

A AMPLIAÇÃO DOS ENCARGOS PÚBLICOS A NÍVEL ESTADUAL: O CASO DO PARANÁ*

MARIA LUIZA MARQUES DIAS**
GLÓRIA FABISIEWICZ

1. As modificações na distribuição funcional dos gastos públicos; 2. As novas atribuições assumidas pelo governo estadual; 3. As transformações recentes: a consolidação dos gastos públicos; 4. A crescente importância das novas atribuições na estrutura do dispêndio: quantificação; 5. Conclusão.

Uma das questões de permanente interesse na análise da situação financeira dos estados e municípios refere-se à conveniência ou não de uma mais nítida repartição de encargos públicos entre níveis de governo. Argumenta-se, com frequência, que uma das razões para as crescentes dificuldades financeiras dos estados e municípios é a imperiosa demarcação da fronteira de atribuições, o que provoca desperdício, superposição de atribuições e, em alguns casos, o envolvimento de níveis inferiores de governo em funções que escapam à sua possibilidade de sustentação.

Este artigo procura contribuir para a compreensão do problema a partir da formulação de um quadro descritivo amplo das despesas do setor público estadual paranaense, indicando sua evolução e crescimento, dentro da perspectiva de que a necessidade imperiosa de atender a novas demandas da população, oriundas do processo de desenvolvimento do estado e de sua urbanização, acaba por gerar um acréscimo mais que proporcional nas atribuições do setor público, com conseqüente pressão sobre seu nível de gastos.

Objetiva-se, portanto, identificar as modificações estruturais ocorridas na composição das despesas e os novos encargos que o governo do estado, através da administração central, da descentralizada e da atividade empresarial, vem assumindo ao longo dos anos, tanto em decorrência de alterações de prioridades governamentais como em função de novas e crescentes necessidades públicas.

Analisa-se, inicialmente, apenas as despesas da administração centralizada, sua evolução e composição. Posteriormente, quando da análise das despesas da administração indireta, faz-se uma avaliação comparativa entre os três níveis administrativos e uma análise das despesas consolidadas.

* Este artigo é parte de um estudo elaborado pela Coordenadoria de Estudos e Projetos da Secretaria de Planejamento do Paraná sobre A repartição de encargos públicos entre níveis de governo, concluído em 1982.

** As autoras são funcionárias da Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná e atualmente estão desenvolvendo pesquisa no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Iparde), Fundação Edison Vieira. (Endereço: Rua Paraguassu, 478 — 80.000 — Curitiba, PR.)

1. As modificações na distribuição funcional dos gastos públicos

Analizando a distribuição funcional dos gastos públicos estaduais para a administração centralizada verifica-se que ao longo do período considerado (1913-1980) um pequeno número de funções absorvia a parcela mais significativa em termos de volume de dispêndios. Este conjunto de funções mais representativas apresenta pequenas modificações na sua composição; das 18 funções selecionadas para o estudo, apenas cinco eram responsáveis, em 1913, por cerca de 89% das despesas e, já em 1980, nove funções respondiam por cerca de 83% dos gastos totais.

A análise isolada por período permite uma melhor visualização da evolução das principais despesas efetuadas pelo setor público, caracterizando as diversas formas de atuação experimentadas.

Em 1913 as cinco funções mais representativas eram, em ordem de importância: administração financeira — 37,28%; segurança pública — 21,35%; educação e cultura — 15,78%; judiciária — 7,27% e administração geral — 7,26%. As três primeiras, que receberam 74% dos recursos destinados às despesas do setor público, têm suas altas participações explicadas pelos programas dívida pública, segurança pública e ensino de 1º grau (ver tabela 1). A atuação do setor público era, então, voltada quase que exclusivamente para a manutenção da máquina do governo.

Tabela 1

Composição anual dos gastos estaduais, segundo funções e programas

(em %)					
Funções	Anos				
	1913	1943	1963	1970	1980
Legislativa	1,67	*	1,33	2,13	1,36
Processo legislativo	—		1,05	1,45	0,94
Fisc. financeira e orçam. externa	—		0,28	0,68	0,42
Administração	—		—	—	—
Judiciária	7,27	4,76	1,77	4,07	4,12
Processo judiciário	5,82	3,12	1,19	0,83	3,49
Administração	0,33	0,56	0,02	2,85	0,38
Administração financeira	—	—	—	—	0,05
Planejamento governamental	—	—	—	—	0,00
Segurança pública	1,12	1,08	0,56	0,38	0,20
Administração geral	7,26	9,91	12,38	3,05	2,62
Administração	7,26	9,91	12,38	3,05	2,62
Administração financeira	37,28	17,10	14,57	11,17	8,88
Administração	2,10	0,88	0,44	0,27	0,04
Administração financeira	10,05	8,05	11,10	9,94	2,31
Dívida pública	25,13	8,17	2,76	0,82	6,53
Subscrição de capital	—	—	0,27	0,14	0,00

(Continua)

(Continuação)

