



IPARDES

fundação edison viera

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

**AS PRIORIDADES SOCIAIS E AS RESTRI-
ÇÕES FINANCEIRAS: O CASO DO PARANÁ
VOLUME 1**

APOIO

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

CURITIBA

SETEMBRO/1984

I59p IPARDES - Fundação Edison Vieira.
As prioridades sociais e as restrições finan-
ceiras: o caso do Paraná. Curitiba, 1984.
2v.

1.Gastos públicos-Metodologia-Paraná. 2.Gas-
tos sociais-Metodologia-Paraná. I.Título.

CDU 336.645:001.8 (816.2)

IPARDES-Fundação Edison Vieira

CARLOS ARTUR KRÜGER PASSOS - (*Diretor-Presidente*)

HERBERT ANTONIO AGE JOSÉ - (*Secretário Geral*)

MARIANO DE MATOS MACEDO - (*Coordenador Técnico*)

EQUIPE TÉCNICA

GLÓRIA FABISIEWICZ - (*Administrador Público*)

LUZIA DO RÓCIO PIRES RAMOS - (*Economista*)

MARIA LUIZA MACEDO S. MARQUES DIAS - (*Economista*) *Coordenadora*

SIMONE REBELLO BERGMANN - (*Socióloga*)

CONSULTOR

FERNANDO ANTONIO REZENDE DA SILVA

ESTAGIÁRIAS

CARMEM D. ROSSETTI - (*Acadêmica de Ciências Econômicas*)

KÁTIA KOZICKI - (*Acadêmica de Ciências Econômicas*)

APOIO TÉCNICO OPERACIONAL

Antônia Schwinden (*editoração*) Marise Manoel (*revisão*) Nair

Robles de Oliveira Mattos (*desenho*) Rita de Cássia Pereira de

Souza (*datilografia*) Pedro L. Grzybowiski (*reprografia*)

Luiza Pilatti Lourenço (*Normalização Bibliográfica*)

SUMÁRIO

VOLUME 1

INTRODUÇÃO.....	1
1 O PARANÁ NA DÉCADA DE 70: TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E CARÊNCIAS SOCIAIS.....	7
2 O AJUSTAMENTO A UMA NOVA REALIDADE: EX- PECTATIVA PARA OS ANOS 80.....	25
3 OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E REQUISITOS FI- NANCEIROS.....	32
4 REQUISITOS FINANCEIROS E DISPONIBILIDADE DE RECURSOS.....	39
ANEXO.....	55

VOLUME 2 - CARÊNCIAS SOCIAIS E REQUISITOS FINANCEIROS

LISTA DE TABELAS.....	v
PARTE 1 - ROTEIRO METODOLÓGICO.....	57
1 SITUAÇÃO ATUAL.....	58
1.1 CAPACIDADE DE ATENDIMENTO.....	60
1.2 CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO.....	63
1.3 REQUISITOS FINANCEIROS.....	66
2 PERSPECTIVAS: TRANSFORMAÇÕES DEMOGRÁFI- CAS E DEMANDAS SOCIAIS.....	70
3 RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS.....	81
3.1 CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, ATENDIMENTO EFETIVO E NECESSIDADES POTENCIAIS.....	81
3.1.1 Educação.....	81

3.1.2	Saúde.....	82
3.1.3	Habitação e Saneamento.....	83
3.2	CUSTOS DE EXPANSÃO E DE MANUTENÇÃO.....	84
3.2.1	Educação e Saúde.....	84
3.2.2	Habitação e Saneamento.....	85
	PARTE 2 - ESTIMATIVAS PARA O PARANÁ.....	87
1	HABITAÇÃO.....	88
1.1	SITUAÇÃO ATUAL.....	88
1.1.1	Déficit Habitacional.....	90
1.1.2	Funcionamento das Políticas Habita- cionais.....	104
1.2	PERSPECTIVAS PARA 1990.....	108
1.3	REQUISITOS FINANCEIROS.....	111
2	SANEAMENTO.....	115
2.1	SITUAÇÃO ATUAL.....	115
2.2	PERSPECTIVAS PARA 1990.....	120
2.3	REQUISITOS FINANCEIROS.....	124
3	EDUCAÇÃO.....	129
3.1	SITUAÇÃO ATUAL.....	129
3.1.1	Clientela Potencial.....	129
3.1.2	Matrículas.....	130
3.1.3	Capacidade de Atendimento.....	131
3.1.4	Evasão e Reprovação.....	133
3.1.5	Grau de Cobertura.....	135
3.1.6	Zona Urbana.....	135
3.1.6.1	Clientela Potencial.....	135
3.1.6.2	Matrículas.....	137
3.1.6.3	Capacidade de Atendimento.....	137
3.1.6.4	Evasão e Reprovação.....	140

3.1.6.5	Grau de Cobertura.....	141
3.1.7	Zona Rural.....	141
3.1.7.1	Clientela Potencial.....	141
3.1.7.2	Matrículas.....	143
3.1.7.3	Capacidade de Atendimento.....	143
3.1.7.4	Evasão e Reprovação.....	144
3.1.7.5	Grau de Cobertura.....	146
3.1.8	Conclusão.....	146
3.2	PERSPECTIVAS PARA 1990.....	148
3.2.1	Clientela Potencial.....	148
3.2.2	Zona Urbana.....	148
3.2.3	Zona Rural.....	150
3.2.4	Conclusão.....	151
3.3	REQUISITOS FINANCEIROS.....	152
3.3.1	Custos.....	152
3.3.2	Alternativas para Redução de Custos.....	154
4	SAÚDE.....	156
4.1	SITUAÇÃO ATUAL.....	156
4.1.1	Ações Básicas de Saúde.....	156
4.1.2	Internações.....	167
4.1.3	Recursos Humanos em Saúde.....	168
4.1.4	Capacidade Física Instalada.....	170
4.1.4.1	Estabelecimentos de Saúde.....	170
4.1.4.2	Leitos Hospitalares.....	175
4.1.5	Conclusão.....	177
4.2	PERSPECTIVAS PARA 1990.....	182
4.2.1	Ações Básicas de Saúde.....	182
4.2.2	Internações.....	183
4.2.3	Recursos Humanos em Saúde.....	184

4.2.4	Estrutura Física.....	184
4.2.4.1	Estabelecimentos de Saúde.....	184
4.2.4.2	Leitos Hospitalares.....	185
4.2.5	Conclusão.....	186
4.3	REQUISITOS FINANCEIROS.....	186
4.3.1	Ações Básicas de Saúde.....	186
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	190

INTRODUÇÃO

O presente relatório corresponde a um estudo-piloto desenvolvido pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES - Fundação Edison Vieira, com apoio financeiro da Secretaria de Estado do Planejamento e com o suporte técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID-, através dos serviços de consultoria especializada do Prof. Fernando Rezende, tendo como escopo o financiamento de políticas sociais do Estado do Paraná, nos termos do projeto ATS/SF 2234-BR.

O principal objetivo do projeto é o de preparar um roteiro metodológico para a análise, previsão e planejamento dos gastos públicos, tendo em vista a necessidade de harmonizar o crescimento das demandas sociais com as restrições financeiras a elas associadas. O caso do Paraná foi tomado como estudo-piloto da aplicação da metodologia sugerida, uma vez que a nova administração estadual (empossada em 1983) tinha plena consciência das dificuldades que teria de enfrentar para levar adiante a política que atribui maior prioridade aos gastos sociais.

Simultaneamente, o projeto-piloto deverá proporcionar ao BID o apoio conceitual e empírico para a elaboração de um projeto regional sobre o mesmo tema, a realizar-se em colaboração com as instituições de planejamento dos países interessados na análise de diferentes mecanismos de financiamento dos

gastos sociais e na proposição de medidas concretas para assegurar um maior equilíbrio entre as possibilidades de inversão e a capacidade futura de mobilizar recursos para o financiamento dos gastos operacionais.

Neste relatório apresentam-se, de forma resumida, os principais resultados das estimativas realizadas para a aferição das carências sociais no Paraná, o cálculo dos requisitos financeiros para o atendimento das necessidades, visando sua redução, e uma avaliação das restrições financeiras.

O marco em que se inscreve o projeto é o de que as medidas tomadas visando o ajustamento da economia brasileira às dificuldades decorrentes da crise externa e interna colocam de imediato a preocupação com as questões sociais no planejamento dos gastos governamentais. Entre outras coisas, é necessário reconhecer que qualquer programa de ajustamento vai estar associado a taxas menos espetaculares de crescimento econômico e a uma maior preocupação com um processo de desenvolvimento socialmente equilibrado. Um ritmo mais lento de expansão econômica significa, por sua vez, uma menor taxa de crescimento das receitas públicas, num conflito direto com as perspectivas de expansão das demandas sociais que decorrem das transformações demográficas que estão se processando no país.

A expectativa é, portanto, de um agravamento dos problemas sociais, cujas raízes se nutrem da defasagem entre o crescimento da força de trabalho urbana e o aumento do emprego nas cidades. Se, no passado recente, quando o país experimentou taxas de crescimento inéditas, as evidências demonstraram que o ritmo de crescimento do emprego urbano não foi capaz de absorver as elevadas taxas de crescimento da força de trabalho

nas cidades brasileiras, é pouco provável que, frente a expectativas mais modestas de expansão da economia, possam ser obtidos resultados mais favoráveis a esse respeito no futuro próximo.

Nessas condições, ao mesmo tempo em que devem ser desenvolvidos maiores esforços para elaborar uma política de emprego e enfrentar a questão da distribuição de renda, é fundamental ampliar os programas sociais compensatórios, especialmente aqueles voltados para reduzir os diferenciais de oportunidade de acesso de segmentos menos favorecidos da população a benefícios decorrentes de programas governamentais, tendo em vista evitar o agravamento da crise social durante a fase de transição.

Assim, sem abandonar a necessidade de incorporar a preocupação social na definição das prioridades de desenvolvimento, uma estratégia de médio prazo voltada para a ampliação dos programas compensatórios é importante no marco das dificuldades a serem enfrentadas na segunda metade da presente década.

Tendo em vista o objetivo proposto para este relatório, qual seja, o de ilustrar as possibilidades de o roteiro metodológico utilizado contribuir para a melhoria do processo de programação das inversões sociais, muitas estimativas feitas ainda têm caráter preliminar e este trabalho apresenta uma série de limitações em seu escopo analítico. Convém delimitar, assim, o exato contexto dentro do qual o presente relatório deve ser encarado.

O âmbito da análise restringe-se a quatro programas governamentais associados à necessidade de o Estado ampliar os

gastos públicos em programas sociais compensatórios voltados, precipuamente, para o atendimento de segmentos mais desassistidos da população. Consideraram-se, portanto, os programas de habitação, saneamento, ensino de 1º grau e atendimento básico em saúde.*

Todos esses programas foram tratados de forma agregada, para todo o Estado, não tendo sido possível nessa etapa do trabalho incluir a dimensão regional. Entretanto, na análise dos resultados ficou claramente delineado o tipo de limitação imposto por esse nível de agregação; limitação essa que não poderá ser contornada apenas pela consideração da escala regional, mas que deverá contemplar também as desagregações urbano/rural e centro/periferia dos grandes aglomerados urbanos.

