

M  
CATIVO

# AJUSTE FISCAL E REFORMA DO ESTADO: O CASO DO ESTADO DO CEARÁ, 1987 a 1991

BCME - BIBLIOTECA

T339.522  
B761a  
T

N.Cham. T339.522 B761a T  
Autor: Botelho, Demartone  
Título: Ajuste fiscal e reforma do



00601829 Ac. 15014  
UFCE - BCME

BCME

CATIVO

## AJUSTE FISCAL E REFORMA DO ESTADO:

O CASO DO ESTADO DO CEARÁ, 1987 a 1991

*Autoria: Demartone Coelho Botelho*

UFC/BU/ BCME 26 Mai 1997

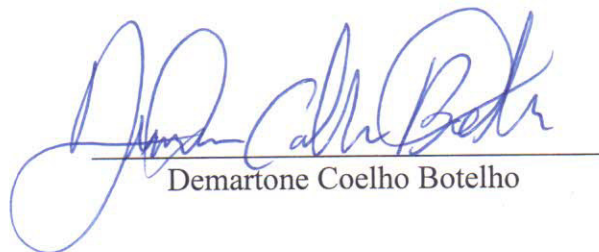


R601829 Ajuste fiscal e reforma do Estado :  
C347175


**AJUSTE FISCAL E REFORMA DO ESTADO:  
O CASO DO ESTADO DO CEARÁ, 1987 a 1991.**

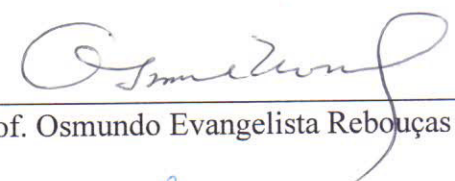
Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Economia - CAEN como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em economia outorgado pela Universidade Federal do Ceará e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca central da referida Universidade.

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

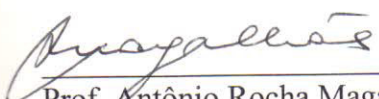
  
Demartone Coelho Botelho

Dissertação aprovada em 17/08/94.

  
Prof. Jair do Amaral Filho - Orientador

  
Prof. Osmundo Evangelista Rebouças

  
Prof. Pedro Sisnando Leite

  
Prof. Antônio Rocha Magalhães

BCME - BIBLIOTECA

## AGRADECIMENTOS

Desejo expressar aqui a minha gratidão para com várias pessoas e instituições sem as quais este trabalho não teria sido possível.

Sou particularmente grato a meu orientador Prof. Jair do Amaral Filho que leu e discutiu os textos da dissertação e despertou o meu interesse pela abordagem adotada. Ao longo do período da elaboração, beneficiei-me de suas inúmeras críticas e sugestões.

Gostaria de agradecer a significativa contribuição recebida da Universidade Federal do Ceará, especialmente o apoio prestado pelo pró-reitor de planejamento, Prof. Pedro Sisnando Leite.

Além disso, gostaria de frisar que as discussões "filosóficas" realizadas com meu pai, Caio Lóssio Botelho, e o incentivo da minha tia, Teresinha Lóssio, foram bastante importantes para a realização deste estudo.

Ademais, desejo registrar a inestimável e valiosa contribuição de um grande amigo, Dr. José Nelson Bessa Maia, Diretor Técnico do IPLANCE, sem o que, o presente trabalho não teria alcançado o êxito pretendido. Além do mais, gostaria de agradecer o apoio logístico e de informação dado pelo Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE) nas pessoas do seu presidente, Dr. Antônio Cláudio Ferreira Lima, demais dirigentes e todo o corpo técnico dessa Instituição.

Não posso deixar de mencionar a enorme paciência da Reijane, minha esposa, que foi decisiva para a consecução deste trabalho.

Adicionalmente, desejo expressar meu agradecimento ao José de Paula Filho que realizou com muita eficiência a digitação da versão final da tese.

Por último, gostaria de externar a todas as pessoas e entidades o meu sincero reconhecimento pelo apoio recebido, restando dizer que os erros que porventura permaneçam são de minha inteira responsabilidade.

## APRESENTAÇÃO

Desde meados da década de 80, a economia brasileira vem se debatendo em meio a um processo inflacionário acelerado, aparentemente imune às inúmeras tentativas de estabilização. Dentre as causas desse processo destaca-se a grave crise fiscal do setor público nacional em praticamente todas as suas esferas e quadrantes do País.

➤ O ajuste fiscal estrutural tem sido sempre recomendado pelos mais diversos analistas econômicos em todo o mundo como a solução para a situação crítica das finanças públicas e pré-condição indispensável para estabilizar a moeda. No Brasil, vários programas de ajustamento macroeconômico foram experimentados pelos três últimos governos da União, tendo, porém, fracassado por causa da falta de efetiva disposição política e/ou de apoio parlamentar para levá-los a termo.

Em função desse interesse destacado e do ensejo das discussões em torno da formulação de um novo paradigma de regulação da economia brasileira, pode-se afirmar que a análise minuciosa da experiência cearense de ajuste fiscal em sua abordagem econômico-financeira se justifica plenamente como tema de investigação.

De fato, o novo paradigma de Estado, para a atual realidade da economia brasileira vem a ser, ao que tudo indica, um Estado fiscalmente ajustado, com poupança positiva e expressiva em conta corrente, indutor do crescimento econômico e da melhoria das condições de vida da população.

No tocante a esse novo paradigma de Estado, vale salientar a necessidade de integrar conceitos oriundos tanto da macroeconomia convencional para unidades subnacionais de governo e da visão multidisciplinar de Estado, com vistas a alcançar uma compreensão a mais abrangente possível do processo de ajuste fiscal e de reforma da gestão do Estado tal como ocorrido no Governo do Estado do Ceará.

Além do mais, é importante conhecer com profundidade e extensão as ações postas em práticas pelo Governo do Estado que permitiram realizar uma mudança substancial no padrão de gestão governamental, e na superação do patrimonialismo que por tanto tempo imperou na administração pública desse Estado.

Considerando, pois, a relevância do tema e a oportunidade por que passa a Nação no sentido de racionalizar a gestão da coisa pública, pode-se facilmente concluir como é justificável procurar-se entender, compreender e contextualizar o "modus operandi" pelo qual o projeto das mudanças em prol de um Ceará melhor, a cargo da social democracia brasileira, vem concretamente atuando no Estado do Ceará.

Assim, considerando o mérito do tema, o modelo cearense de ajuste fiscal precisa ser melhor estudado e mais amplamente divulgado a fim de que possa, pelos seus acertos, servir de inspiração para tentativas similares em outras entidades governamentais e, pelos seus eventuais erros, para orientar melhor aqueles governantes comprometidos com a melhoria da gestão pública, com a aplicação correta dos recursos tributários e com a otimização das ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social de seus cidadãos.

## RESUMO

Este trabalho analisa o processo de ajuste fiscal e de reforma do Estado implementado pelo Governo do Ceará no período de 1987-1991. A abordagem da macroeconomia convencional é utilizada para explicar o conceito de ajuste fiscal com ênfase em uma função estabilizadora do Governo e nos impactos sobre a renda em unidades subnacionais de governo em um contexto de federalismo fiscal.

Para a reforma do Estado, o paradigma adotado é o da abordagem teórica da social democracia brasileira que defende um Estado fiscalmente ajustado, com poupança em conta corrente e com capacidade de investir e intervir na promoção do crescimento econômico e na melhoria das condições de vida da população. A avaliação dos resultados financeiros do processo de ajuste e dos impactos da reforma do Estado sobre áreas prioritárias da ação pública revelam que a experiência do Governo do Ceará foi, no geral, bem-sucedida e realizada em conformidade com o receituário reformista da social democracia em sua versão nacional.

## RESUMEN

Este trabajo analiza el proceso de ajustamiento fiscal llevado a cabo por el Gobierno de Ceará en el periodo de 1987- 1991. El enfoque de la macroeconomía convencional es utilizado para explicar el concepto de ajustamiento fiscal dando énfasis a la función estabilizadora del Gobierno dentro de un marco de federalismo fiscal.

Para la reforma del estado, el paradigma adoptado es el del enfoque teórico de la social democracia brasileña que defiende un Estado fiscalmente ajustado, con ahorro en la cuenta corriente y con capacidad de invertir e intervenir en la promoción del crecimiento económico y en la mejoría de las condiciones de vida de la población. La evaluación de los resultados financieros del proceso de ajustamiento y de los impactos de la reforma del estado sobre áreas prioritarias de la acción pública muestran que la experiencia del Gobierno de Ceará fué, en general, satisfactoria y realizada de acuerdo con los preceptos reformistas de la social democracia en su versión nacional.

