuição do escopo de atuação dos estados e principalmente a redução das políticas que orientam o desenvolvimento, pois com a implementação do Plano Real, e a estabilização da economia, a impossibilidade da rolagem das dívidas estaduais, e a necessidade (imposta pelo governo federal) de renegociação destas dívidas, para evitar o colapso financeiro, os governos estaduais enquadraram-se nos ditames do regime da política econômica criada.

“A reforma dos anos 90 concentrou-se na restauração das contas públicas e na reestruturação patrimonial do setor público, com propósito de abrir espaços ao setor privado. A privatização de empresas e bancos públicos, o esvaziamento dos fundos públicos e dos instrumentos de fomento ao capital privado, a restrição de acesso do setor público às operações de crédito e o controle dos gastos usados na formação do superávit primário empobreceram a atuação dos Estados.” (LOPREATO, 2007, p. 6)

Com todas as medidas implementadas, o autor lança dúvida quanto à eficácia de um ajuste fiscal que possui um propósito de restringir a ação pública com a finalidade de dar solvência ao setor público e por consequência a geração do crescimento.

“(...) Não obstante, é, no mínimo, duvidoso restringir a ação pública em favor do crescimento à manutenção da sustentabilidade da dívida, como se o sucesso em alcançar esse objetivo, mesmo atendendo os interesses financeiros privados, fosse, por si só, criar o ambiente favorável ao crescimento e desencadear ondas de investimentos. Além disso, é difícil de afirmar que a estratégia adotada se mostrou a mais eficiente em garantir o objetivo desejado de solvência do setor público.” (LOPREATO, 2007, p. 6).

O autor esclarece que não se questiona os limites impostos ao crescimento das despesas correntes, contudo ressalta que este não é o único ponto necessário para “desatar o nó” da política fiscal. A política de corte de gastos deve vir acompanhada da discussão de outras questões, tais como a reforma tributária, o aumento do escopo de atuação dos estados e municípios, formas de cooperação intragovernamental, e a revisão da vida pública, que conforme relata, foram deixadas de lado em prol da estabilização.

“(...). O programa de ajustamento buscou modificar o arranjo fiscal até então prevalecente e não restringiu à tentativa de encaminhar os graves desequilíbrios das contas públicas. As medidas propostas foram além do âmbito estritamente fiscal e promoveram alterações profundas, forçando a privatização de empresas e bancos estaduais e a geração de superávits primários a serem usados no abatimento da dívida pública. A conversão do serviço da dívida pública em despesa obrigatória e a restrição imposta a novas operações de crédito ampliaram a rigidez orçamentária e deixaram os gastos dentro de limites estritos definidos pelo comportamento de base tributária e do serviço da dívida, reduzindo o campo de novos investimentos.” (LOPREATO, 2007, p. 7)

Dessa forma, segue o autor: “A distribuição dos recursos entre as esferas de governo, as questões de ordem regional e o apoio as áreas de habitação, saneamento, transporte e outras, dependente de ações conjuntas entre as esferas de governo, estiveram subordinados à agenda fiscal prioritária, calcada na obtenção de superávits primários, deixando à própria sorte os problemas de ordem federativas.” (LOPREATO, 2007, p. 8).

Os gastos sociais tornaram-se indelévels e a sua fixação constitucional engrandeceu os programas sociais que receberam tratamento diferenciado e avançaram no conceito social do crescimento político-econômico-social, como por exemplo, a fixação de percentual mínimo para despesas com saúde e educação, que, mesmo contrariando a visão convencional estabelecida no programa de ajuste fiscal, pois comprometiam as metas fiscais consistentes, foi desenvolvida e aprimorada.

O efeito dessa divergência foi “o aumento da carga e a deterioração do sistema tributário, sem se questionar as implicações da política monetária sobre a política fiscal e as possibilidades de avançar discutindo a administração da dívida pública, a adoção de políticas de desenvolvimento (...). (...), sem incorporar o desafio de propor metas de crescimento como objetivo de governo.” (LOPREATO, 2007, p. 8).

Sendo assim, com a política fiscal, atuando no ajustamento das contas públicas e na implementação de regras para indicar ao mercado o comprometimento do país com as metas estabelecidas, não houve espaço “à discussão das diretrizes gerais de reforma do setor público e da reconstrução da capacidade de financiamento dos investimentos, fazendo com que as autoridades se tornassem prisioneiras de proposições de curto prazo.” (LOPREATO, 2007, p. 40).

Os governos estaduais passaram a cumprir um papel limitado, coexistindo com as condições não recuperadas, até o momento, do poder de investir, decorrido mais de uma década do controle inflacionário, conforme LOPREATO (2007, p. 41) relata:

“(Os Estados) (...) obrigados a cumprirem as metas de geração de resultados primários para atender os compromissos da renegociação da dívida, limitados no acesso aos novos créditos e desprovidos das condições pretéritas de cooperação com a esfera federal, debatem-se com as restrições impostas pela LRF e contribuem pouco no esforço de atender áreas prioritárias de investimentos.”

2 O CRESCENTE ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E A “SOLUÇÃO”¹

Neste capítulo faz-se um breve relato da formação econômica do Estado do Paraná, assim como da formação do setor público paranaense. Demonstrar-se-á, também, o crescimento da dívida pública entre os anos de 1956 – 1984.

TABELA 2.1 - DÍVIDA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PARANÁ - 1956 - 1984

Anos	Dívida Pública (CR\$ mil a preços de 1984)		Total da Dívida Global
	Flutuante	Consolidada	
1956	119.155.447	54.406.365	173.561.812,00
1957	156.859.593	55.894.963	212.754.556,00
1958	172.546.230	50.118.540	222.664.770,00
1959	101.582.932,00	38.024.776,00	139.607.708,00
1960	263.941.412,00	36.404.793,00	300.346.205,00
1961	186.416.634,00	53.439.565,00	239.856.199,00
1962	143.342.305,00	44.726.387,00	188.068.692,00
1963	82.329.728,00	34.339.375,00	116.669.103,00
1964	65.028.580	20.359.075	85.387.655,00
1965	45.127.440	13.223.424	58.350.864,00
1966	86.916.186	8.526.829	95.443.015,00
1967	134.342.402	6.426.075	140.768.477,00
1968	117.304.740	15.847.663	133.152.403,00
1969	196.243.760	31.126.688	227.370.448,00
1970	287.035.286	82.606.322	369.641.608,00
1971	190.822.900	191.368.138	382.191.038,00
1972	185.694.168	179.378.838	365.073.006,00
1973	125.900.850	141.370.334	267.271.184,00
1974	125.543.909	166.669.491	292.213.400,00
1975	200.796.838	243.751.082	444.547.920,00
1976	118.551.987	344.924.828	463.476.815,00
1977	193.209.385	309.106.821	502.316.206,00
1978	222.443.370	547.613.702	770.057.072,00
1979	234.548.990	904.452.582	1.139.001.572,00
1980	50.656.361	713.247.939	763.904.300,00
1981	47.756.533	752.192.587	799.949.120,00
1982	80.440.419	862.843.189	943.283.608,00
1983	147.578.018	1.462.513.353	1.610.091.371,00
1984	90.566.702	1.536.254.055	1.626.820.757,00

Fonte: Secretaria de Estado das Finanças - PR

Nota: Extraída de “Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX” de Demian Castro.

O crescimento acelerado do produto da economia, a partir da década de 60, com os planos desenvolvimentistas de governo e inúmeros planos econômicos atrativos para a implantação de novas indústrias nos Estados, tendo como principal

¹ LOPREATO, Francisco Luiz C. O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. Texto para Discussão: IE/UNICAMP, 2000.

“plataforma” a isenção de alguns impostos, principalmente o ICMS, decorrente da descentralização fiscal, e a facilidade de acesso às operações de crédito favoreceram a expansão do endividamento dos Estados brasileiros. “Seguramente nunca terá havido um momento, desde os anos 50, em que não houvesse pelo menos uma dezena de Estados (e mais recentemente, também grandes municípios) com programas de desenvolvimento regional/local em operação, utilizando predominantemente incentivos tributários.” (PRADO, 1999, p. 3).

A tabela 2.1 demonstra a evolução da dívida pública paranaense. Denota-se, a partir de 1979, uma queda na dívida flutuante decorrente da maior participação no orçamento público das despesas com juros e amortização da dívida, e um movimento ascendente dos valores da dívida consolidada, devido principalmente a dívida externa e em menor proporção a dívida interna. Alguns picos da elevação da dívida total são notados, como por exemplo, 1983 e 1984, decorrente da explosão dos juros, comandada pelos Estados Unidos na administração de Ronald Reagan. (CASTRO, 2005).

Sempre foi notório o conhecimento, do governo brasileiro, sobre o aumento do endividamento dos governos estaduais, pois existiam metas estabelecidas para contenção desse aumento, que apesar de aceitáveis tecnicamente, possuíam um alcance limitado. O quadro de deterioração financeira do setor público e a dificuldade de gestão das contas públicas forçaram uma revisão constante das regras vigentes.

Essas regras, nunca foram efetivamente aplicadas, não por problemas de inconsistência econômica, mas sim por problemas de ordem política. Segundo LOPREATO (2000, p. 12):

Metas rigorosas (...) levariam ao caos a gestão financeira dos estados, com atrasos nos pagamentos e cortes profundos nos gastos correntes e de investimentos. No entanto, no plano político, o poder da União, mesmo em tempos de arbítrio (ditadura), estava limitado pela organização federativa do País, onde os governos subnacionais detinham elevado peso no total dos gastos e suas lideranças cumpriam o papel de peças essenciais no arranjo institucional, compondo a base política e definindo os espaços de manobra no Congresso. (...) com o restabelecimento da democracia, o peso dado aos governadores, como interlocutores do pacto político aumentou. Assim, a resistência de governadores, aliada à ausência de uma reforma do setor público capaz de colocá-lo em condições de responder aos encargos da dívida, obrigou o governo a afrouxar as regras de endividamento ao sabor do momento econômico e político, com o objetivo de viabilizar a gestão das finanças públicas e garantir a sua base de sustentação política.

Pode-se atribuir também ao “fracasso” do governo federal, frente ao controle dos estados, à instauração da crise no regime autoritário e do avanço do processo de descentralização político fiscal, que se sacramentaria com a Constituição de 1988.