Da mesma forma, a aplicação do roteiro metodológico permitiu levantar alguns pontos cuja análise futura se apresenta como crucial para o enfrentamento da questão social a partir dos gastos públicos. Dentre eles, destacam-se:

- a) a questão política geral da formulação de prioridades sociais e da alocação de recursos compatível com as mesmas;
- b) a avaliação do processo de tomada de decisão quanto à reorientação do orçamento, no sentido de atender às demandas sociais identificadas. Duas questões

*Além dessas necessidades básicas, coloca-se ainda, e de forma crucial, a questão do elevado nível de carência alimentar e nutricional da população do Estado. Esse tema não recebeu tratamento individualizado na medida em que não corresponde a ele nenhum programa governamental específico, embora o Estado mantenha algum tipo de atendimento através de seus programas na área de educação (merenda escolar) e de saúde.

emergem daí: de um lado, qual a possibilidade de re-manejamento dos recursos do Tesouro, enfrentando uma aparente rigidez na formulação do orçamento; e, de outro, qual o espaço de atuação do Governo Estadual perante suas empresas públicas, e de economia mista, cuja orientação normativa e financeira guarda uma relação mais forte com suas congêneres federais do que com a formulação de políticas a nível do Estado;

- c) a discussão de formas alternativas de ação para o Estado frente a programas de caráter social, seja em termos de mecanismos operacionais, seja em função de formas alternativas de financiamento;
- d) a consideração de um maior envolvimento da esfera municipal na prestação de serviços de atendimento direto à população, na medida em que se espera que uma maior descentralização administrativa possa repercutir favoravelmente tanto no custo como na eficiência da prestação de determinados serviços, desde que adequadas suas fontes de financiamento;
- e) a mensuração do impacto que a expansão do atendimento às necessidades sociais da população pode ter sobre os níveis de emprego, em função tanto da ampliação dos investimentos, como dos gastos de custeio.

Em síntese, o presente relatório limita-se apenas a delinear os contornos mais gerais da questão do financiamento das políticas sociais, a partir da consideração de programas governamentais levados a efeito pela esfera estadual. A avaliação mais precisa dos resultados, o detalhamento da análise e a consideração de alternativas de ação deverão necessariamente

ser objeto da etapa posterior de desenvolvimento do projeto, já em tramitação junto ao BID.

A descrição da metodologia empregada bem como o detalhe do cálculo realizado compõem o volume 2 desta publicação.

1 O PARANÁ NA DÉCADA DE 70: TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E CARENCIAS SOCIAIS

No decorrer da última década, a economia paranaense expandiu-se notavelmente, atingindo a taxa média de crescimento da renda de 13% a.a., crescimento este superior à média de expansão da economia nacional que foi de 9% a.a. No período, aumentou o PIB real per capita que evoluiu de Cr\$ 1 358,50 por ano em 1970 para Cr\$ 4 896,30 em 1980, crescendo 218% e superando a média brasileira. Assim, o paranaense médio era mais pobre que o brasileiro médio em 1970 e em 1980 essa situação se inverte. Convém lembrar, entretanto, que esse incremento do produto associa-se a uma redução no ritmo de crescimento da população.

O setor industrial apresentou o maior crescimento ao longo da década, e, sendo o mais dinâmico, modificou radicalmente o perfil econômico do Estado que passou de uma economia basicamente agrária para uma industrial.

Esse crescimento se deu com o aparecimento de novos gêneros e com a modernização dos tradicionais. O desdobramento de madeira, o primeiro e rudimentar processamento de produtos agropecuários e a produção de óleos vegetais brutos, linhas de produção que dominavam a geração do produto industrial no começo da década de 70, cedem passo, por exemplo, para a metal-mecânica (em parte ligada à agroindústria) e para a maior elaboração das matérias-primas locais. Altera-se radicalmente a organização industrial, principalmente os padrões de concorrência.

Em praticamente todos os segmentos da indústria de transformação detecta-se a presença predominante da empresa moderna, de tecnologia avançada, operando no mercado nacional e mesmo internacional. Embora a pequena empresa seja dominante em número, sua contribuição para o emprego e a renda estaduais é bastante limitada. Comparando-se os quatro maiores estabelecimentos de cada segmento da indústria de transformação, chegou-se a 1 184 unidades industriais que, representando apenas 11% do número total de estabelecimentos, geram 66% do emprego e respondem por 77% da massa de salário da indústria.*

A concentração industrial foi um processo estreitamente vinculado à progressiva integração do mercado nacional, implicando crescente concorrência entre empresas a nível inter-regional. A indústria que aparece no Paraná dos anos 70 teria de se estabelecer seguindo os padrões técnicos e econômicos vigentes nos pólos mais desenvolvidos - condição fundamental para sua sobrevivência. Essa circunstância explica também a recente abertura do espaço econômico paranaense à aplicação de capitais externos ao Estado. Na medida em que praticamente inexistia significativa acumulação prévia em grande parte dos setores industriais do Paraná, a exigência de grande volume de recursos para atingir aquele padrão técnico-econômico explica a perda de posição dos capitais locais frente ao capital estrangeiro ou de outros estados. Pouquíssimos grupos industriais locais puderam fazer frente a esse desafio, destacando-se entre eles, as cooperativas agrícolas que, valendo-se de sua

*As informações referentes às transformações sócio-econômicas baseiam-se em estudos e pesquisas já feitos pelo IPARDES e, em especial, as contribuições ao Plano de Ação 1983/1987 do Governo do Estado.

sólida implantação na comercialização agrícola, realizaram significativas inversões na agroindústria.

A concentração da produção em poucas plantas industriais concentra também o produto gerado em algumas cidades. Enquanto em 1975 a Região Metropolitana de Curitiba gerava 32% do valor adicionado industrial e Ponta Grossa, junto com Londrina e Maringá, 37%, hoje a região da capital abriga mais de 50%, enquanto os três pólos do interior somados não atingem 25% da produção industrial. No início dos anos 80, a indústria paranaense contribuía com mais de 30% para a geração da renda interna, respondia por cerca de um terço do ICM arrecadado e empregava diretamente mais de 300 mil pessoas, fazendo depender do emprego industrial cerca de 30% da população urbana do Estado.

Embora com taxas de crescimento mais modestas do que as verificadas na indústria, a agricultura também apresentou um grande dinamismo no decorrer da última década.

A produção dos quinze principais produtos agrícolas paranaenses cresceu a uma taxa média anual de 4,2%, significando que em termos acumulados a oferta agrícola aumentou em 50% na década passada, incorporando cerca de 2 milhões de hectares de novas áreas aos estabelecimentos agropecuários do Estado.

Deve-se enfatizar que esse aumento da produção agrícola global ocorreu em função das elevadas taxas de crescimento da produção de soja, tendo em vista que o crescimento da produção agregada do conjunto lavouras, sem a soja, foi negativo (-2,7% a.a.). Deve-se lembrar, no entanto, que essa expressiva expansão da área de soja não implicou perda do caráter diversificado que a agricultura estadual vem apresentando desde os anos 60.

O fenômeno mais marcante desse crescimento agrícola foi

o processo de modernização, no qual esteve calcada a expansão da produção do setor. Embora o binômio soja/trigo tenha sido o veículo privilegiado dessa modernização, ela não se limita a ele, tendo alcançado vários outros produtos e tendendo a ampliar-se no tempo.

A modernização, além de uma mudança nas técnicas produtivas, significa a integração da agricultura paranaense à indústria nacional e o seu atrelamento a operações financeiras capazes de viabilizar os investimentos, bem como o custeio da produção moderna.

Um aspecto que deve ser destacado se refere à dependência que passou a ter a agricultura com relação aos segmentos agromercantis, industriais e financeiros, especialmente o crédito rural, na medida em que a nova agricultura integra-se a esses segmentos de forma subordinada, já que um grande número de produtores agrícolas depende de poucos comerciantes, industriais e financistas.

Refletindo o crescimento tanto da indústria como da agricultura, o setor terciário apresentou dinamismo, mantendo sua participação na renda interna em torno de 50%, dos quais 20% referem-se ao comércio. Destacou-se nesse conjunto a renda gerada pelos serviços financeiros, cuja participação elevou-se de 5,8% para 7,4% da renda interna entre 1970 e 1980.

Em síntese, o crescimento real do PIB do Paraná foi de 250% entre 1970 e 1980; o principal móvel desse crescimento foi a indústria (510%), seguida pelo comércio, com 347%, e, finalmente, agricultura com 48%.¹

¹IPARDES-FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Estimativa da renda interna e índice do produto real do Paraná - 1970/83; versão preliminar. Curitiba, 1984.

Todo esse crescimento econômico foi acompanhado de profundas transformações a nível populacional. A dinâmica demográfica observada na década passada teve seu traço mais notável na velocidade com que o estado passou da condição de receptor para expulsor de população.

Existem hoje 3,15 milhões de habitantes no campo paranaense, um volume inferior em 2,60 milhões de pessoas - 83% a menos - ao que seria esperado sem a ocorrência de migração. Grande parte desses que deixaram o campo fixou-se em poucos centros urbanos do próprio Estado e aproximadamente 1,10 milhão saiu do Paraná.

Dessa maneira, a taxa de urbanização elevou-se acentuadamente na última década. Em 1970, 36% da população habitava os núcleos urbanos, enquanto tal porcentagem passava a 59% em 1980.

No entanto, todo o crescimento econômico observado na década não foi capaz de promover bem-estar em termos sociais. As profundas transformações populacionais alteraram de forma radical o modo de vida do paranaense: não se conseguiu gerar emprego suficiente nem atender às demandas sociais crescentes, resultantes daquele processo de transformação.

O processo de modernização na agricultura promoveu um aumento das escalas de produção que, associado ao pacote tecnológico, permitiu que os próprios proprietários cultivassem toda a terra que possuíam, implicando diminuição do emprego rural pela exclusão dos não-proprietários, bem como redução no número de pequenos proprietários.

A introdução de culturas modernas expulsou um grande contingente de pessoas da zona rural, e, com a capitalização da agricultura, veio a capitalização das relações de trabalho

que introduziu uma alteração substancial no quadro social paranaense: a dominância do trabalho volante dos bôias-frias (trabalhadores assim conhecidos pelas suas precárias condições de vida e de trabalho) como forma de emprego rural. Hoje, eles somam não menos de 450 mil* trabalhadores volantes, cerca de 25% do total do pessoal ocupado na agropecuária.

O emprego urbano apresentou, como resultado do crescimento urbano na década, um elevado incremento nas taxas de atividade dos setores secundário e terciário (7,3% a.a.), índice esse superior ao aumento da população urbana (5,8% a.a.). Mesmo assim, esse incremento não foi suficiente para reter a mão-de-obra no Estado.

