

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

O MODELO CEARENSE DE AJUSTE FISCAL NO
PERÍODO DE 1987-1991

Daniel M. B. Demétrio de Souza
Matricula 900799

FORTALEZA/1997

DANIEL M. B. DEMÉTRIO DE SOUZA
Matrícula 900799

**O MODELO CEARENSE DE AJUSTE FISCAL NO
PERÍODO DE 1987-1991**

Monografia apresentada a Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para conclusão do Curso de Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Sérgio Vitorino Bezerra Nogueira
Coordenador: Francisco de Assis Soares

JUNHO/1997

Esta Monografia foi submetida como parte dos requisitos necessários a obtenção do Título de Economista, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se a disposição dos interessados na Biblioteca Central da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta Monografia é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

DANIEL M. B. DEMÉTRIO DE SOUZA

MONOGRAFIA APROVADA EM 02 / 07 / 97

SÉRGIO VITORINO BEZERRA NOGUEIRA
Professor Orientador

ZORANDIR LOPES

ARMANDO CÉSAR FEITOSA

SUMÁRIO

I- INTRODUÇÃO.....	1
II- EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ECONOMIA DO CEARÁ.....	4
2.1. Formação do Sistema Gado-Algodão-Cultura de Subsistência.....	4
III- EMERGÊNCIA DE UM NOVO SISTEMA PRODUTIVO: INFLUÊNCIA INDUSTRIALIZANTE DA POLÍTICA FEDERAL..	7
3.1. Tendências não industrializantes dos Planos do Governo Estadual.....	10
IV- O PROCESSO DE AJUSTE FISCAL INICIADO EM 1987....	13
4.1. O ajuste do lado da receita.....	15
4.2. O ajuste do lado da despesa.....	27
V- CONCLUSÃO.....	37
VI- BIBLIOGRAFIA.....	40

I- INTRODUÇÃO

A economia cearense vem se destacando nos últimos anos em relação aos outros Estados brasileiros devido a uma reforma no governo a qual buscou o ajuste nas contas do Estado e o incremento dos investimentos público e privado objetivando um crescimento econômico. Entre 1988 e 1993 a economia do Ceará cresceu em média 3,8% ao ano, contra 2,4% observado em todo o país no mesmo período. A participação relativa do PIB (Produto Interno Bruto) local no Produto nacional passou de 1,61% em 1986, para 2,24% em 1993.

TABELA I
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO CEARÁ NO PIB DO BRASIL
1986-92

ANOS	PRODUTO INTERNO BRUTO (US\$ 1.000)		
	PIB* BRASIL	PIB* CEARÁ	CE/BR
1986	305.116.962	4.931.437	1,61
1987	329.764.394	5.291.807	1,60
1988	341.718.286	6.113.112	1,78
1989	370.153.360	6.821.622	1,84

1990	353.216.080	7.498.489	2,12
1991	375.990.348	8.273.679	2,20
1992	379.100.145	8.529.753	2,25
1993	406.751.993	9.111.245	2,24

FONTE: IBGE, SUDENE/IPLANCE
Elaboração: IPLANCE
(*) Produto Interno Bruto a custo de fatores

Tais progressos recentes da economia cearense foram influenciados diretamente por uma mudança, a partir do ano de 1987, do paradigma de gestão pública estadual. Um novo conceito de administração, buscando resgatar a credibilidade à época inexistente, a partir de um austero controle das contas públicas visando atrair investimentos privados e públicos foi implantado, objetivando finalmente a melhoria da qualidade de vida da população a qual seria ocasionada pelo aumento do nível de emprego.

Vale ressaltar que essas características se manifestam em um ambiente macroeconômico nacional hostil com altas taxas de juros e de inflação, crise fiscal do governo federal e desordem fiscal-financeira na maioria dos outros Estados federados. É importante salientar que no passado recente, a economia do Ceará, ao contrário, de outros Estados não foi beneficiada por projetos estruturais exógenos financiados pelo Governo Federal ou pelo setor privado.

O presente trabalho pretende efetuar uma análise desse fenômeno a partir de uma reflexão histórica da economia cearense desde o período centrado no trinômio algodão-gado-cultura de subsistência até os dias atuais, buscando entender as

causas destas transformações. Uma outra etapa busca analisar o papel exercido pelas reformas do Estado e pelo ajuste fiscal do Governo Estadual na fase recente entre 87-91 do crescimento econômico do Ceará. Finalmente procuraremos discorrer sobre as repercussões desse ajuste para a economia do Ceará.

II- EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ECONOMIA DO CEARÁ

2.1. Formação do Sistema Gado-Algodão-Cultura de Subsistência

Ao contrário de outras economias estaduais do litoral brasileiro que iniciaram suas formações econômicas baseando-se na estruturação do sistema monocultor primário-exportador, onde a força de trabalho escrava era predominante; a economia do Ceará nasceu devido a uma necessidade de completar o suprimento de insumos dos sistemas primário-exportadores de regiões próximas, sob um modo de organização distinta.

Em um primeiro momento surgem algumas atividades nucleadas pela pecuária extensiva com o objetivo de abastecer os sistemas primário-exportadores da Bahia e Pernambuco com animais de tração, e carne como alimentação (charque). Este mercado é eminentemente interno. Em uma segunda etapa (século XIX) a economia cearense transforma-se num sistema agroexportador, baseado na produção e exportação de algodão, a qual entre 1860 e 1870 alcançou grandes momentos. Ao lado da

exportação do algodão, aparecem alguns produtos extrativistas, porém sem o mesmo peso econômico na pauta.

O ingresso cearense no mercado internacional de matérias-primas (algodão) não resultou na eliminação da pecuária como atividade econômica. As duas atividades conviviam juntas e era possível observar além da produção do algodão (cultura comercial), a produção de milho, feijão e mandioca (culturas de subsistência).

Estrutura-se aí o que se convencionou chamar de **SISTEMA GADO - ALGODÃO - CULTURA DE SUBSISTÊNCIA**, o qual influenciou de forma decisiva a estrutura e o comportamento de nossa economia por um longo período e também marcou profundamente a estrutura fundiária, a posse e o uso da terra no Ceará. Este complexo forma um bloco social dominante na sociedade cearense que, por sua vez, influenciará decisivamente na formação da sociedade local e conseqüentemente no modo de regulação da economia. As políticas públicas orientadas por esse modo de regulação tenderam por muito tempo a reforçar a dominação exercida por aquele sistema e, desse modo, retardar o avanço das forças industrializantes na economia estadual.

Importantes repercussões de aglomeração urbana foram provocadas por esse sistema, as quais foram traduzidas em efeitos industrializantes e mercantis.

Com relação aos efeitos industrializantes, a disponibilidade local do algodão dá origem no campo e na cidade, à indústria artesanal de redes e confecções e às indústrias têxtil, de óleo e torta vegetais. Entre 1880 e 1930 constata-se a instalação de 13 fábricas têxteis, sendo uma situada em Aracati, outra, em Sobral, e o restante em Fortaleza.

Com relação aos efeitos mercantis, a separação física entre a produção do algodão e a indústria de transformação desta matéria-prima exigiu a formação de uma rede de pequenos, médios e grandes comerciantes que faziam a ponte entre aqueles dois pólos, produção e transformação. O desenvolvimento desses comerciantes foi de extrema importância na Constituição de uma cultura mercantil, além de uma prévia acumulação de capital, que no futuro viria a apoiar a industrialização no Ceará.

Os setores agrícola, industrial e de serviços, que compõem o conjunto da economia cearense, vão se formando e se desenvolvendo com base no sistema **GADO - ALGODÃO - CULTURA DE SUBSISTÊNCIA**, onde o “epicentro” é o algodão.

Até meados da década de 50, a base desse conjunto de atividades cresce sem, no entanto, apresentar novidades em termos de participação relativa dos setores nem de diversificação. Em 1955, o setor agropecuário representava 40,1% do PIB estadual, enquanto os setores indústria e serviços alcançaram 8,9% e 51,1% respectivamente (Instituto Brasileiro de Economia - FGV).

