Produção e desenvolvimento nos estados e municípios

Coordenação:
Istvan Karoly Kasznar
PEEM/EBAP/FGV

Istvan Karoly Kasznar

1. Apresentação

No nosso processo de análise da evolução dos estados da Federação e dos municípios, merecem destaque, neste número, diversas facetas do processo evolutivo das administrações públicas nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Importantes unidades de nosso país, cada qual enfrenta desafios de grande monta, utilizando estratégias diversificadas e diferentes que, do ponto de vista comparativo, mostram bem como é heterogêneo o processo de saneamento do setor público. Ele pode ser realizado de múltiplas formas, com impactos diferenciados e pelos mais diversos motivos. Vejamos a seguir esses três casos.

2. Breve panorama geral

Conforme antecipamos, o crescimento do primeiro semestre de 1996 foi deveras tímido. Provavelmente, assim continuará, com ligeira melhora, ao longo do segundo semestre do ano. Inúmeros fatores explicam essa trajetória, dominando as políticas monetária e fiscal restritivas.

No contexto de nossas análises estaduais, fator de fato relevante continuou sendo o preocupante salto das dívidas estaduais e municipais. Tão-somente a dívida bancária dos estados e municípios pulou de R$1,9 bilhão para R$4,4 bilhões entre janeiro e abril. Um déficit operacional dessa natureza equivaleu a 2,29% do Produto Interno Bruto (PIB), bem maior que o 1,58% do mesmo período de 1995.

Reafirmando que o maior centro de incapacidade administrativa continua residindo nos municípios, estes fomentaram um salto da dívida de 45%, equivalente a R$781,9 milhões. No ano passado, essa esfera de poder havia produzido dívidas de R$ 539,1 milhões. Uma revisão de orçamentos e o uso de técnicas pautadas no gasto exclusivo das receitas garantidas futuras líquidas, uma vez já cobertos os gastos passados, mereceriam a atenção dessas administrações públicas.

3. Estado do Rio de Janeiro

No estado do Rio de Janeiro continuou a busca coerente da seriedade administrativa no setor público. O go-

vernador sancionou em ma o a Lei Camata, já aprovada pelo Legislativo local, que estabeleceu o teto de 60% da receita corrente líquida para despesas totais com funcionários públicos, por exercício financeiro.

Essa boa medida para moralizar os gastos públicos e buscar a auto-sustentabilidade dos investimentos do governo estadual ainda demorará três anos para surtir efeitos práticos. Prevê-se que em 1996 a folha chegue a 80% do orçamento. Em 1995, já foi pior: 88%.

Note-se que, se por um lado a medida é elogiável, sua aplicação ocorrerá pelas mãos do próximo governador. O atual contribui com a adoção da lei — uma medida da maior seriedade — mas, por não aplicá-la na plenitude, lava as mãos parcialmente, como Pôncio Pilatos.

Nesse âmbito, é relevante observar que o lento e gradual saneamento das contas públicas estaduais conta com aliados de toda sorte. Um dos melhores exemplos é fornecido em nível federal pela Caixa Econômica Federal (CEF). Este ano ela já emprestou R$341 5 milhões para cinco estados, que desenvolveram programas de desligamento de pessoal.

O dinheiro segue uma liberação inteligente: só recebe quem de fato demite e comprova o ato do triste processo de perda de empregos. Vale lembrar que muitos hoje são improdutivos, pois a máquina burocrática dos estados há décadas não se ajusta as virtudes modernas das tecnologias virtuais, computadorizadas. Até maio, haviam sido liberados R$193,9 milhões, sendo o Rio de Janeiro o pioneiro nessa modalidade de empréstimo.

Já foram agraciados o Acre (R$6 milhões), a Bahia (R$100 milhões), o Maranhão (R$39 milhões), o Rio Grande do Sul (R$140 milhões) e o Rio de Janeiro (R$ 60 milhões).

Como esses empréstimos integram o programa de ajuste fiscal dos estados e municípios, criado em 1995 pelo Ministério da Fazenda, eles podem ser explorados no sentido da aceleração do saneamento das contas públicas estaduais. Isso porque de fato há duas linhas de crédito: uma para o pagamento de dívidas atrasadas e outra para o incentivo aos programas de demissão de servidores.

Esses dois objetivos são coerentes com um objetivo maior: só se cresce, de fato, de modo constante, autosustentado e firme, se existe superávit fiscal e formação de poupança pública. Ora, vivendo sob o estresse provocado por grandes dívidas realimentadas por massas de pessoal hoje desnecessárias, fruto de políticas empreguistas e fisiológicas do passado, os estados necessitam de fato de um auxílio para conseguirem reequacionar seu processo de produção nas vias do equilíbrio.

Para lidar com a redução do déficit estadual, o estado lançou, na segunda quinzena de maio, um dos mais arrojados e grandiosos processos de privatização na área dos transportes do país.

A Secretaria Estadual de Planejamento especificou as regras, em edital, para habilitar-se à gestão da Empresa Fluminense de Trens Urbanos. O consórcio vencedor dessa concorrência deverá, a partir de janeiro de 1997, reestruturar a companhia em dois anos. A seguir, isto assegurado, o governo do estado pretende repassar a concessão desse serviço, em caráter definitivo, à iniciativa privada.