Embora o volume de atividades informais e de subemprego tivessem igualmente um importante destaque na conformação do mercado de trabalho urbano, esse incremento foi basicamente determinado pelas atividades modernas e dinâmicas da indústria e do terciário.

A população ocupada em atividades urbanas (PEA) aumenta, em termos absolutos, de 838 mil em 1970 para 1 638 mil em 1980, duplicando praticamente o volume de atividades no período.

Essa transformação correspondeu a uma mudança na distribuição relativa do emprego urbano no Estado, passando de 36,8% em 1970 para 58,7% no fim da década.**

A indústria de Transformação e a Construção Civil contavam juntas, em 1980, com 522 mil ocupados. Do ponto de vista

*Segundo estimativa da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná - FETAEP.

**Relação entre a PEA ocupada em todas as atividades que não da agricultura, silvicultura e pecuária e a PEA total do Estado.

do emprego formal (empregados declarados pela Relação Anual de Informações Sociais - RAIS - nesses dois subsetores) registra-se naquele mesmo ano 307 mil empregados. Por diferença, pode-se inferir, precariamente, sobre a existência aproximada de 216 mil pessoas não-pertencentes ao mercado de trabalho formal daquelas duas atividades (informal e subemprego).

O setor terciário, como atividade derivada dos setores primário e secundário, apresentou maior crescimento absoluto na década, registrando, em 1980, 1 116 mil pessoas ocupadas nessa atividade. Desse total, 429 mil (37,6%) faziam parte do emprego formal, dos quais 190 mil (44,2%) localizavam-se em Curitiba.

Quanto à estimativa de subemprego, em 1980 o total de pessoas ocupadas que recebiam até 1 salário mínimo era de 816 mil, ou 28,5% da PEA daquele ano (2 863 mil), sendo que 417,3 mil (51,1% no total de subempregados) estavam ocupados em atividades agrícolas e 399 mil (48,9%) em atividades urbanas.

A esse quadro de crônica deficiência da oferta de emprego no Estado, resultante de seu padrão de desenvolvimento, sobrepõe-se atualmente o impacto da crise econômica que afeta o ritmo de crescimento das atividades urbanas.

Em suma, o crescimento recente da economia paranaense foi acompanhado de desigualdades sociais crescentes, agravadas por um quadro político-institucional onde as decisões de política econômica são extremamente centralizadas e seguem por caminhos claramente recessivos. Crescem o desemprego e o subemprego, piorando ainda mais a qualidade de vida do trabalhador, a inflação corrói os salários e agrava-se a iniquidade na distribuição da renda e da riqueza.

Sem participação na definição e no controle de políticas capazes de atuar diretamente sobre as disparidades sociais, ou seja, políticas redistributivas mais amplas, apoiadas numa profunda revisão do sistema tributário nacional, ao lado de políticas de emprego, salários e previdência social, o Estado do Paraná tem sofrido sua inadequação, sem que se expandam políticas compensatórias, visando atenuar a gravidade dos problemas sociais. Tem-se observado, quase que passivamente, o acelerado movimento migratório que esvazia o campo - tornando ainda mais isolado e desassistido o trabalhador rural que lá permanece - e faz crescer a periferia das cidades, gerando pressões insuportáveis nos serviços assistenciais e a deterioração da qualidade do atendimento.

Uma parcela ponderável da população do Paraná apresenta deficiência alimentar e nutricional. As políticas federais do setor, voltadas quase que exclusivamente para o aumento da produção, não lograram possibilitar, para todos, um consumo adequado de alimentos.

As despesas com alimentação representam entre 40% a 50% das despesas globais das famílias de baixa remuneração (menos de 3 salários mínimos de renda familiar mensal). Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD -, referentes a pessoas de 10 anos e mais, em 1982, 85% tinham rendimento mensal de até 2 salários mínimos.²

A situação de carência e/ou insegurança alimentar dessas classes mais pobres, principalmente nas áreas urbanas do Estado, é agravada pela diminuição progressiva do seu poder de compra.

²PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, v.6, t.10, 1982.

A ausência de instrumentos de políticas que permitissem ao Governo do Estado inverter a evolução desfavorável da situação do emprego e renda dos paranaenses, soma-se o precário desempenho das ações compensatórias, que não evitou o agravamento das carências sociais.

O nível de saúde dos paranaenses não condiz com a sua renda per capita.* O índice global de cobertura alcançado, em número de consultas, pelos serviços públicos e privados de saúde no Paraná, em 1981, não atingiu a metade do total estimado com base em padrões ideais de atendimento (os índices utilizados no cálculo são os do PREVSAÚDE). Essa situação apresenta-se mais grave quando se considera a distribuição das pessoas que utilizaram os serviços de saúde, segundo classes de rendimento, o que fornece o grau de equidade do atendimento. Assim, somente 7% das pessoas que pertencem às classes que recebem até 2 salários mínimos (41% da população do Estado) utilizaram os serviços de saúde, enquanto 12% da população que recebe mais de 2 salários mínimos (58% da população total) o utilizaram. Tal situação decorre do baixo índice de atendimento através de rede pública - cerca de um terço do atendimento total. Assim, embora a rede pública oriente seu atendimento para a população de renda mais baixa, a predominância da rede privada contribui para a iniquidade do sistema.

Note-se que o atendimento através da rede pública estadual é ainda mais reduzido - cerca de 9% das consultas efetuadas em 1981 -, o que se explica pela forma de atuação do sistema

*Os conceitos, as informações e o detalhamento dos cálculos relativos à análise dos programas governamentais feita a seguir encontram-se na segunda parte do volume 2 desta publicação.

previdenciário - INAMPS - que, mediante convênios com a rede privada, propiciou o atendimento de 66% das pessoas que utilizaram os serviços de saúde.

As distorções da política de saúde são ainda reveladas pelo alto índice de internações hospitalares verificado no Estado - mais de 1 milhão em 1980 -, evidenciando um atendimento mais voltado ao tratamento curativo do que ao preventivo e ambulatorial. No Paraná, o índice de internações é de cerca de 7% do total de consultas básicas, quando padrões oficiais estabelecem que esse índice deva ser da ordem de 1%.

Não obstante as carências apontadas, existe uma ociosidade significativa na rede física estadual de unidades sanitárias - utilizou-se, em 1981, apenas 33% da capacidade de atendimento médico possível de ser ofertado - e, mesmo existindo uma insuficiência de pessoal médico em relação ao necessário, esse está sendo subutilizado, visto que a ociosidade da rede física, em termos de atendimento médico, é consideravelmente superior. Os recursos físicos e de pessoal mostram-se, assim, suficientes para aumentar o atendimento público. Porém, dada a concentração dos serviços nos grandes centros urbanos, não se pode afirmar que essa possibilidade é igualmente repartida em termos regionais.

Evidentemente que, dadas as distorções na distribuição da renda, a ociosidade da rede pública afeta as classes menos favorecidas, tornando mais difícil seu acesso aos serviços de saúde.

Quanto à habitação popular, os problemas fundamentais além do preço e formas de financiamento existentes estão associados ao rápido processo de urbanização e à queda crescente

do nível de renda de grande parte da população, que contribuem para o acirramento da questão habitacional.

Além das favelas, os loteamentos populares e os cortiços exigem processos de tratamento para reformas e melhorias. Os loteamentos localizam-se nas áreas periféricas das cidades maiores, longe dos locais de trabalho e, frequentemente, clandestinos, não obedecendo aos dispositivos legais que os regulamentam. São desprovidos de infra-estrutura básica (água, luz, esgoto) e de serviços como transporte, telefone, escolas, atendimento de saúde e segurança pública.

A atuação do Poder Público na área de Políticas Habitacionais, feita através de Companhias Habitacionais, assenta-se basicamente na orientação estabelecida pelo Sistema Financeiro de Habitação - SFH - e Banco Nacional de Habitação - BNH - e está voltada para o mercado popular, representado pela população abrangida pela faixa de renda familiar de 1 a 5 salários mínimos mensais.

No Paraná, a atuação das Companhias Habitacionais em quase 20 anos de atividade chegou a concluir, até janeiro de 1983, 69 665 unidades, estando em obras outras 7 915 unidades e em fase de início 4 113.

Essas cifras são bastante modestas quando comparadas com as dimensões assumidas pelo déficit habitacional estimado para a clientela-alvo dos programas levados a efeito pelo setor público; mais ainda se a essa clientela se acrescentar também a população cuja renda familiar é inferior a 1 salário mínimo e que não é atendida pelos programas habitacionais existentes mas que, do ponto de vista da análise de políticas sociais, deveria ser objeto de uma atenção concentrada.

Considerando-se, portanto, o déficit habitacional ab-

soluto* para a clientela representada pela população cuja renda mensal familiar é inferior a 5 salários mínimos, verifica-se que em 1980 este atingia a cifra de 73 425 domicílios, ou 95% do total de domicílios necessários para todas as faixas de renda.

Em outro extremo, o déficit habitacional relativo** atinge a cifra de 596 704 domicílios, correspondendo a 48% dos domicílios existentes nas faixas de renda da população considerada como clientela-alvo dos programas habitacionais levados a efeito pelo Estado.

Pode-se dizer que déficit habitacional absoluto representa o limite inferior à estimativa do déficit, enquanto o indicador do déficit habitacional relativo representa o limite superior.

Uma série de fatores reforçam a baixa efetividade da política habitacional no atendimento à população mais carente. Entre eles encontram-se as exigências de comprovação de renda e de estabilidade na sua obtenção, que constituem limitações intransponíveis para todos aqueles que militam no subemprego ou desemprego disfarçado. Também a atual crise econômica - com o

*Conceituado como a necessidade de habitação para atender às famílias que não possuem moradia, ou seja, as famílias conviventes secundárias (conceituadas pelo IBGE como sendo duas ou três famílias, de no mínimo duas pessoas cada, ocupando o mesmo domicílio particular, além da família principal), às quais se acrescem os domicílios improvisados, ou seja, aqueles que embora não tendo sido construídos para fins residenciais, estivessem cumprindo essa função na data do censo.

**Déficit habitacional relativo à propriedade dos domicílios, representado pela agregação da proporção de domicílios próprios considerados rústicos, mais a proporção de domicílios alugados onde a renda mensal domiciliar vai até 5 salários mínimos, mais a proporção de domicílios cedidos e ainda a proporção de domicílios com outra condição de ocupação.

desemprego e o subemprego atingindo níveis jamais alcançados - vem agravar a situação das famílias de baixa renda que já tinham precário acesso às condições de moradia.

De outro lado, o incentivo à especulação imobiliária, como resultado direto da complacência da política urbana e da atuação do BNH, fez com que a moradia tivesse não apenas um valor de uso, mais principalmente um alto valor de troca, privilegiando os detentores de maiores rendas e informações em detrimento das famílias de mais baixa renda. Da mesma forma, a retenção especulativa de glebas vazias contribuiu para o descontrolado processo de ocupação e uso do solo urbano, tornando o acesso à terra dotada de infra-estrutura e equipamentos essenciais vedado às famílias de mais baixa renda.