No entanto, com o advento do Plano Real, e a queda da inflação, “a expansão dos encargos financeiros e o déficit não financeiro, gerado pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes, (...) elevaram a dívida e provocaram o descontrole das finanças públicas estaduais, aprofundando a crise dos estados e realçando a obrigatoriedade de se enfrentar a questão da dívida pública” (LOPREATO, 2000, p.19), decorrente da interrupção do mecanismo muito utilizado pelos Estados para equilibrar as contas, a receita inflacionária.

2.1 A GUERRA FISCAL

Entes federativos tendem a competição entre si, o que se faz necessário a presença de um ente “regulador” forte, representado pelo Governo Federal e o Congresso com sua premissa legislativa, com o intuito de que essa disputa, que sempre ocorreu por investimento através da “(...)utilização de isenções e subsídios de vários tipos, mas principalmente tributário (...)”(PRADO, 1999, p. 1), não gerasse prejuízos à sociedade como um todo. No entanto com a fragilidade apresentada pelo Governo Central, possibilitou a disseminação da cultura da “Guerra Fiscal”, descontrolada, para a atração dos investimentos, sejam nacionais ou estrangeiros.

De acordo com relato de PRADO (1999, p. 5):

“Nas três últimas décadas, ocorreram, em períodos diversos, determinados surtos de iniciativas do tipo guerra fiscal, fazendo uso do ICMS. Em todas elas, a possibilidade de intervenção do governo federal esteve limitada pela atribuição de competência do imposto. Qualquer restrição no plano normativo teria que passar necessariamente pelo Congresso. Já no Regime Militar, a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 23, estabeleceu que a concessão de incentivos do imposto estadual deve ser subordinada à celebração de convênios entre os estados. No período 1966/69 proliferaram no país diversos convênios regionais, os quais tinham a finalidade de estabelecer sistemas harmonizados de incentivos fiscais entre os estados membros, e tiveram o efeito de forçar a reação de outros estados com medidas semelhantes. A partir de 1970 o Governo Federal passa a coordenar reuniões de todos os secretários de fazenda estaduais para tentar evitar os processos competitivos de concessão de subsídios. A legislação restrita é reafirmada, posteriormente, na Lei Complementar n. 24/75, que explica o princípio de que todo tipo de isenção deve resultar de decisão formalizada em convênio celebrados pelos estados (art. 1º), em reunião com a participação da maioria dos estados (art.2º § 1º) e por decisão unânime dos estados representados (art. 2º § 2º), sujeitando-se ausentes ao disposto no convênio. Esta lei cria o CONFAZ - Conselho de Política Fazendária - composto por aqueles

secretários, cuja finalidade principal era regulamentar consensualmente os tratamentos especiais na tributação do então ICM. Fica claro, portanto, que a legislação ao mesmo tempo em que transfere aos estados todo o poder para arbitrar sobre incentivos do ICM, tendo retirado do governo federal esta prerrogativa, postula também um rígido mecanismo para sua aprovação, que exige homogeneidade na abrangência e unanimidade entre os estados”.

TABELA 2.2 - PRODUTO INTERNO BRUTO, DO BRASIL E DO PARANÁ - 1956 - 1980

Anos	PIB (R\$ a preços constantes de 2000)			Participação PR/BR (%)
	Unidade	Brasil	Paraná	
1956	R\$ 1,00	110.009.403,93	4.960.362,47	4,51
1957	R\$ 1,00	118.982.936,16	6.025.269,10	5,06
1958	R\$ 1,00	123.209.815,96	7.171.305,76	5,82
1959	R\$ 1,00	122.182.531,55	7.862.923,69	6,44
1960	R\$ 1,00	136.203.325,98	8.729.943,93	6,41
1961	R\$ 1,00	151.895.112,22	9.213.140,15	6,07
1962	R\$ 1,00	167.311.882,22	10.774.302,03	6,44
1963	R\$ 1,00	167.900.259,34	9.283.701,33	5,53
1964	R\$ 1,00	169.451.458,79	9.548.055,26	5,63
1965	R\$ 1,00	168.994.770,27	10.954.174,62	6,48
1966	R\$ 1,00	171.993.708,76	10.426.899,76	6,06
1967	R\$ 1,00	183.555.885,99	11.895.469,84	6,48
1968	R\$ 1,00	194.477.325,40	11.926.605,05	6,13
1969	R\$ 1,00	214.214.744,76	14.611.302,31	6,82
1970	R\$ 1,00	285.371.930,55	15.494.971,13	5,43
1975	R\$ 1,00	485.000.295,47	31.814.726,43	6,56
1980	R\$ 1,00	760.039.545,07	43.766.747,18	5,76

Fonte: IPEADATA

Nota: Elaboração própria

A tabela 2.2 demonstra a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Paraná. Percebe-se uma participação constante do PIB estadual na formação do PIB nacional. Durante a década de 1970 o PIB estadual "estoura", pois com os programas de atração de indústrias, executados pelo governo do estado entre 1975 e 1978, como a instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da Refinaria de Petróleo, o Paraná começa a se sofisticar e diversificar em termos produtivos. (DIAS E SAMPAIO, 2002).

Não obstante a transferência do poder de arbitragem sobre ICM, posteriormente ICMS, ter sido repassado aos Estados, havia uma regulação que deveria ser feita pelo governo federal, todavia, como PRADO (1999, p. 6) relata:

“Uma primeira conclusão, portanto, postularia que os dispositivos previsto na Lei Complementar n. 24 são amplamente suficientes para coibir a maior parte dos procedimentos que foram, por um longo período, adotados na guerra fiscal: todos aqueles que se apoiam na concessão "direta" de facilidades no recolhimento do ICMS. A realidade, contudo, é bastante distinta. A LC 24 estipula diretamente a necessidade de regulamentação por lei ordinária, o que nunca foi realizado. Consequentemente, os

preceitos legais existentes sobre o assunto foram sendo gerados de forma fragmentária, por meio de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ. Não existe, até onde se pôde verificar, uma consolidação destas normas, durante todo o período pós - 1975. Não há também registro, até recentemente, de qualquer questionamento jurídico à prática de concessão de benefícios, apoiado nestas normas. Parece haver bastante espaço para interpretações diversas no que se refere ao que é exatamente um benefício fiscal, assim como sobre que tipo de política configura um benefício claramente vetado pelas normas.

TABELA 2.3 - PRODUTO INTERNO BRUTO, DO BRASIL E DO PARANÁ - 1985 - 2005

Anos	PIB (preços constantes de 2005)			Participação PR/BR (%)
	Unidade	Brasil	Paraná	
1985	R\$ 1	633.772.327	37.511.590	5,92
1986	R\$ 1	968.582.322	57.699.006	5,96
1987	R\$ 1	721.695.108	43.069.780	5,97
1988	R\$ 1	602.441.092	35.556.186	5,90
1989	R\$ 1	652.478.331	40.903.968	6,27
1990	R\$ 1	666.875.922	42.314.363	6,35
1991	R\$ 1	631.965.226	37.125.008	5,87
1992	R\$ 1	544.125.616	31.894.802	5,86
1993	R\$ 1	506.940.132	30.007.610	5,92
1994	R\$ 1	888.390.780	54.198.185	6,10
1995	R\$ 1	1.346.638.854	79.959.619	5,94
1996	R\$ 1	1.468.233.476	89.954.244	6,13
1997	R\$ 1	1.576.876.084	95.707.142	6,07
1998	R\$ 1	1.612.963.083	100.212.623	6,21
1999	R\$ 1	1.589.683.181	100.756.901	6,34
2000	R\$ 1	1.704.417.414	102.100.524	5,99
2001	R\$ 1	1.698.433.376	103.044.633	6,07
2002	R\$ 1	1.860.376.238	111.292.349	5,98
2003	R\$ 1	1.897.909.820	122.206.117	6,44
2004	R\$ 1	2.048.836.352	129.202.930	6,31
2005	R\$ 1	2.147.239.000	126.622.000	5,90

Fonte: IBGE/IPARDES

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

A tabela 2.3 demonstra a evolução do PIB nacional e paranaense, durante o período de 1985 a 2005. Como se observa, a participação do PIB paranaense na formação do PIB nacional é praticamente a mesma durante o período analisado.

Com a redução dos investimentos privados internos, externos e estatais, na década de 1980, houve a diminuição das políticas regionais de atração dos investimentos, sendo retomadas a partir de 1993, devido à nova onda de investimentos privados na América Latina e também decorrente do plano de estabilização sedimentado em 1993/1994 (Plano Real). Segundo PRADO e CAVALCANTI (2000) "A estabilização econômica pós-Real leva à abertura de novas

etapas de fortes desequilíbrios, (...). Nessa nova fase, os governos subnacionais participam de forma destacada na formação do déficit, (...).”

A tentativa era de aplicar medidas de contenção das dívidas estaduais, na forma de renegociação das dívidas estaduais e auxílio financeiro, como PRADO e CAVALCANTI (2000) relataram “A partir de 1987, inicia-se uma sucessão de processos de renegociação e socorro financeiro do governo federal aos Estados (...)”. No entanto, de pouco adiantaram todos esses esforços, pois “apesar de todo o clima de controle e restrição, os Estados não encontraram dificuldades para expandir de forma drástica seus estoques de dívidas.”, já que possuíam autonomia para contratação de empréstimos junto às organizações.

Com esse cenário, o Governo Federal através da Lei nº 9.496/97, promulga o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, que segundo Secretaria do Tesouro Nacional (STN), “estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária.”

2.2 BREVE RETROSPECTO DA FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARANÁ E SUA ESTRUTURA PÚBLICA².

Neste item, é feito um breve relato sobre formação econômica do Estado do Paraná, década a década, com destaque para os grandes momentos.

O primeiro momento, que vai desde os primórdios até meados da década de 1960, não diferia muito da realidade do Brasil, ou seja, o Paraná apresentava uma economia basicamente agrícola. Conforme CASTRO (2005, p. 46) “A economia paranaense nasceu ligada a certa dotação de recursos naturais, como o mate e a madeira, criando-se uma indústria de extração e de primeiros estágios de beneficiamento (...). Em 1907 (...).O preparo da erva-mate representava 48,9% da produção industrial do estado.”

As crises passaram a repercutir nesses dois produtos, e durante esse período, o grande destaque econômico, a partir da década de 1930, foi o café

plantado e beneficiado no Norte do Paraná. De acordo com CASTRO (2005, p. 47) “O Norte foi alavancado pela integração das atividades de cultivo e beneficiamento do café ao mercado nacional, além da sua inserção exportadora, no entanto, outras indústrias foram inibidas pela concorrência da pujante indústria paulista”.