## SUMMARY

This work analyses the fiscal adjustment process and the state reform such as implemented by the state government of Ceará over the period 1987-91. The standard macroeconomics approach is then used to explain the fiscal adjustment concept with emphasis in the government stabilizing function as well as the adjustment effect on income on subnational units of government in a fiscal federalism framework.

For state reform, the theoretical approach used is the social-democrat paradigm which supports a fiscally adjusted state, with current account savings and that is capable of investing and promoting economic growth and upgrading people's well-being. The financial results assessment of the adjustment process and state reform effects on some major areas of public action shows that the Brazilian state government of Ceará experience has been generally successful and accomplished in accordance with the Brazilian version of social-democrat reform prescription.

## RIASSUNTO

Questo lavoro analizza il processo di aggiustaggio fiscale e di riforma dello stato, compiuto dal Governo del Ceará, dal 1987 al 1991. L'abbordaggio alla Macroeconomia convenzionale è utilizzato per spiegare il concetto di aggiustaggio fiscale con enfasi in una funzione stabilizzatrice del Governo e nei impatti sulla rendita nelle unità sottonazionali di governo in un contesto di federalismo fiscale.

Per la riforma dello stato, il paradigma adottato è quello dell'abbordaggio teorico della sociale democrazia brasiliana che difende uno stato fiscalmente aggiustato, con risparmio un conto corrente e con capacità di investire e intervenire alla promozione della crescita economica e nel miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. La valutazione dei risultati finanziari del processo di aggiustaggio e dei impatti della riforma dello stato sulle aree prioritarie della azione pubblica rivelano che la esperienza del Governo del Ceará, nel generale, ebbe buon risultato ed è stata realizzata in conformità con il ricettario riformistico della sociale democrazia, nella sua versione nazionale.

## ZUSAMNEUFASSUNG

Die vorliegende Arbeit analysiert die Steueraufsicht und die staatliche Reform, die die Landesregierung von Ceará in dem Zeitabschnitt von 1987-1991 eingeführt hat. Um die Steueraufsicht zu erklären, wird den konventionellen makroökonomischen Approach benutzt, den die Stabilitätsfunktion dieser Regierung und die finanzielle Wirkung seiner Politik in einem Landstaat, im Kontext des Steuerföderalismus, emphatisiert.

Die staatliche Reform hat die Sozialdemokratie als Paradigma, das eine Steueraufsicht der Staat - mit Sparsamkeit im Kontokorrent, Aufnahmefähigkeit von Kapitalanlage, Einführung des ökonomischen Wachstums und Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung - verteidigt. Die Bewertung der finanziellen Ergebnisse dieser Steueraufsichtprozedur und der Wirkungen dieser staatlichen Reform auf vordringlichen Gebieten der öffentlichen Aktion zeigt, daß die Erfahrung der Landesregierung von Ceará im allgemeinen erfolgreich gewesen ist und daß sie gleichlautend mit dem reformistischen Rezeptbuch der Sozialdemokratie, in seiner brasilianischen Version, gemacht wird.

## HAJIMENI...

KONO HOOKOKUSYO WA 1987 NEN KARA 1991 NEN MADENO AIDANI, CEARA-SYUU SEIFU DE JISSI SARETA ZAISEI SAIKEN TO GYOOSEI KAIKAKU NO PROCESS WO BUNSEKI SITA MONODESU.

DENTOOTEKI NA MACRO KEIZAIGAKUTEKI APPROACH NIYORI, BRASIL RENPOO SEIFU ZAISEI WO HAIKEINI, SYUUSEIFU NO FUKUKOKKATEKI TANI TOSITENO "ZAISEISYUUSI NO IMPACT TO ANTEIKA KINOO" NI JUUTEN WO OITE, ZAISEI SAIKEN CONCEPT GA SETUMEI SARETE IMASU.

CEARA-SYUU KAIKAKUNO TAMENI TORARETA PARADIGME (KIHAN) WA BRASIL NO SYAKAIMINSYU SYUGUITEKI RIRON APPROACH DEARI, KORENIYORI SYUU NO ZAISEI KINKOO GA MAMORARE, TOOZAYOKIN NO TYOTIKU OYOBI TOOSI TO KAINYUU NI YOTTE, KEIZAI SEITYOO SOKUSI TO SYUUMIN NO SEIKATU JOOKEN GA JITUGEN SITA TO IEMASU

KOKONI HOOKOKU SARETEIRU KOOTEKI KATUDOO NO YUUSEN BUNYA DENO ZAISEI SAIKEN KEKKA TO GYOOSEI KAIKAKU NO IMPACT NO HYOOKA WA ITIGAI NI EBA CEARA-SYUU NO KEIKEN GA, KOKKA LEVEL NO SYAKAIMINSYUSYUGITEKI ZAISEI KAIKAKU NI ATEHAMARI, UMAKU HIKITUGARE JITUGEN DEKIRUTO YUUKOTO WO AKIRAKANI SURUMONOTO OMOIMASU.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Receita própria do tesouro estadual 1979-1986.....	11
Tabela 02 - Execução orçamentária do tesouro estadual 1979-1991 .....	12
Tabela 03 - Investimentos da administração direta e indireta 1979-1991 .....	16
Tabela 05 - Dívida fundada total 1979-1991 .....	19
Tabela 06 - Capacidade de endividamento do tesouro estadual 1979-1991 .....	20
Tabela 07 - Gasto com pessoal da administração direta e indireta 1982-1991 .....	64
Tabela 08 - Desempenho das receitas públicas 1985-1991 .....	66
Tabela 09 - Produto interno bruto do Ceará 1987-1991 .....	69
Tabela 10 - Participação na arrecadação nacional de ICM/ICMS 1980-1991 .....	70
Tabela 11 - Receita tributária do tesouro nacional 1985-1991 .....	72
Tabela 12 - Quantitativo global de servidores públicos 1983-1991 .....	75
Tabela 13 - Evolução da remuneração real média do funcionário estadual, categorias, atividade de nível superior e atividade de nível médio 1983-1991 <sup>177</sup>	
Tabela 14 - Receita própria do tesouro estadual 1985-1991 .....	78
Tabela 15 - Gasto de custeio, serviços de terceiros e encargos 1979-1991 .....	79
Tabela 16 - Poupança bruta em conta corrente 1979-1991 .....	81
Tabela 17 - Taxa de investimento global do setor público estadual 1985-1991 .....	98
Tabela 18 - Balanço de entradas e saídas de recursos 1987-1991 .....	99
Tabela 19 - Participação dos gastos com pessoal na renda interna do Estado 1985-1991.....	103
Tabela 20 - Estimativa do valor da transformação industrial (VTI) da indústria de transformação cearense 1985-1991 .....	105
Tabela 21 - Variação do VTI - 1985-1991 .....	106
Tabela 22 - Arrecadação do setor secundário estadual 1985-1991 .....	110
Tabela 23 - Exportações cearense 1979-1991 .....	112
Tabela 24 - Desempenho da agricultura cearense 1979-1991 .....	116
Tabela 25 - Execução orçamentária: despesa por função - (1980-1991).....	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AUMEF - Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza  
BANDECE - Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.  
BEC - Banco do Estado do Ceará S.A.  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará  
CDI - Companhia de Desenvolvimento Industrial  
CEDAP - Companhia de Desenvolvimento Agrário e Pesca  
CEMINAS - Companhia de Mineração  
CEPA - Comissão Estadual de Planejamento Agrícola  
CEPESCA - Ceará Pesca S.A.  
CIC - Centro Industrial do Ceará  
CODEC - Companhia de Desenvolvimento do Ceará  
CODITUR - Companhia de Desenvolvimento Industrial e Turístico do Ceará  
CODAGRO - Companhia de Desenvolvimento Agropecuário  
COELCE - Companhia Energética do Ceará  
CPFCEP - Comissão de Programação Financeira e Crédito Público  
DAER - Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens  
DERT - Departamento de Estradas de Rodagens e Transportes  
DORPE - Departamento de Orçamento Público e das Estatais  
ECETEL - Empresa Cearense de Telecomunicações  
EMCETUR - Empresa Cearense de Turismo  
FAS - Fundação de Ação Social  
FDC - Fundo de Desenvolvimento do Ceará  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FUSESCE - Fundação de Serviços Sociais do Ceará  
FUSEC - Fundação de Saúde do Estado do Ceará  
GTZ - Agência Alemã de Cooperação  
HEMOCE - Homocentro do Ceará  
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social  
IC - Imposto Sobre Serviços de Comunicação  
ICM - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias  
ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
INEINF - Instituto de Estatística e de Informática  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados  
IPLANCE - Fundação Instituto de Planejamento do Ceará  
IT - Imposto Sobre Serviços de Transporte