III- EMERGÊNCIA DE UM NOVO SISTEMA PRODUTIVO: INFLUÊNCIA INDUSTRIALIZANTE DA POLÍTICA FEDERAL

A partir da década de 60, ocorre um impulso regional industrializante com a intervenção do Governo Federal, orientado pelas teses produzidas pela CEPAL (Comissão de Estudos para América Latina) e pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), posteriormente transformado na SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). A condução desta política, através dos Planos Diretores, foi iniciada com o processo de modernização da indústria de transformação tradicional na Região, dentro do qual estava inserido o “programa de reequipamento da indústria têxtil regional”, que favorecia diretamente a economia cearense.

Este programa foi o primeiro de um processo de intervenção estatal federal na região nordeste através do BNB (1952) e principalmente da SUDENE (1959), apoiada por exemplo, em programas de incentivos fiscais (FINOR).

O surgimento da SUDENE, com sua política industrializante e integradora, marcou a introdução de um novo padrão de intervenção do Governo Federal no desenvolvimento do Nordeste, até então dominado pelo padrão estabelecido pela

política de combate às secas liderada pelo DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca).

Conforme tabela abaixo pode-se observar que dos recursos liberados pelo sistema FINOR, o Ceará absorveu US\$ 2.336,5 milhões, em sua maior parte dirigido para o financiamento de projetos industriais, concentrados no setor têxtil.

TABELA II
ESTADO DO CEARÁ: RECURSOS LIBERADOS PELO FINOR 1970/1993

(*) US\$ 1.000,00

ANO	RECURSOS LIBERADOS (**)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL REGIONAL (%)
1970	61.380	10,27
1971	56.101	9,04
1972	52.214	10,81
1973	37.496	9,62
1974	51.071	10,03
1975	60.159	10,61
1976	67.839	8,95
1977	99.201	10,95
1978	115.034	13,52
1979	133.728	13,47
1980	85.249	14,06
1981	109.641	17,46
1982	126.246	17,42
1983	107.810	19,46
1984	76.850	17,01
1985	107.686	20,41
1986	301.559	23,76
1987	137.719	24,12
1988	98.474	21,42
1989	68.644	20,07
1990	143.608	18,70
1991	79.574	14,60
1992	125.161	15,70
1993	167.796	22,30
TOTAL	2.336.512	-----

FONTE: SUDENE - Diretoria de Administração de Incentivos
BESSA MAIA e COELHO BOTELHO (1994, pag. 12)

(*) A preços médios de 1993 inflacionadas pelo IGP-DI/FGV e convertidos pela taxa de câmbio médio de 1993 (Cr\$ 88,47/US\$)

(**) Inclui projetos de pesca, de telecomunicações, de energia elétrica, de hotéis e de turismo.

O papel dos empréstimos do Banco do Nordeste - BNB se portou de maneira bem expressiva. Na tabela a seguir percebe-se os benefícios recebidos pelo Estado do Ceará, os quais foram alocados em diversos setores com ênfase no setor industrial.

TABELA III
ESTADO DO CEARÁ: SALDO DE EMPRÉSTIMO DO BANCO DO NORDESTE-BNB PARA O ESTADO SEGUNDO ALGUMAS LINHAS DE CRÉDITO, 1970/1993

(*) US\$ 1.000,00

ANO	TOTAL	RURAL	INDUSTRIAL
1970	250.057	40.191	75.461
1971	209.275	41.493	68.152
1972	231.897	51.006	66.426
1973	311.489	67.849	95.606
1974	345.811	91.606	107.255
1975	406.257	104.146	126.569
1976	448.859	128.794	158.314
1977	448.788	124.526	186.789
1978	501.469	118.753	248.254
1979	516.031	112.094	263.031
1980	453.870	107.857	202.176
1981	476.409	122.503	161.489
1982	514.011	104.187	141.912
1983	522.115	67.465	262.330
1984	487.597	47.576	255.052
1985	411.703	34.498	205.541
1986	451.192	36.043	229.169
1987	364.435	37.567	256.538
1988	258.426	34.776	180.313
1989	317.212	30.770	266.742
1990	391.354	15.906	126.365
1991	409.007	10.896	114.956
1992	517.508	8.801	105.779
1993	496.318	5.190	104.540

FONTE: BNB/ETENE
BESSA MAIA e COELHO BOTELHO (1994, pág. 19)

(*) A preços de dez/93 inflacionados pelo IGP-DI/FGV e convertidos pela taxa de câmbio média daquele mês (Cr\$ 279,38/US\$)

De acordo com os dados apresentados, o aporte financeiro canalizado pelos órgãos federais de desenvolvimento regional foi de fundamental importância para transformar a estrutura econômica e promover a industrialização no Ceará.

Vale ressaltar que essa inversão no desempenho, não foi originária somente deste forte impulso industrializante; o setor agropecuário, em especial a cultura do algodão, atravessava naquele momento uma profunda crise, motivada por vários fatores dentre os quais o clima adverso, a praga do bicudo, mutações nas relações sociais de produção, dentre outros.

3.1. Tendências não industrializantes dos planos do Governo Estadual

Os sucessivos governos estaduais que se sucederem até meados da década de 80, mantiveram-se fiéis aos “paradigmas agrários”. Tal fato resultou num atraso da expansão da infraestrutura básica para a indústria. Com exceção dos surtos industrializante e de planejamento que marcaram as duas gestões de Virgílio Távora (1963-67 e 1979-82) o restante dos governos não deu o devido acolhimento às idéias industrializantes de substituição de importações sugeridas pela CEPAL e acatadas pela SUDENE e BNB.

O primeiro Plano de Metas Governamentais de Desenvolvimento (IPLAMEG), dirigido pelo Governador Virgílio Távora em sua primeira gestão, significou o pioneirismo no Ceará dos esforços do governo estadual em relação a questão da industrialização. Nesta fase surge a política das zonas industriais para o Ceará, operacionalizada pela criação dos Distritos Industriais de Fortaleza e Sobral principalmente.

Os três planos que sucederam ao I PLAMEG, isto é, o Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG (1967-71), o Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (1971-75) e o I Plano Quinquenal do Estado do Ceará - I PLANDECE (1975-79) não deram continuidade ao caráter industrializante contido no I PLAMEG. Tais planos mobilizaram a maior parte dos recursos públicos para gastos e investimentos no setor agropecuário.

A tônica industrializante é retomada no II PLAMEG (1979-82), com o retorno de Virgílio Távora ao poder e a institucionalização do chamado III Pólo Industrial do Nordeste, articulado pelo Governo Federal. O papel do Governo do Estado no III Pólo Industrial era conceder incentivos às empresas, construir infra-estrutura, prestar assistência técnica, conceder dedução fiscal (ICM) e ter participação acionária nas empresas.

As metas e realizações do II PLAMEG, bem como a atuação do Governador Gonzaga Mota (1983-87) foram prejudicadas pela recessão interna da época e pela falta de disponibilidade de oferta de recursos externos. O período entre 83 e 87 foi também afetado pela crise fiscal-financeira dos Estados de um modo geral e do governo federal, deflagrada a partir de 1985 e que provocou o eventual desaparecimento da capacidade de investimento do setor público.

Apesar da passividade dos governos anteriores a 1987, no que se refere à formação de infra-estrutura industrial pesada e à atração de empreendimentos externos de caráter estruturante, a composição produtiva e, especificamente, a composição da estrutura industrial do Estado se transformam a partir da década de 70.

Tal transformação tem sua explicação em dois fatores endógenos e um fator exógeno. O primeiro fator endógeno é a

crise até hoje presente do sistema **GADO - ALGODÃO - CULTURA DE SUBSISTÊNCIA**, o segundo fator endógeno está na formação de uma classe empresarial industrial local marcadamente empreendedora e agressiva do ponto de vista de buscar junto dos organismos financiadores regionais recursos alavancadores dos novos investimentos. O fator exógeno está localizado no papel da política federal de desenvolvimento regional baseada nos incentivos fiscais canalizados via SUDENE e nos recursos financiados pelo BNB.