Assim, o tipo de ocupação do solo movido pela especulação imobiliária acaba constituindo-se em fator de inviabilização de programas habitacionais adequados às condições orçamentárias da população mais carente, pois o custo do terreno interfere significativamente no custo da produção, acentuando, de forma cada vez mais crescente, a incompatibilidade entre o poder aquisitivo da população e os preços dos imóveis.

Também o custo da construção tem crescido mais rapidamente do que os salários, o que repercute na esfera das soluções dos agentes promotores da habitação popular. Como consequência, esses programas acabam reduzindo a qualidade e o tamanho da habitação, além de estarem sistematicamente ocupando áreas urbanas mais periféricas, ao mesmo tempo em que cresce a impossibilidade de atender às populações de mais baixa renda.

No que se refere ao sistema de saneamento, sua clientela potencial é definida essencialmente a partir da população

urbana e, especificamente, está associada às estimativas habitacionais.

Em 1980, a rede geral operada por entidades públicas que atuam no setor atendia a 75,3% dos domicílios e 74,2% da população quanto ao abastecimento de água; e 22,3% dos domicílios e 20,4% da população no que se refere aos serviços de esgoto.

O atendimento dessas necessidades é de integral responsabilidade do setor público. No Paraná, os serviços de água e esgoto são consuzidos em sua maior parte pela Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR -, de âmbito estadual. Atuam também nessa área a Fundação SESP (do Governo Federal), que tem a concessão dos serviços em quatro municípios e um número decrescente de autarquias municipais, cuja área de concessão vem sendo absorvida paulatinamente pela concessionária estadual.

O Plano de Ação do Governo Estadual³ estabeleceu como metas para 1987 atender com água tratada 95% da população urbana em todos os municípios do Estado e ampliar o atendimento dos serviços de esgoto a 28% dessa população.

Os índices de carência indicados acima permitem avaliar a distância entre o atendimento atual e as metas fixadas, caracterizando uma situação mais delicada no que se refere à rede de esgoto, cuja expansão fica comprometida, inclusive, pela prioridade ao abastecimento de água explicitada no Plano Nacional de Saneamento - PLANASA -, ao qual estão vinculados os recursos disponíveis para o setor.

Com respeito à distribuição dos benefícios dos serviços

³PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. Plano de ação - 1983-1987. Curitiba, 1983.

de saneamento por categorias sócio-econômicas da população, em termos globais o abastecimento de água através da rede geral já apresentava, em 1980, alguma representatividade, mesmo em se tratando de famílias de mais baixa renda: o grupo na faixa de mais de 1 a 5 salários mínimos recebe esse atendimento em 73% dos domicílios. Mas a faixa da população com renda até 1 salário mínimo, ou sem rendimento, apresenta um elevado nível de carência em relação a esse serviço: mais de 50% dos domicílios nessa faixa de renda não são abastecidos pela rede geral.

De forma mais significativa tem-se, no que se refere ao sistema de esgoto, uma maior iniquidade no atendimento à população, pois apenas nas faixas de renda superior a 10 salários mínimos ganha alguma representatividade o atendimento pela rede geral, atingindo a mais de 50% dos domicílios dessas faixas.

De modo geral, é bastante elevada, em todas as faixas de renda, a porcentagem de domicílios atendidos por fossa séptica, rudimentar ou outro tipo de escoadouro e, nas faixas de renda inferiores a 1 salário mínimo, quase 10% dos domicílios não têm qualquer tipo de instalação sanitária.

Essa distribuição dos serviços de saneamento de forma diretamente proporcional à renda dos domicílios torna-se mais perversa quando se considera que 16,7% dos domicílios paranaenses têm como renda média mensal até 1 salário mínimo; 60,6% estão na faixa de mais de 1 a 5 salários mínimos, 13,3% estão na faixa de 5 a 10 salários mínimos e 8,7% têm renda mensal domiciliar superior a 10 salários mínimos.

Com relação à educação, as causas determinantes das carências refletem a inadequação do processo educativo às neces-

sidades e possibilidades da maioria da população.

Em 1980, 13,3% das crianças em idade escolar - 7 a 14 anos - ficaram fora da escola, e, das que foram matriculadas, 12,2% abandonaram a escola ao longo do 1º grau. A taxa de permanência tem sido muito reduzida; apenas 16% das crianças que ingressaram na 1.ª série em 1972 chegaram a 8.ª série em 1979, concluindo o ciclo básico. O índice de reprovação no 1º grau foi muito elevado; em média 14,5% em cada série desse ciclo.

Esses problemas indicam o baixo rendimento do sistema escolar, cujas causas estão tanto no próprio sistema quanto na situação sócio-econômica das famílias, além do distanciamento que existe entre os objetivos educacionais e o centro de interesse das comunidades regional e local, bem como entre as necessidades e expectativas comunitárias e os conteúdos e planos do sistema escolar.

Na zona rural, as distorções são bem mais graves que na zona urbana. Basta que se compare a taxa de reprovação na 1.ª série do 1º grau: 20% na zona urbana e 25% na rural. Ressalte-se, ainda, a pequena oferta de vagas nas séries terminais do 1º grau na área rural e a existência de elevado número de estabelecimentos com uma só sala de aula, onde o ensino das séries iniciais do 1º grau é ministrado para turmas multisseriadas, com evidente prejuízo para o aproveitamento.

No Estado do Paraná, predomina a atuação do setor público na educação. Do total de alunos matriculados em 1980, 55,4% frequentavam a rede estadual de ensino e 37,2% a rede municipal, porém, nesta última, a concentração é nas quatro primeiras séries, ficando a oferta de vagas, para as séries terminais, concentrada na rede estadual de ensino.

A possibilidade de o Estado vir a atender melhor a demanda educacional encontra-se cada vez mais limitada pelo acúmulo de deficiência no sistema e pelas dificuldades econômico-financeiras; dificuldades essas ligadas ao funcionamento do sistema e que representam uma constante e acentuada pressão sobre os recursos para custeio.

O ensino supletivo, que poderia ser um instrumento para sanar a seletividade do ensino regular, proporcionando aos adolescentes e adultos outra chance para completar sua educação, não vem atingindo seu objetivo em razão das dificuldades encontradas pelo Estado para implementá-lo. Apesar de implantado por dispositivo legal em 1972, o Estado ainda não dispõe de ensino supletivo a nível de 2º grau em sua rede escolar pública e, novamente, a falta de recursos para custeio se impõe como maior empecilho à solução do problema.

2 O AJUSTAMENTO A UMA NOVA REALIDADE: EXPECTATIVA PARA OS ANOS 80

Projeções realizadas pelo IPARDES em termos de população para o final da década de 80⁴ indicam continuação do processo de urbanização de forma concentrada nos maiores centros urbanos do Estado, o que coloca a preocupação com as questões sociais em primeiro plano.

Essa maior urbanização requer do setor público intervenção maciça na área dos gastos sociais. No entanto, dentro do quadro da crise atual, estima-se uma ampliação das dificuldades financeiras e haverá necessidade de que os gastos a serem efetuados o sejam da melhor forma possível, em termos de retorno, o que demanda conhecimento profundo das questões sociais.

Qualquer projeção sobre o futuro da economia paranaense e, em consequência, do poder de intervenção do Estado, dependerá da forma pela qual as questões nacionais serão encaminhadas. No momento, o Governo brasileiro implementa um programa de estabilização econômica sob a recomendação do FMI. A característica principal desse programa é seu caráter recessivo que busca reprimir a demanda interna a fim de que o país obtenha expressivos superávits em seu comércio com o exterior.

⁴IPARDES-FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Paraná: características demográficas e projeção da população, por microrregião, até 1990. Curitiba, 1983. 105f.

A nível do Paraná, o reflexo em termos econômicos desse programa de estabilização transparece na evolução recente do PIB estadual, cujas taxas anuais de crescimento real têm sido negativas: (2,8%) em 1980-81, (5,1%) em 1981-82 e (8,5%) para 1982-83. Esses valores refletem principalmente as dificuldades enfrentadas pela indústria, particularmente a construção civil, e pelo comércio, visto que o desempenho da agricultura foi negativo apenas em 1981-82. Um resultado direto desse desempenho desfavorável é o empobrecimento da população; entre 1980 e 1983, o PIB per capita estadual sofreu uma redução de 20,7%, com evidentes conseqüências sobre o padrão de vida do paranaense.⁵

Porém, é em termos de seu impacto sobre o emprego que as medidas adotadas a nível nacional refletem mais claramente seus efeitos no Estado. Em fins de 1980, havia quase 98 mil trabalhadores desempregados, cifra que no final de 1983 elevou-se a aproximadamente 300 mil.*

Setores importantes em termos de emprego, como a construção civil, têm despedido sistematicamente seus trabalhadores e parcelas da indústria de transformação ligadas a esse setor, como minerais não-metálicos, madeira, etc., têm mostrado o mesmo desempenho negativo.

Outros setores econômicos voltados para o mercado interno também ressentem-se com a crise. A agricultura voltada para o mercado interno, baseada sobretudo na produção de pequenos produtores, abriga hoje 615 mil pessoas ocupadas em

*Conforme estimativa da equipe de Emprego do IPARDES.

⁵Op. cit. nota 1, tabela 4.

pequenos estabelecimentos, reserva migratória em potencial. Regiões como o Sudoeste Paranaense vêm apresentando ainda elevada instabilidade em sua estrutura fundiária, levando a crer na continuidade do processo de expulsão de população da zona rural. Isso porque a agricultura deve tendencialmente continuar na vereda de modernização, uma vez que esse processo é irreversível, e já se percebe a inclusão de produtos tradicionais no Estado, sendo produzidos de forma moderna (algodão, milho, arroz e até mesmo o feijão).

A tendência, pois, é de um aprofundamento da dependência da agricultura paranaense aos segmentos industrial, comercial e financeiro e a consolidação de uma agricultura baseada na média propriedade, ocupando primordialmente a mão-de-obra familiar, já num certo patamar de tecnificação.

A restrição ao mercado interno coloca em risco outros setores importantes da economia paranaense: a indústria voltada para a produção de alimentos e também o comércio em geral (estratégico em termos de emprego). O comércio varejista vem registrando quedas sucessivas em suas vendas.

Os únicos setores econômicos a apresentar dinamismo na economia paranaense são aqueles ligados à exportação, refletindo bem o programa de estabilização que, através da política cambial, os torna bastante rentáveis. É o caso da indústria de papel e papelão, alguns grupos da indústria de alimentos e também a agricultura de exportação.

O crescimento desses setores, no entanto, não será capaz de resolver os problemas de emprego advindos da crise econômica atual. Alguns deles têm revelado crescimento da produção sem ao menos realizar novas contratações de pessoal. Nesse

quadro, espera-se um agravamento das questões sociais acompanhado de uma redução do poder de intervenção do Governo estadual na questão.