IT - Investimentos Totais (despesas de capital exclusive amortizações)  
IUCEG - Imposto Único Sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos Gasosos  
IUE - Imposto Único Sobre Energia Elétrica  
IUM - Imposto Único Sobre Minerais  
JICA - Agência Japonesa de Cooperação Internacional  
KFW - Instituição de Crédito para a Reconstrução (Alemanha)  
M.I.T - Instituto de Tecnologia de Massachusetts  
MPR - Margem de Poupança Real  
NTCA - Fundação Núcleo de Tecnologia de Couros, Calçados e Afins  
OECF - Fundo de Cooperação Econômica Ultramarina (Japão)  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEA - População Economicamente Ativa  
PCG - Programa de Compras Governamentais  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLAMEG - Plano de Metas Governamentais  
PLANED - Plano Estadual de Desenvolvimento  
PROAFA - Fundação de Assistência a Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza  
RLI - Receita Líquida para Investir  
RLR - Receita Líquida Real  
SEAD - Secretaria de Administração do Estado do Ceará  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEDURB - Superintendência de Desenvolvimento Urbano do Ceará  
SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará  
SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente  
SEP - Sistema Estadual de Planejamento  
SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará  
SEPROCE - Serviço de Processamento de Dados do Ceará  
SETECO - Secretaria de Transportes, Energia, Comunicações e Obras  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIC - Sistema Integrado de Contabilidade  
SOSP - Secretaria de Obras e Serviços Públicos  
SUDEC - Superintendência de Desenvolvimento do Ceará  
SUDS - Sistema Único e Descentralizado de Saúde  
SUTERCE - Superintendência de Transportes Intermunicipais e Terminais Rodoviários  
TRD - Taxa de Juros Referencial Diária  
VTI - Valor da Transformação Industrial

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

## LISTA DE TABELAS

## LISTA DE SIGLAS

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 1979-1986</b> .....	7
2.1. <b>A evolução das finanças públicas no Estado do Ceará</b> .....	8
2.1.1. II plano de metas governamentais (II PLAMEG 1979-1983).....	8 X
2.1.2. A execução orçamentária no lado da receita: 1979-1982 .....	9
2.1.3. A execução orçamentária no lado da despesa: 1979-1982.....	15
2.1.4. Acapacidade de investimento do tesouro estadual: 1979-1982 .....	18
2.2. <b>Plano estadual de desenvolvimento: PLANED</b> .....	21
2.2.1. A execução orçamentária no lado da receita: 1983-1986 .....	22
2.2.2. A execução orçamentária no lado da despesa: 1983-1986.....	24
2.2.3. A capacidade de investimento do tesouro estadual: 1983-1986 .....	25
2.3. <b>O papel dos sistemas de planejamento e controle na administração pública estadual</b> .....	27
2.3.1. O planejamento na administração pública estadual .....	27
2.3.2. O controle na administração pública estadual.....	29
<b>3. O AJUSTE FISCAL E A REFORMA DO ESTADO EM ECONOMIAS MENOS DESENVOLVIDAS: O REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	32
3.1. <b>O Conceito de ajuste fiscal na macroeconomia convencional</b> .....	33
3.1.1. Introdução .....	33
3.1.2. A função estabilizadora do governo em um contexto de ajuste fiscal .....	34
3.1.2.1. A política fiscal e a determinação da renda .....	35
3.1.2.2. A política monetária e a determinação da renda .....	37
3.1.2.3. Os impactos do ajuste fiscal sobre a renda.....	40

<b>3.2. Os limites do ajuste fiscal em unidades subnacionais de governo .....</b>	<b>44</b>
3.2.1. O modelo do federalismo fiscal .....	44
3.2.2. As limitações da política econômica em subunidades de governo .....	47
3.2.3. Os impactos do ajuste fiscal sobre a macroeconomia local .....	49
<b>3.3. O ajuste fiscal e a reforma do Estado: uma abordagem multidisciplinar .....</b>	<b>51</b>
3.3.1. A abordagem clássica .....	51
3.3.2. A abordagem marxista .....	52
3.3.3. A abordagem keynesiana .....	53
3.3.4. A abordagem neoclássica .....	54
3.3.5. A abordagem da autonomia relativa do Estado .....	56
3.3.6. A abordagem da social democracia .....	58
3.3.7. O partido da social democracia brasileira (PSDB) e a social democracia .....	59
3.3.8. A social democracia e o projeto dos jovens empresários no Ceará .....	60 X
<b>4. A EXPERIÊNCIA DE AJUSTE FISCAL E DE REFORMA DO ESTADO NO CEARÁ NO PERÍODO 1987-1991 .....</b>	<b>62 X</b>
4.1. O papel do projeto político das mudanças .....	62
4.2. O processo de saneamento das finanças .....	62
4.2.1. O ajuste do lado da receita .....	62
4.2.2. O ajuste do lado da despesa .....	73
4.2.3. A ênfase na recuperação na capacidade de investir .....	80
4.3. A reforma administrativa e a modernização da gestão .....	83
4.3.1. A administração pública estadual herdada em março de 1987 .....	83
4.3.2. A reforma administrativa e a modernização da gestão estadual .....	85
<b>5. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS E DOS IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO AJUSTE FISCAL E DE REFORMA DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 1987-1991 .....</b>	<b>94</b>
5.1. Avaliação dos resultados relativos ao resgate da credibilidade financeira .....	94
5.2. Avaliação dos impactos sobre a economia estadual .....	100
5.2.1. Repercussões do ajuste fiscal sobre a economia estadual .....	100
5.2.2. Impacto do ajuste fiscal sobre o setor industrial cearense .....	104
5.2.3. Impacto do ajuste fiscal sobre a agricultura .....	113
5.3. Avaliação dos impactos sobre o bem-estar social no Estado do Ceará .....	119 X
5.3.1 - Impacto do ajuste fiscal sobre a educação .....	119
5.3.2 - Impacto do ajuste fiscal sobre a saúde pública .....	121

<b>6. CONCLUSÕES .....</b>	<b>123</b>
<b>7. APÊNDICE .....</b>	<b>130</b>
<b>7.1. ENTREVISTAS REALIZADAS .....</b>	<b>130</b>
<b>7.2. INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS SOBRE O ORÇAMENTO ESTADUAL .....</b>	<b>131</b>
<b>7.3. LEGISLAÇÃO REFERENTE À REFORMA DO ESTADO.....</b>	<b>136</b>
<b>8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....</b>	<b>138</b>

# 1. INTRODUÇÃO

O modelo brasileiro de desenvolvimento, conservador e concentrador de renda, fortemente baseado no protecionismo e no endividamento externo passou por uma grave crise a partir do início dos anos 80. De fato, em função da ocorrência da crise da dívida externa, as fontes de financiamento se esvaziaram, levando a uma diminuição substancial na capacidade de investimento do setor público. Dessa maneira, o Governo central recorreu ao endividamento interno com o propósito de possibilitar a realização dos investimentos no mesmo patamar que eram efetivados antes da deflagração dessa crise.

Desse modo, a poupança pública em conta corrente do Estado brasileiro diminuiu significativamente, tornando-se desprezível a partir de meados dos anos 80. Diante disso ocorreu um aumento na dívida pública, sobretudo da dívida interna, como forma de sustentar os investimentos governamentais, o que contribuiu, via aumento dos encargos financeiros, para desestruturar as finanças públicas e, assim, provocar a expansão inflacionária. Por seu turno, esta elevação da taxa de inflação inviabilizou a manutenção do nível de investimentos que predominava até o final da década de 70, o que resultou na diminuição da taxa de formação bruta de capital fixo no País.

A crise fiscal do Estado brasileiro que se tornou presente pode ser caracterizada mediante a identificação dos seguintes fatores: déficit público, dívida pública (interna e externa) excessivamente grande, incapacidade progressiva de endividamento, poupança pública negativa ou virtualmente nula e a perda de credibilidade dos dirigentes públicos, Pereira (1992, p. 19).