IV- O PROCESSO DE AJUSTE FISCAL INICIADO EM 1987

A participação cearense no Produto Interno Bruto - PIB nacional, de 1,60% em 1987 para 2,20% em 1991, uma variação praticamente sem similar quando comparada com outros Estados do país (ver tabela IV), reflete uma mudança profunda da mentalidade na administração pública estadual.

TABELA IV
EVOLUÇÃO RECENTE DO PRODUTO INTERNO BRUTO REAL A CUSTO DE FATORES NO BRASIL E EM ALGUNS ESTADOS SELECIONADOS - 1987-1991

DISCRIMINAÇÃO	1987		1988		1989		1990		1991		ACUMULADO 1987-91	
	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO PERÍODO %	VARIAÇÃO EM TERMOS DE PIB BRASIL %
1. BRASIL (*)	+3,6	100,00	-0,1	100,00	+3,3	100,00	-4,4	100,00	+0,9	100,00	+3,13	--
2. CEARÁ	-2,6	1,60	+6,7	1,78	+7,6	1,84	+0,2	2,12	+3,0	2,20	+15,41	+37,5
3. BAHIA	-4,5	4,78	+3,1	4,93	+3,3	4,93	-2,2	5,04	-2,4	4,96	-2,91	+3,8
4. RIO GRANDE DO SUL	+0,8	7,59	-3,7	7,32	+5,8	7,50	-3,0	7,61	-2,8	7,33	-3,17	-3,4
5. PERNAMBUCO	-1,6	2,44	+3,6	2,48	+5,1	2,52	-0,7	2,62	+1,5	2,64	+7,99	+8,2
6. GOIÁS	+0,1	2,04	+1,4	2,07	+3,0	2,06	-2,7	2,10	+3,9	2,16	+5,68	+5,9

FONTE: IBGE; IPLANCE; CEI; FEE; SUDENE; SPE.

(*) No caso do Brasil, trata-se da variação do Produto Interno Bruto a preços de mercado.

Com efeito, a candidatura do empresário Tasso Jereissati ao Governo do Ceará em 1986 representou um rompimento com o processo político de contornos clientelistas, que, durante décadas, se perpetuava no poder no Estado do Ceará. Até então, a gestão da coisa pública era tratada de forma displicente e o relacionamento entre o povo e a classe política era baseada na “ideologia do favor” e nos laços “quase familiares” em troca do voto. Dessa prática anacrônica é que resultou o empreguismo excessivo e o descaso com o uso dos recursos públicos.

Esta reforma do Estado teria como alicerce a racionalização mediante o melhor gerenciamento da estrutura administrativa e uma nova postura política por parte do governo. A austeridade, a moralização e a modernização seriam as diretrizes da nova gestão pública que se implantaria no governo do Ceará.

4.1. O ajuste do lado da receita

Ao assumir o cargo, o Governador Tasso Jereissati e seu secretariado encontraram as finanças do governo estadual em situação aflitiva. O **déficit orçamentário** herdado do ano anterior (1986) chegava ao patamar de CR\$ 123,9 bilhões (a preços médios de 1991), representando a incrível marca de 44,3% das receitas correntes líquidas (receitas correntes exclusive transferências a municípios), (Tabela V). Os gastos de pessoal, considerados em todas as suas rubricas, alcançavam a cifra de Cr\$ 243,8 bilhões (a preços médios de 1991), tendo consumido cerca de 87,16% das receitas correntes líquidas.

TABELA V
ESTADO DO CEARÁ: EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DO TESOIRO ESTADUAL, 1979-1991

Cr\$ milhões constante (*)

ESPECIFICAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I-RECEITAS CORRENTES	131.743,227	150.790,776	159.831,822	199.923,428	181.477,572	186.304,392	240.631,327	318.195,683	297.102,523	403.307,070	366.232,250	459.174,840	441.065,554
1.1. Rec. Patrimonial	501,985	3.416,288	4.023,850	3.366,974	2.166,688	3.820,415	6.390,559	1.237,775	25.179,049	127.912,248	62.074,439	52.293,174	67.182,887
1.2. Rec. Tributária	102.488,645	114.048,249	111.167,146	123.050,993	108.563,685	116.673,150	134.357,263	178.578,220	158.612,036	138.877,024	176.978,180	221.186,345	214.372,456
IGM/IGMS	99.114,189	110.715,625	107.913,538	119.109,253	106.237,445	114.837,464	131.855,934	174.310,975	151.250,156	134.041,741	172.636,639	215.072,830	209.238,793
1.3 Transf. Correntes	25.210,812	29.645,015	39.886,575	69.424,281	68.238,613	62.796,578	97.369,987	127.637,564	107.536,523	96.833,956	123.052,306	179.719,355	153.054,980
FPE	15.171,108	18.573,452	32.502,878	51.307,241	48.914,060	51.116,572	83.153,232	110.023,605	87.530,520	81.909,953	94.747,131	145.543,168	123.436,159
II- RECEITAS DE CAPITAL	56.612,775	118.147,794	79.799,711	44.365,833	3.522,209	14.232,934	22.075,672	15.421,925	91.703,651	91.882,741	49.619,004	47.758,140	26.501,481
2.1. Operações de Crédito	0,000	72.983,070	47.396,433	38.414,111	1.823,451	13.116,994	21.144,715	14.245,231	89.338,696	90.316,088	48.582,429	47.194,109	25.848,188
2.2. Transf. Capital	56.612,775	45.150,780	32.403,277	5.951,722	1.689,373	1.115,940	925,696	1.176,693	2.364,955	1.543,229	621,343	0,000	612,182
III- RECEITA ORÇAMENTARIA	188.356,002	268.938,571	239.631,533	244.289,261	184.999,781	200.537,326	262.706,999	333.617,607	388.806,157	495.189,811	415.189,811	506.932,979	467.567,036
IV- DESPESAS CORRENTES	143.623,543	168.499,699	184.360,041	238.116,476	223.821,847	180.178,202	286.214,201	354.414,084	538.355,820	303.932,582	331.281,881	342.600,484	306.616,033
4.1. Custeio	78.811,676	86.006,798	91.027,978	105.297,858	101.310,106	81.501,622	131.553,485	166.726,673	150.259,376	139.423,378	159.053,745	156.979,309	139.813,955
Pessoal	72.648,414	78.37,579	80.769,153	94.686,788	92.914,189	72.345,319	119.442,451	152.103,260	137.414,543	116.448,955	121.941,555	122.644,688	108.904,801
4.2. Transf. Correntes	64.839,755	82.492,901	93.325,423	132.818,618	122.511,741	98.676,580	154.660,716	187.687,464	388.096,444	164.509,205	172.228,136	185.621,176	166.802,078
Transf. Intragov.	17.039,609	23.481,752	27.768,546	49.375,482	39.444,184	43.021,935	55.567,016	64.722,085	115.553,827	77.956,470	68.336,591	59.735,723	44.088,942
Transf. Intergov.	19.549,535	22.603,278	22.244,053	24.534,697	22.583,971	24.319,814	27.869,161	38.413,555	34.696,023	28.703,260	44.004,391	56.778,358	57.143,369
Enc. Div. Interna	4.294,762	5.061,684	4.096,890	13.835,202	7.488,214	11.514,265	39.713,933	48.056,833	204.302,982	6.430,655	6.117,542	27.324,396	24.867,600
Enc. Div. Externa	250,993	6.679,192	16.540,280	18.650,995	29.490,290	991,529	1.903,232	727,223	413,680	17.343,655	17.581,315	32,483	1.206,773
V- DESPESAS DE CAPITAL	64.365,658	85.909,189	60.198,384	38.512,740	10.185,848	18.726,336	40.139,183	103.184,031	99.094,417	166.914,260	134.992,146	141.853,328	127.937,941
5.1. Investimentos	10.681,130	12.856,399	7.788,739	5.210,307	2.808,918	3.843,376	6.203,469	7.393,705	10.852,312	26.455,138	26.498,474	54.280,213	64.305,752
5.2. Transf. de Capital	45.039,228	53.503,256	34.860,083	27.170,459	5.713,031	12.866,502	30.377,290	78.579,828	85.321,333	72.715,077	107.547,503	86.596,613	60.478,680
Transf. Intragov.	35.808,278	43.589,048	28.512,228	19.793,725	4.541,196	9.709,055	25.695,175	65.954,202	3.147,226	22.533,489	34.801,375	41.168,363	54.917,589
Transf. Intergov.	5.493,949	4.489,979	3.047,767	3.302,355	235,976	514,760	2.252,517	266,805	44,747	105,571	682,734	515,457	0,000
Amort. Div. Interna	3.123,463	4.866,468	2.775,527	3.962,146	895,636	2.637,677	915,430	12.266,536	82.089,123	14.061,585	27.120,810	44.826,083	5.561,091
Amort. Div. Externa	557,761	292,825	418,321	61,218	33,519	0,000	226,484	75,731	40,236	36.014,432	44.942,101	86,711	0,000
VI- DESPESA ORÇAMENTARIA	208.017,089	254.408,888	244.558,425	276.629,215	234.007,695	198.904,538	326.353,384	457.598,114	637.450,221	470.846,843	466.276,026	484.453,812	434.553,974
Superávit Orçamentário	-19.661,087	14.529,683	-4.926,892	-32.339,954	-49.007,914	1.632,788	-63.646,385	-123.980,507	-248.644,064	24.342,968	-50.422,773	22.479,167	33.013,062
Amortização	3.681,225	5.159,292	3.193,848	4.023,364	929,155	2.637,677	1.141,914	12.342,268	82.129,359	50.076,017	72.062,473	44.912,794	5.561,091
Operações de Crédito	0,000	72.983,070	47.396,433	38.414,111	1.823,451	13.116,994	21.144,715	14.245,231	89.338,696	90.316,088	48.582,429	47.194,109	25.848,188
VII- NECESS. DE FINANCIAMENTO*	(1) 3.342,312	53.294,095	49.129,477	66.730,702	49.902,209	8.846,529	83.649,187	125.883,471	255.853,401	15.897,103	26.942,729	-20.197,852	-12.725,965
VIII- RECEITA EFETIVA**	188.356,002	195.955,500	192.235,100	205.875,150	183.176,330	187.420,333	241.562,284	319.372,376	299.467,461	404.873,723	367.268,825	459.738,870	441.718,848
IX- NEC. FINANC./REC. EFETIVA	12,39	27,20	25,56	32,41	27,24	4,72	34,63	39,42	85,44	3,93	7,34	-4,39	-2,88