A estrutura apresentada pelo Estado do Paraná, era rural, tanto em sua população, formada por pequenos produtores, como em suas cidades, já que expansões ocorriam exclusivamente para apoio ao crescimento agrícola.

No segundo momento da formação econômica houve uma grande mudança, um forte impacto na economia paranaense, pois a partir da década de 1970, a economia passa a modernizar-se devido aos incentivos governamentais às exportações e a cessão de crédito. Entra em cena um novo produto, a soja, sendo “o principal vetor da modernização agrícola, na medida em que pôde dispor de tecnologia moderna para sua produção e de preços atraentes” (CASTRO, 2005, p. 52). A modernização agrícola gerou consequências sociais.

“A primeira é a queda brusca da população estadual nos anos setenta devido à redução da população rural. Assiste-se no período a um rápido processo migratório para fora do estado, (...)Por outro lado, ocorre um acelerado processo de urbanização no estado, com a população urbana saltando de 36,1% para 58,6% como proporção da população total entre 1970 e 1980” (CASTRO, 2005, p. 53).

Alguns fatores preponderantes esclarecem o desenvolvimento da indústria paranaense, localizadas principalmente na Região Metropolitana de Curitiba, na década de 1970 até meados da década de 1980, segundo CASTRO (2005):

- 1 – A pré-existência de uma infra-estrutura básica (rodovias, ferrovias e porto marítimo);
- 2 – Incentivos financeiros à indústria, através do Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (BADEP), assim como outros órgãos;
- 3 – Agricultura tecnificada, acarretando o surgimento das agroindústrias;
- 4 – Retomada dos investimentos através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Aliás sobre a aplicação do II PND no cenário econômico nacional, cabe ressaltar a dicotomia surgida com a tecnicidade aplicada pelo professor Mário

² CASTRO, Demian. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense**: Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX. Dissertação (Doutorado em economia). UNICAMP, 2005.

Henrique Simonsen e o populismo exacerbado, marca do regime militar, que aquela altura era elevado à condição de Governo.

Surge uma época em que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) era prática usual dos países subdesenvolvidos. O Brasil nessa esteira de irresponsabilidade e praticando um ufanismo exacerbado, recorreu aos empréstimos conseguindo, assim, um endividamento maior ainda.

Na década de 1980, apesar da falta de incentivos de investimento em infraestrutura, por parte do governo federal, o governo do Estado do Paraná continuou a investir na malha viária e na modernização, incipiente ainda, do Porto de Paranaguá. A agropecuária consolida-se, e avança em termos tecnológicos, assim como a indústria ligada às mais novas tecnologias (elétrico, comunicação, mecânica, papel, química, dentre outras).

No aspecto social, essa década não foi muito produtiva economicamente, conforme relato de CASTRO (2005, p. 62)

“Para o conjunto da população paranaense, os anos oitenta foram de dificuldades econômicas, com estreitamento das oportunidades de emprego e queda dos salários. A urbanização e a expansão do emprego informal e dos serviços públicos minoraram parcialmente essas dificuldades. Todavia, prosseguem na década o êxodo rural e a perda de população pelo estado, cujo contingente global praticamente estaciona uma vez mais (...)”

Com a exceção de Curitiba que “consolida sua posição de grande pólo industrial e populacional do estado, passando, com seu entorno, a abrigar mais de dois milhões de habitantes em 1990.” (CASTRO, 2005, p. 62).

Na década de 1990, o Estado do Paraná, “aprofunda sua relação com São Paulo e a Região Sudeste sendo portanto parte de um processo de desconcentração espacial das atividades” (CASTRO, 2005, p. 63).

Conforme o autor destaca, a década de 1990 foi dividida por duas etapas. Tem como marco dessa separação a implantação do Plano Real, em 1994. Na primeira etapa foi marcada pela globalização, inflação altíssima, e a recessão econômica provocada pelo Plano Collor. A partir do Plano Real, (1994), a economia, aderindo à tendência mundial, caminhou para a abertura comercial e econômica. Houve um grande aporte de capitais externos no país e iniciou-se a reforma do Estado, angariando receita principalmente com a venda de ativos do Estado, ou seja, as privatizações.

No Paraná, o impacto econômico decorrente do Plano Collor foi sentido numa intensidade menor do que o restante do país. Dessa forma em nada muda, praticamente, nas tendências detectadas na década de 1980, segundo CASTRO (2005, p. 65):

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

- a) avanços tecnológicos e organizacionais na estrutura agro-industrial;
- b) investimentos na produção de bens intermediários como papel e papelão;
- c) avanços tecnológicos em ramos da metal-mecânica, material elétrico e de comunicações, química, alimentos bebidas;
- d) aumento substancial das exportações paranaenses, atingindo US\$ 3,5 bilhões em 1994, muito mais rápido que o das exportações totais do país, com participação crescente (14,9% em 1993) do Mercosul, favorecido pela valorização;
- e) ações do governo estadual na restauração e/ou aprimoramento da infra-estrutura econômica, como reparação de rodovias estaduais, duplicação da BR 376 no trecho Curitiba-Joinville, reativação das obras de construção da ponte sobre o rio Paraná em Guaíra, construção do primeiro estágio da Ferroeste (ferrovia que visa integrar o Porto de Paranaguá com o extremo oeste do estado), modernização do Porto e aumento da oferta de energia elétrica com o término das obras da Usina de Segredo (CASTRO e VASCONCELOS, 1999)”

Apesar dos esforços com vistas à modernização do Estado do Paraná, a sua economia apresenta, ainda, moldes de uma economia agroindustrial, sendo a produção de *commodities* agrícolas e industriais, bens intermediários e alimentos, dominantes nas pautas de exportações. Contudo, é necessário destacar a evolução da economia paranaense, de modo consistente e persistente.

2.2.1 O Setor Público Paranaense

Assim como na breve retrospectiva da formação econômica do Estado do Paraná, pode-se dividir em três grandes momentos a formação do setor público paranaense.

A primeira fase está situada entre as décadas de 1950 e 1960, onde era predominante a economia agrícola, devido principalmente a economia cafeeira.

“Sob o exercício de quatro governadores, observam-se, entre os anos cinquenta e sessenta, a construção de aparelhos, e respectivas funções públicas, ligada ao processo de povoamento e ocupação do território estadual e, depois, já nos anos sessenta, o início de uma era moderna do setor público, pautada pela busca da industrialização e, complementarmente, pela racionalização das ações públicas e a construção de aparelhos vinculados ao planejamento.” CASTRO (2005, p. 80)

Com os “olhos” voltados ao planejamento, na década 1950, foram criados o Departamento Estadual de Estatística e a Comissão de Coordenação do Plano de

Desenvolvimento Econômico do Estado (PLADEP), sendo uma das principais funções públicas da época.

Na década de 1960, a ênfase dada pelo Governo paranaense em segurança pública e educação, eram consideradas políticas públicas convencionais. No entanto, outras políticas públicas foram incrementadas nessa época, como ações voltadas ao desenvolvimento da infra-estrutura estadual, e atração de atividades industriais. Para isso, criou-se a Companhia para o Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), e também o Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE), Fundo formado com recursos dos empréstimos compulsórios de recursos advindos do Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações (IVC), no valor de 1%, depois aumentado para 2%.

Dessa maneira, com a CODEPAR e o FDE, articulava-se a existência de um órgão elaborador e executor de políticas de promoção industrial com um fundo para viabilizar o financiamento (AUGUSTO, 1978). Entretanto, pouco tempo depois o regime militar inviabilizou o FDE, já que proibiu a “alimentação” do Fundo com empréstimos compulsórios.

Assim, CASTRO (2005) finaliza salientando que nessas duas décadas, principalmente na década de 1960, observou-se a estruturação de aparelhos e funções públicas visando o desenvolvimento econômico.

A segunda fase, que corresponde ao período de 1970 – 1994, é subdividida em três partes, sendo a primeira de 1970 – 1979, a Etapa Autoritária, e a segunda de 1980 – 1989, a Transição Democrática e a terceira de 1990 – 1994, a influencia de novos ajustes.

Na Etapa Autoritária as funções públicas que ganharam maior destaque, são demonstradas por CASTRO (2005, p. 92):

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

Nessa etapa, tanto quanto na primeira fase, o planejamento do Estado do Paraná não foi esquecido, com destaque para o Sistema de Planejamento do Paraná, estando incluído a Coordenação de Planejamento Estadual e os Grupos de Planejamento Setorial, existentes nas Secretarias de Estado, para ser uma extensão

da Secretaria do Planejamento em todas estruturas burocráticas do Paraná. Ressalta-se a existência desses grupos até os dias atuais. Também passa a existir o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Outro órgão que passa a existir é a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), em 1974, em consonância com a criação, na esfera federal, do sistema de regiões metropolitanas. CASTRO (2005, p. 96) afirma: “(..)o desenho institucional do setor público estadual tendia a reproduzir a estrutura federal, para, assim, construir relações intergovernamentais que, por meio de financiamentos, permitissem superar restrições fiscais decorrentes do centralismo autoritário e ampliar a capacidade de gasto”

Dessa forma, o Estado do Paraná cria um aparato muito importante, no que se diz respeito ao planejamento.

“o processo de mudança estrutural do setor público estadual, adequando-se às condições nacionais no intento de atingir objetivos ligados à modernização agrícola, industrialização e urbanização, foi produzindo um corpo técnico funcional identificado com o desenvolvimento econômico e social, a disciplina institucional e fiscal. Nesse sentido, ganha destaque a capacidade dos diversos governadores de produzir o cruzamento entre essa racionalidade “desenvolvimentista” do corpo funcional, os programas de governo e a classe política.” CASTRO (2005, p. 100).

Além da preocupação com o planejamento, havia a preocupação com os gastos na conta pessoal, tanto que em 1973, institui-se o serviço de pessoal, com um dos propósitos de diminuir os gastos com pessoal no orçamento do Estado do Paraná.

A segunda etapa, compreendida entre os anos de 1980 e 1989, traz à tona a questão social, já que os setores menos favorecidos sentiram um impacto forte, decorrente da crise econômica que se abatia no Brasil, face ao ajustamento das contas externas.