Funções	Anos	1913	1943	1963	1970	1980
Planejamento	—	0,62	0,52	0,19	1,19	
Planejamento governamental	—	0,62	0,52	0,19	1,17	
Ciência e tecnologia	—	—	—	—	0,02	
Agricultura	1,46	6,83	5,20	2,34	4,19	
Administração	0,40	0,88	0,79	0,58	0,35	
Administração financeira	—	—	1,14	0,12	0,00	
Planejamento governamental	—	—	—	0,02	0,09	
Ciência e Tecnologia	—	0,98	...	0,17	0,93	
Organização agrária	0,74	1,68	1,35	0,70	0,30	
Produção vegetal	0,16	1,32	0,61	0,18	0,77	
Produção animal	0,16	1,24	0,60	0,13	0,07	
Promoção e extensão rural	—	0,73	0,71	0,35	1,60	
Abastecimento	—	—	—	0,09	0,08	
Comunicações	—	—	—	0,84	0,16	
Telecomunicações	—	—	—	0,84	0,16	
Segurança pública	21,35	10,47	8,10	6,93	6,90	
Administração	0,82	0,56	1,14	0,41	0,07	
Administração financeira	—	—	—	—	0,01	
Planejamento governamental	—	—	—	—	0,01	
Segurança pública	20,53	9,91	6,96	6,52	6,79	
Práticas educativas de trânsito	—	—	—	—	0,02	
Desenvolvimento regional	—	0,36	3,26	2,02	3,64	
Desenvolvimetno de microrregiões	—	0,36	3,26	2,02	3,64	
Educação e cultura	15,78	21,80	14,60	19,31	22,57	
Administração	0,72	6,01	0,80	1,83	1,02	
Administração financeira	—	—	1,85	...	0,02	
Planejamento governamental	—	—	0,03	0,06	0,05	
Ensino de 1.º grau	14,02	10,06	11,14	12,36	14,41	
Ensino de 2.º grau	0,89	5,49	...	3,24	2,36	
Ensino superior	—	—	0,36	1,21	3,72	
Ensino supletivo	—	—	—	—	0,24	
Educação especial	—	—	—	—	0,07	
Educação física e desportos	—	0,13	0,17	0,15	0,14	
Cultura	0,15	0,11	0,20	0,43	0,50	
Assistência a educandos	0,05	...	0,04	
Energia e recursos minerais	—	3,78	8,14	5,36	4,55	
Energia elétrica	—	3,78	8,14	5,36	3,74	
Recursos minerais	—	—	—	—	0,21	
Carvão mineral	—	—	—	—	0,60	

(Continua)

(Continuação)

Funções	Anos	1913	1943	1963	1970	1980
Habitação e Urbanismo		2,26	—	—	0,18	1,28
Habitação		—	—	—	0,18	0,05
Urbanismo		—	—	—	—	1,00
Regiões metropolitanas		—	—	—	—	0,23
Serviço de utilidade pública		2,26	—	—	—	—
Indústria, comércio e serviços		0,56	0,28	1,25	3,78	2,99
Administração		0,39	0,24	0,43	...	0,09
Administração financeira		—	—	—	—	0,00
Planejamento governamental		—	—	—	—	0,00
Ciência e tecnologia		—	—	—	—	0,43
Indústria		—	—	—	0,00	1,54
Comércio		—	0,01	—	—	0,13
Serviços financeiros		—	—	0,71	3,69	0,30
Turismo		—	—	0,09	0,02	0,22
Normat. e fisc. da atividade empresarial		0,17	0,03	0,02	0,07	0,28
Saúde e saneamento		0,90	9,39	7,48	5,42	5,26
Administração		0,33	3,69	0,42	0,86	0,59
Administração financeira		—	—	0,25	...	0,02
Planejamento governamental		—	—	—	—	0,02
Ciência e tecnologia		—	—	—	—	0,03
Indústria		—	0,06	...	0,05	0,02
Saúde		0,57	2,68	4,65	2,82	2,48
Saneamento		—	2,96	2,16	1,69	2,10
Trabalho		—	—	0,02	0,17	0,12
Relações do trabalho		—	—	0,02	0,03	0,08
Assistência		—	—	—	0,14	0,04
Assistência e previdência		2,38	4,35	4,99	6,66	11,01
Administração		—	—	0,72	0,16	0,32
Administração financeira		—	—	—	5,41	0,20
Assistência		0,09	0,29	1,19	1,09	2,72
Previdência		2,29	4,06	3,08	...	6,08
Programa de formação do Pasep		—	—	—	—	0,92
Habitação		—	—	—	—	0,77
Transportes		1,52	10,35	16,13	26,23	15,47
Administração		1,16	0,17	4,85	0,44	1,57
Administração financeira		—	—	—	—	0,00
Planejamento governamental		—	—	—	—	0,07
Transporte aéreo		—	—	—	0,09	0,07
Transporte rodoviário		0,36	7,06	10,62	24,70	12,75
Transporte ferroviário		—	—	0,66	0,99	—
Transporte hidroviário		—	3,12	...	0,01	1,01
Recursos naturais e meio-ambiente		0,31	—	0,26	0,15	3,69
Proteção ao meio-ambiente		—	—	0,15	0,09	3,03
Preserv. rec. nat. renováveis		0,31	—	0,11	0,06	0,33
Recursos hídricos		—	—	—	—	0,33
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamento do Estado do Paraná para 1913, 1943, 1963, 1970, 1980.

* Não existe em função da vigência do Estado Novo.

A composição do conjunto é alterada em 1943, quando a ele são incorporadas as funções agricultura, saúde e saneamento e transportes, somando, então, pouco mais de 90%. As funções administração financeira e segurança pública perderam posição relativa para as demais, além de terem sofrido uma redução, em termos reais, dos seus gastos. Foi ainda naquele ano, a função saúde e saneamento a que recebeu o maior impulso, tendo sido nela investidos cerca de 1.600% a mais de recursos do que no período anterior.

É importante destacar que a partir de 1943 começou a verificar-se uma maior diversificação na aplicação dos recursos do setor público. Em 1913 somente duas funções — administração financeira e segurança pública — absorviam mais da metade dos recursos destinados às despesas da administração centralizada; em 1943 somaram-se a estas os gastos com educação e cultura e transporte. O volume de recursos aplicado em transporte rodoviário está ligado ao início da ocupação do interior paranaense, que exigia a implantação da infra-estrutura básica necessária à integração do estado.

Em termos agregados, no período 1913-1943 a despesa pública teve um crescimento de 1,73% a.a., enquanto que o da população foi de 3,04% a.a. Neste período, o menor crescimento das despesas em relação ao da população explica-se pelo baixo grau de atuação do estado na economia. Esta, por sua vez, era de caráter essencialmente extrativo (mate e madeira), e coincidia com uma baixa densidade populacional. Apenas no fim do período, com o início da incorporação econômica do território estadual, é que se deu com maior intensidade o crescimento da população, embora não acompanhado por um aumento correspondente do dispêndio público. Em consequência, houve uma redução acentuada no índice de gastos *per capita* entre 1913 e 1943 — a queda foi de cerca de 32% sobre o total das despesas (ver tabela 2).