FONTE: Secretaria da Fazenda: Balanço Geral do Estado, Diversos Números; ELABORAÇÃO: IPLANCE.

(1) Necessidade de Financiamento = operações de crédito menos amortizações menos superávit orçamentário.

(*) a preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP/DI/FGV.

(**) receita efetiva = receita orçamentaria menos oper. crédito.

Adicionalmente, os serviços das dívidas fundadas interna e externa, contraídas na primeira metade da década de 80 sem qualquer preocupação com a capacidade de pagamento do Tesouro estadual, encontravam-se em atraso e o endividamento se ampliando em função dos encargos de mora incidentes. As obrigações sociais, por outro lado, tais como as contribuições para o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, dentre outros, também encontravam-se em atraso.

Os **investimentos totais** do Estado, (5) por seu turno, haviam atingido, em 1986, o até então inédito patamar de CR\$ 90,8 bilhões (a preços médios de 1991), cerca de 132,9% superior, em termos reais, ao nível atingido no ano precedente (1985). Todavia, esse volume de inversões era insustentável financeiramente, dado que era totalmente financiado por terceiros, seja por operações de crédito convencionais (cada vez mais escassas, devido à inadimplência crescente), autofinanciamentos de empreiteiras e por atrasos junto a fornecedores e empresas construtoras. Reflexo desse processo “frenético” de investimento sem recursos próprios é o formidável aumento verificado na dívida flutuante de curto prazo, a qual chegou, em 1986, ao extraordinário montante de Cr\$ 152,1 bilhões (a preços médios de 1991), valor equivalente a 54,37% das receitas correntes líquidas¹.

As primeiras providências adotadas pelo Governo para enfrentar a difícil situação em que se encontravam as finanças

¹ A dívida flutuante de curto prazo resulta da diferença entre o ativo e o passivo do balanço financeiro, constituindo-se em um indicador importante da inadimplência de uma entidade pública.

públicas foi uma série de medidas administrativas de impacto no sentido de **conter a sangria no fluxo de caixa** do Tesouro, tanto no caso das receitas, com a reorganização do aparelho arrecadador, quanto no das despesas, com austeridade no custeio, cortes de vantagens excessivas graciosamente concedidas a certas categorias de servidores, eliminação de acúmulo de cargos e demissão ou exoneração de funcionários ilegalmente contratados na gestão anterior, sem falar nos entendimentos com os credores para a renegociação das dívidas².

Para reforçar tais medidas, uma série de dispositivos legais e administrativos foram baixados com o objetivo de recuperar o controle da máquina burocrática.

Do ponto de vista da gestão financeira estrita, as **medidas racionalizadoras** logo começaram a surtir efeitos ao longo do processo de ajustamento fiscal, a exemplo dos excelentes resultados obtidos com a aplicação do “float” dos recursos orçamentários no mercado financeiro, do que decorreu um crescimento real de 1.934,2% na receita patrimonial em 1987 relativamente ao ano anterior. Com esse incremento, essa modalidade de receita própria representou, no primeiro ano da gestão Tasso Jereissati, 8,5% das receitas correntes (contra apenas 0,38% em 1986) e 13,28% das receitas próprias do Tesouro (contra 0,64% em 1986)³. (ver tabela VI)

² Ver a propósito, interessante relato em Secretaria da Fazenda do Ceará, op. cit. pág. 17 e 18.

³ Ver Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. op. cit. pág. 18.

TABELA VI

ESTADO DO CEARÁ: DESEMPENHO DAS RECEITAS PÚBLICAS, 1985-1991

DISCRIMINAÇÃO	1985		1986			1987			1988			1989			1990			1991				
	VALOR	PARTIC. %	VALOR	PARTIC. %	VAR. %	VALOR	PARTIC. %	VAR. 91/90 %	VAR. 91/85 %	VAR. 91/86 %												
Receita Corrente	240.631	91,60	318.196	95,38	32,23	297.103	87,69	-6,63	403.307	87,83	35,75	366.233	88,07	-9,19	459.175	90,58	25,38	441.066	94,33	-3,94	83,30	38,61
Receita Corrente Líquida	212.762	80,99	279.783	83,86	31,50	262.412	77,45	-6,21	374.604	81,58	42,75	322.228	77,49	-13,98	402.396	79,38	24,88	383.923	82,11	-4,59	80,45	37,22
Receita Patrimonial	6.391	2,43	1.238	0,37	-80,63	25.179	7,43	1.933,84	127.912	27,86	408,01	62.074	14,93	-51,47	52.293	10,32	-15,76	67.183	14,37	28,47	951,21	5.326,74
Receita Tributária	134.357	51,14	178.578	53,53	32,91	158.612	46,81	-11,84	138.877	30,24	-12,44	176.978	42,56	27,44	221.186	43,63	24,98	214.372	45,85	-3,08	59,55	20,04
ICM/ICMS	131.856	50,19	174.311	52,25	32,20	151.250	44,64	-13,23	134.042	29,19	-11,38	172.637	41,51	28,79	215.073	42,43	24,58	209.239	44,75	-2,71	58,69	20,04
Transferências Correntes	97.370	37,06	127.638	38,26	31,09	107.527	31,74	-15,75	96.834	21,09	-9,95	123.052	29,59	27,08	179.719	35,45	46,05	153.055	32,73	-14,84	57,19	19,91
FPE	83.153	31,65	110.024	32,98	32,32	87.531	25,84	-20,44	81.910	17,84	-6,42	94.747	22,78	15,67	145.543	28,71	53,61	123.436	26,40	-15,19	48,44	12,19
Transferências Negociadas	14.217	5,41	17.614	5,28	23,89	20.006	5,90	13,58	14.924	3,25	-25,40	28.305	6,81	89,66	34.176	6,74	20,74	29.619	6,33	-13,33	108,34	68,16
Receita Orçamentária	262.707	100,00	333.618	100,00	26,99	338.806	100,00	1,56	459.190	100,00	35,53	415.851	100,00	-9,44	506.933	100,00	21,90	467.567	100,00	-7,77	77,98	40,15

FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ; BALANÇO GERAL - DIVERSOS NÚMEROS

ELABORAÇÃO: IPLANCE

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

A propósito da **receita patrimonial** cabe ressaltar que a sucessão de superávites mensais e a competente gestão financeira seguida pelo Tesouro estadual levaram a um novo e surpreendente “salto” na arrecadação auferida com a aplicação financeira em 1988. Nesse ano, as receitas patrimoniais ascenderam à cifra de Cr\$ 127,9 bilhões (a preços médios de 1991), praticamente empatando com a receita proveniente do Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM e representando cerca de 31,7% das receitas correntes naquele exercício.