Outro importante instrumento deixado de lado pelo Estado é o planejamento, pois em razão da crise, geradora da baixa de investimentos e de instabilidade na economia, volta-se mais para uma gestão financeira.

Na terceira etapa, compreendida entre os anos de 1991 – 1994, ocorre um enrijecimento das contas públicas, com vistas à manutenção do equilíbrio fiscal do Estado do Paraná, liderado, então, pelo governador eleito no Paraná, Roberto Requião.

A terceira fase da formação do setor público do Estado do Paraná está compreendida entre os anos de 1995 – 2006, marcada principalmente pela distinção de dois governos. O primeiro de Roberto Requião e o segundo de Jaime Lerner. O primeiro governou o Estado durante os anos de 1991 – 1994, e 2003 – 2006. Já o segundo, governou o Estado durante um período de oito anos ininterruptos, de 1995 – 2002.

A primeira gestão de Requião à frente do governo foi representada por um profundo controle fiscal, já as duas gestões de Lerner à frente do governo, foram marcadas por uma política abusiva de endividamento e privatizações, sendo uma das mais polêmicas a do Banco do Estado do Paraná (Banestado). Evidenciou-se, também, na gestão Lerner, a intenção de atrair investimentos privados, tendo como grande meta a implantação da indústria automobilística.

Durante este período, procurou-se estreitar relações com o setor privado, como a intenção de “barganhar” maiores investimentos.

O advento do Plano Real, conforme CASTRO (2005, p.118):

“(...)pôs em xeque as condições de endividamento dos estados que não podiam mais beneficiar-se de ganhos financeiros decorrentes da inflação e, assim, camuflar desequilíbrios fiscais. Por outro lado, o governo estadual executou uma política fiscal e financeira imprudente que, paradoxalmente, ignorou os riscos do endividamento e suas graves conseqüências intertemporais, confiando, talvez, enquanto aliado político, que um pacote de alternativas saneadoras seria oferecido *a posteriori* pelo governo federal” .

Na gestão de Jaime Lerner foi adotada uma nova “filosofia” gerencial no âmbito da administração pública, visando desburocratizar o sistema e aumentar os ganhos da produtividade, segundo os defensores da nova visão. Algumas das mudanças são descritas por CASTRO (2005, p. 119):

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

A promulgação da Lei nº 9.496/97, contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento, redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio. Em contrapartida a estes benefícios, os estados e o

Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal via Secretaria do Tesouro Nacional.

Então, em 1999, o governo cria o Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado (CRAFE), com objetivo de negociar com o governo federal, a dívida estadual obtida junto àquele.

“Não deixa de ser paradoxal sua existência no organograma da Secretaria de Estado da Fazenda, que, dois anos antes, pareceu abraçar a causa do desenvolvimento econômico; certamente, não caberia o paradoxo entre o ajuste fiscal e a promoção de investimentos, caso os aparelhos criados em 1997 apenas gerissem recursos privados e, se assim fosse, não haveria como justificar o exercício dessa função, mesmo que de supervisão, no âmbito da fazenda estadual. Na verdade, trata-se de um misto de falta de transparência e incoerência administrativa.” CASTRO (2005, p. 121).

Apesar da criação do CRAFE, a situação periclitante das contas públicas é visível, pela não coerência com a reestruturação das contas públicas e a associação com instituições privadas. “Nesse sentido, há um espaço amplo de volatilidade das mudanças, na medida em que, dificilmente, um novo ciclo de governo aceitaria ficar refém dos interesses que balizaram a gestão do governador, independentemente da facilidade, ou não, de quebrar os arranjos políticos institucionais realizados com os grupos privados.” (CASTRO ,2005, p.123).

3 DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL-FINANCEIRA APRESENTADA PELO PARANÁ DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO ROBERTO REQUIÃO (1991 - 1994)

O capítulo três desta monografia tem como propósito fazer um sucinto relato da situação política paranaense, até o ano de 1991, assim como demonstrar as principais características da gestão de Roberto Requião, com a apresentação das contas públicas paranaenses, tanto no âmbito da receita e despesa, apresentadas nos respectivos Balanços Anuais produzidos pelo Estado do Paraná.

Após o regime militar as demandas sociais vieram em massa, assim como a herança maldita, ou seja, os grandes problemas econômicos (inflação, recessão e diminuta oferta de emprego), além de uma crise de crédito internacional prestes a estourar.

No Paraná, o primeiro governo eleito pelo voto direto (José Richa), passou a implementar programas que visaram o crescimento com a geração de empregos, com uma inovadora gestão participativa, tudo evidentemente marcado com laços democráticos.

Na década de 1980, as instituições internacionais concederam ao Paraná um montante significativo de recursos, através de empréstimos, visando o desenvolvimento social do Estado, conforme CASTRO (2005, p. 110) relata:

“Nos anos oitenta, os recursos de empréstimos disponíveis no mercado financeiro internacional derivavam de operações junto a organismos internacionais oficiais de crédito: Banco Mundial (BM), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Banco interamericano de Desenvolvimento (BID). Foram linhas de crédito condicionadas à realização de obras ou investimentos em políticas sociais tradicionais (educação, por exemplo) e em infra-estrutura social (com destaque para saneamento básico), guiadas pelo acompanhamento da capacidade de endividamento e pagamento do estado e dos municípios. Esse financiamento oficial disponível acabou reforçando um aspecto relevante do processo de descentralização: trata-se principalmente de uma mudança no âmbito dos gastos orçamentários sociais.”

A tabela 3.1 demonstra a evolução da receita orçamentária pelas categorias econômicas, no Paraná. A receita tributária apresenta uma variação no decorrer dos anos analisados, no entanto, perdendo participação relativa no conjunto do financiamento, segundo CASTRO (2005). Outra importante observação que se

TABELA 3.1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS – PARANÁ – 1976-1984

Anos	Distribuição (%)													
	Receitas Correntes								Receitas de Capital					Total da Receita
	Tributária	Patrimonial	Agropecuária	Industrial	Serviços	Transf. Correntes	Outras	Total	Op. Crédito	Transf. Capital	Alienação Bens	Outras	Total	
1976	76,1	1,6	-	-	-	2,8	3,9	84,4	10,8	4,8	-	-	15,6	100
1977	80,8	1,7	-	-	-	4	3,2	89,7	2,5	7,4	-	0,4	10,3	100
1978	66,1	1,5	-	-	-	4,3	2,9	74,8	19	6,2	-	-	25,2	100
1979	64,6	2,5	-	-	-	4,7	3,6	75,4	18,8	5,8	-	-	24,6	100
1980	73,9	5,2	-	-	-	6,8	2	87,9	5,1	7	-	-	12,1	100
1981	67,9	7,5	-	-	-	6,6	3,2	85,2	8,1	6,7	-	-	14,8	100
1982	70,3	4,2	-	-	-	7,3	2,5	84,3	8,5	7,2	-	-	15,7	100
1983	67,5	1,8	-	-	-	6,8	1,8	77,9	16,8	5,3	-	-	22,1	100
1984	73	3,1	-	-	-	5,7	2,2	84	11,69	4,1	-	-	16	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

(-)Dado não coletado ou não disponível

faz é da receita de Operações de Crédito, conforme aponta IPARDES (1980, p.173):

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

Agora sob a ótica da despesa, a tabela 3.2 demonstra a distribuição da despesa entre as seis contas, pertencentes às categorias econômicas estabelecidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, entre os anos de 1976 a 1985.

Os governantes estaduais sempre procuraram manter as despesas atreladas às receitas estaduais. Nos anos de baixa arrecadação e arrochos financeiros procuravam ajustar a Conta Pessoal, para evitar a diminuição do dispêndio de recursos nas ações de investimentos, isto é, aquelas que causam grande impacto na sociedade. No ano de 1964, as despesas com Pessoal estavam próximas de 50% e alguns anos mais tarde essa conta representava em média 30% das despesas do Estado do Paraná. (CASTRO, 2005). No entanto, mesmo com os ajustes a queda da participação dos investimentos, frente as despesas totais, foi inevitável, decorrente da piora da crise financeira internacional.

Com o passar dos anos, mais especificamente em 1987, a crise econômica nacional agravou-se, tendo como “efeito colateral” a disseminação às contas públicas estaduais. Com a publicação da Lei 8.485 de 1987, buscou-se a contenção de despesas. De acordo com CASTRO (2005, p. 111)

“A conjuntura fiscal e financeira pressionou no sentido de centralizar o papel da gestão financeira no âmbito das ações públicas, em detrimento do sistema estadual de planejamento. Por outro lado, houve o estrangulamento de alguns órgãos da administração descentralizada, cruciais para o planejamento, (...)”

Mesmo com as dificuldades que apareciam, havia, ainda, alguma capacidade de investimento, já que o Estado do Paraná, frente aos outros entes federativos era o menos afetado, decorrente do equilíbrio que havia nas contas públicas do Estado. O Poder Executivo, com suas administrações direta e indireta (incluam-se as empresas públicas), mantinha relativo equilíbrio, e não havia pressão forte sobre os gastos correntes.

TABELA 3.2 -DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1976-1985

Anos	Distribuição (%)								
	Despesas Correntes				Despesas de Capital				Total da Despesa
	Pessoal	Outras	Transf. Correntes	Total	Investimentos	Inversões	Tranf. Capital	Total	
1976	31,0	8	21,3	60,3	13,1	5,2	21,4	39,7	100
1977	29,6	6,2	23,4	59,2	12,4	3,1	25,3	40,8	100
1978	28,0	6,2	21,3	55,5	10,6	4,5	29,4	44,5	100
1979	31,4	5,7	27,3	64,4	8,5	3,8	23,3	35,6	100
1980	29,0	6,1	31,5	66,6	8,2	3	22,2	33,4	100
1981	27,1	6,2	33,5	66,8	8,1	2,5	22,6	33,2	100
1982	31,4	4,9	35,8	72,1	5,6	3,1	19,2	27,9	100
1983	30,4	4,5	37,7	72,6	6,7	3,8	16,9	27,4	100
1984	28,3	5,2	38,7	72,2	4,6	2,7	20,5	27,8	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Mesmo com equilíbrio relativo, o “vilão” das contas estaduais eram os gastos com pessoal, e passíveis de ajustes nas contas públicas em momento de crise. (CASTRO, 2000).