No que se refere às necessidades habitacionais, as perspectivas para o final da década indicam um acirramento da pressão sobre os programas levados a efeito pelo setor público, na razão direta do aumento das dificuldades econômicas da população de mais baixa renda e do avanço do processo de urbanização no Estado.

Estima-se que o montante de novas habitações necessárias para atender às carências existentes, bem como o acréscimo de população previsto, é da ordem de 287 mil domicílios no caso do déficit habitacional absoluto (para atender às famílias que não possuem domicílio), que representa o limite inferior para as carências habitacionais. Já o limite superior, representado pelo déficit habitacional relativo (para atender às famílias que não são proprietárias de seus domicílios) atinge 809 mil novos domicílios.

Vale ressaltar que esses limites estimados para a variação do déficit habitacional abarcam toda a população cuja renda mensal domiciliar é inferior a 5 salários mínimos, clientela preferencial para as políticas habitacionais levadas a efeito pelo poder público. Nessas condições, esses limites serão variáveis em função da evolução das condições sócio-econômicas da população do Estado, bem como do ritmo que o processo migração/urbanização venha a assumir.

Por sua vez, a estimativa das necessidades de serviço de saneamento para 1990 está diretamente relacionada às necessidades habitacionais, ou seja, ao incremento esperado no nũ-

mero de domicílios.

Assim, partindo-se do déficit constatado na prestação desses serviços em 1980 e considerando-se a evolução esperada no número de domicílios, estimou-se que as carências potenciais, no que se refere ao abastecimento de água, estarão em torno de 470 mil domicílios a serem atendidos, enquanto para os serviços de esgoto a carência estimada é de 660 mil.*

No caso dos serviços de saneamento, os diferentes níveis que o atendimento, por parte do setor público, pode assumir dependem em grande medida de condições técnicas associadas à prestação dos serviços, dado o porte assumido pelos investimentos a serem feitos e a indivisibilidade em sua produção. No entanto, é de se esperar que, na medida em que o processo de urbanização assuma um caráter mais concentrado, os requisitos técnicos associados à prestação do serviço tornem-se mais restritos e então as soluções de menor custo financeiro sejam menos viáveis.

Ao longo desta década, a pressão sobre o sistema escolar não deverá apresentar crescimento significativo, tendo em vista a redução que vem se observando na taxa de fecundidade⁶ da população do Paraná. Assim, estima-se para 1990 um aumento de apenas 3% do total da população em idade escolar, em relação ao existente no início da década. Essa população deverá estar concentrada na zona urbana, pois o Estado vem sofrendo um contínuo e acelerado processo de urbanização.

*Respeitando-se as metas do Plano Nacional de Saneamento - PLANÁSA -, para 1990, de que a população urbana será atendida em 95% pelo abastecimento de água e em 65% pelos serviços de esgoto.

⁶Op. cit. nota 4.

Considerando que a divisão atual de responsabilidades entre os governos estadual e municipal, no tocante ao atendimento das demandas educacionais, mantenha-se inalterada até 1990, pode-se esperar, para esse ano, um total de 930 mil alunos na rede estadual urbana, o que comparado com a disponibilidade atual de vagas, mais de 1 milhão, indica que, salvo a ocorrência de carências regionais localizadas, o Estado precisará apenas repor a depreciação da rede escolar urbana com a construção de cerca de 70 mil m² de salas de aula por ano. Também na zona rural há evidência de que a necessidade maior será de reposição e não de ampliação da rede de ensino.

A maior carência nesta década estará relacionada aos recursos humanos, estimando-se em 50% a ampliação desejável no número de professores e técnicos em educação para fazer frente à necessidade de melhoria do sistema. O desafio nessa área continuará sendo a permanência proveitosa do aluno na escola até o final do ciclo básico, com a desejável diminuição nos índices de evasão e reprovação, na zona urbana e mais ainda na zona rural. Todavia, essas dificuldades estão ligadas a variáveis exógenas ao setor, tais como: programas de nutrição, ações básicas de saúde, eliminação do desemprego, melhor distribuição de renda, todas associadas à formulação de uma política social integrada para o Estado.

Por outro lado, a continuidade dos movimentos migratórios em direção aos grandes centros, o grande crescimento vegetativo das populações pobres, no campo e na cidade, e as dificuldades crescentes da economia, aumentarão a pressão sobre os serviços de saúde, urbanos e rurais, com a conseqüente deterioração do atendimento.

O impacto sobre a rede estadual de saúde dependerá das opções a serem adotadas. Devido ao alto índice de ociosidade das unidades existentes, não haveria, em termos globais, necessidade de ampliação da capacidade de atendimento para manter os atuais níveis de responsabilidade do Governo Estadual: 8,8% do total do atendimento médico e 7,9% do atendimento odontológico. Nessa hipótese, a demanda exercida sobre a rede estadual em 1990 seria da ordem de 2 300 mil consultas médicas e 360 mil consultas odontológicas, significativamente inferiores às possibilidades atuais de atendimento. O "excedente" ainda seria da ordem de 34% para o atendimento médico e de 63% para o atendimento odontológico. Também no caso das internações hospitalares, o número de leitos atualmente existentes seria capaz de absorver a demanda sobre o setor público estadual (estimada em 5 500 leitos para 1990), mantidos os baixos índices de responsabilidade do Governo Estadual no setor.

É claro que uma revisão mais profunda da política de saúde, na linha de reverter a progressiva privatização das ações de saúde no Brasil e descentralizar a intervenção do setor público (maior responsabilidade dos governos estaduais) modificará esse quadro, vindo a exigir um aumento dos investimentos em saúde. De outra parte, as perspectivas de equilíbrio quando se consideram os números globais para o Estado como um todo, não refletem as desigualdades regionais decorrentes da concentração espacial das unidades de saúde mantidas pelo setor público.

De qualquer forma, as prioridades imediatas localizam-se na redução da ociosidade da rede pública estadual, o que depende da mobilização de recursos destinados ao custeio das

unidades existentes. No caso de uma utilização plena da capacidade instalada será necessário ampliar o quadro de pessoal médico e paramédico empregado no Estado.

3 OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E REQUISITOS FINANCEIROS

Para fazer frente às distorções apontadas no processo de crescimento, o objetivo central da atual gestão governamental é a melhoria das condições de vida dos paranaenses, tendo como principal vertente o enfrentamento da questão do emprego. Se, de um lado, o emprego é pressuposto fundamental da melhoria das condições de vida, de outro, há necessidade de uma incisiva orientação dos gastos públicos para garantir os mecanismos compensatórios, da alçada do Governo Estadual, passíveis de amenizar os desequilíbrios sociais.⁷

O desenvolvimento recente teve como saldo enorme dívida social. Alguns desses desajustes (salários, tributos, previdência e outros) encontram-se fortemente vinculados a decisões do Governo Federal e, portanto, sem dispor dos instrumentos para solução desses problemas, o Estado deverá pautar suas ações por um continuado processo de mobilização e reivindicação política.

Mas, em outras áreas, o Governo do Paraná terá de encontrar meios para uma ação mais direta e decisiva. Entre as necessidades humanas, algumas são fundamentais para a sobrevivência do indivíduo ou para a sua integração na sociedade. Pela sua importância, essas necessidades básicas devem ser satisfeitas ao menos em um nível mínimo, fixado pela comunidade, e compatível com os recursos advindos do crescimento econômico.

⁷Op. cit. nota 3.

É imprescindível, pois, que se adotem políticas específicas no sentido de possibilitar um melhor acesso aos bens e serviços essenciais de saúde, de habitação e saneamento básico e de educação, a fim de assegurar, a todas as famílias, um padrão de vida compatível com o nível de desenvolvimento econômico atingido pelo Paraná.

Um dado é importante considerar: o de que uma maior prioridade para investimentos de caráter social vai exigir, de imediato, uma integração entre as decisões de expansão desses programas e as reais possibilidades de posterior financiamento das despesas necessárias à manutenção dos novos serviços criados. Isso porque, no caso dos investimentos em programas de caráter social, o impacto das necessidades de recursos para custeio é significativamente superior ao volume de investimento feito, em comparação com programas na área de infra-estrutura econômica, por exemplo.

Mas, mesmo em relação aos programas que estão sendo considerados como prioritários, existem algumas diferenças básicas, de acordo com sua natureza. No caso dos programas de educação e saúde, tem-se a produção direta de serviços à população, nos quais os custos operacionais assumem importância estratégica com relação aos níveis e à qualidade do atendimento prestado. No caso dos programas de saneamento, cuja produção se desdobra em fases que obedecem a uma seqüência definida (captação, adução, tratamento, reservação e distribuição - para água - e coleta, tratamento e disposição final - para esgoto) e indivisível, a questão crucial encontra-se no montante de recursos correspondente ao investimento que, entretanto, deverá variar em função do tamanho da cidade, de suas caracte-

rísticas (tipo de terreno, topografia, etc.), bem como do investimento já existente. Finalmente, no caso dos programas habitacionais não se verifica uma produção contínua de serviços e não há custeio nem reposição dos investimentos feitos anteriormente; no entanto, outras variáveis passam a afetar o montante de recursos a ser aplicado no programa, tais como o custo e disponibilidade de terrenos e também o custo da construção segundo o tamanho e a tecnologia empregada, variáveis essas que vão estabelecer parâmetros técnicos a serem considerados na programação do setor.

As carências identificadas no Estado nas áreas de habitação e saneamento implicam claramente um esforço concentrado em termos de aporte de recursos, dada a perspectiva de continuidade no processo de urbanização na direção dos maiores centros urbanos. Como os efeitos do processo de urbanização fazem-se sentir de forma mais rápida e imediata, é de se esperar que a pressão sobre a ampliação dos serviços de saneamento e habitação reflita-se com maior impacto sobre as necessidades de recursos para investimento do que para custeio.

Com relação aos Programas Habitacionais, a política atual do Governo brasileiro implica que a população seja responsável pelo ressarcimento do investimento feito; não há, portanto, estimativa de necessidade de recursos para custeio, nem para reposição dos investimentos. Assim, os requisitos financeiros associados ao atendimento dos déficits constatados somam cerca de 170 milhões de ORTN no caso de déficit habitacional absoluto e atingem algo em torno de 480 milhões de ORTN no caso do déficit relativo.

Cumprido destacar que o crescimento do déficit habitacio-

nal tem sido significativamente superior ao ritmo de ampliação dos programas existentes. Assim, espera-se, para 1990, um déficit superior ao existente em 1980. No entanto, os recursos aplicados pelo Tesouro estadual nos programas habitacionais vêm decrescendo, em termos reais, a partir de 1980 (entre 1980 e 1983 reduziram-se em 75%) e suas perspectivas de crescimento são bastante modestas em função das dificuldades econômicas e financeiras que o país vem atravessando. É de se supor, portanto, que a defasagem entre o déficit habitacional e os recursos disponíveis para enfrentá-lo tenda a aumentar sensivelmente.