Nos anos seguintes (1989 a 1991), as **receitas patrimoniais** alcançaram cifras bem menores do que o nível recorde registrado em 1988, porém, ainda assim, atingiram o patamar de Cr\$ 60 bilhões (a preços médios de 1991) e representaram algo em torno de 14,33% no ano das receitas correntes, correspondendo à terça parte da receita do ICM/ICMS. De resto, cabe mencionar, que o austero controle dos dispêndios, de um lado, e a aplicação ágil das sobras de caixa, de outro, permitiram ao Governo estadual auferir receitas extras fora da competência dos tributos e, assim, maximizar as disponibilidades de recursos próprios para fins de investimento⁴.

No tocante à **arrecadação tributária** foi necessário promover uma reforma profunda na Fazenda pública, calçada na informatização, na reestruturação organizacional e funcional, no rodízio da fiscalização, na recuperação das instalações fazendárias em todo o Estado, na qualificação e capacitação profissional do pessoal e por último, porém não menos

⁴ Com relação às aplicações do Estado do Ceará no mercado financeiro, cabe mencionar que tais operações são devidamente fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

importante, na reformulação do aparato legal e normativo tributário⁵.

Todo esse esforço de reforma passou a gerar resultados quase que imediatos, todavia, durante o ano de 1987, a **receita tributária** acusou um decréscimo real de -11,18% em relação ao ano anterior. Ocorre, porém, que a base de comparação (1986) ficou viesada por ter sido afetada pelo atípico impacto do chamado Plano Cruzado, o qual, independentemente de qualquer esforço de fiscalização e por inércia havia provocado um forte incremento real na arrecadação tributária em 1986 (+32,91%). Desse modo, caso se compare a receita tributária arrecada em 1987 com a mesma recolhida em 1985 (ano típico), o incremento real teria alcançado (+18,05%), (ver tabela VI). O que sem dúvida, indica a eficácia do ajuste no lado das receitas atingida pelo Governo do Ceará no primeiro ano do processo de ajuste.

No ano subsequente a **arrecadação tributária** sofreu uma queda de -12,44% (em termos reais) em relação ao ano precedente. Essa queda pode ser atribuída aos reflexos negativos da chamada “seca verde”, fenômeno climático adverso para as atividades agropecuárias que se alastrava desde 1987, além de dificuldades oriundas da própria reforma administrativa na Fazenda estadual, cujas rápidas mudanças introduzidas parecem ter provocado, no primeiro momento, uma certa desarticulação com efeitos adversos sobre a eficácia fiscalizadora e arrecadadora⁶. De qualquer modo, o aumento na receita patrimonial (já mencionada) auferida naquele ano (+ 408,01% em termos reais) foi de tal modo excepcional que mais do que compensou o recuo na arrecadação tributária (inclusive nas

⁵ Ver Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. op. cit., págs. 4 e 16.

⁶ Ver Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. op. cit., pág. 13.

transferências federais - FPE, sobretudo), resultando num acréscimo real de +35,75% nas receitas correntes de 1988.

No terceiro ano do ajuste, a maturação dos investimentos na área fazendária se completou, permitindo, ao lado de um quadro favorável de crescimento econômico no Estado (+7,6%, segundo dados do IPLANCE), uma expansão real de +27,43% na arrecadação tributária (sendo +28,79% no caso do ICMS). Em 1990, o desempenho do ano anterior praticamente se repetiu, tendo a receita tributária um aumento real de 24,98% (sendo 24,58% para o ICMS). A propósito, cabe destacar que esse crescimento significativo ocorreu em meio a um desempenho sofrível na economia estadual (+0,2% segundo dados do IPLANCE), então fortemente afetada pela recessão nacional ocorrida naquele ano, quando o Produto Interno Bruto do País decrescera cerca de 4,4% em relação o ano anterior. (ver tabela VII).

TABELA VII
EVOLUÇÃO RECENTE DO PRODUTO INTERNO BRUTO REAL A CUSTO DE FATORES NO BRASIL E EM ALGUNS ESTADOS SELECIONADOS, 1987-1991

DISCRIMINAÇÃO	1987		1988		1989		1990		1991		ACUMULADO 1987-91	
	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL %	VARIAÇÃO NO PERÍODO %	VARIAÇÃO EM TERMOS DE PIB BRASIL %
1. BRASIL (*)	+3,6	100,00	-0,1	100,00	+3,3	100,00	-4,4	100,00	+0,9	100,00	+3,13	—
2. CEARÁ	-2,6	1,60	+6,7	1,78	+7,6	1,84	+0,2	2,12	+3,0	2,20	+15,41	+37,5
3. BAHIA	-4,5	4,78	+3,1	4,93	+3,3	4,93	-2,2	5,04	-2,4	4,96	-2,91	+3,8
4. R. GRANDE SUL	+0,8	7,59	-3,7	7,32	+5,8	7,50	-3,0	7,61	-2,8	7,33	-3,17	-3,4
5. PERNAMBUCO	-1,6	2,44	+3,6	2,48	+5,1	2,52	-0,7	2,62	+1,5	2,64	+7,99	+8,2
6. GOIAS	+0,1	2,04	+1,4	2,07	+3,0	2,06	-2,7	2,10	+3,9	2,16	+5,68	+5,9

FONTE: IBGE; IPLANCE; CEI; FEE; SUDENE; SPE.

(*) No caso do Brasil, trata-se da variação do Produto Interno Bruto a preços de mercado.

Por fim, em 1991, a arrecadação tributária acusou um decréscimo real de -3,08% (-2,71% no caso do ICMS). Curiosamente a receita sofreu declínio em meio a uma economia em expansão (cerca de +3,0%, segundo o IPLANCE). A possível explicação para essa ligeira queda na arrecadação tributária do Estado, em 1991, pode ser atribuída a fatores de natureza extra-econômica como a própria posse do novo governo (Ciro Gomes) e de mudanças na direção da Fazenda estadual, o que pode ter criado a expectativa, entre os contribuintes, de possíveis alterações nas regras tributárias e mesmo o próprio deferimento no recolhimento de tributos⁷.

De todo modo, no tocante à **receita tributária**, pode-se afirmar, sem exagero, que o ajuste realizado foi coroado de êxito, visto que não só a arrecadação atingida em 1991 representou uma expansão real de quase 60% relativamente ao valor arrecadado em 1985 (último ano típico da gestão anterior), como também e o mais importante, nas palavras do ex-secretário Lima Matos: “a regra imutável então estabelecida foi no sentido de que os impostos de competência do Estado deveriam ser cobrados de todos aqueles que tinham obrigação de pagar, do menor ao maior contribuinte, não importando o tipo de amizade que este pudesse ter dentro ou fora do Governo⁸.”

Com relação especificamente ao **ICM/ICMS**, convém destacar ainda que o desempenho de arrecadações do Estado foi de tal modo excepcional que a participação do Ceará na receita nacional de tributo passou de 1,45% em 1985 para 1,88% em 1991, representando, portanto, um acréscimo relativo de quase

⁷ Além dos fatores acima aludidos, cabe mencionar que a suspensão da indexação dos tributos, imposta pelo Plano Collor II (em fevereiro de 1991), provocou uma queda expressiva na arrecadação devido a aceleração inflacionária ocorrida naquele ano até a regulamentação da aplicação da taxa referencial de juros diária - (TRD) sobre os débitos tributários.