3.1 QUADRO FISCAL-FINANCEIRO (1991 – 1994)

Em 1991, o então eleito governador Roberto Requião, pela primeira vez para ocupação do cargo, assume. CASTRO (2005, p. 114) relata o cenário:

“O governador eleito enfrenta duas questões: por um lado, a situação fiscal e financeira do estado, em virtude do endividamento interno e das medidas para reequilibrar as contas e, por outro, o fortalecimento dos argumentos favoráveis ao ajuste neoliberal que só não ganhavam mais corpo em decorrência dos problemas de instabilidade interna, que afastavam o país das possíveis vantagens oferecidas pela finança global. (...)”

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

As tabelas 3.3, que apresenta a receita orçamentária total dívida por categorias econômicas, e 3.4, que demonstra a distribuição percentual da receita estadual entre as categorias econômicas, demonstram variabilidade no decorrer do período analisado, entre 1985 a 1995, devido aos graves problemas que se abatiam sobre a economia nacional, e principalmente devido às diferentes “filosofias” gerenciais adotadas pelos governantes do Estado do Paraná.

Verifica-se que o ICM é o grande responsável, ou seja, o sustentáculo da receita estadual, no período analisado. De 1985 a 1991, o ICM, posteriormente ICMS, e as operações de crédito representaram quase que a totalidade da receita estadual, decorrente da dinamização proporcionada ao Estado do Paraná pelo plano Cruzado. Após esse período verifica-se uma queda acentuada na participação do ICM (ICMS) na composição da receita estadual e das operações de crédito, conseqüentemente da receita total, em parte devido à disciplina fiscal imposta pelo governo de Roberto Requião.

TABELA 3.3 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995

Anos	Valores (R\$ mil a preços de 2002)															
	Receitas Correntes											Receitas de Capital				
	Tributária			Transferências Correntes				Outras Receitas Correntes			Total Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Capital
	ICMS	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Demais Receitas Correntes						
1985	3.289.174	...	3.410.347	...	...	...	351.349	...	...	772.681	4.534.378	1.110.447	...	339.547	...	15.005.308
1986	4.980.107	...	5.258.824	...	...	...	170.167	...	...	198.576	5.627.567	875.081	...	445.608	...	1.322.791
1987	4.058.302	...	4.218.609	...	...	...	191.923	...	...	236.232	4.646.764	1.085.289	...	394.020	...	1.516.129
1988	3.433.488	...	3.563.558	...	...	...	117.336	...	...	338.268	4.019.162	592.750	...	395.383	...	1.052.031
1989	4.077.557	...	4.211.917	...	...	...	277.115	...	...	207.197	4.696.329	214.331	...	205.847	...	4.266.717
1990	4.343.512	...	4.521.665	...	...	...	655.674	...	...	425.191	5.602.530	372.953	...	89.891	...	470.360
1991	3.866.801	...	4.021.634	...	...	...	602.370	...	...	568.889	5.192.893	77.893	...	77.694	...	162.723
1992	2.722.771	...	2.889.801	...	...	...	595.065	...	...	678.438	4.163.304	105.654	...	1.697	...	119.908
1993	2.459.122	...	2.628.671	...	...	...	625.452	...	...	888.371	4.142.494	115.753	...	...	...	200.261
1994	3.442.598	...	3.586.413	...	...	...	7.213.811	...	...	850.254	5.158.048	195.454	...	...	...	234.515
1995	3.614.773	...	3.954.333	...	...	...	1.123.170	...	...	761.725	5.839.119	567.148	...	...	...	629.381

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

TABELA 3.4 – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1985 - 1995

Anos	Distribuição (%)																
	Receitas Correntes											Receitas de Capital					Total da Receita
	Tributária			Transferências Correntes				Demais Receitas Correntes			Total Receitas Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transfe-rências de Capital	Outras	Total Receitas de Capital	
	ICM	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Total							
1985	54,46	...	56,47	...	...	...	5,82	...	...	12,79	75,08	18,39	...	5,62	...	24,92	100
1986	71,65	...	75,66	...	...	...	2,45	...	...	2,86	80,97	12,59	...	6,41	...	19,03	100
1987	65,85	...	68,45	...	...	...	3,11	...	...	3,83	75,4	17,61	...	6,39	...	24,6	100
1988	67,71	...	70,27	...	...	...	2,31	...	...	6,67	79,25	11,69	...	7,8	...	20,75	100
1989	79,59	...	82,22	...	...	...	5,41	...	...	4,05	91,67	4,18	...	4,02	...	8,33	100
1990	71,52	...	74,46	...	...	...	10,8	...	...	7	92,25	6,14	...	1,48	...	7,75	100
1991	72,2	...	75,09	...	...	...	11,25	...	...	10,62	96,96	1,45	...	1,45	...	3,04	100
1992	63,57	...	67,47	...	...	...	13,89	...	...	15,84	97,2	2,47	...	0,04	...	2,8	100
1993	52,97	...	56,62	...	...	...	13,47	...	...	19,13	89,22	2,49	...	-	...	10,78	100
1994	63,84	...	66,51	...	...	...	13,38	...	...	15,77	95,65	3,62	...	-	...	4,35	100
1995	55,58	...	61,13	...	...	...	17,36	...	...	11,78	90,27	8,77	...	-	...	9,73	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou ão disponível

Conforme CASTRO (2005) observa, na receita corrente, a partir de 1987 até 1992, há uma retração, quase que continuamente, sendo acompanhado por um dos seus principais impostos (ICMS). Já a receita de capital, que é basicamente determinada pelas Operações de Crédito e Alienação de Bens, no período analisado, apresenta dois momentos distintos. O primeiro momento caracteriza-se entre os anos de 1985 – 1988, onde as operações e alienações representavam aproximadamente 22% da receita orçamentária. O segundo momento, 1989 – 1995, esta inserido no período dos ajustes das contas estaduais, onde ocorreu a reforma administrativa e a extinção de alguns órgãos, inclusive o BADEP, reduzindo a participação das receitas de capital no montante total.

O enrijecimento das Contas Públicas, em virtude da crise nacional estabelecida, fez com que o Governo do Paraná não aderisse à guerra fiscal, travada entre outros entes federativos, inclusive manifestando publicamente repúdio a tal artifício para atrair investimentos.

Entretanto em 1994, o governo lança o programa Bom Emprego Fiscal, que consistia basicamente na dilação do ICMS resultante de novos investimentos pelo prazo de 48 meses, com pagamento também nos 48 meses sucessivos, sem juros e somente com a reposição dos índices de desvalorização da moeda no mesmo período.

“A adoção de um mecanismo acanhado para os contornos que já assumia a guerra fiscal no país deveu-se não ao desconhecimento das "armas" e estratégias que vinham sendo utilizadas por outros estados, mas a uma opção política contrária à concessão de subsídios ao setor privado, (...)" (CASTRO, 2005, p. 134). Posição esta adotada, conforme o autor, para que o Estado do Paraná apresentasse ao menos um programa de incentivo fiscal, já que muitos Estados Brasileiros estavam fazendo. Por mais que o programa não fosse atrativo o suficiente, frente aos “concorrentes”, no mínimo, buscava-se evitar a fuga de capitais que poderia ocorrer.

As tabelas 3.5, que exhibe a despesa orçamentária por categoria econômica, e 3.6, que apresenta a distribuição dessa despesa orçamentária por categoria econômica, entre o período de 1985 à 1995, assim como na receita do Estado, demonstram certa variabilidade no decorrer dos anos, já que a maioria dos governantes procurava manter a despesa atrelada à receita do Estado.

TABELA 3.5 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995

ANOS	Despesas Correntes (R\$ mil de 2002)													Total Despesas Correntes
	De Custeio				Transferências Correntes									
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragover- namentais	Transferências p/ Pessoal		Juros e Encargos	Outras Tranferências	Total	
					Const. Legais	Outras Transf. Municipais	Total		Inativos	Pensionistas				
1985	...	...	...	2.602.582,54	...	...	...	...	...	...	...	...	1.196.780,36	3.799.362,90
1986	1.454.349,28	...	...	1.724.694,90	...	...	...	...	...	...	249.438,85	...	3.209.596,53	4.934.291,43
1987	1.473.527,16	...	...	1.758.182,09	...	...	...	1.002.232,73	...	...	350.499,10	...	3.136.643,81	4.894.825,90
1988	1.224.580,31	...	...	1.441.646,36	...	...	...	0,00	...	...	359.050,70	...	2.962.863,32	4.404.509,68
1989	1.330.594,09	...	...	1.553.862,43	...	...	...	0,00	...	...	944.116,22	...	4.002.201,07	5.556.063,50
1990	1.326.304,46	...	...	1.532.805,49	...	...	...	0,00	...	...	523.649,28	...	2.556.490,33	4.089.295,82
1991	1.316.373,69	...	...	1.476.281,53	...	...	...	0,00	...	...	191.438,91	...	2.029.484,03	3.505.765,56
1992	1.362.227,90	...	...	1.587.853,46	...	...	...	0,00	...	...	167.738,25	...	1.816.808,38	3.404.661,84
1993	1.315.284,98	...	...	1.568.685,47	...	...	...	0,00	...	...	151.480,72	...	1.832.105,63	3.400.791,10
1994	1.538.221,37	...	...	1.850.096,00	...	...	...	0,00	...	...	134.353,81	...	2.255.220,24	4.105.316,24
1995	1.983.365,05	...	337.254,79	2.320.619,84	...	...	...	0,00	...	...	150.668,64	...	2.811.712,57	5.132.332,41

ANOS	Investimentos	Inversões Financeiras	Despesas de Capital (CR\$)							TOTAL DA DESPESA	
			Transferências de Capital					Amortizações	Outras Despesas de Capital		Total Despesas de Capital
			Transferências aos Municípios			Outras Transferências	Total				
			Const. Legais	Outras Transf. Municipios	Total						
1985	1.078.287,54	...	...	...	...	...	629.994,60	...	...	1.899.588,24	5.698.951,14
1986	301.145,61	224.025,10	...	...	...	...	1.481.731,01	312.281,66	...	2.006.901,72	6.941.170,10
1987	265.091,76	118.139,75	...	...	...	...	1.567.243,07	330.787,74	...	1.950.474,58	6.845.302,45
1988	76.393,39	50.238,69	...	...	...	...	2.367.274,28	336.899,13	...	2.493.906,36	6.898.418,02
1989	72.384,33	42.748,13	...	...	...	...	906.857,08	400.911,66	...	1.021.989,54	6.578.056,99
1990	103.273,24	49.821,78	...	...	...	...	514.289,55	217.972,98	...	667.384,56	4.756.682,36
1991	342.771,44	37.057,60	...	...	...	...	471.033,62	114.595,02	...	850.862,66	4.356.630,20
1992	331.799,55	38.245,10	...	...	...	...	412.729,39	118.064,66	...	762.774,04	4.167.437,86
1993	246.149,01	161.518,18	...	...	...	...	414.898,91	112.385,99	...	822.566,10	4.223.359,17
1994	336.531,62	334.344,32	...	...	...	...	754.301,48	172.531,73	...	1.425.177,41	5.530.495,63
1995	458.660,66	100.355,11	...	...	...	...	832.253,83	384.179,93	...	1.391.249,61	6.523.584,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