No período de 1943 a 1963, quando a ocupação das fronteiras agrícolas do estado e a introdução da atividade agrícola em caráter intensivo atingiram o seu auge, a taxa anual de crescimento das despesas em relação à da população foi praticamente o dobro: enquanto a população crescia a uma taxa anual de 6%, as despesas cresciam a 12% a.a. Em 1963 as funções com maiores gastos *per capita* eram transportes (Cr\$ 324,35) e educação e cultura (Cr\$ 293,73). Foi mantida, assim, a ênfase dada pelo governo aos setores de transporte rodoviário e educação (ensino de 1º grau), apesar de ter crescido novamente a importância assumida pela administração financeira na gestão do erário público.

Entre 1963 e 1970 a consolidação das fronteiras agrícolas e a ocupação do território estadual foi acompanhada de uma intensa implantação da infra-estrutura econômica no estado, fazendo com que a expansão dos gastos se mantivesse elevada — permanece duas vezes maior que a taxa de crescimento da população: 16,90% a.a. para as despesas e 7,13% a.a. para a população.

As mudanças na participação relativa deveram-se a uma acentuada queda nos gastos com administração geral — de 12,38% em 1963 para 3,05% em 1970 — em decorrência de mudanças nos critérios de classificação. A participação da agricultura também decresce, repetindo o ocorrido no período de 1943 a 1963. A função segurança continua a crescer, mas a taxas decrescentes, perdendo, também, posição relativa. Transportes foi a função que mais absorveu recursos em 1970 — 26,23% das despesas totais e somente o programa transporte rodoviário foi o responsável pela quase-totalidade desta despesa, refletindo, assim, a ênfase dada à infra-estrutura básica de transportes.

Tabela 2
Gastos estaduais *per capita* — segundo funções

Ano Funções	1913	1943	1963	1970	1980
	Valor <i>per capita</i> (Cr\$/hab.)	Valor <i>per capita</i> (Cr\$/hab.)	Valor <i>per capita</i> (Cr\$/hab.)	Valor <i>per capita</i> (Cr\$/hab.)	Valor <i>per capita</i> (Cr\$/hab.)
Legislativa	16,29	*	26,78	7.875,45	7.120,14
Judiciária	71,14	31,67	35,59	15.065,65	21.628,64
Administração	71,04	65,99	149,00	11.316,55	13.792,15
Administração financeira	364,64	113,79	293,14	41.387,53	46.694,60
Planejamento	—	4,11	10,42	686,90	6.234,69
Agricultura	14,26	45,47	104,55	8.702,91	22.063,67
Comunicações	—	—	—	3.121,20	858,66
Segurança pública	208,90	69,71	163,03	25.688,35	36.289,62
Desenvolvimento regional	—	2,41	65,66	7.475,64	19.113,42
Educação e cultura	154,39	145,13	293,73	71.549,30	118.584,13
Energia e recursos minerais	—	25,19	163,80	19.864,32	23.930,39
Habitação e urbanismo	22,13	—	—	663,03	6.723,05
Indústria, comércio e serviços	5,51	1,84	25,12	14.004,48	15.734,54
Saúde e saneamento	8,84	62,48	150,53	20.070,86	27.647,37
Trabalho	—	—	0,30	642,80	643,60
Assistência e previdência	23,28	28,96	100,39	24.667,96	57.851,21
Transportes	14,84	68,89	324,35	97.212,49	81.337,98
Recursos naturais e meio-ambiente	2,09	—	5,14	561,58	19.391,53
Total	978,26	665,64	2.011,55	370.557,00	525.639,40

Fonte: Orçamento do Estado do Paraná para 1913, 1943, 1963, 1970 e 1980.

* Não existia a informação a nível estadual — período do Estado Novo.

Na década de 70, caracterizada por grandes transformações econômicas, modernização da agricultura e por intensa migração do campo para os centros urbanos e para fora do estado, reduziu-se o crescimento anual das despesas do setor público, embora este se mantivesse maior do que o crescimento da população (taxas de 4,56% a.a. e 0,97% a.a., respectivamente).

A consolidação da infra-estrutura econômica do estado permitiu reduzir os gastos na função transportes, a qual perdeu posição relativa em 1980, passando, então, a ocupar a segunda posição na estrutura do dispêndio estadual. Naquele ano, 82,95% do total das despesas permanecem com o mesmo grupo de funções do período anterior, apenas acrescido da função agricultura — que entre 1963 e 1970 havia perdido posição relativa ao sofrer uma redução de metade dos recursos destinados a cobrir suas despesas. A distribuição de recursos por um maior número de funções é justificada pela crescente absorção de encargos pelo governo estadual. Os programas de ensino de 1º grau e de transporte rodoviário continuavam, ainda, a despendar, em 1980, o maior volume de recursos — 14,41% e 12,75%, respectivamente.

É importante, ainda, traçar uma breve correlação entre o crescimento das despesas do setor público com o da renda interna do estado. A participação das despesas da administração centralizada na renda foi de mais de 6% em 1963, elevando-se para 11% em 1970 e caindo acentuadamente em 1977 para cerca de 7% (ver tabela 3).

“... Uma das causas da queda de participação dos gastos na renda depois de 1970 poderia ser encontrada na queda da taxa de crescimento das receitas estaduais de 1970 para 1977 (...), o que se verificou principalmente nas receitas tributárias e, em menor medida, nas receitas de transferências e operações de crédito. (...)” Além destes, “outro fator que justifica a queda na relação em causa é que a evolução da renda foi mais acentuada que a evolução dos gastos, principalmente entre 1970 e 1974, comprovando que, especialmente nestes anos, os gastos estaduais não conseguiram acompanhar o crescimento econômico, embora se observe um crescimento da receita mais que proporcional aos demais períodos considerados ...”,¹ (1968-1977). Na verdade, o que se observou foi que houve, por parte do governo do estado, opção por uma política de gastos muito pouco agressiva, somada a uma política de não endividamento.