Logo, a fim de reverter essa tendência desfavorável que se descortinava perante a economia brasileira, o Governo federal deveria ter efetivado um rigoroso e apropriado programa de ajuste fiscal e de reforma do Estado com o objetivo de criar condições para implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico. Entretanto, não obstante o aprofundamento contínuo da crise fiscal do Estado brasileiro, o Governo federal não logrou realizar um efetivo saneamento das contas públicas. Urge, portanto, que o Governo do Brasil estabeleça um novo paradigma de regulação do Estado, de modo que o mesmo seja saneado, disponha de poupança positiva e expressiva em conta corrente a fim de que seja operacionalmente flexível e dinâmico na formulação de políticas públicas, bem como voltado essencialmente para a promoção do bem-estar social e para o planejamento do desenvolvimento da economia, da ciência e da tecnologia, Pereira (1992, p. 141). Portanto, pode-se afirmar que, ao que tudo indica, somente um Estado forte e saneado é capaz de assumir um novo papel estratégico no desenvolvimento da economia brasileira.

Além do mais, convém ressaltar que, a partir do final da década de 70, a poupança pública do Estado brasileiro diminuiu substancialmente, enquanto que os investimentos governamentais permaneceram em níveis bastantes elevados em relação à capacidade de investimento do setor público. Além disso, vale salientar que a carga tributária do Governo federal sofreu uma redução bastante expressiva. Ademais, os subsídios governamentais aumentaram significativamente, o que veio a agravar ainda mais a frágil situação do Tesouro nacional. Portanto, percebe-se que a resultante desse processo de desregramento financeiro e gerencial só poderia ser o esgotamento da capacidade de investir do Governo brasileiro, o que de fato contribuiu para a estagnação ou recessão da economia brasileira.

No tocante especificamente ao Estado do Ceará, a desarticulação, em nível local, do modelo de desenvolvimento conservador e concentrador de renda baseado no endividamento externo se tornou presente sobretudo a partir da crise da dívida externa em 1982. De fato, em decorrência do agravamento da

crise fiscal da União em função, principalmente, da problemática da dívida externa, o Estado do Ceará perdeu duas fontes adicionais de recursos extremamente importantes: as transferências a fundo perdido e os créditos interno e externo.

Por outro lado, é importante destacar que, de forma mais grave do que o Governo federal, o Estado do Ceará se caracterizou por uma gestão pública marcada, essencialmente, pela falta de profissionalismo, sem qualquer preocupação com a capacidade de investimento e de endividamento a longo prazo. Realmente, o Estado "coronelistas" agravou bem mais a delicada e frágil situação do Tesouro estadual, dado que, ao longo de vários governos, o empreguismo, a inexistência de uma política de pessoal baseada no mérito, a manipulação política nos cargos de direção, a carência de um moderno sistema de controle interno nas áreas de pessoal, material, patrimônio, organização & métodos, finanças, contabilidade e planejamento, além do gerenciamento ineficaz e ineficiente dos recursos público levaram o Tesouro estadual a uma situação de virtual falência.

De fato, o Estado "coronelistas", conforme destaca Paulino (1992, p. 41), se fundamenta "sobretudo em um compromisso, numa troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra". Desse modo, o Estado coronelista apresenta uma relação dicotômica com a sua bases de sustentação, visto que à medida que este se fortalece, enfraquece o poder dos coronéis. Dessa maneira, como era de esperar, o Estado "coronelistas" estava assentado na contramão da modernidade, do profissionalismo e do desenvolvimento sustentado, visto que a administração pública era gerenciada de forma irresponsável, desregrada e irracional sob a ótica weberiana.

Ademais, segundo destaca Bursztyn, o Estado "coronelistas" está alicerçado no paternalismo, dado que "o paternalismo funciona como instrumento essencial para o esquema de legitimação dos coronéis. Em primeiro lugar porque apresenta-se como um mecanismo eficaz na consolidação das relações de dependência que subordinam os trabalhadores aos caciques locais, tanto em nível econômico (via endividamentos externos resultantes do sistema de adiantamento que historicamente funcionava como financiamentos à pequena produção) como social (via relações de compadrio, que unem, de forma subordinada, minifundiários e latifundiários). Em segundo lugar, e como decorrência lógica, essa dependência irá refletir-se no nível político, onde os poderes locais sempre lograram impor sua vontade, desde a época colonial - quando possuíam prerrogativas de justiça e militar - passando pelo império - quando eram nomeados coronéis da Guarda Nacional -, até o período republicano - quando a forma de subordinação do trabalho ao capital no campo permite a emergência do voto de cabresto e dos currais eleitorais" Bursztyn (1984, p. 20).

Como decorrência do paternalismo, pode-se afirmar que o Estado "coronelistas" estruturado em relações clientelistas, levou à hipertrofia da administração pública estadual de uma forma desordenada, conduzindo, com isso, o Governo do Estado a uma situação de virtual paralisia e contribuindo para a crise fiscal. Com efeito, o Estado clientelista, segundo Bobbio, está assentado em "uma relação entre sujeitos de status diversos que se urde à margem, mas na órbita da comunidade familiar" Bobbio et al (1983, p. 177), ou melhor, o clientelismo se fundamenta em relações pessoais de laços quase familiares. O clientelismo levou à desarticulação das possíveis medidas racionalizadoras na gestão pública do Estado do Ceará tentadas ao longo de vários governos. Isso, porque, o clientelismo impede o desenvolvimento de uma administração profissional baseada, principalmente, no sistema do mérito e na qualificação do servidor. Portanto, em função da ocorrência de práticas clientelistas e paternalistas, a administração pública estadual encontrava-se em uma situação de virtual descontrole.

Na realidade, em função do modelo político adotado até então no Estado do Ceará, a administração pública estadual perdeu a real capacidade de pôr em prática uma política de desenvolvimento pautada no profissionalismo, na eficácia, na eficiência e na efetividade das ações governamentais. Ao contrário disso, os cargos de direção da administração direta e indireta, na sua maioria, eram preenchidos segundo critérios estritamente políticos, inviabilizando, assim, a eventual adoção de medidas racionalizadoras na gestão pública. Urgia, portanto, que a administração estadual partisse para um novo estilo de gestão governamental, visto que o modelo havia se esgotado face à ocorrência da referida crise fiscal da União, o que desestruturou a continuidade do modelo patrimonialista de gestão pública no Governo do Estado do Ceará.

A fim de reorganizar, racionalizar e modernizar a administração pública estadual, o Governo do Estado deveria ter efetivado uma transformação sistêmica desde o início da crise. Entretanto, diferentemente do esperado, o ajuste fiscal e a reforma do Estado não foram postos em curso no início da primeira metade da década de 80, senão, somente depois da eleição do industrial Tasso Jereissati ao Governo do Estado, em 1986. Com efeito, somente a partir da gestão Tasso Jereissati, é que a administração pública estadual passou por uma mudança substancial, o que contribuiu para recuperar a capacidade de investimento e de endividamento do Governo do Estado, bem como para lançar as bases para a expansão da economia e melhoria das condições de vida da população cearense.

No momento, pode-se afirmar que, em função do bem-sucedido ajuste fiscal e da reforma implementada na administração estadual, o Estado do Ceará vem ocupando uma posição de destaque no cenário nacional, visto que, nos últimos anos (após o ajuste fiscal), o PIB do Ceará vem crescendo a uma taxa média bem superior à expansão do PIB nacional. De fato, atualmente, a taxa de investimento do setor público estadual cearense figura entre as maiores taxas de inversões governamentais no Brasil, Veja (1983, p. 88). Com isso, pode-se argumentar que o Governo do Estado do Ceará vem contribuindo, de forma importante para o crescimento da base econômica do Estado e a melhoria do padrão de vida da população cearense.

Diante do exposto, trona-se relevante investigar como foi realizada essa substancial mudança qualitativa na gestão pública estadual. Para tal, a descrição e a análise do processo de execução dessa expressiva transformação serão delineadas nos próximos capítulos.

Assim, no capítulo 2 serão descritos os padrões de gestão dos Governos Virgílio Távora e Gonzaga Mota imediatamente anteriores ao ajuste fiscal. Além do mais, nesse capítulo será mostrado o agravamento da crise fiscal do Governo estadual em termos da capacidade de geração de poupança pública em conta corrente e no tocante à capacidade de endividamento do Estado do Ceará. Desse modo, no referido capítulo será apresentado, com certo detalhe, de que forma foi gerenciado o Tesouro estadual, bem como se buscará especificar os importantes avanços observados nos Sistemas Estaduais de Planejamento (SEP), de Contabilidade (SIC) e de Programação Financeira e Crédito Público (CPFPC).