TABELA 3.6 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1985-1995

ANOS	Despesas Correntes (%)													
	De Custeio				Transferências Correntes									Total Despesas Correntes
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragover- namentais	Transferências p/ Pessoa		Juros e Encargos	Outras Tranferência s	Total	
					Const.	Outras	Total		Inativos	Pensionistas				
Legais					Transf.									
1985	...	...	...	45,67	...	...	...	...	...	...	...	...	21,00	66,67
1986	20,95	...	...	24,85	...	...	...	...	...	...	3,59	...	46,24	71,09
1987	21,53	...	...	25,68	...	...	...	14,64	...	...	5,12	...	45,82	71,51
1988	17,75	...	...	20,90	...	...	...	0,00	...	...	5,20	...	42,95	63,85
1989	20,23	...	...	23,62	...	...	...	0,00	...	...	14,35	...	60,84	84,46
1990	27,88	...	...	32,22	...	...	...	0,00	...	...	11,01	...	53,75	85,97
1991	30,22	...	...	33,89	...	...	...	0,00	...	...	4,39	...	46,58	80,47
1992	32,69	...	...	38,10	...	...	...	0,00	...	...	4,02	...	43,60	81,70
1993	31,14	...	...	37,14	...	...	...	0,00	...	...	3,59	...	43,38	80,52
1994	27,81	...	...	33,45	...	...	...	0,00	...	...	2,43	...	40,78	74,23
1995	30,40	...	5,17	35,57	...	...	...	0,00	...	...	2,31	...	43,10	78,67

ANOS	Investimentos	Inversões Financeiras	Despesas de Capital (%)								TOTAL DA DESPESA	
			Transferências de Capital						Amortizaçõe s	Outras Despesas de Capital		Total Despesas de Capital
			Transferências aos Municípios			Outras Tranferência s	Total					
			Const. Legais	Outras Transf.	Total							
1985	18,92	...	...	...	11,05	...	...	...	...	33,33	100,00	
1986	4,34	3,23	...	...	21,35	...	...	4,50	...	28,91	100,00	
1987	3,87	1,73	...	...	22,90	...	...	4,83	...	28,49	100,00	
1988	1,11	0,73	...	...	34,32	...	...	4,88	...	36,15	100,00	
1989	1,10	0,65	...	...	13,79	...	...	6,09	...	15,54	100,00	
1990	2,17	1,05	...	...	10,81	...	...	4,58	...	14,03	100,00	
1991	7,87	0,85	...	...	10,81	...	...	2,63	...	19,53	100,00	
1992	7,48	0,92	...	...	9,90	...	...	2,83	...	18,30	100,00	
1993	5,83	3,82	...	...	9,82	...	...	2,66	...	19,48	100,00	
1994	6,09	6,05	...	...	13,64	...	...	3,12	...	25,77	100,00	
1995	7,03	1,54	...	...	12,76	...	...	5,89	...	21,33	100,00	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

É interessante ressaltar o período de 1987 à 1990, onde as despesas destinadas ao pagamento dos juros da dívida estadual cresceram consideravelmente.

Durante os primeiros anos de governo de Roberto Requião, não há alterações institucionais na estrutura do Estado. Foi executada uma política coesa, com o intuito de equilíbrio das contas públicas, e atento para a demanda social, mesmo num cenário de precariedade na capacidade de investimentos estaduais, devido às dificuldades de financiamentos de longo prazo.

Face à situação apresentada, não houve o esmorecimento do governo frente às idéias neoliberais, que prosperavam no país, conforme relato de Tavares, na conclusão do relatório de diagnóstico da economia e finanças públicas paranaense apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

“(...) é importante enfatizar que não tem sido observada extinção, liquidação ou fusão de entidades com o objetivo de reduzir e enxugar a máquina pública do Estado. (...) Também não foi verificado nenhum movimento pré-determinado da administração para transferir funções ou atribuições para os governos municipais, numa tentativa de se desonerar de competências típicas dos governos locais.(...)”

Do mesmo modo, também não tem havido qualquer movimento da administração no sentido da privatização de suas empresas, financeiras ou não-financeiras. (...)”.

4 DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL-FINANCEIRA APRESENTADA PELO PARANÁ DURANTE OS CICLOS DE GOVERNO DE JAIME LERNER (1995 – 2002) E ROBERTO REQUIÃO (2003 – 2006)

No último capítulo desta monografia expõe-se brevemente a situação vivenciada à época dos ciclos de governo de Jaime Lerner (1995 – 2002) e de Roberto Requião, em seu segundo mandato à frente do governo do Paraná (2003-2006). Demonstrar-se-ão quadros fiscais-financeiros dos ciclos governamentais.

4.1 O CICLO JAIME LERNER (1995 – 2002) E A SITUAÇÃO FISCAL-FINANCEIRA DO ESTADO DO PARANÁ

Resumidamente, CASTRO (2005, p. 211) define perfeitamente a situação do Estado do Paraná, do período de 1996 a 2001:

“Entre 1996 e 2001, teve-se um expressivo aumento das despesas com custeio, envolvendo as já mencionadas despesas com serviços terceirizados. O aumento das despesas, apenas coibido pela privatização do fundo previdenciário público dos servidores estaduais, foi endossado pelas rubricas mais importantes das despesas de capital. Nesse sentido, é possível afirmar que, no período mais recente, a perseguição de objetivos econômicos, de promoção industrial, deu-se às custas do banco público estadual, da arrecadação e de uma exacerbação da dependência financeira pelo endividamento imprudente. Mais do que a uma "reforma do Estado", assistiu-se ao aprofundamento de uma velha característica do Estado: sua privatização e conversão numa máquina de pagar juros”.

A tabela 4.1, que demonstra a receita estadual distribuídas por categorias econômicas, e 4.2, que demonstra a distribuição percentual da receita, retrata um espetacular crescimento da receita estadual até 1999, composta, no entanto, por uma diminuição gradativa da receita corrente, para uma explosão da receita de capital, alavancado principalmente pelas operações de crédito, representados pela privatização do Banestado e pela renegociação da dívida pública estadual junto ao governo federal.

Já nas tabelas 4.3 e 4.4, denota-se a explosão dos gastos em despesas de custeio, assim como um aumento na conta de pessoal, gerado pelos inúmeros cargos comissionados criados, no ciclo Jaime Lerner. CASTRO (2005, p. 205) relata " (...) (que) tornou-se bastante comum o argumento de que, por não contar com uma tecnoburocracia de confiança em quantidade suficiente para gerir o estado, em virtude de sua origem política municipal (prefeitura de Curitiba), foi necessário

ampliar as contratações, elevando as despesas com cargos comissionados.” No entanto, segundo o autor, essa tendência não esvaiu-se com o tempo, como comprovam as despesas orçamentárias com valores altos no dispêndio com a contratação dos serviços terceirizados.

As despesas de capital também aumentam significativamente, até o ano 2000, devido ao direcionamento desenvolvimentista do governador.

Dessa forma constata-se que o Estado do Paraná desconheceu, durante o governo de Jaime Lerner, a máxima: “para toda despesa deve haver uma receita”.

TABELA 4.1 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1996-2002

Anos	Valores (R\$ mil a preços de 2002)																
	Receitas Correntes											Receitas de Capital					Total da Receita
	Tributária			Transferências Correntes				Outras Receitas Correntes			Total Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Capital	
	ICMS	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Demais Receitas Correntes							
1996	3.704.323	198.731	3.903.053	447.661	221.599	593.204	1.262.464	153.937	1.227.385	1.431.322	6.596.840	238.998	724.376	11.572	72.360	1.047.306	7.644.146
1997	3.411.618	212.822	3.624.440	465.899	259.242	895.912	1.621.053	153.403	1.539.449	1.692.852	6.938.345	312.891	671.992	7.354	61.508	1.053.746	7.992.091
1998	3.360.824	225.254	3.586.077	499.511	307.661	923.946	1.731.117	138.130	2.249.273	2.387.404	7.704.598	680.595	1.046.527	23.384	75.586	1.826.092	9.530.690
1999	3.574.771	215.363	3.790.134	496.973	300.573	898.434	1.695.981	120.590	1.963.454	2.084.044	7.470.149	7.729.683	10.803	19.720	132.086	7.892.292	15.462.451
2000	3.947.062	239.508	4.186.569	517.630	298.094	1.203.425	2.019.149	117.959	1.813.082	1.931.042	8.136.760	344.249	4.124.989	19.550	114.286	4.603.075	12.739.834
2001	5.509.999	424.289	5.934.288	551.965	300.005	1.716.420	2.568.390	19.969	327.044	347.013	9.634.881	208.906	4.746	46.444	219.455	479.552	10.114.433
2002	5.580.693	715.282	6.295.975	...	...	...	2.293.874	32.813	691.127	723.939	9.324.709	240.264	183.833	35.205	158.089	617.390	9.942.099

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de “Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX” de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