Além disso, as perspectivas de atendimento às necessidades habitacionais no Paraná agravam-se face às dificuldades econômicas enfrentadas pela população-alvo dos programas levados a efeito pelo Estado. De fato, há uma incompatibilidade básica entre o crescimento da renda dessa população (geralmente assalariados, cujos rendimentos têm evoluído em níveis inferiores aos da inflação) e o crescimento dos custos da construção, que vêm acompanhando de perto os índices inflacionários.

Assim, as metas estabelecidas pela atual gestão governamental (1983-87) de construir 90 mil habitações - cifra que praticamente corresponde à atuação das COHAB no Estado desde o início de seu funcionamento até dezembro de 1982 - certamente esbarrarão nas dificuldades acima citadas. A alternativa encontrada pelo Estado para contorná-las, ou seja, a alocação de recursos orçamentários do Tesouro do Estado em Programas Habitacionais - embora efetiva do ponto de vista de uma maior liberdade de ação e de um direcionamento à população de mais baixa renda - é modesta em termos da meta fixada. Em princípio,

serão atendidas cerca de 1 300 famílias, em 47 municípios, em sistema de mutirão, com um custo bastante reduzido e pagamento compatível por parte do mutuário.

No que se refere aos programas de saneamento, a estimativa dos requisitos financeiros necessários para que o Estado atenda às novas ligações de água e esgoto, bem como supra as carências constatadas, considera duas alternativas correspondentes a necessidades de investimentos e custos operacionais, com base em diferentes padrões técnicos decorrentes da natureza do serviço prestado. Assim, estima-se que serão necessários, até 1990, de 16 a 39 milhões de ORTN de investimento para água e de 62 a 116 milhões de ORTN para investimento em rede de esgoto. O custeio anual desses novos investimentos, somado ao custeio da rede já existente, representa uma necessidade de recursos da ordem de 2 900 mil a 4 400 mil ORTN por ano para água, enquanto o custeio dos serviços de esgoto varia entre 850 mil a 1 790 mil ORTN/ano.

Verifica-se a predominância dos recursos destinados a investimentos em relação aos custos operacionais, principalmente para os sistemas de esgoto. Para o abastecimento de água, é menor o requisito em termos de investimento, embora seu custo operacional seja mais elevado do que nos sistemas de esgoto.

No entanto, na medida em que as carências, em termos de esgoto, são bastante superiores em relação ao abastecimento de água, uma política de saneamento, que almeje uma ampla cobertura da população urbana do Estado, terá um significativo impacto em termos de necessidade de recursos de investimento.

Já, no caso dos programas de saúde e educação, a questão central é melhorar as condições de operação e a equidade do

sistema. O impacto gerado pelas mudanças na composição da população - basicamente em termos de perfil etário - é lento e seus efeitos se fazem sentir mais a médio prazo, da mesma forma que a correspondente pressão sobre recursos para investimento.

A educação não é só um meio de transmissão e aquisição de conhecimentos, mas também uma técnica de preparação para a ação e um instrumento de ascensão social, permitindo a criação de oportunidades semelhantes para pessoas de classes sócio-econômicas diferentes. Nesse sentido, é meta do Governo do Estado melhorar o rendimento do sistema, aumentando a permanência do aluno na escola, de forma que em 1987 cerca de 60% das crianças que ingressaram na 1.^a série quatro anos antes, concluam a 4.^a série.⁸

Estima-se a necessidade de recursos de investimento para reposição de salas de aula e equipamentos na zona urbana em 1 550 mil ORTN ao ano e os gastos de custeio da atual rede estadual urbana de 19 grau em 10 800 mil ORTN ao ano. Frente à necessidade de aumento de 50% do quadro de docentes e técnicos em educação, os gastos de custeio deverão ser acrescidos de mais 5 milhões ORTN ao ano, o que resulta num dispêndio total para o Estado de 17 350 mil ORTN ao ano somente com sua rede escolar urbana. Embora não tenha sido possível prever o volume de recursos necessários para a rede rural, pode-se supor que seus gastos de investimento e custeio não serão significativos face às estimativas para a rede urbana, visto que se estimou que a rede rural deverá representar apenas 7% do total

⁸Op. cit. nota 3.

do ensino mantido pelo Estado em 1990.

Quanto aos problemas sanitários, ao mesmo tempo em que o Governo Estadual deve proporcionar à sua população uma maior satisfação alimentar e nutricional, outros aspectos necessitam de atenção, como a deseducação em saúde, as más condições de moradia, a morbidade excessiva, as dificuldades de acesso aos recursos de prevenção e tratamento. Esses fatores são responsáveis diretos, no Paraná, pelas altas taxas de mortalidade infantil, superiores às da Região Sul. Por outro lado, a diferença entre a expectativa de vida ao nascer entre as classes mais pobres e mais ricas, no Paraná, é de cerca de 9 anos. A redução significativa dessas desigualdades foi considerada como um objetivo mínimo de política de saúde e de justiça social.

Para os Programas de Saúde, no que se refere ao atendimento prestado nas unidades sanitárias, a clientela-alvo corresponde à parcela do atendimento prestado pelo Estado frente à demanda total, calculada com base em padrões nacional e internacionalmente aceitos. Dados os níveis de ociosidade constatados na rede física, a meta estabelecida para 1990 corresponde à plena utilização da atual capacidade de atendimento e implicará uma necessidade de 98 mil ORTN/ano de investimento para reposição de prédios e equipamentos e um montante de cerca de 2 044 mil ORTN/ano para custeio, perfazendo um total de 2 142 mil ORTN/ano.

Na medida em que sejam definidas carências a nível regional no que se refere a unidades de saúde, bem como de educação, novas estimativas de investimento e conseqüentemente de custeio deverão ser preparadas.

4 REQUISITOS FINANCEIROS E DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

Resta averiguar a viabilidade financeira da expansão e/ou melhoria no atendimento dos programas sociais. A consolidação dos recursos necessários, no caso dos quatro programas aqui considerados, conclui que os gastos totais anuais corresponderiam a cerca de 30% do orçamento consolidado do Estado do Paraná para 1984 (Administração Direta, Indireta e Atividade Empresarial), enquanto os gastos de investimento alcançariam 39% do total previsto para o mesmo ano.*

À guisa de comparação, convém mencionar que o total de recursos destinados às instituições estaduais que atuam nos setores em questão correspondeu a cerca de 13% do orçamento consolidado para o ano de 1983. Em outras palavras, o atendimento das metas mencionadas no item 3 exigiria um acréscimo relativo de mais de 100% nas verbas destinadas aos programas de habitação, saneamento, saúde e educação.

Os coeficientes globais não exprimem, todavia, as reais dificuldades para o aumento na parcela dos recursos públicos

*Em valores absolutos, as necessidades de investimento no período 1984 a 1990 seriam de aproximadamente 93 milhões de ORTN/anuais, enquanto os gastos de custeio nos quatro programas atingiriam a cifra de 24 milhões de ORTN por ano. A maior parcela dos investimentos é a referente ao setor de habitação, o qual exigiria 68 milhões de ORTN/anuais para eliminar o déficit habitacional relativo (conforme definição anterior) até o final da década. Na área de saneamento, os investimentos mais elevados seriam na expansão da rede de esgoto (16 milhões de ORTN anuais), enquanto a maior parte do custeio refere-se a necessidades na área do ensino básico (ver tabela A.1, em anexo).

destinados a programas sociais. Há restrições importantes ao remanejamento de fundos decorrentes da fragmentação institucional da administração pública, da centralização das decisões de política e da origem dos recursos que compõem o orçamento consolidado do setor público estadual.

Dos quatro programas em análise, os de habitação e saneamento estão a cargo de empresas estatais, organizadas sob a forma de sociedades de economia mista e integradas a sistemas de âmbito nacional. O comando sobre as políticas respectivas, bem como o controle sobre a forma de utilização dos fundos públicos destinados a esses setores, escapam, portanto, ao domínio de intervenção do Governo Estadual. Na área de saúde, o Estado tem desempenhado uma função residual no tocante à assistência médica, em face do predomínio das ações executadas pela rede privada mediante convênio com a previdência social. No tocante à educação é que o Tesouro estadual assume uma responsabilidade maior no aporte de recursos, em decorrência da responsabilidade assumida no programa de ensino básico.

Convém, assim, observar o comportamento recente das finanças estaduais, particularmente no que se refere à evolução dos recursos canalizados para cada um dos setores em tela.*

No setor de habitação, o orçamento da COHAPAR destinado

*A análise que se segue baseia-se em dados constantes de estudos do IPARDES sobre o orçamento estadual. Ver, particularmente: O ORÇAMENTO do Estado para 1983. Análise Conjuntural, Curitiba, IPARDES-Fundação Edison Vieira, 5 (2): 3-9, fev./mar.1983. O ORÇAMENTO do Tesouro e da administração descentralizada do Paraná: origem e aplicação dos recursos. Análise Conjuntural, Curitiba, 6 (3): 8-12, mar. 1984. ORÇAMENTO geral do Estado para 1984: evolução e divisão dos recursos entre os três níveis da administração pública. Análise Conjuntural, Curitiba, IPARDES-Fundação Edison Vieira, 5 (10): 1-3, out./nov.1983.

ã construção de núcleos habitacionais foi de Cr\$ 43 bilhões em 1983, valor quase 100% maior em termos reais que o referente ao orçamento de 1979. Após a queda registrada no ano de 1980, o orçamento da Companhia manteve um crescimento superior ao crescimento da inflação nesse período. Esse crescimento não foi suficiente, entretanto, para reduzir o déficit habitacional. O número de unidades construídas entre 1964 e 1983 - quase vinte anos de operação - alcançou 37 844 unidades, um ritmo incompatível com o vulto das carências habitacionais. O aporte de recursos do Tesouro manteve-se insignificante: a média para os cinco anos (1979-83) foi de Cr\$ 4 milhões, uma fração irrisória (0,01%) do orçamento estadual.

Como se indicou as estimativas de déficit habitacional sugerem que a prioridade localiza-se na eliminação da carência absoluta, isto é, a construção de moradias para as famílias que não possuem qualquer espécie de domicílio. Os números mencionam a necessidade de serem construídas 287 mil habitações no restante da década para atender às famílias mais necessitadas, correspondendo a um montante de recursos estimados em 170 milhões de ORTN - pouco mais de Cr\$ 2 trilhões a preços de junho de 1984. Dadas as características dos recursos utilizados pela COHAPAR,* a extensão do programa habitacional à população de baixa renda tem sido dificultada pelo custo do financiamento e pela impossibilidade de a população subempregada comprovar

*A fonte principal de recursos utilizados no financiamento de programas habitacionais é uma contribuição compulsória sobre a folha de salário das empresas que constitui um fundo de garantia do trabalhador, a ser utilizado em momentos de desemprego - o FGTS. A legislação estabelece que os recursos do FGTS devem ser remunerados a juros reais de 3% a.a.

os rendimentos necessários à obtenção do financiamento. A eliminação do déficit habitacional absoluto dependerá, assim, de um substancial incremento no aporte de recursos orçamentários que facilite a adoção de soluções alternativas para o problema da moradia. Essa alternativa é contemplada na programação do novo Governo Estadual, embora as cifras sejam, ainda, muito modestas. Na programação para o corrente ano, a transferência de recursos orçamentários deverá propiciar o atendimento de 1 300 famílias, uma pequena fração das necessidades indicadas.