No que diz respeito ao capítulo 3, em que se coloca o referencial teórico, será discutido o processo de ajuste fiscal em um modelo macroeconômico convencional, com ênfase em unidades subnacionais de governo, além de apresentada uma resenha multidisciplinar sobre o Estado, iniciando com a abordagem da economia política clássica até a proposta social-democrata, a qual, aparentemente, teria servido de justificativa teórica e doutrinária para implementação do ajuste fiscal e da reforma do Estado do Ceará.

Desse modo, será explicitado nesse capítulo que, em condições de crise fiscal, o novo paradigma de regulação para uma economia do tipo não desenvolvida deverá se basear num Estado saneado, com poupança em conta corrente e intervindo fortemente na economia para promover o crescimento da renda e a melhoria do padrão de vida da população. Conforme destaca Bresser Pereira (1993) "o Estado depois de saneado, fiscalmente ajustado, deverá assumir novas e importantes funções coordenativas, não apenas no campo social e do meio ambiente, mas também no campo tecnológico e de comércio exterior, além de continuar a realizar os principais investimentos na infra-estrutura" Pereira (1993, p. 48).

Ainda segundo Bresser Pereira (1993) "a suposição de que é suficiente estabilizar e reduzir a intervenção estatal para que o crescimento naturalmente ocorra é falsa. Apesar de as reformas liberalizantes estimularem a coordenação do mercado e melhorarem a alocação de recursos, o ato de tornar o sistema econômico mais eficiente não basta para gerar o crescimento. Se se deseja que o crescimento seja retomado, é necessário combater a crise fiscal, mas principalmente recuperar a capacidade do Estado de realizar poupança pública" Pereira (1993, p. 48). Portanto, pode-se afirmar que o ajuste fiscal implementado pelo Estado do Ceará se coaduna com o paradigma social-democrata brasileiro de desenvolvimento.

No capítulo 4, será descrito com relativa profundidade e abrangência os processos de ajuste fiscal e de reforma do Estado tal como ocorridos no Estado do Ceará no período 1987-91. Nesse capítulo serão mostradas quais foram as medidas concretas postas em práticas pelo Governo do Estado para possibilitar uma mudança qualitativa na gestão pública da administração estadual.

Ainda no capítulo 4, serão explicitadas quais foram as medidas efetivadas pelo Governo do Estado para o incremento expressivo observado na receita tributária, principalmente no recolhimento da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICM/ICMS, bem como na elevação substancial verificada na receita patrimonial. Além do mais, serão delineadas as medidas postas em curso pelo Governo do Estado com o propósito de diminuir as despesas correntes, sobretudo, no que se refere à despesa de pessoal da administração direta e indireta do Estado do Ceará.

Além do mais, no referido capítulo serão explicitados os passos tomados pelo Governo estadual para restabelecer a capacidade de investimento e de endividamento do Tesouro estadual, ou seja, procurar-se-á mostrar como o Governo do Estado do Ceará recuperou a poupança pública em conta corrente. Por outro lado, serão apresentadas as principais medidas administrativas baixadas nas áreas de pessoal, material, patrimônio, finanças, contabilidade, arrecadação, tributação, dívida ativa, fiscalização, planejamento, controle e modernização administrativa com o propósito de aumentar as receitas correntes, diminuir as despesas de custeio, recuperar a poupança pública e efetivar uma nova gestão de administração governamental.

No que tange ao capítulo 5, serão expostos os resultados e avaliados os impactos do ajuste fiscal e da reforma do Estado sobre algumas áreas selecionadas da ação pública, especificamente sobre a indústria, principalmente a Indústria de transformação, a Agricultura, nas culturas tradicionais, a Educação, no ensino de 1º e 2º graus, e a educação de um modo geral, e a Saúde Pública, sobretudo no tocante às condições de vida da população infantil.

Por fim, à guisa de conclusão, no capítulo 6 serão exibidas as principais descobertas ao longo da investigação do processo de saneamento financeiro e da modernização da gestão pública do Estado do

Ceará, bem como serão delineadas as possíveis sugestões para o aprimoramento da administração estadual com a finalidade de capacitar, ainda mais, o Governo do Estado para a sua missão fundamental que deve ser a promoção do crescimento econômico e a melhoria do bem-estar da sociedade cearense.

De resto, é importante destacar que o Estado do Ceará vem pondo em prática um novo modelo de gestão pública assentado, sobretudo, na parcimônia, no profissionalismo, no planejamento estratégico e na busca da modernidade. Com efeito, conforme bem destaca Bessa Maia "o ajuste estrutural das finanças públicas no Ceará viabilizado por esse modelo foi bem-sucedido, trouxe repercussões favoráveis para a economia estadual e contribuiu para reversão do quadro de estagnação e de falta de perspectivas que caracterizava o Estado na primeira metade da década de 80" Maia (1993, p. 30).

De tudo exposto, pode-se afirmar que, em função do êxito do processo de ajuste fiscal e da reforma do Estado, a economia cearense vem passando por um processo de mudança qualitativa, visto que o Governo do Estado recuperou a capacidade de investimento e, desta forma, vem contribuindo para a expansão da renda conjuntamente com a melhoria das condições de vida da população. Entretanto, é importante destacar que, não obstante os avanços efetivados, conforme se tentará mostrar, muita coisa ainda tem de ser realizada. De todo modo, pode-se afirmar que, nos últimos anos, a administração pública no Estado do Ceará vem sofrendo uma mudança substancial, sem precedentes nas gestões governamentais anteriores a 1987. Entender, analisar e apreender essa expressiva transformação sistêmica será o objetivo central desta tese ao longo de seus capítulos.

A pesquisa levada a cabo para a elaboração desta tese assumiu ao mesmo tempo contornos descritivos e explicativos à medida que visou a desenvolver conceitos e idéias para esclarecer um tema até então ainda inexplorado na literatura econômica; descrever as características do fenômeno e estabelecer relações causais entre as variáveis relevantes e, finalmente, identificar fatores que teriam contribuído de alguma forma para a ocorrência desse fenômeno.

Seguindo a ordem de complexidade acima apresentada, no delineamento da pesquisa foram realizados exaustivos levantamentos bibliográfico e documental junto a órgãos públicos estaduais especialmente selecionados nas áreas de finanças, planejamento e administração, a fim de reunir elementos e subsídios que permitissem efetuar a análise da evolução das finanças públicas no Estado, não apenas no período das duas gestões governamentais anteriores ao processo de ajuste fiscal, mas durante a própria execução do referido ajuste.

Adicionalmente, foram buscados documentos e estudos, de alguma forma relacionados com o tema, elaborados por entidades públicas, privadas ou acadêmicas de modo a complementar as informações necessárias à consecução da pesquisa. Desse modo, foram obtidos dados qualitativos sobre o assunto por meio de técnicas de interrogação baseadas em entrevistas diretas e abertas com técnicos e dirigentes que mantêm ou ocuparam posições de destaque no executivo estadual durante a fase do ajuste fiscal e/ou no período recente. Os depoimentos colhidos nas áreas de recursos humanos, controle interno, orçamento, planejamento e finanças foram extremamente úteis para esclarecer certos hiatos de informação ou dúvidas surgidas ao longo do processo de investigação devido a eventuais incompatibilidades nos dados quantitativos levantados.

Além do mais, foi feita uma crítica rigorosa das informações de natureza econômica, administrativa e financeiro-orçamentária originárias de diversas fontes a fim de assegurar e permitir não

Além do mais, foi feita uma crítica rigorosa das informações de natureza econômica, administrativa e financeiro-orçamentária originárias de diversas fontes a fim de assegurar e permitir não apenas uma análise objetiva e abrangente do processo de ajuste fiscal, mas também uma avaliação isenta e equilibrada de alguns de seus prováveis impactos sobre a economia estadual.

De resto, no tocante ao marco teórico multidisciplinar, foi elaborada uma discussão sobre o conceito de ajuste fiscal, inclusive em unidades subnacionais de governo, à luz da macroeconomia convencional, além de uma extensa resenha teórica sobre o papel do Estado, desde a concepção clássica da teoria econômica até a análise mais recente da social-democracia.