2. *As novas atribuições assumidas pelo governo estadual*

Há uma estreita relação entre a atribuição de novas funções ao setor público e sua intervenção mais profunda no domínio econômico. Na verdade, ao se observar o crescimento do setor público paranaense é possível verificar que o mesmo explica-se bem mais pelas novas funções atribuídas à administração descentralizada e atividade empresarial do governo, do que pela esfera mais tradicional, a administração centralizada.

Até 1930 a área povoada do estado resumia-se à região sul, o chamado “Paraná tradicional”, onde se sucederam diversos tipos de ocupação econômica — extração de ouro, pecuária, extração de erva-mate e a atividade

¹ Fundação Iparde. *Participação do setor público na economia paranaense*. Relatório de Pesquisa n. 1, Dimensão e Estrutura do Setor Público Estadual. Curitiba, jan. 1980. p. 104.

Tabela 3

Participação das despesas do governo do estado do Paraná na renda interna estadual

Anos	Renda interna do Paraná A	Despesas da adm. centralizada* B	B/A (%)	Despesas da adm. descentralizada* C	C/A (%)	Despesa conso- lidada* D	D/A (%)
1963	553.447	36.276	6,55	15.505	2,80	43.679	7,89
1967	3.773.573	358.711	9,51	119.657	3,17	415.098	11,00
1970	8.391.932	926.080	11,04	360.642	4,29	1.015.454	12,10
1974	37.424.669	2.858.754	7,64	1.032.466	2,76	3.040.169	8,12
1977	123.566.391	9.195.337	7,44	5.413.325	4,38	11.359.678	9,19

Fontes: Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); *Participação do setor público na economia paranaense*. Curitiba, 1980. 2v; *Relatório de Pesquisa*, n. 1. Dimensão e estrutura da receita e despesa do setor público estadual. Tabela 3.1 (a) p. 101.

* Dados de balanço.

madeireira — e onde se concentrava a vida econômica e política do Estado. Por essa época o processo de ocupação do Norte já estava em marcha. Entretanto, dava-se de forma lenta e somente ganhou impulso mais significativo a partir do pós-guerra, quando tanto a ocupação do território quanto a economia cafeeira se estruturaram e passaram a ter um ritmo extremamente acelerado que vai conhecer seu auge nos primeiros anos da década de 60. A atuação do estado, ao longo de todo este período, reflete as condições prevalentes na economia estadual e o desempenho de um papel orientador e regulador do crescimento econômico.

A partir do início da década de 60, dois movimentos intimamente associados ficam claros; de um lado, a incorporação do estado à expansão do pólo capitalista do país através da cafeicultura e, de outro, a percepção da necessidade de uma intervenção mais efetiva do aparelho de estado na economia, visando a suplantiar o insuficiente desenvolvimento de seu setor industrial.

A experiência vivida pela economia paranaense nos primeiros anos da década de 60 representou um marco fundamental para a implantação do setor industrial no estado. Esta experiência implicou a concepção de um “projeto paranaense de desenvolvimento”, partindo da formulação de uma estratégia de desenvolvimento industrial amparada na destinação de recursos, não apenas para investimentos diretos no setor, mas também em aplicações na implantação de infra-estrutura.

Para tanto, criaram-se instrumentos específicos de fomento, destacando-se o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), para cuja gestão foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar).²

A explicitação do “projeto paranaense de desenvolvimento” e de seus instrumentos deixa claro que não se trata apenas de uma ação indireta do estado restrita somente à criação da infra-estrutura necessária à industrialização, mas sim da intervenção do estado diretamente na promoção de indústrias através de um mecanismo financeiro subsidiador das mesmas. “Ou seja, reconhecida uma função econômica a ser exercida pelo aparelho estatal, de forma coerente e programada, esta se bifurca em duas direções: de um lado, o exercício de uma atividade própria a ele, no sentido de tornar possível e mais rentável a atividade industrial (aí o seu papel de instalador da infra-estrutura necessária) e de outro, uma nova função a ele adjudicada de promoção dessa atividade industrial.”³

Um outro elemento bastante significativo deve, porém, ser incorporado à análise, pois, além das modificações observadas no papel do estado, medida em termos do maior ou menor gasto relativo com suas funções novas e tradicionais, modifica-se também a forma institucional sob a qual se realiza a produção de serviços públicos, buscando atingir um maior nível de eficiência e autonomia na produção destes serviços, através da criação de unidades de administração descentralizada ou sob forma empresarial.

² Lei Estadual n. 4.529, de 12 de janeiro de 1962. Os recursos do FDE provinham de um empréstimo compulsório (adicional restituível) equivalente a 1% das vendas, consignações e transações efetuadas no estado. Em 1964 agregou-se ao FDE um empréstimo compulsório especial (ECE) de mais 1% ao Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

³ Augusto, M. Helena Oliva. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo, Símbolo, 1978.

De fato, observando-se as unidades da administração descentralizada criadas até 1960 (ver tabela 4), verifica-se que são em pequeno número e respondem a estímulos específicos. A instituição mais antiga é o Banco do Estado do Paraná, empresa de economia mista criada em 1928 com a missão de “guarda-valores” do tesouro estadual, operando em auxílio à agricultura, à indústria e ao comércio.

É a partir do início dos anos 60 que, atrelada à compreensão de um “novo” papel a ser desempenhado pelo estado, houve a criação de um número razoável de sociedades de economia mista, com funções de alguma forma paralelas às exercidas pelos organismos que já faziam parte da estrutura administrativa estadual.