Cabe ainda lembrar que também os recursos para o financiamento habitacional, nos moldes dos programas administrados pela COHAPAR, deverão sofrer novos cortes em decorrência das dificuldades enfrentadas pelo sistema financeiro da habitação. Com o agravamento da recessão, as contribuições para o FGTS - que incidem sobre a folha de pagamento das empresas - sofrem o efeito cumulativo da redução no emprego e da contenção salarial. Ao mesmo tempo, crescem os saques por motivo de desemprego e a inadimplência dos compromissos referentes a empréstimos anteriormente concedidos. Nessas condições, é pouco provável que a meta estabelecida no Plano do Governo para o período 1983-86 - construção de 90 mil habitações - venha a ser atingida na ausência de um substancial aporte de recursos orçamentários às Companhias de Habitação.

Na área de saneamento, o Governo do Estado executa, através da SANEPAR - Companhia de Saneamento do Estado do Paraná - a política traçada pelo Governo Federal para os programas de abastecimento de água e esgoto sanitário nas áreas urbanas do país. A principal fonte de financiamento dos investimentos é o BNH, que destina uma parcela de seus recursos a

empréstimos concedidos às empresas estaduais para a ampliação dos sistemas de água e esgoto nas cidades brasileiras. Ao longo do período 1979-83, os recursos da SANEPAR oscilaram de forma indefinida. Após uma queda significativa entre 1979 e 1981, o orçamento da Companhia voltou a crescer em 1982 para cair, novamente, em 1983. Em termos reais, o orçamento de 1983 foi inferior em mais de 10% ao de 1979, representando recursos da ordem de Cr\$ 35 bilhões. No mesmo período, as transferências de recursos orçamentários para o setor apresentaram valores reais decrescentes (com exceção, também, do ano de 1982). Para 1983, as transferências destinadas a programas de abastecimento de água foram de Cr\$ 3,2 bilhões, menos de 10% do orçamento da SANEPAR.* Além disso, o orçamento previa a destinação de Cr\$ 6,3 bilhões para obras de saneamento geral, não especificando a destinação final dos recursos.

As necessidades de recursos no setor variam conforme as características das cidade, os padrões tecnológicos e as possibilidades de utilização de soluções não-convencionais (particularmente no caso de esgotos). Os limites anteriormente mencionados (ver item 3) referem-se a valores que se situam entre 16 e 39 milhões de ORTN para investimentos no abastecimento de água e entre 62 e 116 milhões para investimentos na rede de esgoto, até 1990. Os recursos necessários ao custeio dos serviços existentes, mais o acréscimo previsto, estariam entre 2,9 e 4,4 milhões de ORTN para o abastecimento de água e entre 850 mil e 1,8 milhão de ORTN para os serviços de

*Não está especificado o uso dos recursos, mas é provável que essa quantia destine-se a cobrir os compromissos do Tesouro relativos a empréstimos contraídos pela SANEPAR.

esgoto. A preços de junho de 1984, os investimentos anuais em água e esgoto estariam entre o mínimo de Cr\$ 135 e o máximo de Cr\$ 268 milhões; somadas as necessidades de custeio, o orçamento do setor alcançaria cerca de Cr\$ 180 bilhões, na hipótese mais favorável, ou cerca de Cr\$ 275 bilhões, considerando-se as estimativas mais elevadas para o custo per capita de expansão e de operação do sistema. O acréscimo necessário, em relação às verbas previstas no orçamento da SANEPAR para 1984, seria de 90%, tendo em conta o limite inferior, ou de quase 200% para o limite mais elevado.

O orçamento da SANEPAR para 1984 prevê recursos totais de Cr\$ 95 bilhões, dos quais pouco menos de Cr\$ 5 bilhões seriam provenientes de recursos transferidos à conta do Tesouro. Não é conhecida, entretanto, a destinação desses recursos segundo as principais categorias de uso, mas sabe-se que uma parcela crescente destina-se à cobertura dos encargos provenientes dos empréstimos contraídos no passado, o que reduz o espaço para o financiamento de novos investimentos. Além disso, a expansão dos sistemas de abastecimento de água e esgoto sofre as mesmas limitações apontadas para o programa habitacional - o baixo nível de renda média da população restringe a realização dos investimentos nas periferias das grandes cidades, onde a carência acumulada é mais significativa.

As necessidades de financiamento do programa de ensino básico, assim como as referentes a ações na área de saúde, referem-se a gastos de custeio voltados para a melhoria do rendimento dos programas e à plena utilização da rede física existente. O ensino básico urbano, principal responsabilidade do Governo Estadual na área de educação, deverá absorver recursos

estimados em 17,4 milhões de ORTN/ano - cerca de Cr\$ 210 bilhões a preços de junho de 1984 - para que seja possível adotar algumas medidas preconizadas por técnicos do setor para reduzir os altos índices de evasão escolar. Quanto às ações básicas de saúde, prestadas através das unidades sanitárias do Estado, apenas a decisão de utilizar plenamente a capacidade existente exigiria recursos de custeio equivalentes a Cr\$ 25 bilhões/ano. As necessidades de investimento, conforme mencionado, referir-se-iam apenas à depreciação do capital físico, inferior a 15% dos recursos de custeio para o programa de ensino básico; para os programas da área de saúde, a importância relativa dos investimentos seria ainda mais reduzida: 5% dos gastos operacionais.

A forma como se repartem, hoje em dia, as responsabilidades pela execução das ações governamentais nos dois setores acima mencionados, atribui a órgãos da Administração Indireta - a FUNDEPAR na área de educação e a Fundação Caetano Munhoz da Rocha na área de saúde - a execução da política de investimentos, enquanto o custeio dos serviços depende do orçamento geral do Estado. A dotação atual de recursos de cada unidade torna a estrutura de financiamento incompatível com as prioridades de gasto. No orçamento de 1983, os recursos da FUNDEPAR representavam mais de 40% das verbas destinadas à educação no orçamento do Estado. Na área de saúde, as despesas de capital mantiveram-se, no triênio 1981-83, ao redor de 40% dos gastos totais.

Quanto à participação relativa desses setores no total do orçamento, nota-se uma elevação maior das verbas destinadas ao ensino básico (de 7,5% em 1979 para 12,2% em 1983), enquanto

a parcela do orçamento destinada à assistência médica e sanitária mais os programas preventivos cresceu de 2% em 1979 para 2,8% em 1983. Que representam as necessidades estimadas de recursos do ponto de vista da competição por uma fatia maior do bolo orçamentário? Conforme as cifras mencionadas anteriormente, o programa de ensino básico teria de aumentar para cerca de 20% sua participação no total do orçamento; para a área de saúde, seria suficiente, por enquanto, assegurar os níveis de participação alcançados em 1983,* desde que fosse possível concentrar mais de 90% do total na ampliação dos gastos de custeio. Na realidade, como os cálculos referem-se a valores para o Estado como um todo, a localização de carências na capacidade de atendimento em algumas regiões não permitirá o abandono completo de novos investimentos. Além disso, uma reformulação mais profunda da política de saúde, na linha de uma maior responsabilidade da rede pública estadual, exigirá um aumento de participação relativa do setor no total do orçamento.

O espaço para mudanças estruturais mais profundas na repartição dos fundos públicos dependerá, principalmente, do comportamento da receita. Em períodos de crise, as políticas de estabilização produzem efeito assimétrico sobre os dois lados do orçamento do Governo. O crescimento da inflação aumenta os custos de provisão de bens e serviços públicos, tornados cada vez mais inflexíveis pela indexação dos salários e pela mudança da política de emprego no setor público.** A inflexi-

*Os cálculos tomam por base as novas estimativas de receita que elevam o total do orçamento de 1984 para cerca de Cr\$ 1 trilhão.

**Com a contratação de pessoal pelo regime geral das leis trabalhistas, o Governo Estadual não controla mais os custos de mão-de-obra empregada na administração pública.

bilidade dos gastos correntes de custeio força uma contenção imediata dos investimentos, os quais passam a depender com maior propensão de recursos provenientes de novos empréstimos. Do lado da receita, mudanças estruturais resultam da sensibilidade dos vários componentes ao ciclo econômico. A queda na receita tributária própria, decorrente da retração nos negócios, é acompanhada de um aumento na participação em receitas transferidas do Governo Federal, uma vez que a elevação da carga tributária é parte usual das políticas de estabilização adotadas pelo Governo nacional. Além disso, o controle da política tarifária e as restrições ao crédito bancário reduzem as possibilidades de financiamento das empresas estatais, invertendo o quadro predominante durante o período mais favorável.

O resultado imediato dessas mudanças é representado por um reforço da capacidade de atuação do orçamento fiscal como instrumento financeiro das políticas governamentais, criando condições propícias à realocação dos fundos. A par do realinhamento de forças políticas que sancionem os propósitos de ampliar a participação dos gastos sociais nas receitas orçamentárias, é necessário adotar uma perspectiva de mais longo prazo nas decisões a esse respeito, com o propósito de assegurar a estabilidade necessária ao melhor desempenho das políticas sociais.

Exemplo importante das mudanças apontadas é fornecido pela revisão em curso no orçamento do Estado do Paraná para 1984. O orçamento elaborado no final de 1983 previa um crescimento nominal de 160% na receita tributária, com base nas expectativas inflacionárias da época. O recrudescimento da

inflação, concomitante a um desempenho extremamente favorável da produção agrícola voltada para o mercado externo, levou a uma revisão das estimativas de receita que quase duplicam as estimativas de arrecadação do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias - o ICM. Cálculos realizados em maio de 1984, estimaram em Cr\$ 830 bilhões a receita do ICM para este ano, um valor 60% maior que o previsto inicialmente (Cr\$ 545 bilhões). É provável, entretanto, que esse cálculo ainda esteja subestimado uma vez que são o efeito da inflação (que deverá situar-se ao redor de 220%) daria conta desse incremento. Não seria fora de propósito, portanto, admitir uma arrecadação de ICM na casa de Cr\$ 1 trilhão.

Outros componentes da receita orçamentária foram igualmente revistos. Mudanças recentes no sistema de transferência de receitas federais para estados e municípios, assim como a concretização de novas operações de crédito, contribuem, também, para uma maior disponibilidade financeira do Tesouro estadual. Os números disponíveis, conforme estimativa da Secretaria de Finanças em maio de 1984,* prevêm um acréscimo de cerca de Cr\$ 40 bilhões por conta das transferências federais e de Cr\$ 50 bilhões a título de operações de crédito. Mais uma vez, é pouco provável que essas estimativas sejam definitivas frente às incertezas da conjuntura econômica nacional.** Novas revisões deverão ser feitas ao longo do exercício financeiro.