TABELA 4.2 – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 1996 - 2002

Anos	Distribuição (%)																
	Receitas Correntes											Receitas de Capital					Total da Receita
	Tributária			Transferências Correntes				Demais Receitas Correntes			Total Receitas Correntes	Operações de Crédito	Alienação de Bens	Transferências de Capital	Outras	Total Receitas de Capital	
	ICM	Outras	Total	FPE	Transf. do IR	Outras	Total	Receitas Financeiras	Outras Transf. Correntes	Total							
1996	48,46	2,6	51,06	5,86	2,9	7,76	16,52	2,01	16,71	18,72	86,3	3,13	9,48	0,15	0,95	13,7	100
1997	42,69	2,66	45,35	5,83	3,24	11,21	20,28	1,92	19,26	21,18	86,82	3,92	8,41	0,09	0,77	13,18	100
1998	35,26	2,36	37,63	5,24	3,23	9,69	18,16	1,45	23,6	25,05	80,84	7,14	10,98	0,25	0,79	19,16	100
1999	23,12	1,39	24,51	3,21	1,94	5,81	10,97	0,78	12,7	13,48	48,96	49,99	0,07	0,13	0,85	51,04	100
2000	30,98	1,88	32,86	4,06	2,34	9,45	15,85	0,93	14,23	15,16	63,87	2,7	32,38	0,15	0,9	36,13	100
2001	54,48	4,19	58,67	5,46	2,97	16,97	25,39	0,2	3,23	3,43	95,26	2,07	0,05	0,46	2,17	4,74	100
2002	56,13	7,19	63,33	...	...	...	23,07	0,33	6,95	7,28	93,79	2,42	1,85	0,35	1,59	6,21	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de “Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX” de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

TABELA 4.3 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1996-2002

ANOS	Despesas Correntes (R\$ mil de 2002)													
	De Custeio				Transferências Correntes								Total Despesas Correntes	
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragovernamentais	Transferências p/		Juros e Encargos	Outras Tranferências		Total
					Const. Legais	Outras Transf.	Total		Inativos	Pensionistas				
1996	4 476 644,01	...	1.213.276,15	5 689 920,16	...	54 532,34	54 532,34	170 388,42	...	...	195.868,72	98 177,50	518.966,98	6 208 887,14
1997	4.678.138,07	...	1.763 676,98	6.441.815,05	...	51.510,37	51.510,37	126 618,05	...	...	154 814,23	113.255,02	446.197,66	6 888.012,71
1998	4.758.534,99	...	2.719 100,81	7.477.635,79	75,60	20.002,20	20 002,20	101.747,46	...	...	181.279,29	143.482,66	446 587,21	7 924.223,00
1999	4.292.501,95	...	2.376 107,54	6.668.609,49	...	15 776,98	15.776,98	69.218,34	...	...	397.725,35	156.867,71	639.588,08	7 308.197,57
2000	2.544.631,23	137.028,85	4 496 242,37	7.177 902,45	...	10 782,09	10.782,09	81 328,71	1 075 790,89	4 851,53	594.307,10	138.588,80	1.905.649,12	9 083.551,57
2001	2 616 842,42	...	...	6 930.951,96	...	...	...	...	...	...	...	...	2 034 356,88	8 965 308,84
2002	...	...	...	6 180 943,10	...	...	...	...	...	...	...	...	2 293 874,13	8 474 817,23

ANOS	Investimentos	Inversões Financeiras	Despesas de Capital (CR\$)							TOTAL DA DESPESA		
			Transferências de Capital					Amortizações	Outras Despesas de Capital		Total Despesas de Capital	
			Transferências aos Municípios			Outras Tranferências	Total					
			Const. Legais	Outras Transf.	Total							
1996	1.322 281,46	0,00	...	23 778,99	...	...	565 822,21	443 199,38	98 843,85	1 888 103,67	8 096 990,81	
1997	2.043 708,22	0,00	...	108 897,13	...	...	360 011,59	205 821,50	45 292,96	2 403 719,81	9 291 732,52	
1998	4 609 658,84	0,00	...	97 891,81	...	...	707 165,16	573 356,89	35 913,46	5 316 824,00	13 241 047,00	
1999	8 297 596,39	0,00	...	7 551,85	...	...	382 193,16	315 685,56	58 955,75	8 679 789,55	15 987 987,12	
2000	658.132,83	3 053,68	...	...	...	...	2.472.071,43	2 331 504,72	140 566,71	3.133.257,94	12 216 809,50	
2001	791.543,49	19.170,47	...	...	...	...	430.311,68	37.316,45	...	1.241.025,63	10.206.334,48	
2002	836.536,17	23.278,59	...	...	...	...	494.534,45	...	...	1.354.349,21	9.829.166,44	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

TABELA 4.4 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO CATEGORIAS ECONOMICAS - PARANÁ - 1996-2002

ANOS	Despesas Correntes (%)												
	De Custeio				Transferências Correntes								
	Pessoal	Encargos	Outras	Total	Transferências aos Municípios			Intragovernamentais	Transferências p/ Pensionistas		Juros e Encargos	Outras Transferências	Total
					Const. Legais	Outras Transf.	Total		Inativos	Pensionistas			
1996	55,29	...	14,98	70,27	...	0,67	0,67	2,10	...	...	2,42	1,21	6,41
1997	50,35	...	18,98	69,33	...	0,55	0,55	1,36	...	...	1,67	1,22	4,80
1998	35,94	...	20,54	56,47	0,00	0,15	0,15	0,77	...	...	1,37	1,08	3,37
1999	26,85	...	14,86	41,71	...	0,10	0,10	0,43	...	...	2,49	0,98	4,00
2000	20,83	1,12	36,80	58,75	...	0,09	0,09	0,67	8,81	0,04	4,86	1,13	15,60
2001	25,64	...	...	67,91	...	...	...	...	...	...	...	...	19,93
2002	...	...	...	62,88	...	...	...	...	...	...	...	...	23,34

ANOS	Investimentos	Inversões Financeiras	Despesas de Capital (%)								TOTAL DA DESPESA
			Transferências de Capital					Amortizações	Outras Despesas de Capital	Total Despesas de Capital	
			Transferências aos Municípios			Outras Tranferências	Total				
			Const. Legais	Outras Transf.	Total						
1996	16,33	0,00	...	0,29	6,99	...	...	5,47	1,22	23,32	100,00
1997	21,99	0,00	...	1,17	3,87	...	...	2,22	0,49	25,87	100,00
1998	34,81	0,00	...	0,74	5,34	...	...	4,33	0,27	40,15	100,00
1999	51,90	0,00	...	0,05	2,39	...	...	1,97	0,37	54,29	100,00
2000	5,39	0,02	...	...	20,24	...	...	19,08	1,15	25,65	100,00
2001	7,76	0,19	...	...	4,22	...	...	0,37	...	12,16	100,00
2002	8,51	0,24	...	...	5,03	...	...	...	...	13,78	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Extraída de "Mudança, permanência e crise no setor público paranaense. Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX" de Demian Castro.

Nota 2: Sinal convencional utilizado:

...Dado não coletado ou não disponível

4.2 CICLO ROBERTO REQUIÃO (2003 – 2006)

O Estado do Paraná, em 2002-2003, estava fortemente ligado ao setor privado, legado de seu antecessor. As contas públicas, apesar de cumprirem com as metas estabelecidas pelo Governo Federal, a partir de 2001, não eram satisfatórias, devido ao alto montante de recursos despendidos para pagamento dos juros da dívida estadual. A estrutura institucional do Estado era uma verdadeira “aberração”, já que inúmeros cargos e secretarias especiais foram criados.

Logo, em seu primeiro ano de mandato, Requião procurou reestruturar o Estado, abolindo com os cargos em demasia de secretários de Estado especiais e reformulando a estrutura institucional, dando transparência as ações estatais. Como exemplo de algumas medidas, pode-se citar a disponibilização, na internet, de todos os gastos do Governo, assim como a identificação das pessoas que ocupam cargo em comissão no Estado do Paraná.

Em 2003, a execução financeira foi marcada por uma “moratória” no primeiro trimestre, motivada pela readequação e revisão de despesas e contratos no âmbito da administração pública estadual. Além disso, a gestão das finanças estaduais foi pautada pelos esforços de prosseguir na trajetória da responsabilidade e equilíbrio fiscal.

Suas metas fixadas no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, tinham como ações principais as políticas públicas com educação, saúde, segurança e transporte.

Voltado para a vertente social, Requião em seu primeiro ano de gestão, criou o programa que trocava imposto por vagas de emprego, o “Programa Leite das Crianças”, que beneficiava crianças carentes, no fornecimento de leite enriquecido, visando a erradicação da desnutrição infantil. Outro programa criado para beneficiar os mais necessitados foi o “Luz Fraterna”, que oferece energia elétrica gratuitamente, aproximadamente a dois milhões de paranaenses. Com palavras do próprio Roberto Requião, em discurso na Assembléia Legislativa do Paraná, em agosto de 2004:

“Mudança, emprego e opção preferencial pelos pobres. Isso, em resumo, o meu compromisso com os paranaenses na campanha eleitoral. Dei a palavra, e com a colaboração dos senhores, cumprio a palavra. Mudamos a forma e o estilo de governar. Recuperamos as prerrogativas inalienáveis do Estado. Recuperamos a capacidade do Paraná de planejar, de pensar projetos, programas, de intervir e de executar ações.”

4.2.2 Quadro Fiscal-Financeiro (2003 – 2006)

Busca-se neste item a análise das contas estaduais, sob a ótica da receita e despesa, com vistas a definir um padrão de gasto realizado pelo governo do Paraná, com a apresentação de um quadro fiscal-financeiro do Estado, entre os anos de 2003-2006.

Requião promove um novo sistema de cobrança do ICMS de estabelecimentos industriais, tendo como fator determinante o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou seja, quanto mais carente for a região, maior será a fatia do imposto a ser diferida, além da diminuição da alíquota de alguns produtos. Aliado a esse benefício aos industriais, cria um programa que o governo adianta o pagamento da energia elétrica, durante os primeiros 24 meses do funcionamento da empresa, com o intuito de reforço do capital de giro da empresa.

A tabela 4.5 demonstra a receita estadual distribuída entre as categorias econômicas. O comportamento demonstrado pela receita do Estado, a partir de 2002 é considerado bom, já que com a exceção de alguns itens que compõe a receita corrente, a maioria apresenta crescimento gradativo. A receita de capital apresenta uma diminuição significativa das operações de crédito, tão comumente utilizadas pela gestão anterior, assim como na receita de capital em sua totalidade.

Tabela 4.6 demonstra as despesas estaduais por categoria econômica. Denota-se dessa tabela que o total das despesas passou a ser acompanhado pela receita. Os ajustes econômicos profundos, necessários para equalizar as contas do Estado, não precisaram ser feitos, por Requião, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal obrigou os Estados a fazê-los anteriormente, obedecendo aos limites estabelecidos. Aparece, no entanto, somente uma exceção, a conta de Investimentos, que sofre uma redução, de certa forma acentuada, no primeiro ano do mandato de Roberto Requião, face às necessidades impostas pelo plano de reestruturação fiscal.