Uma idéia bastante clara da expansão dos órgãos da administração descentralizada e da atividade empresarial é dada pela tabela 5. Estes, em 1965, representavam cerca de 41% do total das despesas passando, em 1979, a participar em mais de 61% deste total. No entanto, estas participações se devem muito mais à atividade empresarial, que neste período cresceu 1.357%, do que à administração descentralizada, cujo crescimento, da ordem de 238%, foi muito inferior ao da despesa consolidada (446%).⁴ Este comportamento justifica-se pelo crescente número de encargos assumidos pelo estado, acompanhado de um aumento bastante significativo de novas unidades de administração indireta, principalmente depois do Decreto-lei federal nº 200/67.

Das 58 unidades da administração indireta existentes em 1979, 19 foram criadas antes do Decreto-lei nº 200/67, num período de cerca de 40 anos, e as restantes 39 nos últimos 12 anos. O primeiro período — até 1965 — correspondeu a uma prioridade na alocação de recursos para implantação de infra-estrutura, com ênfase em energia elétrica e transportes, e é somente a partir de 1966 que o fomento à industrialização passa para primeiro plano.⁵

A partir de 1965 começa a deteriorar-se o “projeto paranaense de desenvolvimento” tal como havia sido concebido inicialmente, num movimento de adequação ao processo nacional de industrialização e aos imperativos da centralização.

A ênfase na industrialização permaneceu, porém, colocada em termos diferentes daqueles estabelecidos inicialmente, e também, as fontes de financiamento para este processo se diversificaram. Se até 1965 a Codepar atuava apenas com recursos do FDE, passa a financiar ao mesmo tempo com recursos próprios e a agenciar outros fundos, para finalmente transformar-se

⁴ A guisa de informação adicional, a partir de dados obtidos no estudo elaborado pela Fundação Iparde (*Participação do setor público na economia paranaense*, 1980, tabelas A 2.2h, 2.4a e 2.4b), acrescenta-se que em relação aos gastos com a administração descentralizada (excluída a atividade empresarial), em 1977, a despesa total deste nível administrativo foi de Cr\$ 5.413.235 mil, que representa cerca de 28% da despesa consolidada (mas uma vez excluída a atividade empresarial); deste total, mais de 60% são financiados via transferências do Governo central, caracterizando uma grande dependência das autarquias e fundações, além de uma crescente perda de autonomia financeira que não se verificava em 1963, quando este índice era de cerca de 35%.

⁵ No período 1963-65, 17% das aplicações da Codepar destinavam-se ao setor industrial, 23% para energia elétrica e 41% para estradas de rodagem. Já no período 1966-68 a proporção das aplicações altera-se para 35% o setor industrial, 15% para energia elétrica e 25% para estradas de rodagem. Simultaneamente as aplicações em participação societária da Codepar evoluem de 7 para 17% do total de aplicações. Conforme M. H. O. Augusto. op. cit. p. 211.

Tabela 4

Instituições da administração descentralizada e atividade empresarial do estado do Paraná, segundo período de criação

Instituições	Períodos até						Situação em 1979
	1959	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	Total	
Autarquias	3	6	8	2	5	24	10
Fundações	2	1	10	15	2	30	24
Empresas públicas	—	—	1	—	3	4	4
Economias mistas	2	7	5	4	2	20	17
Sociedades civis	—	—	—	—	1	1	1
Órgãos com participação do estado	3	1	—	—	—	4	2
Total	10	15	24	21	13	83	58

Fontes: dados brutos — orçamentos do estado do Paraná para 1913, 1943, 1963 e 1970; SEPL — Cadastro Organizacional do Estado do Paraná — 1979; Secretaria de Estado dos Negócios do Governo/Comissão de Planejamento Econômico do Estado do Paraná (Seng/Pladep). *Consolidação das normas que regulam a administração do Poder Executivo*. Subsídios para reforma administrativa. 1971.

Obs.: O total de unidades criadas não corresponde à situação em 1979, por terem sido muitas delas extintas ou simplesmente transformadas em outras unidades; e, ainda, para efeito de registro da informação, as transformações são consideradas como criadas.

Tabela 5

Participação da administração centralizada, descentralizada e da atividade empresarial no total da despesa do governo estadual, segundo funções — 1965, 1970, 1975 e 1979

(em %)

Níveis de administração/Anos Funções	Administração centralizada				Administração descentralizada				Atividade empresarial				Consolidação			
	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979
Governo e administração geral	97,00	92,70	95,32	90,29	3,00	7,30	4,68	8,44	—	—	—	1,27	100	100	100	100
Agricultura e recursos naturais	41,06	38,16	33,79	18,79	6,74	4,94	14,50	18,07	52,20	56,90	51,71	63,15	100	100	100	100
Energia	6,17	7,07	15,87	5,73	6,39	0,89	—	—	87,44	92,04	84,13	94,27	100	100	100	100
Transporte e comunicações	23,21	38,93	42,37	43,41	68,83	35,53	54,00	51,32	7,96	25,54	3,63	5,26	100	100	100	100
Indústria e comércio	5,23	22,97	15,36	64,52	—	—	7,55	2,31	94,77	77,03	77,09	33,17	100	100	100	100
Educação e cultura	87,16	81,50	73,03	73,36	12,84	18,50	26,97	26,64	—	—	—	—	100	100	100	100
Habitação e serviços urbanos	60,30	17,72	35,29	43,74	39,70	82,28	64,71	56,26	—	—	—	—	100	100	100	100
Saúde e saneamento	64,60	73,72	32,61	37,45	2,70	22,26	11,25	5,81	32,70	4,02	56,14	56,14	100	100	100	100
Trabalho, previdência e assistência social	67,48	72,94	66,35	63,84	32,52	27,06	33,65	36,16	—	—	—	—	100	100	100	100
Defesa e segurança pública	100,00	100,00	92,20	98,01	—	—	7,80	1,99	—	—	—	—	100	100	100	100
Intermediários financeiros	—	—	—	—	—	—	—	—	100,00	100,00	100,00	100,00	100	100	100	100
Total	58,77	46,18	52,32	38,51	22,98	16,28	18,44	13,90	18,25	37,54	29,24	47,59	100	100	100	100

Fonte: Secretaria de Estado das Finanças (Sefi). *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Paraná*. Curitiba, 1982. Tabela 2, anexo, versão preliminar.

em banco de desenvolvimento em 1968. Torna-se clara, assim, a mudança de função da Codepar, que de normativa passa para eminentemente executiva, responsável pelo repasse de recursos federais e pela execução de uma política de financiamento concebida em termos nacionais.