Esse processo é bastante parecido com o do Banerj. A história se repete. Primeiro, almeja-se aprimorar a operação do sistema ferroviário. Segundo e concomitantemente, deseja-se criar atrativos na empresa, para que um grupo do setor privado a administre.

O problema é que a Flumitrens, como é conhecida, é a detentora do maior déficit operacional do estado. De seus custos, 86% são subsidiados. Vale dizer, ela arromba os cofres do Rio de Janeiro em R$240 milhões por ano.

Mas a dimensão dos problemas financeiros é insuficiente para descrever o tamanho dos desafios da modernização do aparelho público estadual fluminense e do Brasil.

Anos de carências de gestão, recursos, desmandos, abandonos e toda sorte de vicissitudes fizeram florescer um quadro de solução política e denso trabalho técnico. Herança pesada do governo federal, que estadualizou o sistema da Companhia Brasileira dos Trens Urbanos (CBTU) em dezembro de 1994, a Flumitrens não tinha condições de ser mantida em mãos federais. Concorria em termos efetivos e factuais com a RFFSA na sua malha Sudeste localizada no Rio de Janeiro. Mesmo na fonte maior de recursos, não dispunha deles. Foi relegada a segundo plano.

Ao ser repassada ao estado, sua piora era previsível. O governo estadual foi sacrificado, ao receber um fardo que não desejava, custava caro, concorria com recursos escassos num estado deficitário e necessitava de total reinvestimento e reestruturação.

Isso porque os serviços oferecidos pela companhia de transportes deixam muito a desejar. Em pesquisa, de rua e junto às estações, de 1994, 96% da população reclamavam de falta de segurança, conforto e rapidez. Dos 264 quilômetros de extensão das linhas metropolitanas, 35% estão em estado de deterioração e oferecem "risco de passagem".

O faturamento caiu em termos reais. A população, desconfiada, abandonou essa alternativa de transporte. Quem quiser assumi-la, terá de criar novamente demanda, o que é uma arte. Em 1984 havia 1,4 milhão de pessoas transitando pelas vias da Flumitrens. Em 1995, somente 405 mil pessoas utilizaram os trilhos.

Outro desafio desse processo é encontrar no setor privado gente habilitada para administrar uma empresa tão grande, tão complexa e tão cheia de compromissos. O desafio do estado reside em encontrar localmente e no

exterior uma administração profissional, capaz e motivada. Entenda-se que por capacidade também incluímos o dom de conseguir pesadas verbas para investimentos futuros, em prazos previsíveis, e expandir a rede até os locais da malha Sudeste da RFFSA onde ela ainda não existe mas é viável, sob as condições de concorrência dos novos administradores que se apresentarão.

Nesse processo de redefinição dos espaços públicos, novamente se destaca o auxílio de entidades estrangeiras. Notadamente, o Banco Mundial injetará U$272 milhões para a manutenção do sistema. Isso evitará que a depreciação do patrimônio público seja acelerada e se perca o valor de investimentos tão sofridamente amealhados ao longo de décadas.

4. Estado de São Paulo

No estado de São Paulo continuam opacas as perspectivas de auto-sustentação e desenvolvimento estadual motivados pelo governo do estado, por conta dos graves entraves gerados pela dívida estadual e pelas insolúveis contas do Banespa. Desde 29 de dezembro de 1994, data da intervenção do Banco Central no maior banco estadual do país, continuam as pressões sobre o Executivo federal para devolver o banco a São Paulo.

Uma devolução dessas, uma vez saneado o banco, custaria muito caro ao Brasil. Quem pagaria as contas seriam as demais — bem mais pobres e diminutas economicamente — unidades da Federação. Ademais, representaria o exemplo que outros governos de estado com seus bancos estaduais gostariam de ver, para obterem benesses governamentais para seus próprios cofres combalidos. Dada a situação, podemos esperar um prolongamento das negociações e resultados apáticos, até porque São Paulo não possui cacife de curto prazo para desembolsar a favor da União R$480 milhões por ano, valor inicial previsto no acordo do Banespa.

O governo paulista deve R$17 bilhões ao Banespa. Não tem como pagar. E se tivesse, com a liberação de patrimônio imobiliário, poucos seriam os compradores interessados e com cacife financeiro no momento. Portanto, essa crise estadual persistirá.

Vale também lembrar que o combativo e modernizante banco paulista, também estadual, Nossa Caixa Nosso Banco, também é credor do estado de São Paulo. Em janeiro deste ano possuía créditos a receber no montante de R$4,7 bilhões. Ora, se o problema maior e mais marcante não é resolvido, mal se fala desse segundo, também marcante.

Não fosse o bastante, São Paulo teve de engolir a seco o fracasso do primeiro leilão de privatização estadual. Na primeira tentativa, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais (Ceagesp) não encontrou compradores. Inte-

ressados existem, mas eles querem ver primeiro que solução será dada a uma dívida acumulada de R$185 milhões com o Banespa. Essa companhia pouco tem a oferecer, além de um terreno de 700 mil m² na valorizada Zona Oeste de São Paulo.