⁸ Ver Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, op. cit., pág. 04.

30% ao longo do período, o que, representa uma medida do enorme esforço de geração de recursos próprios empreendido pelo Governo do Estado⁹. (ver tabela VIII)

TABELA VIII
ESTADO DO CEARÁ: PARTICIPAÇÃO NA
ARRECADAÇÃO NACIONAL DE ICM/ICMS

ANO(*)	PARTICIPAÇÃO %
1980	1,31
1981	1,32
1982	1,42
1983	1,44
1984	1,50
1985	1,45
1986	1,48
1987	1,49
1988	1,51
1989	1,54
1990	1,73
1991	1,88

FONTE: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal - diversos números.

(*) Valores referentes ao saldo acumulado de dezembro de cada ano.

ELABORAÇÃO: IPLANCE

⁹ Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e arrecadação do ICM/ICMS, aumentou de 4,86%, em 1985, para 6,49% em 1991.

Além do esforço de geração adicional de receitas próprias, o processo de ajuste fiscal do Governo do Ceará também contou parcialmente com o aumento real nas receitas transferidas pela União (tanto constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados - FPE, como as negociadas ou convênios). Todavia, essa contribuição do Governo Federal para o saneamento das finanças do Estado deve ser devidamente qualificada a fim de que não se superestime a participação da União para o sucesso final do ajuste fiscal então realizado pelo Ceará.

No período 1989-90, a contribuição da União para a consolidação do ajuste fiscal foi **positiva** em função das fortes taxas reais de expansão das transferências federais para o Estado, tanto das constitucionais quanto das negociadas. Na realidade, o FPE cresceu +15,67% em 1989 e +53,61% em 1990, quando alcançou o inédito patamar de Cr\$ 145,5 bilhões (a preços médios de 1991), superando inclusive, o valor até então recorde transferido durante o Plano Cruzado (Cr\$ 110,0 bilhões), (ver tabela VI). De maneira similar, as transferências convencidas também cresceram de forma expressiva: +89,66% em 1989 e +20,74% em 1990, alcançando, respectivamente nesses dois anos, as participações de 7,72% e 7,44% das receitas correntes do Estado (contra 5,90% em 1985, e 5,53% em 1986). (ver tabela VI).

Ocorre, todavia, que esses aumentos reais verificados nas transferências da União para o Ceará se processaram de modo generalizado para muitos outros Estados da federação, dado que decorreram, no caso das transferências automáticas da reforma constitucional de 1988, que ampliou a base de recursos

do FPE (Fundo de Participação dos Estados), e da implantação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde - SUDS (a partir do Decreto-Lei nº 94.657/87), no caso dos convênios, que transferiu aos Estados parcela maior de recursos para financiar os dispêndios com a saúde pública. Desse modo, os dois movimentos de aumento em transferências da União não se constituíram em privilégio do Estado do Ceará, mas outrossim compuserem um contexto mais amplo e geral de maior partilhas de receitas federais com os Estados (e Municípios) e de descentralização de ações de governo.

4.2. O ajuste do lado da despesa

Um dos pilares do Estado clientelista e patrimonialista que durante décadas predominara na política cearense, era o empreguismo como mecanismo de compensação pelo apoio político nas eleições e no processo legislativo. Além disto, esse expediente assumia uma certa funcionalidade econômica à medida que o aumento no emprego do setor governamental, independentemente das reais necessidades do serviço público, desempenhava um papel estabilizador no mercado de trabalho local, gerava renda e capacidade de demanda no comércio e atenuava as pressões sociais latentes ou ativas decorrentes do desemprego estrutural resultante da própria fragilidade da base econômica estadual e do setor privado cearense. Assim, o emprego público “ilimitado” não era questionado, visto que se tratava de uma “válvula de escape”, considerada imprescindível para o normal funcionamento da economia estadual e para a perpetuação do esquema clientelista no poder.

Deliberadamente ou não, a administração pública na década de 70 e na primeira metade da década de 80, não dispunha sequer de um cadastro de servidores para controlar o quantitativo de pessoal, o que torna precária qualquer avaliação da evolução do emprego público no Estado durante aquele longo período em que pontificaram os denominados “governo dos coronéis”. Todavia, os dados orçamentários que relatam os dispêndios com pessoal, em suas diversas rubricas, ao longo do período, já indicam um persistente e crescente processo de elevação das despesas do Estado com o funcionalismo, processo este incompatível com a trajetória da capacidade financeira do Tesouro Estadual, com as restrições fiscais da União (a partir de 1985) e com o fim da “frente do endividamento” (a partir da crise da dívida externa em 1983), que até então haviam funcionado como elementos financiadores dos déficits orçamentários do Estado.

Em 1986, último ano da gestão “coronelista”¹⁰, as despesas de pessoal conjunta da **administração direta** (Pessoal Civil, Militar, pensionistas e inativos) e da **administração indireta** (transferências operacionais e subvenções econômicas) alcançaram a cifra de 243,8 bilhões (a preços médios de 1991), cerca de 25,13% superior aos gastos totais com pessoal do ano anterior (1985) e 45,38% acima dos mesmos gastos em 1982 (Ver tabela IX). Esse dispêndio extremamente elevado consumiu cerca de 87,16% da receita corrente líquida do Tesouro e cerca de 140,18% da arrecadação do ICM, a qual, diga-se de passagem, encontrava-se em nível anormalmente alto devido ao conhecido efeito Tanzi provocado pelo plano cruzado sobre a base tributária do ICM.

¹⁰ A rigor, o Governo Gonzaga Mota consistiu na continuidade do modelo coronelista, dado que, neste período, observou-se uma intensificação de práticas clientelistas e um incremento desmesurado no gastos de custeios (sobretudo em pessoal), aumentando, cada vez mais, a dependência financeira do Tesouro estadual com relação a recursos de terceiros.

TABELA IX
ESTADO DO CEARÁ: GASTO COM PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, 1982-1991

em Cr\$ milhões constantes

DISCRIMINAÇÃO	1982			1983			1984			1985			1986			1987			1988			1989			1990			1991	
	VALOR	%	ÍNDICE	VALOR	%																								
I. Adm. Direta	118.371	67,49	100	114.720	72,20	97	89.706	55,38	76	147.744	69,48	125	185.629	66,35	157	169.125	64,45	143	148.359	39,60	125	153.558	47,66	130	159.640	39,67	135	142.477	37,11
I.1. Transf. a Pessoas	23.684	13,50	100	20.146	12,68	85	17.361	10,72	73	28.342	13,31	119	34.002	12,15	144	31.910	12,08	134	31.910	8,52	135	31.616	9,81	133	36.995	9,19	156	33.572	8,74
II. Adm Indireta	49.379	28,15	100	35.499	22,34	72	38.517	23,78	78	47.153	22,18	95	58.240	20,82	118	59.134	21,61	115	59.134	15,79	120	58.256	18,08	118	47.012	11,68	95	31.409	8,18
III TOTAL	167.750	95,64	100	150.219	94,54	90	128.223	79,16	76	194.897	91,66	116	243.869	87,16	145	180.269	86,06	135	180.269	55,39	107	185.174	65,73	110	196.635	51,36	117	176.049	46,29
IV. Rec. Corrente Líquida	175.389	100,00	100	158.894	100,00	91	161.988	100,00	92	212.634	100,00	121	279.783	100,00	160	374.604	100,00	150	374.604	100,00	214	322.228	100,00	184	402.396	100,00	229	383.992	100,00

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - Balanço Geral do Estado, diversos números; ELABORAÇÃO: O Autor

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV, coluna 2, a preços médios de 1991.