## 2. A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 1979-1986

A gestão da administração pública estadual no Ceará, no período 1979-86, se caracterizara por uma gerência inadequada no tocante à utilização racional dos escassos recursos do Tesouro estadual. Não obstante, nas administrações Virgílio Távora (1979-82) e Gonzaga Mota (1983-86), o sistema de planejamento da administração pública estadual ter evoluído com a implantação da conta única e do sistema integrado de contabilidade, além da comissão de programação financeira, no referido período, as finanças públicas não foram gerenciadas de forma eficiente e eficaz, sendo a sua gestão incapaz de promover o fortalecimento da máquina administrativa e do Estado, e, conseqüentemente, recuperar a capacidade de poupança do Governo estadual.

Vários foram os motivos que impediram a realização do idealizado no II Plano de Metas Governamentais (II PLAMEG) e no Plano Estadual de Desenvolvimento (PLANED). Dentre esses impedimentos, destacam-se alguns, aqui considerados, mais relevantes: práticas clientelísticas na máquina administrativa; a arrecadação tributária estadual insuficiente para financiar os elevados níveis de despesas de custeio (principalmente) e de investimento; diminuição nas transferências constitucionais e negociadas; esvaziamento dos chamados recursos a fundo perdido; esgotamento da capacidade de endividamento do Tesouro estadual em contrair operações de crédito interno e externo; crescimento demasiado na folha de pessoal da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; elevação exagerada do quantitativo de servidores públicos estaduais; expansão descontrolada no serviço da dívida fundada total; disfunções gerenciais ocorridas no sistema estadual de planejamento e controle e estrutura organizacional administrativa inadequada para a elaboração, a execução, o acompanhamento e o controle dos programas e projetos governamentais.

Por outro lado, é importante frisar que fatores condicionantes, exógenos à administração pública estadual, também contribuíram para que o ideal de desenvolvimento não fosse realizado. A propósito, convém destacar que a adversidade climática e a ideologia nitidamente patrimonialista, clientelista e fisiológica das elites dominantes concorreram para entrar os esforços governamentais direcionados à promoção do desenvolvimento econômico.

Face aos inúmeros e graves problemas com que se deparavam os Governos de Virgílio Távora e Gonzaga Mota, a reforma do Estado e as transformações nas estruturas administrativas e políticas seriam o único caminho para se criarem as condições necessárias ao saneamento financeiro do Tesouro estadual, propiciando, conseqüentemente, a recuperação da capacidade de investimento do Governo estadual e, por conseguinte, a retomada do desenvolvimento econômico. Portanto, somente um Estado eficiente, do ponto de vista financeiro e econômico, e não patrimonialista e fisiológico do ponto de vista político, é que teria condições de se habilitar para promover o crescimento e o bem-estar da sociedade cearense.

Entretanto, a estrutura administrativa do Estado não fora redimensionada a fim de tornar o setor público estadual eficiente e eficaz, visto que os Governos Virgílio Távora e Gonzaga Mota não se esforçaram por modernizar a gestão, a fim de torná-la qualificada para enfrentar a nova realidade porque passava a economia brasileira com o fim do "milagre" econômico e o esvaziamento das fontes até então generosas de financiamento dos gastos públicos. Urgia, por fim, que a austeridade, a moralização e a modernização fossem os alicerces do Estado hodierno e saneado, de modo a viabilizar a superação do secular subdesenvolvimento do Estado.

## 2.1 A evolução das finanças públicas no Estado do Ceará

### 2.1.1 - II plano de metas governamentais: II PLAMEG 1979-83

O segundo plano de metas governamentais do Governo Virgílio Távora para o quinquênio 1979-83 consistia em um ambicioso plano de desenvolvimento através do qual eram identificadas as carências e potencialidades dos recursos naturais; dos setores primário, secundário e terciário; dos transportes; energia e comunicações; educação, saúde e nutrição; saneamento; habitação etc a fim de elevar o nível de renda e melhorar o bem-estar social.

De acordo com a visão gerencial do então Governador Virgílio Távora, esse plano representava uma programação financeira operacional que atendia aos modernos princípios de planejamento, evitando a "improvisação, dispersão e desperdício no emprego dos recursos públicos" Ceará (1979 II, p. 7).

O II PLAMEG foi elaborado a partir de estudos realizados conjuntamente pelas secretarias de Estado e a sociedade civil e tinha os seguintes objetivos básicos: favorecer a expansão e modernização agrícolas, intensificar o processo de industrialização, acelerar a pesquisa e a exploração dos recursos minerais, diversificar a estrutura econômica do Estado, assegurar a implementação de infra-estrutura básica, promover e apoiar programas de bem-estar social, capacitar recursos humanos para a expansão econômica, reduzir os desequilíbrios inter-regionais no Estado e garantir apoio às atividades geradoras de emprego.

A fim de atingir tais objetivos básicos, o Governo procurou aumentar a eficiência financeira mediante a criação da denominada conta única e o aperfeiçoamento do sistema estadual de planejamento por meio de um "acompanhamento rigoroso do cronograma da execução física e financeira de todas as atividades..., desdobramento de todos os programas em projetos operacionais e possam ser incrementadas as receitas próprias do Estado para financiamento do plano" Ceará (1979 II, p. 22).

O total do programa de investimento do II plano de metas correspondia a Cr\$ 1.654,1 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 4.046,9 milhões). Deste montante, 3,26% destinavam-se ao programa de formação e aproveitamento de recursos hídricos, 24,96% a outros programas ligados ao setor agropecuário (produção vegetal, promoção e extensão rural), 26,58% à infra-estrutura econômica (transportes e sistema viário, energia e comunicações), 38,85% à infra-estrutura social (educação, cultura, desportos, saúde e nutrição, saneamento, habitação, assistência e promoção social) e 6,34% a outros programas (promoção a exportações, ciência e tecnologia, justiça e segurança pública).

Do montante global do programa de inversões do II PLAMEG, conforme mencionado, que equivalia a Cr\$ 1.654,1 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 4.046,9 milhões), fora planejada a seguinte distribuição temporal dos recursos: 17,8% para 1979; 17,2% para 1980; 19,4% para 1981; 20,8% para 1982; 24,8% para 1983, Ceará (1979 II, p. 207).

Ademais, vale destacar que o II PLAMEG acabou se tornando uma virtual peça de ficção contábil, dado que as metas ambiciosas ali contidas não foram respaldadas em uma programação realista quanto às fontes de financiamento das inversões, seja com relação aos recursos próprios, seja no que tange às transferências federais e às operações de crédito.

## 2.1.2 - A execução orçamentária no lado da receita: 1987-1982

O modelo conservador e concentrador de renda assentado no clientelismo, empreguismo e transferências federais gratuitas chegara ao esgotamento no início da década de 80. Entretanto, tudo indica que o Governo Virgílio Távora continuara apegado à política do dinheiro "fácil" proveniente do Tesouro Nacional, ou seja, "em virtude da necessidade de atender ao crescimento inevitável da despesa, o Governo procurou capacitar-se a haurir recursos extraordinários, quando possível a fundo perdido, ao mesmo tempo em que aprimorou a estrutura arrecadadora estadual" Ceará (1980 m, p. 12).

A necessidade de financiamento do Governo estadual (operações de crédito menos amortizações menos superávit orçamentário) no período 1979-82, elevou-se em 185,88% em termos reais, tendo passado de Cr\$ 23,3 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 57,0 milhões), em 1979, para Cr\$ 66,7 bilhões em 1982 (US\$ 163,18 milhões). Por outro lado, a receita própria (receitas correntes menos transferências correntes) cresceu apenas 22,50% em termos reais para o período citado, indicando assim a necessidade imperiosa da realização de um amplo reordenamento nas contas públicas do Governo estadual.

A propósito, a deterioração da execução orçamentária no tocante à necessidade de financiamento ocorreu em consequência da modesta elevação verificada na receita própria no quadriênio 1979-82, enquanto que o gasto total de pessoal (administração direta, transferências a pensionistas e inativos, transferências operacionais e subvenções econômicas) subiu 55,67%, saindo de Cr\$ 107,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 263,49 milhões), em 1979, para Cr\$ 167,7 bilhões em 1982 (US\$ 410,29 milhões). Além do mais, o serviço da dívida fundada total (interna e externa) se expandiu para um patamar extremamente significativo, em torno de 343,78%, ou melhor, os juros e as amortizações da dívida fundada total que, em 1979, se situaram em Cr\$ 8,2 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 20,06 milhões) subiram para Cr\$ 136,5 bilhões (US\$ 333,96 milhões) em 1982.