Shoppings, construtoras, edifícios comerciais e residenciais lá poderiam ser construídos. Mas como o terreno é garantia do empréstimo do Banespa, e este está sob intervenção federal, os possíveis compradores precisam conhecer a decisão política do Banco Central antes de fazerem qualquer lance efetivo.

A questão da administração imobiliária não pára aí e mostra como uma pequena privatização, estadual que seja, pode representar um gigantesco contexto de problemas contratuais e interpessoais, entre outros.

Há 2 mil permissionários operando nos pequenos boxes do entreposto. A cada dia eles lidam diretamente com 14 mil agricultores, transportadores e comerciantes. Em torno deles, gravitam 62 mil empregos diretos e indiretos.

Ademais, localizam-se no interior paulista mais 12 entrepostos e 61 armazéns. Destes, cinco estão de fato desativados. Outros tantos operam fragilmente. Isso significa que há locais inviáveis, que geram custos altos de manutenção sem retorno econômico.

Um saneamento prévio, do próprio estado, poderia ser necessário para acentuar o interesse nessa empresa estadual. Do jeito que está, ela continuará a ser um exemplo de como não fazer investimentos públicos e aumentar os ônus sobre a população de contribuintes.

5. Estado do Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, que experimentou um crescimento tímido no primeiro semestre do ano, uma boa novidade foi o lançamento do Programa de Recuperação Industrial (Prin), que prevê a devolução às empresas, a título de fundo perdido, de até 75% do ICMS devido. Evidentemente, esse tipo de crédito tem um efeito imediato: beneficia as empresas problemáticas, que vivem o sufoco setorial e localizado, mas não gera necessariamente impactos de crescimento firme nas indústrias líderes. Passam por uma fase de "garrote vil" pelo menos seis tradicionais setores gaúchos. Eles merecem atenção, pois refletem os impactos do processo de abertura econômica ao exterior. Evidenciam-se os de couros, conservas e frigoríficos bovinos — um tripé agora afetado pela excelente e barata carne argentina e uruguaia; o de vinhos, que enfrenta a produção européia subsidiada; e os de máquinas dos setores coureiro calçadista e agrícolas, postos a pique pela tecnologia digital de preços baixos oferecida pelos Tigres Asiáticos e pelo Velho Mundo.

Em 15 de maio último, o governo lançou o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul (Reconversul), que tem a ver com a liberação de R$250 milhões do BNDES como incentivo ao desenvolvimento da região. Mas essa massa de recursos não move montanhas. Apenas equivale ao cumprimento parcial da campanha presidencial recente, que poderá gerar diminutos efeitos multiplicadores sobre a economia local.

Finalmente, no meio da crise bancária que assola numerosas instituições estaduais, em julho o governo do estado do Rio Grande do Sul decidiu incentivar o processo de fusão de quatro bancos de origens e interesses fortes nos pampas. Seria feita uma unificação do Banrisul com o Meridional, o banco de desenvo vimento local e o banco regional. É difícil acreditar que a soma de quatro instituições ineficientes gere milagrosamente economias de escala criativas, favoráveis à formação de uma instituição eficiente.

Caso o governo gaúcho entenda que desenvolvimento se faz com dinheiro e que este preferencialmente deve ficar nas mãos de empresários locais, longe do centro de decisão paulista, será mais compreensível, mas não necessariamente correto. É bcm lembrar que o capital procura eficiência e lucro, deslocando-se para onde se apresentarem melhores oportunidades. Por outro lado, a sensação de amestrar os fluxos de caixa a seu favor, localmente, facilita a alocação de recursos em empreendimentos menores, de maior coeficiente de produção local.

Como fecho desses pensamentos, reparemos que as prefeituras continuaram ávidas no primeiro semestre por todo tipo de recurso. Geradoras de dívidas ou não, elas se lançaram onde houvesse sinais de disponibilidade — o que é o mais preocupante — sem indagar os custos. Nesse sentido, contrataram-se AROs (Antecipações de Receitas Orçamentárias) até 12 de abril. Nessa data, acabou o prazo legal para acertar empréstimos de curto prazo aos bancos antes das eleições de 1996.

Entre março do ano passado e abril deste, o endividamento em AROs cresceu à formidável taxa de 133,85% — apenas entre janeiro e abril últimos, os municípios engordaram suas dívidas em mais 45%, ou R$936,2 milhões. Ainda assim, vale destacar que as AROs tendiam tanto à queda quanto à sua taxa de crescimento. O valor total das operações que foram aprovadas em abril chegou a R$97 milhões, mais que um quarto dos R$394 milhões absorvidos pelo sistema em março.

Como a maior parte dos recursos é destinada ao custeio, como pagamento de luz, gás e pessoal, a falta de verbas oriundas de arrecadação real suscita sérias dúvidas sobre a inflação e sobre a capacidade de o atual estágio de aparente calmaria macroeconômica ser realmente definitivo.