Diante de um quadro de tamanho descalabro gerencial, a administração Tasso Jereissati teve de adotar medidas drásticas na área de pessoal para conter a sangria no fluxo de caixa. Todavia, a situação era ainda mais grave devido ao enorme “passivo salarial” então existente (os salários dos servidores encontravam-se com até 3 meses de atraso), o que forçou o Governo a estabelecer um cronograma para a quitação dessa obrigação ainda no primeiro semestre de 1987.

Simultaneamente, porém, foram postas em prática providências gerenciais para restabelecer o controle sobre os gastos de pessoal e eliminar as iníquas e vexatórias acumulações de cargo. Dos aproximadamente 148.000 cheques-salário emitidos no final de 1986, a reforma administrativa e as medidas “moralizadoras” (exoneração de servidores, demissões de funcionários ilegalmente contratados, suspensão de contratos e corte de servidores “fantasmas”) conseguiram reduzir, ainda no primeiro semestre de 1987, para 120.952, uma redução de -18,27%¹¹.

A reorganização do órgão central de recursos humanos (Secretaria de Administração - SEAD) e o levantamento cadastral semestral dos servidores (talvez o primeiro na história administrativa do Estado) permitiram aprofundar o corte nos desperdícios e nas ilegalidades existentes na folha de pagamento do funcionalismo e maximizar a redução nas despesas com pessoal. Assim, em 1987, os dispêndios a título de pessoal

¹¹ Ver, a propósito, Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado. Ano 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992.

tiveram um decréscimo real médio de -7,40%, sendo que, na administração direta, o decremento chegou a -8,89% (Ver tabela IX). Com isso, e apesar da quitação do referido “passivo salarial”, as despesas com pessoal situaram-se em 86,0%, em 1987, relativamente às receitas correntes líquidas, percentual ligeiramente abaixo do inédito patamar alcançado em 1986.

A estratégia de ajustamento das despesas de pessoal aos níveis requeridos pelo equilíbrio das contas públicas exigiu um persistente esforço de contenção dos reajustes salariais do funcionalismo, adequando-se a correção dos proventos às efetivas possibilidades do Tesouro e desindexando-os, ao menos temporariamente, da inflação passada. Assim, em 1987, o gasto com pessoal foi reduzido em -7,40% comparado ao ano anterior, enquanto as receitas correntes líquidas declinaram em proporção bem menor -6,21%. Essa redução nas despesas com pessoal pode ser explicada pelo corte de acumulações ilícitas e exonerações de servidores públicos em situação irregular. Nas administrações direta e indireta, o decréscimo desses gastos foi de -8,89% e -2,63%, respectivamente.

No ano seguinte, houve uma redução ainda maior dos gastos de pessoal da administração direta -12,28% comparada com a redução verificada na despesa total com pessoal, que foi apenas -8,12%. Essa divergência se explica pelo acréscimo real ocorrido no gasto com pessoal da administração indireta, em torno de +4,28%. O resultado alcançado na contenção das despesas totais de pessoal proporcionou uma economia, nessa rubrica, de Cr\$ 18,3 bilhões (a preços médios de 1991, equivalentes a US\$ 44,9 milhões).

No terceiro ano do ajuste fiscal, a despesas total de pessoal apresentou um pequeno incremento real de +2,08%,

devido principalmente a um aumento real verificado nos gastos com pessoal da administração direta de +3,5%, visto que as despesas da administração indireta com o funcionalismo caíram cerca de -1,48% em termos reais. Ademais, cabe mencionar que a adoção de uma política salarial para os servidores baseada na semestralidade e, no final do ano, na bimestralidade, propiciou uma proteção parcial face à aceleração registrada em 1989. Com efeito o índice de reajuste da folha de pessoal naquele ano de +1.029,9%¹² situou-se bem aquém da inflação média de +1.320,0% medida pelo IGP-DI-FGV, determinando uma perda real média de -22%, sendo de -32,78% para o servidor de nível superior. Com relação ao quantitativo, houve uma redução de 6.141 servidores (-5,26%) comparativamente ao número existente no final de 1988.

No ano subsequente, observou-se um recuo nas despesas totais de pessoal de -2,36%, resultado de uma redução de -2,72% do quadro global de pessoal e de uma expressiva queda nos gastos com pessoal da administração indireta de -19,30%. A reintensificação da austeridade fiscal, nesse ano, levou a que a parcela dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas se reduzisse drasticamente, tendo passado de 65,73% em 1989 para 51,36% em 1990, (ver tabela IX). Esse resultado demonstrou um empenho do Governo do Ceará em “progressivamente aumentar a poupança governamental para investir nas áreas prioritárias”¹³.

Finalmente, no último ano analisado (1991), os princípios de austeridade fiscal, que foram marca registrada do Governo Tasso Jereissati, parecem ter assumido um rigor ainda maior, visto que as despesas correntes totais sofreram

¹² Ver, a propósito, Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa. ano 1990, págs. 17 e 36.

¹³ Ver a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa. Ano 1991, pág. 38.

decréscimo real de -10,51% sendo de -15,86% no caso das despesas totais de pessoal. Com tais cortes, a participação das despesas com funcionalismo declinou para a inédita marca de apenas 45,29% das receitas correntes líquidas. Ademais, cabe referir que essa expressiva queda ocorrida nas despesas do Estado foi coerente com o discurso do novo mandatário de “não gastar mais do que arrecadar” em face da redução real concomitantemente observada nas receitas correntes do Tesouro (-3,94%), mercê, sobretudo, do forte decréscimo então verificado nas transferências da União.

Em uma perspectiva abrangente, o ajuste realizado pelo setor público do Ceará no lado das despesas de pessoal pode ser considerado de enormes proporções, visto que no período como um todo (1987-91), referidas despesas registraram decréscimo real de -23,00%, tendo para tal contribuído o corte no número de servidores (-11,36%) e o declínio nos salários reais médios de (-18,45%), determinado pela desindexação da política de correção da remuneração dos servidores com relação à inflação passada, em sintonia com as efetivas disponibilidades do Tesouro¹⁴.

Por último, no tocante às **despesas de custeio da máquina** (exclusive pessoal), os resultados observados na execução orçamentaria durante o período do ajuste fiscal apontam (à exceção de 1987 e de 1990) para um crescimento acentuado nos dispêndios a título de aquisição de material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos. Na verdade, essa rubrica saltou de Cr\$ 14,6 bilhões em 1986, cerca de 4,12%

¹⁴ Evidentemente, a compressão salarial imposta aos servidores estaduais foi salutar para os cofres públicos, porém, gerou disfunções gerenciais devido à resistência formal e informal do funcionalismo à erosão de seu poder aquisitivo e à perda de bons funcionários, além da desmotivação profissional, cujas conseqüências diretas e indiretas precisam ser devidamente avaliadas.

das despesas correntes naquele ano para 7,56%, em 1988, e 11,20% em 1989. Ao longo do período (1985-91), as despesas com a manutenção da administração pública cresceram à taxa média anual de +16,90%, percentual inferior ao ritmo de incremento observado na evolução das receitas correntes líquidas (+17,9%) no mesmo intervalo de tempo.

A explicação para esse aparente paradoxo (austeridade fiscal x expansão acelerada do custeio) pode ser atribuída à opção política dos novos gestores públicos em utilizar mais intensamente os serviços de terceiros (locadoras de mão-de-obra, consultoria externa, etc) no funcionamento da administração pública, seguindo a tendência geral, ou em curso no setor privado, de “terceirizar” atividades-meio e tarefas específicas no cotidiano das organizações.

A propósito, as informações orçamentárias disponíveis a título da evolução da rubrica “serviços de terceiros e encargos” dão conta de um incremento consideravelmente elevado nessas despesas, as quais passaram de Cr\$ 10,9 bilhões em 1986 para Cr\$ 18,7 bilhões em 1988 e 25,8 bilhões em 1989.

No geral, o custeio (exclusive pessoal) apresentou sensível elevação durante o período de ajuste fiscal, tendo passado de 5,23% em 1986 para 8,05% em 1991 relativamente às receitas correntes líquidas. Isso se deveu não apenas ao processo aparente de “terceirização” então observado, como também à esperada na elevação de gastos de manutenção dos órgãos públicos, que resulta necessariamente do aumento nos investimentos de infra-estrutura básica e ampliação da prestação de serviços públicos.