Conforme se percebe, o incremento do déficit orçamentário ano a ano não permitiu ao Governo Virgílio Távora fortalecer as finanças públicas estaduais, apesar dos esforços voltados para esse objetivo como a criação do sistema de cheque salário, a implementação da chamada conta única, Ceará (1980 m, p. 44) e a instituição do sistema integrado de contabilidade (SIC), Ceará (1980 m, p. 42). Entretanto, em que pese aos indícios e às intenções declaradas de racionalização e controle da gestão pública, o Governo Virgílio Távora não se conscientizou da urgente necessidade de realizar um efetivo reordenamento nas contas públicas e reformar o modelo de gestão fortemente dependente de recursos de terceiros e a fundo perdido.

No referido período, as transferências correntes (constitucionais e negociadas) que representavam, em média, 25% das receitas correntes, aumentaram 175,33% em termos reais, porém, não ultrapassaram o montante de Cr\$ 61,5 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 150,46 milhões), ou seja, não foram além de 34,72% das receitas correntes ou a 28,42% da receita orçamentária. Por conseguinte, apesar desse expressivo crescimento verificado nas transferências correntes, o montante das transferências constitucionais e negociadas não superaram a 20,19% do valor orçado no II PLAMEG (ver tabela 1).

Afora as transferências correntes, outra fonte de recursos de terceiros constituem as transferências de capital que, no período citado, sofreram redução ano a ano, até chegar à irrisória quantia de Cr\$ 5,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 14,43 milhões), em 1982. Além do mais, as operações de crédito diminuíram ao longo do período implicando em decréscimo de 47,37% em termos reais. Logo,

as receitas de capital foram reduzidas em 21,63% em termos reais, passando de Cr\$ 56,6 bilhões (US\$ 138,4 milhões), em 1979, para 44,3 bilhões em 1982 (US\$ 108,3 milhões).

Ademais, a receita tributária, ao longo do Governo Virgílio Távora, apresentou as seguintes taxas de crescimento real em relação ao ano anterior: 11,28% em 1980, -2,53% em 1981 e 10,69% em 1982. Esse desempenho decorreu sobretudo da evolução do ICM (imposto sobre circulação de mercadorias), cuja receita acusou variação de 11,17% em 1980, -2,53% em 1981 e 10,69% em 1982, (ver tabela 2). Nesse particular, merece destacar que, diferentemente do verificado nos Balanços Gerais do Estado, as Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa para os anos de 1981 a 1983 informaram "equivocadamente" que a receita tributária teria crescido 33,00%, 20,00% e 22,00%, respectivamente(1).

Por outro lado, observa-se no período citado, que, enquanto a folha de pessoal elevou-se em 55,67%, em termos reais, saindo de Cr\$ 107,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 263,49 milhões), em 1979, para 167,7 bilhões em 1982 (US\$ 410,29 milhões), o serviço da dívida fundada total (juros e encargos das dívidas interna e externa) cresceu 343,78%, passando de Cr\$ 8,2 bilhões (US\$ 20,06 milhões), em 1979, para Cr\$ 36,5 bilhões em 1982 (US\$ 89,30 milhões). Além do mais, a receita tributária, que correspondia, em média, a 70,18% das receitas correntes, apresentou incremento de apenas 20,06% para o referido quadriênio. Este modesto crescimento foi resultante da reduzida elevação do ICM, que se expandiu em torno de 20,17% (ver tabela 1).

No tocante à receita patrimonial, praticamente inexistente na gestão Virgílio Távora, os dados indicam que a mesma não ultrapassou, em média, a 1,75% das receitas correntes durante o período 1979-82, o que refletia a insuficiência de caixa para aplicar os saldos financeiros decorrentes da execução orçamentária.

A receita própria que, no início da administração Virgílio Távora, representava, em média, 80,86% das receitas correntes, caiu para 65,27% em 1982, expressando um decréscimo de 19,28%, ou seja, a parcela de recursos de terceiros nos gastos correntes aumentou significativamente, levando o Tesouro estadual a uma maior vulnerabilidade quanto à capacidade de investir e honrar seus compromissos. A receita própria, no referido período, que representava, em média, 74% das receitas correntes, subiu apenas 22,50% em termos reais, passando de Cr\$ 106,5 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 260,56 milhões), em 1979, para Cr\$ 130,5 bilhões em 1982 (US\$ 319,28 milhões), (ver tabela 1).

Com relação à receita orçamentária (esta compreende toda receita arrecadada pelo Tesouro estadual, bem como transferências federais, operações de crédito e recursos recolhidos pelo órgãos da administração indireta), a receita própria, que correspondia, em média, a 50,80% daquela, diminuiu sua participação ao longo do período, ou melhor, a receita própria que representava 56,55% da receita orçamentária, em 1979, passou para 53,42%, em 1982, indicando, conseqüentemente, uma redução de 5,53% no quadriênio.

(1) Ver Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa. Ano 1981, pp. 11; ano 1982, pp. 45; ano 1983, pp. 45 e Balanço Geral do Estado, anos 1980, 1981 e 1982.

TABELA 1  
ESTADO DO CEARÁ  
RECEITA PRÓPRIA E RECURSOS A FUNDO PERDIDO,  
1979-1986

Cr\$ milhões constantes(\*)

A N O	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	79 - 82 MÉDIA	83 - 86 MÉDIA	VARIACÃO			
											79 - 82 % MÉDIA REAL RECEITAS CORRENTES	83 - 86 % MÉDIA REAL RECEITAS CORRENTES		
DISCRIMINAÇÃO														
I. Receita Tributária	102.489	114.048	111.167	123.051	108.564	116.673	134.357	178.578	112.689	134.543	70,18	58,08	20,06	58,08
II. ICM	99.114	110.716	107.914	119.109	106.237	114.837	131.855	174.311	109.213	131.810	68,01	56,90	20,17	56,90
III. Receita Patrimonial	502	3.416	4.024	3.367	2.167	3.820	6.391	1.238	2.760	3.404	1,72	1,47	570,72	42,87
IV. Receita Própria	106.532	121.146	119.945	130.499	113.239	123.507	143.261	190.558	119.530	142.641	74,44	61,58	22,50	68,20
V. Transf. Correntes	25.211	29.645	39.887	69.424	68.239	62.797	97.370	127.638	41.042	89.011	25,56	38,42	175,37	87,05
VI. Rceitas Correntes	131.743	150.791	159.832	199.923	181.478	186.304	240.631	318.196	160.572	231.602	100,00	100,00	51,75	75,34
VII. Receita Orçamentária	188.356	268.939	239.632	244.289	185.000	200.537	222.707	333.618	---	---	---	---	---	---
VIII. Receita a fundo perdido	N.D.	37.482	27.762	35.921	91.744	32.480	40.575	48.550	---	---	---	---	---	---
IX. IV/VI	80,86	80,34	75,04	65,27	62,40	66,29	59,54	59,89	---	---	---	---	---	---
X. IV/VII	56,55	45,05	50,05	53,42	61,21	61,59	54,53	57,12	---	---	---	---	---	---
XI. VIII/IV	---	39,94	23,15	27,53	81,02	26,30	28,32	25,48	---	---	---	---	---	---

FONTE: Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa, diversos números.

Balço Geral do Estado, diversos números.

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

ELABORAÇÃO: O Autor.

ESPECIFICAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>I - RECEITAS CORRENTES</b>	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
1.3 IMC/MS	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	107.536,923	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
<b>II - RECEITAS DE CAPITAL</b>	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	72.963,070	47.366,433	38.414,111	1.823,451	13.116,994	21.144,715	14.245,231	89.338,696	90.316,088	49.582,429	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	621,345	0,000	612,192
<b>III - RECEITA ORÇAMENTÁRIA</b>	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	415.851,253	506.932,979	467.567,036
<b>IV - DESPESAS CORRENTES</b>	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	303.932,563	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	78.337,579	80.769,133	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	27.868,161	38.413,555	34.696,023	28.703,260	44.004,391	56.778,358	57.143,359
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	250,983	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
<b>V - DESPESAS DE CAPITAL</b>	64.365,658	85.909,189	60.198,384	38.512,740	10.185,848	18.726,336	40.139,183	103.184,031	99.084,417	166.914,260	134.992,146	141.853,328	127.937,941
5.1 Investimentos	10.681,130	12.856,399	7.788,779	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	3.047,776	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
<b>VI - DESPESA ORÇAMENTÁRIA</b>	208.017,089	254.408,888	244.558,425	276.629,215	234.007,695	198.904,538	328.353,384	457.598,114	637.450,221	470.846,843	466.274,026	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)	(123.960,507)	(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
<b>VII - NECESS. DE FINANCIAMENTO</b>	23.342,312	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)
<b>VIII - RECEITA EFETIVA (**)</b>	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
<b>IX - NEC. FINANC./REC. EFETIVA</b>	12,39	27,20	25,56	32,41	27,24	4,72	34,63	39,42	85,44	3,93	7,34	(4,39)	(2,86)

FONTE: Secretaria da Fazenda; Balanço Geral do Estado, Diversos Números; ELABORAÇÃO: O Autor

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

(\*) a preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DIFGV.