Além disso, a necessidade de captar recursos junto ao Governo federal, através de convênios e programas especiais, reforçou o surgimento de novos órgãos, implicando uma diversificação das formas de atuação do estado, ao assumir novas funções.

A medida que o processo de descentralização teve maior impulso, especialmente no período que vai de 1965 a 1974 (ver tabela 4, já citada), as despesas da administração direta, sob a forma de transferência para as autarquias e fundações tiveram um crescimento significativo (ver tabela 6) e, a partir daí, mantêm-se praticamente constantes. Em 1965, 13,8% da receita do estado destinavam-se às transferências intragovernamentais atingindo, em 1970, 26,5% e em 1979, 26,1%. Destas transferências, no período de 1965 a 1979, "(...) 61%, em média, eram destinadas a transportes e comunicações, 15%, em média, a partir de 1970, a educação e cultura, e a saúde e saneamento, de forma expressiva, apenas em 1979 (14%)".⁶

Tabela 6

Participação das transferências intragovernamentais e das inversões financeiras no total da administração centralizada

		(em %)			
Elemento de despesa	Anos	1965	1970	1975	1979
Transferências intragovernamentais		13,8	26,5	23,0	26,1
Inversões financeiras		27,9	8,8	17,5	7,5
Outras despesas		58,3	64,7	59,5	64,4
Total da despesa consolidada		100	100	100	100

Fonte: Sefi — *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Paraná*. Curitiba, 1982. p. 33.

3. As transformações recentes: a consolidação dos gastos públicos

A consolidação de todos os gastos do setor público estadual fornece uma idéia mais precisa das transformações recentes na importância relativa das atribuições governamentais. Segundo pesquisa feita pela Secretaria de Finan-

⁶ Sefi — *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Paraná*. Curitiba, 1982. p. 31. Versão preliminar.

ças,⁷ as funções que representam a maior parcela das despesas consolidadas do setor público paranaense — em média 80% no período analisado — são, por ordem de importância: governo e administração geral, energia, transporte e comunicações, educação e cultura e intermediários financeiros (ver tabela 7). “Somente este aspecto já permite verificar que a proliferação de entidades descentralizadas ocorrida no setor público pós-reforma tributária de 1965,⁸ não levou a uma diversificação do dispêndio público estadual no Paraná.”⁹

Em energia, a atividade empresarial responde por mais de 50% das despesas no único programa desta função — energia elétrica. A atuação da administração centralizada no programa é quase que exclusivamente na forma de inversões financeiras, desde 1970, a partir de quando deixa de atuar o Departamento de Águas e Energia Elétrica (Daee), unidade de administração descentralizada (autarquia).

Na função transporte e comunicações, o programa transporte rodoviário é o responsável por cerca de 60% das despesas no período analisado: em 1965 e 1979 a sua participação foi de 86% no total. Da mesma forma que energia elétrica, o programa transporte rodoviário teve peso preponderante na implantação da infra-estrutura básica do estado.

A função educação e cultura a partir de 1975 apresenta uma composição de despesas constante; dois terços do total representam os gastos da administração centralizada, especialmente no programa de ensino de 1º grau. A administração descentralizada, através da Fundepar, que responde pelo programa administração neste nível administrativo, tem um gasto significativo. Os gastos da administração descentralizada distribuem-se, a partir de 1975, entre os programas de administração e ensino superior em face da instalação das três universidades estaduais (em Londrina, Maringá e Ponta Grossa) e de grande parte das faculdades — todas sob a forma de fundação.

A atividade empresarial representa a totalidade da função intermediários financeiros, que apresenta uma participação crescente na composição dos gastos estaduais: de 4%, em 1965, passa para 15% em 1979. Informações detalhadas acerca dos programas que compõem esta função mostram que em 1970 os bancos comerciais representavam mais de 70% do total das despesas; em 1979, estes dividiam sua posição e responsabilidade pelo acentuado crescimento da função com bancos de desenvolvimento — 7,7% e 6%, respectivamente, dos gastos são efetuados por estes dois programas. O programa bancos comerciais atua através do Banestado, recebendo um impulso maior, através de inversões financeiras, a partir de 1965; o programa bancos de desenvolvimento atua através do Badep, antiga Codepar.

Vale a pena mencionar ainda a função agricultura que, apesar de ter uma participação pouco significativa no total da despesa consolidada — em torno de 3% — destaca-se em 1965 na atividade empresarial, quando é responsável por 10% das despesas deste nível de atuação administrativa. Apesar da importância da função para a economia do estado, já em 1979 são pequenos os seus dispêndios — 5% do total. Isto se justifica porque “(...) os

⁷ Id. *ibid.* p. 4.

⁸ O autor está se referindo à reforma do Sistema Tributário Nacional, através da Emenda Constitucional n.º 8, de dezembro de 1965, e detalhada pela Lei n.º 5.172, de outubro de 1966.

⁹ Sefi. op. cit. p. 4.