*As estimativas são da Coordenação de Administração Financeira da Secretaria Estadual de Finanças.

**Estimativas da SEFI situam os "ganhos" decorrentes das alterações promovidas pela mini-reforma tributária em Cr\$ 54 bilhões para 1984. Conforme RECENTES alterações na legislação tributária. Análise Conjuntural, Curitiba, IPARDES - Fundação Edison Vieira, 5(2):3, vov./dez.1983.

É claro, entretanto, que o recrudescimento da inflação também provoca uma elevação dos dispêndios, particularmente no que se refere aos gastos de pessoal e aos encargos do endividamento. Nos cálculos realizados pela Secretaria de Finanças, os acréscimos no dispêndio equivalem ao acréscimo total de recursos, o que permitiria ao Estado manter uma situação invejável no que diz respeito à disponibilidade para investimentos. Essa permaneceria superior a Cr\$ 200 bilhões, representando 20% da receita total. Na hipótese - provável - de esses cálculos subestimarem o ingresso de recursos, a situação das finanças estaduais ficará ainda mais favorável.

Os números referentes à repartição dessas disponibilidades financeiras fornecem evidências interessantes sobre as regras observadas no encaminhamento das decisões orçamentárias. Dos Cr\$ 200 bilhões de recursos do Tesouro, inicialmente destinados a despesas de capital em 1984, a metade é representada por transferências a instituições da Administração Indireta - principalmente Autarquias e Fundações. A amortização da dívida - externa e interna - destinam-se Cr\$ 40 bilhões, item que apresentou maior crescimento em relação aos valores de 1983. Do restante, pouco menos de Cr\$ 19 bilhões correspondem a inversões financeiras, Cr\$ 17 bilhões referem-se à participação no capital de empresas estatais, restando pouco menos de Cr\$ 18 bilhões relativos a investimentos diretamente realizados por órgãos da Administração Direta.

A curto prazo, portanto, o grau de liberdade na política de investimentos é reduzido pela fragmentação institucional. As transferências para a Administração Descentralizada e os encargos do endividamento absorvem a maior parte das dispo-

nibilidades financeiras, deixando menos de 10% do total para aplicação em obras e instalações de pequeno vulto. A médio e longo prazos, uma maior flexibilidade do dispêndio irá exigir uma ampla reforma institucional.

A mudança requerida na política de gastos em face das prioridades sociais implica romper com uma longa tradição no manejo das finanças públicas estaduais: a compressão dos gastos de custeio principalmente os de pessoal - com a concentração dos investimentos em programas voltados para a consolidação da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia elétrica.* Por razões facilmente percebidas, a contenção das despesas de custeio incidiu fortemente sobre os programas sociais.

Apesar das manifestações em contrário, essa tendência não apresentou mudanças no passado mais recente. Entre 1979 e 1983 - um período em que o comportamento da receita estadual foi afetado por uma conjuntura desfavorável -, as despesas de pessoal continuaram contidas. Embora a menor disponibilidade de recursos tivesse conduzido, também, a uma contenção dos investimentos, não há evidência concreta de uma significativa alteração na sua estrutura.

A "folga" obtida em 1984 cria condições propícias à implementação de algumas medidas preconizadas no Plano de Governo elaborado pela nova administração. Não obstante, a inércia

*Entre 1965 e 1979, a despesa do Estado com o pagamento de seus empregados caiu de 48,9% para 33,9% do dispêndio total. No mesmo período, os investimentos com energia elétrica e rodovias mantiveram-se em níveis próximos a 70% dos investimentos totais. Conforme: PARANÁ. Secretaria de Estado das Finanças. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das relações intergovernamentais. Curitiba, 1982.

do processo orçamentário pode fazer com que essa possibilidade não seja devidamente aproveitada. Implícita nos cálculos das novas disponibilidades financeiras está a preferência por "preservar" a capacidade de investimento, contrastando com as necessidades de aumentar os recursos para o custeio do ensino básico e das ações na área de saúde pública.

O crescimento das despesas financeiras da SANEPAR e o provável aumento da inadimplência no pagamento dos financiamentos concedidos pela COHAPAR irão representar uma pressão maior sobre os recursos do Tesouro, acrescida às demandas decorrentes da necessidade de se aumentar o conteúdo social das políticas de habitação e de saneamento. Resta ver qual a parcela que será transferida a essas instituições na reformulação do orçamento do Estado para o corrente ano, bem como na proposta orçamentária para 1985 que já está sendo elaborada.

Um ponto parece claro: o de que a baixa prioridade atribuída no passado à alocação de fundos públicos em programas sociais não se deveu a restrições financeiras severas, mas sim a opções de política fiscal. A concentração dos investimentos na infra-estrutura econômica permitiu, ainda, que o Estado mantivesse uma situação financeira confortável num momento em que a maioria dos estados brasileiros enfrentava sérias dificuldades para equilibrar suas finanças. O reordenamento da política de gastos não pode, assim, ignorar a necessidade de assegurar-se um relativo equilíbrio das finanças estaduais.

A estabilidade de modificações na estrutura do dispêndio, no sentido de um aumento da participação de programas sociais, dependerá do aperfeiçoamento do processo de programação dos investimentos públicos, que leve em conta o impacto futuro

das decisões atuais sobre a repartição da receita pública, bem como a sensibilidade das diferentes formas de financiamento aos ciclos econômicos. O acréscimo no percentual de recursos tributários para financiar o melhor rendimento do ensino básico, a plena utilização da rede estadual da saúde pública e a construção de moradias para a população de baixa renda devem guardar relação com as expectativas de crescimento da receita de tributos de forma a evitar futuros retrocessos.

As incertezas decorrentes da conjuntura política nacional e da indefinição quanto aos rumos da política econômica e os contornos de uma nova reforma tributária tornam precária a formulação de hipóteses acerca do desempenho da receita pública no restante da década. Acresce o fato historicamente observado de uma acentuada sensibilidade da arrecadação estadual em relação ao comportamento das safras agrícolas, o que teria contribuído, talvez, para uma atitude cautelosa na política financeira do Governo Estadual.

Não obstante a indefinição do quadro geral, é pouco provável que a segunda metade dos anos oitenta seja desfavorável do ponto de vista das finanças estaduais. A menos que fatores climáticos afetem a produção agrícola, as culturas de exportação continuarão estimuladas pelas necessidades do Balanço de Pagamentos, enquanto a recuperação da atividade industrial - ainda que a um ritmo lento - poderá reequilibrar as fontes de suprimento de recursos ao Tesouro estadual. Do ponto de vista das transferências federais, há o efeito das medidas já adotadas (Emenda Passos Porto), além do compromisso com o reforço da capacidade financeira dos estados, qualquer que seja o conteúdo da reforma a ser realizada no sistema tributário

brasileiro.

Hã, ainda, possibilidades de uma utilização mais seletiva do endividamento. No universo dos estados-membros da federação brasileira, o Paraná é, talvez, aquele que desfruta, hoje em dia, de uma situação mais favorável no tocante a níveis de endividamento. O estoque de dívida do setor público estadual era, em 1983, inferior a 30% dos recursos totais do Tesouro e das instituições da Administração Indireta. Nesse mesmo ano, as despesas com o serviço dessa dívida representavam apenas 7% das receitas públicas.* Aliada à disponibilidade de recursos orçamentários que podem ser oferecidos como contrapartida a novos empréstimos, essa situação confere ao Governo Estadual uma posição privilegiada na busca de recursos para investimento junto aos organismos internacionais de crédito. Uma das possibilidades, portanto, consiste em aumentar o esforço destinado a elaborar projetos que propiciem o acesso a esses recursos. O estreitamento das fontes nacionais de financiamento a programas de habitação e saneamento sugere captar recursos externos para ampliar os investimentos nesses setores, segundo as prioridades mencionadas anteriormente.

É importante, também, rever as práticas tarifárias que dificultam a extensão dos serviços públicos de água e esgoto à população de baixa renda. Apesar das intenções oficiais, a distribuição do ônus das tarifas de água e esgoto por categoria

*Conforme DÍVIDA do Setor Público Paranaense. Análise Conjuntural, Curitiba, IPARDES-Fundação Edison Vieira, 5 (2): 5-7, maio/jun.1983. Também a dívida das estatais paranaenses é reduzida, apresentando um perfil confortável de amortização. Conforme: DÍVIDA das Estatais Paranaenses. Análise Conjuntural, Curitiba, IPARDES-Fundação Edison Vieira, 5(2): 1-4, abr./maio, 1983.

de usuário e por classes de renda do consumidor é regressiva, impedindo o acesso ao sistema - mesmo em áreas onde há oferta disponível - de parcelas da população que não podem pagar o custo da ligação do domicílio à rede geral e o gasto mensal respectivo.* O elevado nível do consumo mínimo estipulado para cálculo da conta mensal do consumidor é um dos problemas que precisam ser corrigidos. A proposta - cujo detalhamento exige uma análise mais acurada - é a de reduzir o valor da conta mínima, aumentando a progressividade da tarifa para consumidores de renda mais elevada e para o consumo não-residual.

Em resumo, as expectativas futuras sugerem que as restrições financeiras, ainda que existentes, não deverão constituir fator impeditivo a um grande avanço do Governo Estadual no sentido de encaminhar as soluções preconizadas para segmentos importantes da política social. A distância que poderá ser percorrida, em termos de redução das carências apontadas, dependerá de reforçar a vontade política - expressa no Plano de Ação do atual Governo - com o aperfeiçoamento da programação de inversões sociais, explicitando os custos do atendimento de metas alternativas, as opções de financiamentos, as vantagens de tecnologias apropriadas e os ganhos da descentralização. Esse é o propósito das trabalhos que deverão dar continuidade ao presente estudo.

*Uma análise preliminar dos problemas atuais da política tarifária aplicada ao setor de saneamento está contida em trabalho recente de José Cezar Castanhar sobre práticas tarifárias no Brasil. Versão Preliminar, não publicada, FGV/EBAP, 1983.

ANEXO

TABELA A.1 - REQUISITOS FINANCEIROS ANUAIS PARA PROGRAMAS SOCIAIS, NO PARANÁ

(Em milhões de ORTN/ano)

PROGRAMA	INVESTIMENTO*	CUSTEIO
Habitação Popular	68,0**	-
Saneamento	-	-
Água	5,6	4,4
Esgoto	16,6	1,8
Ensino de 1º grau	1,6	15,8
Ações Básicas de Saúde	0,98	2,0
TOTAL	92,8	24,0

FONTE: IPARDES

*O valor anual do investimento foi obtido através da distribuição do montante estimado para 1990, por um período de 7 anos (1984-90).

**Refere-se apenas ao déficit habitacional relativo.