Em função do exposto, pode-se finalizar esta seção concluindo que o ajuste no lado de despesas, realizado pelo

governo Tasso Jereissati e intensificado pelo Governo Ciro Gomes, foi plenamente coroado de êxito, visto que as despesas correntes, exclusive transferências a municípios e encargos da dívida pública sofreram expressivos cortes, situando-se, em 1991, no patamar de Cr\$ 223,3 bilhões (a preços médios de 1991), cerca de 16,39% abaixo do montante registrado em 1986 (ano imediatamente anterior ao ajuste) (ver tabela X).

Em termos relativos (comparado às receitas correntes líquidas), as despesas correntes líquidas, definidas como despesas correntes exclusive transferências municipais e encargos financeiros da dívida pública, “despencaram” do percentual médio de 98,7% no biênio 1985-86 para a confortável marca de 58,19% em 1991, (ver tabela X). Assim, enquanto no biênio 1985-86 sobrava apenas 1,3% da receita corrente líquida após deduzidas as despesas correntes líquidas exclusive encargos da dívida (o que representa a despesa operacional do governo estadual) para aplicação na amortização da dívida e nos investimentos, em 1991, de cerca de Cr\$ 100,00 liquidamente arrecadados, cerca de Cr\$ 41,81 ficavam livres para honrar o serviço da dívida (juros mais amortizações) e/ou para financiar investimentos. Portanto, essa relação, ao exprimir a taxa de poupança bruta do governo, indica de modo inequívoco que o governo do Ceará, ao longo do ajuste, havia conseguido gerar poupança em conta corrente e, com isso, alcançar uma situação fiscal capaz de financiar autonomamente (com recursos próprios) a maior parte de suas despesas de investimento¹⁵.

¹⁵ A diferença entre as receitas correntes líquidas e as despesas correntes líquidas (exclusive encargos da dívida) é idêntica, conceitualmente, à poupança bruta do governo em conta corrente. Se deduzirmos desse resultado as amortizações da dívida, obtemos o conceito de poupança líquida para investir. Nesse caso, a poupança do Governo do Ceará, em conta corrente teria atingido algo em torno de 35% das receitas correntes líquidas.

TABELA X
RECEITAS CORRENTES LIQUIDAS, DESPESAS CORRENTES LÍQUIDA
E POUPANÇA BRUTA EM CONTA CORRENTE, 1979-1991

em milhões constantes (*)

DISCRIMINAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(1) - Receitas Correntes Líquidas	112.277	128.369	156.784	175.389	158.894	161.988	212.634	279.783	262.412	374.604	322.228	402.396	383.922
(2) - Despesas Correntes	143.623	168.499	184.360	238.116	223.821	180.178	286.214	354.414	538.355	303.932	331.281	342.600	306.616
(3) - Transferências a Municípios	19.466	22.222	3.048	24.535	24.316	24.316	27.997	38.413	34.690	28.703	44.004	56.778	57.143
(4) - Encargos da Dívida Interna e Externa	4.546	11.741	20.637	32.486	36.979	12.506	41.617	48.784	204.717	23.774	23.698	59.807	26.074
(5) - Despesas Correntes Líquidas (2)-(3)-(4)	119.611	134.336	160.675	181.095	164.258	143.356	216.600	267.217	298.948	251.455	263.579	226.015	223.399
(6) - Poupança Bruta em Conta Correntes % (5/2-1) X 100	-6,53	-4,65	-2,48	-3,25	-3,38	+11,5	-1,87	+4,49	-13,92	+32,87	+18,20	+43,83	+41,66

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - Balanço Geral do Estado do Ceará - diversos números

ELABORAÇÃO: IPLANCE

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

V- CONCLUSÃO

Durante grande parte de sua história administrativa republicana, o Governo do Estado do Ceará foi gerenciado de forma patrimonialista por uma elite política incapaz de separar a esfera privada da esfera pública e de formular um projeto político efetivamente consistente e abrangente de desenvolvimento do Estado.

O clientelismo, o empreguismo e a displicência com a aplicação dos recursos públicos compunham os instrumentos de que se valiam as elites dirigentes, que se alternavam no poder, para consolidar suas posições na distribuição dos favores oficiais e garantir sua permanência no jogo político.

Com o regime militar, o sistema de poder local passou por transformações que alteraram os esquemas usuais de sucessão, substituindo-os, a princípio, pelos governadores “interventores” ou “biônicos”. Os mandatários passaram a ser escolhidos pelo poder central, recaindo a escolha sobre homens de confiança, em especial oficiais militares, que compunham o círculo de amizade e de interesse da elite dirigente em nível federal.

círculo de amizade e de interesse da elite dirigente em nível federal.

O Governo do Ceará, no quadriênio março/83 a março/87, foi marcado pela deterioração crescente dos indicadores de gestão financeira, pela inadimplência do Estado face a credores e fornecedores e pela exacerbação de práticas clientelistas voltada para angariar o apoio político ao mandatário então rompido com o “triunvirato dos coronéis”¹⁶.

Financiar seus próprios investimentos não tinha sido prática comum nas gestões governamentais que antecederam ao Governo Tasso Jereissati, já que as mesmas eram estruturadas em políticas imediatistas e omissas quanto ao desenvolvimento auto-sustentado. Sobre isso vale destacar que, a partir do segundo ano do ajuste fiscal (1988), o Governo passou a financiar seus investimentos graças à reforma administrativa implementada, no ano anterior, que havia racionalizado os gastos de custeio, possibilitando ao Tesouro estadual financiar programas de investimentos em infra-estrutura econômica e social e de fomento aos setores produtivos.

Portanto, pode-se concluir que o ajuste fiscal iniciado no Governo Tasso Jereissati e continuado no Governo Ciro Gomes teve sucesso em recuperar a poupança bruta em conta corrente, que passou de -1,87% das receitas correntes líquidas, em 1987, para +41,66% em 1991 ou, em outras palavras, significou a elevação da margem de poupança real de Cr\$ 3,9 bilhões (negativos), em 1985, para Cr\$ 160,5 bilhões em 1991. Esse crescimento da poupança favoreceu a capacidade de endividamento do Tesouro estadual. Além disso, o saneamento

¹⁶ O então Governador, Gonzaga Mota, rompeu o acordo político com os Coronéis Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, o que havia viabilizado a sua eleição direta em novembro de 1982.

possibilitou um crescimento expressivo no Estado, conforme pode ser visto pela variação relativa do PIB do Ceará no PIB do Brasil, que passou de 1,60% em 1987 para 2,2% em 1991, representando um crescimento de +37,5% no período.

Em que pese, porém, aos inequívocos avanços alcançados pelos esforços dos Governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes no que concerne à gestão dos recursos públicos, alguns pontos desfavoráveis ainda persistem e merecem uma reflexão mais profunda (que extrapola o escopo deste “paper”), a saber os efeitos colaterais do ajuste fiscal e da reforma na administração pública sobre os recursos humanos que trabalham para o Governo.

A observação isenta e objetiva do funcionamento do serviço público estadual revela que a contenção na remuneração dos servidores, providência indispensável para sanear as finanças do Estado, gerou e mantém uma postura de desmotivação funcional, o que aparentemente tem levado à perda de bons quadros e à deterioração da eficácia operacional da administração, com repercussões presumivelmente adversas sobre a própria eficiência e efetividade das ações de Governo.

No tocante à questão acima referida, torna-se recomendável que o Governo redimencie a estrutura administrativa do Estado quanto aos objetivos planejados e estructure uma nova política de pessoal a fim de tornar a administração pública estadual cada vez mais eficiente e compatível com o elevado nível já atingido pela gestão financeira do Governo.

6. BIBLIOGRAFIA

IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará. Aspectos Globais e Setoriais da Economia Cearense: Evolução e Perspectivas, 1995.

IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará. A experiência cearense de ajuste fiscal, 1993.

IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará. Indicadores Econômicos do Ceará, 1994.

Gazeta Mercantil. Balanço Anual do Ceará 1995/1996, 1995.