Tabela 7

Participação relativa das funções e programas no total da despesa do governo do estado do Paraná, segundo níveis administrativos —
1965, 1970, 1975, 1979

(em %)

Funções/ programas	Administração centralizada				Administração descentralizada				Atividade empresarial				Consolidação			
	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979	1965	1970	1975	1979
Gov. e adm. geral	41,18	29,10	42,03	35,48	3,26	6,50	5,85	9,19	—	—	—	0,40	27,16	15,70	25,58	16,31
Agricultura e recursos naturais	2,46	1,63	2,28	1,90	1,03	0,60	2,78	5,07	10,05	2,99	6,24	5,17	3,57	2,13	3,63	3,87
Energia	1,10	4,20	4,48	4,17	2,92	1,5	—	—	50,35	67,29	42,51	55,56	10,73	30,99	16,80	31,15
Transporte e comunicações	8,55	22,90	15,20	14,83	64,88	59,28	54,96	48,59	9,44	18,47	2,33	1,45	18,83	20,62	12,44	8,83
Indústria e comércio	0,04	0,12	0,17	2,98	—	—	0,24	0,29	2,53	0,49	1,56*	1,24	0,53	0,24	0,67*	1,78
Educação e cultura	21,02	21,67	18,68	19,28	7,92	13,96	19,58	19,40	—	—	—	—	15,41	12,32	12,90	9,50
Habitação e serviços urbanos	5,15	0,38	0,30	0,82	8,67	5,05	1,59	2,94	—	—	—	—	2,34	1,14	0,39	0,60
Saúde e saneamento	4,03	3,34	3,75	6,27	0,43	2,86	3,67	2,69	6,57	0,22	11,56	7,68	3,99	1,85	6,05	5,53
Trabalho, previdência e assistência social	8,83	9,74	6,82	7,29	10,89	10,25	9,82	11,44	—	—	—	—	8,37	6,86	5,88	4,62
Defesa e segurança pública	7,64	6,92	6,28	6,98	—	—	1,51	0,39	—	—	—	—	4,89	3,64	3,76	2,76
Intermediários financeiros	—	—	—	—	—	—	—	—	21,06	10,54	35,80	28,50	4,18	4,51	11,90	15,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sefi — *Autonomia política e dependência financeira: o caso do Paraná*. Curitiba, 1982. Tabela 1.

* O total da função indústria e comércio é superior à soma dos programas em 1975 na atividade empresarial e na consolidação devido à possibilidade de discriminação dos gastos da Paranatur (turismo) e Celear (indústria) na atividade empresarial.

As despesas no Programa de Administração Financeira na administração centralizada incluem a transferência, aos municípios, dos 20% da receita/ICM.

programas enfatizados pela esfera estadual na função agrícola permitem um atendimento satisfatório sem a necessidade de uma aplicação volumosa de recursos, (...) principalmente devido ao menor dispêndio com investimentos de que necessita. Além disso, há que considerar que o programa de crédito agrícola, que absorve expressiva parcela de recursos federais, não é contemplado pelo dispêndio público do governo estadual.”¹⁰

4. *A crescente importância das novas atribuições na estrutura do dispêndio: quantificação*

A análise da evolução histórica dos gastos públicos no período de 1913 a 1980 revela o peso acentuado das atribuições chamadas “tradicionais”, praticamente absolutas nos primeiros 30 anos. Foi apenas com o início da diversificação da economia e do primeiro impulso à industrialização que o estado passou a despendar uma parcela relativamente maior de recursos, ao assumir novas atribuições decorrentes da intervenção mais direta no domínio econômico.

Tabela 8
Gastos estaduais — 1913-80
Atribuições novas e tradicionais

Gastos	Ano	1913	1943	1963	1980
Atribuições tradicionais		97,4	94,2	87,0	81,2
Atribuições novas		2,6	5,8	13,0	18,8
Gastos totais		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: dados brutos — orçamentos do estado do Paraná.

As atribuições tradicionais correspondem basicamente à atuação clássica do estado, ou seja, ligada à produção de serviços públicos tradicionais (governo e administração, educação e cultura, saúde, transportes e assistência e previdência), enquanto as novas correspondem aos gastos públicos em resposta a necessidades geradas pelo crescimento e diversificação da economia, bem como pela urbanização (tabela 9).¹¹

¹⁰ Id. *ibid.* p. 25.

¹¹ Os critérios utilizados para a classificação das atribuições públicas em “novas” e “tradicionais” residiram, em primeiro lugar, na consideração dessas funções desagregadas em termos de programas. De início, constatou-se simplesmente sua existência anterior ao ano de 1963, para os programas “tradicionais”, e posterior a esse ano para as “novas” atribuições. Além disso, consideram-se nessa última categoria aqueles programas que, mesmo existindo antes daquele ano, sofreram modificações em seu conteúdo, caracterizando uma nova forma de atuação do setor público. Ainda, como se objetivou comprar em detalhe o caráter específico das diferentes funções e seu peso relativo, agrupou-se todos os programas comuns a mais de uma função naquela onde estes são predominantes. É o caso das funções administração, administração financeira e planejamento, que aparecem como programa na maioria das funções.

Tabela 9

Gastos estaduais, segundo funções — 1913-80
Atribuições novas e tradicionais

(em Cr\$ 1.000,00 de 1980)

Ano	1913	1943	1963	1970	1980
Atribuições tradicionais	517.366	836.710	7.484.616	22.349.427	32.548.268
Legislativa	8.843	*	114.603	545.758	543.300
Judiciária	36.852	37.242	150.331	311.612	1.480.427
Administração geral	71.729	203.234	1.892.976	2.686.450	2.824.476
Administração financeira	186.794	143.982	1.495.125	3.065.950	3.666.199
Agricultura	5.646	44.155	280.919	348.715	1.099.131
Segurança pública	109.027	87.986	599.404	1.675.456	2.734.220
Educação e cultura	79.988	40.214	1.026.034	4.472.337	8.484.491
Ind., comércio e serv.	896	301	1.378	16.678	111.975
Saúde e saneamento	3.038	50.566	586.489	1.169.856	1.847.408
Assistência e previdência	12.637	38.624	367.200	1.433.614	4.207.693
Transporte	1.916	90.406	970.157	6.623.001	5.548.938
Atribuições novas	13.635	51.057	1.120.808	3.329.684	7.560.478
Planejamento	—	14.183	47.160	113.260	1.136.547
Agricultura	—	—	—	22.284	30.747
Comunicações	—	—	—	216.295	65.520
Desenvolvimento regional	—	3.211	280.883	518.052	1.458.443
Educação e cultura	—	—	—	—	125.394
Energia e recursos minerais	—	33.596	700.728	1.376.571	1.826.000
Habituação e urbanismo	12.010	—	—	45.947	513.000
Ind., comércio e serv.	—	67	68.758	953.813	876.053
Trabalho	—	—	1.283	44.545	49.110
Recursos naturais e meio-ambiente	1.625	—	21.996	38.917	1.479.664