TABELA 4.6 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS

Anos	Valores (R\$ 1,00 a preços de 2002)								
	Despesas Correntes				Despesas de Capital				Total da Despesa
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	ODC	Total	Investimentos	Inversões	Amortização da Dívida	Total	
2002	4.127.552.122,24	538.948.695,24	3.808.316.409,62	8.474.817.227,10	836.536.167,44	23.278.591,75	494.534.450,95	1.354.349.210,14	9.829.166.437,24
2003	4.280.659.453,77	571.509.484,44	3.563.883.898,62	8.416.052.836,83	677.517.544,49	4.402.272,56	483.267.337,18	1.165.187.154,23	9.581.239.991,06
2004	4.546.795.301,64	532.966.227,57	3.708.001.939,44	8.787.763.468,65	657.939.228,66	68.165.197,43	449.418.951,53	1.175.523.377,62	9.963.286.846,27
2005	4.746.738.432,50	539.339.684,48	4.157.414.821,66	9.443.492.938,63	823.825.491,61	48.217.875,91	447.113.774,64	1.319.157.142,15	10.762.650.080,79
2006	5.304.563.697,21	474.822.666,85	4.361.076.314,49	10.140.462.678,54	1.025.981.035,99	52.979.946,57	379.754.312,38	1.458.715.294,94	11.599.177.973,48

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Elaboração própria

TABELA 4.5 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA, SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS - PARANÁ - 2002 - 2006

Anos	Valores (R\$ 1,00 a preços de 2002)									
	Receitas Correntes								Deduções	Total da Receita Corrente
	Tributária	Contribuição	Patrimonial	Agropecuária	Industrial	Serviços	Transferencias Correntes	Outras Receitas Correntes		
2002	6.295.975.004,28	119.091.417,89	238.938.007,56	2.392.522,92	30.081.558,59	418.238.138,47	2.293.874.129,59	723.939.429,49	797.821.288,74	9.324.708.920,05
2003	6.665.131.848,08	347.560.397,43	314.367.143,36	2.656.715,02	30.835.370,61	399.580.570,64	1.815.247.991,47	245.056.436,46	812.653.754,22	9.007.782.718,85
2004	7.338.157.661,40	60.671.336,58	325.864.550,72	3.113.815,30	34.699.309,86	398.713.863,13	2.283.354.021,07	257.842.911,26	887.694.883,88	9.814.722.585,44
2005	7.830.523.197,71	52.474.246,82	359.900.655,41	2.287.141,94	37.033.649,26	408.712.496,33	2.515.913.542,53	257.979.448,06	948.554.916,23	10.516.269.461,83
2006	8.152.571.154,00	69.815.506,60	372.601.491,56	1.714.334,34	21.605.802,40	426.393.603,75	2.789.789.346,76	278.908.450,75	966.599.516,35	11.146.800.173,80
Anos	Receitas de Capital					Total da Receita de Capital	Total da Receita			
	Operações de Crédito	Alienação de bens	Amortização de empréstimos	Transf. De Capital	Outras Receitas de Capital					
2002	240.263.519,57	183.832.767,49	139.082.499,05	35.204.722,23	19.006.147,71	617.389.656,05	9.942.098.576			
2003	143.607.087,56	701.934,88	130.065.016,77	34.962.691,66	2.006.630,39	311.343.361,26	9.319.126.080			
2004	169.561.219,79	124.079.214,97	111.898.422,50	27.414.631,28	1.474.551,60	434.428.040,15	10.249.150.626			
2005	140.229.497,45	2.144.512,10	89.264.037,42	12.834.253,78	123.222.849,96	367.695.150,71	10.883.964.613			
2006	102.203.429,52	1.650.105,87	67.756.925,43	22.127.964,75	107.369.861,26	301.108.286,83	11.447.908.461			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Elaboração própria

CONCLUSÃO

A necessidade da existência de equilíbrios fiscais – financeiros, ou seja, entre despesas e receitas, sempre estiveram presentes na literatura econômica. Durante o decorrer dos anos, surgiram inúmeras teorias de como o equilíbrio das contas públicas seria alcançado de maneira mais efetiva. Duas vertentes econômicas existentes acerca do ajustamento das contas públicas foram brevemente expostas neste trabalho. A primeira, defendida pela corrente do *mainstream*, explicita a inserção de um fator não-keynesiano, as expectativas racionais dos agentes, nas análises e formulações de políticas econômicas, tendo destaque a consistência intertemporal das políticas, ou seja, o comprometimento para com a linha econômica adotada, e anunciada, como forma de demonstrar aos investidores, principalmente estrangeiros, o compromisso com a estabilidade. A segunda vertente exposta, defendida por Francisco L. C. Lopreato, prega, diferentemente da primeira, que o ajuste fiscal nos moldes defendidos pelo *mainstream*, gera como consequência a diminuição do escopo de atuação dos estados, sobretudo nas políticas que se direcionam para o desenvolvimento, já que há um grande comprometimento, por parte dos estados, com as metas estabelecidas pelo Ajuste Fiscal, como a geração de superávit primário, para dar sustentação da dívida, em detrimento de investimentos primordiais, como transporte e segurança.

Até a promulgação da Lei Complementar nº 101 nota-se a não existência de preocupação, por parte de alguns gestores da administração pública, com o equilíbrio fiscal, já que o interesse desses governos era gerenciar uma política desenvolvimentista, abusando dos financiamentos internos e externos, sobrepujando inclusive os gastos sociais, que em grande parte do período analisado foi alijado dos interesses políticos.

Destacaram-se três ciclos de governos recentes, onde demonstraram claramente a diferença de orientação dos administradores durante suas gestões. Os ciclos de Roberto Requião, entre os anos de 1991 – 1994 e 2003 – 2006, e o ciclo de Jaime Lerner, durante os anos de 1995 – 2002.

O ciclo de governo de Jaime Lerner, em seus oito anos ininterruptos à frente do governo do Paraná, desconheceu o equilíbrio entre a despesa e a receita, até a

promulgação da LRF, passando o governo deficitário, em suas contas ano após ano. Nesse período os gastos sociais são praticamente eliminados, sendo priorizados os “gastos desenvolvimentistas”.

Durante esse período, o governo estadual valeu-se muito de financiamentos vultosos para suas empreitadas, nem sempre muito claras o que gerou para o Estado do Paraná, um incremento da dívida estadual em um volume considerável. As despesas na conta Pessoal e na conta Outras Despesas Correntes, aumentaram em grande número, já que houve a abusiva criação de cargos comissionados, assim como o abusivo aumento na contratação de empresas terceirizadas para execução dos serviços públicos, descaracterizando em si o Estado, com o intuito de implantar uma “filosofia” gerencial de instituição privada ao Estado. Sendo assim, com vistas ao incremento da produtividade, inúmeras instituições públicas são privatizadas, sendo a mais conturbada (e contestada) a do Banestado.

Os ciclos de governo de Roberto Requião, são totalmente avessos ao ciclo de Jaime Lerner, já que Requião, em 1991-1994, continuou o controle das contas estaduais frente a crise econômica que o país vivenciava à época, e em 2003-2006, buscou manter o equilíbrio exigido pela nova Lei Complementar n° 101.

Conclui-se através dos Balanços do Estado do Paraná, que durante o período que o Governo esteve com Requião à frente, as contas públicas sempre foram condizentes com uma disciplina fiscal, isto é, buscava-se uma equalização da receita e despesa, sem para isso recorrer aos financiamentos internos e externos, e também sem ajustes fiscais profundos e radicais.

Deve ter-se sempre em mente que o gestor público não pode dissociar-se do social, desde que sem pecha populista, e não pode dissociar-se, sob pena de incorrer até mesmo em crime fazendário, da técnica e do conhecimento econômico que alavanca projetos e estimula o desenvolvimento social sustentado e aprimora a qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista**. São Paulo: Símbolo, 1978.

CASTRO, Demian. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: Um balanço da trajetória Estadual na segunda metade do século XX**. Dissertação (Doutorado em economia). UNICAMP, 2005.

DIAS, Diego Figueiredo; SAMPAIO, Flávio de Andrade. **Desempenho Econômico do Estado do Paraná**. UEM/Departamento de Economia, 2002.

IBGE. **Contas Regionais**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2006/default.shtm
Acesso em: 21 de julho de 2008

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contas Nacionais**. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1137119514&Tick=1227186910130&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22help_regional.htm%22%29&Mod=R
Acesso em: 23 de outubro de 2008.

IPARDES. **Participação do setor público na economia paranaense: dimensão e estrutura da receita e despesa do setor público estadual**. Curitiba, 1980. 2v. Relatório de pesquisa 1.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: UNICAMP/IE, 2000. (Texto para Discussão, n. 94).

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Finanças estaduais: alguns avanços, mas ... (os exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)**. Campinas: UNICAMP/IE, 2008. (Texto para Discussão, n. 145)

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: UNICAMP/IE, 2006. (Texto para Discussão, n. 119)

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Campinas: UNICAMP/IE, 2007. (Texto para Discussão, n. 131)

MACEDO, Mariano de Matos; VIEIRA, Viviane Fiedeler; WILHELM, Eduard M. A.; **Fases de Desenvolvimento Regional no Brasil e no Paraná: da emergência de um novo modelo de desenvolvimento na economia paranaense**. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.103, p.5-22, jul./dez. 2002.

PRADO, Sérgio. **Guerra Fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil**. In: *Economia e Sociedade*: UNICAMP/IE. Campinas, p. 1-40, 1999

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Balanços Anuais do Estado do Paraná, 2003 – 2006**. Disponível em: <<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/balanco/balanco.jsp>> Acesso em: 09 de agosto de 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **Mensagem à Assembléia Legislativa do Paraná, 2003 – 2006**. Disponível em: <<http://www.sepl.pr.gov.br/>> Acesso em: 12 de novembro de 2008.

TAVARES, Martus. **Análise das finanças públicas e tendências socioeconômicas do Estado do Paraná**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1994.

TESOURO NACIONAL. **Programa de Ajuste Fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp> Acesso em: 02 de abril de 2008.

REFERENCIAS RECOMENDADAS

ALVES, M. **Como Escrever Teses e Monografias. Um roteiro passo a passo.** Rio de Janeiro – ELSEVIER, 2003.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de documentos científicos.** Curitiba, UFPR, 2002