Fonte: dados brutos — orçamentos do estado do Paraná.

* Não existe a função em virtude da vigência do Estado Novo.

No primeiro caso enquadram-se aquelas atividades que caracterizam a ação do setor público em sua forma mais específica, tais como a administração da máquina governamental, a segurança pública, o legislativo e o judiciário; o atendimento básico às necessidades da população: educação, saúde, assistência e previdência; e o apoio à economia: agricultura, indústria, comércio e serviços (no que se refere à normatização e fiscalização da atividade empresarial) e transportes.

As atribuições enquadradas na categoria de “novas” representam ações do setor público que surgiram em épocas mais recentes, notadamente a partir dos anos 60, acompanhando as modificações no papel do estado. São elas: o planejamento governamental, a agricultura (no que tange ao abastecimento), as telecomunicações, energia e recursos minerais, o desenvolvimento regional, habitação e urbanismo, educação (no que se refere a educação especial e

ensino supletivo), indústria, comércio e serviços, trabalho e recursos naturais e meio-ambiente.

Entretanto, é a partir da consideração das despesas consolidadas do setor público, com a inclusão da administração descentralizada e da atividade empresarial do governo do estado, que se pode ter uma visão mais clara da representatividade das novas atribuições assumidas pelo governo.

De fato, considerando as informações veiculadas por recente estudo da Secretaria de Estado das Finanças,¹² pode-se verificar que a partir de 1965 não apenas há um crescimento mais intenso das novas atribuições em relação às tradicionais, mas que este crescimento tem sido mais significativo no âmbito da administração descentralizada e da atividade empresarial do que na administração centralizada.

Tabela 10

Gastos estaduais consolidados
Taxas anuais de crescimento para atribuições novas e tradicionais

(em %)

Ano Gastos	1965-70		1970-79	
	Administração centralizada	Administração descentralizada e atividade empresarial	Administração centralizada	Administração descentralizada e atividade empresarial
Atribuições tradicionais	13,2	-2,6	7,7	8,3
Atribuições novas	14,1	54,0	7,8	22,1
Gastos totais	13,2	24,4	7,8	12,6

Fonte: dados brutos — orçamentos do estado do Paraná; Sefi, op. cit. Tabela 1, anexo.

Como conseqüência das taxas diferenciadas de crescimento, altera-se o peso relativo das atribuições novas e tradicionais. Em termos agregados, ou seja, para as despesas consolidadas, os encargos tradicionais decresceram de uma participação em torno de 85% do total, em 1965, para 65% dos gastos totais em 1979, enquanto os novos encargos ganharam posição rapidamente, evoluindo de uma participação em torno de 15% dos gastos, em 1965, para 35% em 1979.

5. Conclusão

A análise das transformações na estrutura do dispêndio estadual permite concluir que a absorção de novos encargos teve um papel significativo na

¹² Sefi. op. cit.

expansão dos gastos públicos, tendo sido acompanhada por uma descentralização administrativa que transferiu a maior parte das novas responsabilidades para a administração descentralizada e, principalmente, o setor empresarial. A superposição de atribuições entre níveis de governo decorre, assim, de dois movimentos opostos. Um representado pela maior participação direta do governo federal nas atribuições tradicionalmente desempenhadas pelos governos locais em face do menor ritmo de expansão dos gastos com essa finalidade. Outro, decorrente do progressivo envolvimento dos estados no projeto nacional de desenvolvimento, via integração das empresas estaduais ao sistema de empresas estatais organizado em torno de uma empresa pública federal do mesmo setor. Enquanto no primeiro caso o aspecto mais criticado é o do paralelismo na execução, no segundo o problema principal é o da perda de autonomia nas decisões de investimento público que interferem no processo de desenvolvimento.

Summary

Although the Authors start from a sectional approach to the problem, formulating an ample description of the expenditures of the public sector in Paraná, which are the cause of an exaggerated increase in the attributions ascribed to the sector, their intention is to contribute to a better understanding of a problem that has been worrying all federative units: whether or not it is convenient to establish a clearer division of public responsibilities between levels of government.

With a view to facilitate their explanation, they initially analyze the expenditures of the Centralized Administration, their evolution and composition, and from there they proceed to an analysis of expenditures corresponding to the Indirect Administration, by means of a comparative appraisal between the three administrative levels and of an examination of consolidated expenses.

They reach the conclusion that the absorption of new responsibilities has had a significant role in expanding public expenditures in Paraná, fact that was followed by an administrative decentralization which is answerable for the transfer of the majority of new responsibilities to the Decentralized Administration (especially to the entrepreneurial sector).



*Ou você compra nas livrarias da
Fundação Getulio Vargas...*

*(Rio — Praia de Botafogo, 188 e Av.
Graça Aranha, 26 — lojas C e H; São
Paulo — Av. Nove de Julho, 2029;
Brasília — CLS 104, Bloco A, Loja 37)*

*... ou pede pelo Reembolso Postal.
(Fundação Getulio Vargas/Editora,
Divisão de Vendas, Caixa Postal 9.052,
CEP 20.000, Rio de Janeiro, RJ)*