(\*\*) receita efetiva = receita orçamentária menos oper. crédito

Por outro lado, as receitas correntes, que responderam em média no período por 68,24% da receita orçamentária, se elevaram em 51,75% ao longo da administração Virgílio Távora, passando de Cr\$ 131,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 322,2 milhões), em 1979, para Cr\$ 199,9 bilhões em 1982 (US\$ 489,0 milhões). Entretanto, apesar deste razoável incremento, quase na mesma proporção do aumento da folha de pessoal, que cresceu 55,67% em relação ao período citado, o serviço da dívida fundada total expandiu-se em 343,78%, ou seja, os encargos e amortizações da dívida fundada interna e externa aumentaram, em termos relativos, mais de seis vezes e meia o incremento verificado nas receitas correntes (ver tabela 1).

A análise entre os resultados e as intenções declaradas pelo II PLAMEG revelou a enorme distância entre o discurso e a prática do Governo. Isso pode ser facilmente visualizado quando se compara o montante de inversões programado no II Plano de Metas Governamentais, para o período da gestão Virgílio Távora, com o que fora realmente investido. Assim, de acordo com o orçado no referido plano, os investimentos totais (despesas de capital exclusive amortizações) deveriam situar-se em torno de Cr\$ 1.243,3 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 3.041,8 milhões), Ceará (1979 II, p. 207), no período 1979-82, porém, na realidade, os investimentos totais, ao longo daquela administração, permaneceram ao redor de Cr\$ 232,9 bilhões (US\$ 569,8 milhões), ou seja, os investimentos totais corresponderam a apenas 18,7% do planejado no II PLAMEG para o referido quadriênio (ver tabela 3).

Em função do exposto, é fácil perceber que a administração Virgílio Távora, no tocante ao desempenho financeiro, não demonstrou efetivo empenho do Governo em realizar uma gestão administrativa e financeira adequada, visto que o desregramento gerencial observado levou as finanças públicas estaduais a se tornarem deficitárias operacionalmente, com exceção do ano de 1980, que apresentou modesto superávit orçamentário, situado em torno de Cr\$ 14,5 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 35,47 milhões), atribuído, porém, à expressiva captação de recursos via operações de crédito, as quais corresponderam a Cr\$ 72,9 bilhões (US\$ 178,35 milhões).

Por fim, vale salientar que, face ao considerável déficit orçamentário, observa-se que a necessidade de financiamento, ao longo da administração Virgílio Távora, aumentou 185,88% em termos reais, apontando para a deterioração na capacidade de pagamento do Tesouro estadual. Em última análise, essa vulnerabilidade financeira do Governo do Estado decorreu, sobretudo, do aparente descaso com que fora conduzida a gestão pública, o que acabaria por levar, na administração seguinte, à virtual falência da máquina governamental.

TABELA 3  
ESTADO DO CEARÁ

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - 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
2 - Trans. 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	60.478,690
3 - Inv. Adm. Direta	19.326,430	32.405,933	25.338,301	11.342,281	4.472,817	5.859,834	9.761,893	24.504,203	13.773,085	94.199,183	27.444,643	55.256,715	67.459,261
4 - Amortizações	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
5 - Inv. Total	60.684,433	80.749,897	57.004,536	34.489,376	9.296,693	16.086,659	38.997,269	90.841,763	16.965,058	116.838,243	62.929,673	96.840,534	122.376,850
6 - Rec. Orcam.(RO)	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	415.851,253	506.932,979	467.567,036
7 - Oper. Crédito	-	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
8 - Desp. Corr.	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	303.932,583	331.281,881	342.600,484	306.616,033
9 - Rec. Lq. Inv.(RLI)	44.732,459	27.455,802	7.875,059	(32.241,326)	(40.645,516)	7.242,130	(44.651,917)	(35.041,708)	(238.888,359)	100.841,140	35.986,944	117.138,986	135.102,815
10 - Inv. Adm.Dir./RLI	43,20	118,03	321,75	(35,18)	(11,00)	80,91	(21,86)	(70,21)	(5,77)	93,32	76,26	47,17	49,93
11 - Inv.Tot./RLI	135,66	294,11	723,86	(106,97)	(22,77)	222,15	(87,34)	(259,24)	(7,10)	115,75	174,87	82,76	90,58
12 - 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
13 - Transf. Cap. Intrag.	35.808,278	43.569,048	28.512,228	19.793,725	4.541,196	9.709,055	25.695,175	64.722,085	3.147,226	22.633,489	34.801,375	41.168,363	54.917,589
14 - Inv.Efetivo/RLI	46.489,407	56.445,447	36.300,967	25.004,032	7.350,114	13.552,431	31.888,644	72.115,790	13.999,538	48.988,628	61.299,849	95.448,576	119.223,341
15 - Inv.Efetivo/RO	103,93	205,59	460,96	(77,55)	(19,08)	187,13	(71,44)	(205,80)	(5,86)	48,53	170,34	81,48	88,25
16 - Inv.Adm.Dir/RO	10,26	12,05	10,57	4,64	2,42	2,92	3,72	7,37	3,54	19,02	6,60	10,90	14,43
17 - Inv.Tot./RO	32,22	30,03	23,79	14,12	5,00	8,02	14,84	27,23	4,36	23,59	15,13	19,12	26,17
18 - Inv.Efetivo/RO	24,68	20,99	15,15	10,24	3,97	6,76	12,14	21,62	3,60	9,89	14,74	18,83	25,50

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado - Diversos Números. ELABORAÇÃO: O Autor.

NOTAS:

- 1 - Investimento da administração direta = despesas de capital menos transferências de capital;
- 2 - Investimento total = despesas de capital menos amortizações;
- 3 - Investimento efetivo estadual = investimento mais transferências de capital intragovernamentais;
- 4 - receita líquida para investimento (RLI) = receita orçamentária menos operações de crédito menos despesas correntes.

(\*) a preços medios de 1991, inflacionados pelo IGP-D/FGV.

### 2.1.3 - A execução orçamentária no lado da despesa: 1979-82

O crescimento dos gastos públicos, visualizado como necessário "à manutenção e ao fortalecimento da máquina administrativa estadual" Ceará (1980 m, p. 44) levou o Governo do Ceará a uma grave crise fiscal, cujos contornos se delinearam ao longo do quadriênio 1979-82, ocasião em que o incremento alcançado na receita própria fora menor do que a expansão ocorrida nos gastos públicos, ou seja, enquanto a receita própria elevava-se em 22,50%, o gasto total de pessoal da administração direta e indireta subiu 55,67%, enquanto o serviço da dívida fundada total expandiu-se em 343,78% em relação ao citado período. (ver tabela 4)

No que concerne ao gasto total de pessoal da administração pública estadual, que equivalia a 108,72% da receita do ICM, em 1979, verificou-se uma elevação expressiva, dado que tal dispêndio passou para 140,84% em 1982. Isto significou um crescimento relativo de 29,52% nesta rubrica para o período em destaque. Além do mais, pode-se observar que a arrecadação do ICM que correspondeu a 68%, em média, das receitas correntes nesse período, não fora suficiente para financiar o gasto de pessoal do Governo estadual. Em decorrência do aumento da carga do gasto total de pessoal em relação à receita do ICM, a capacidade de investimento do Tesouro estadual diminuiu, o que provocou redução nos investimentos, que passaram de Cr\$ 60,6 bilhões (a preços médios em 1991, US\$ 148,26 milhões), em 1979, para Cr\$ 34,4 bilhões em 1982 (US\$ 84,16 milhões), o que significou uma queda real de 43,23% nessa rubrica. (ver tabela 3)

Em 1979, o gasto total de pessoal alcançou Cr\$ 107,7 bilhões (US\$ 263,3 milhões), sendo que o dispêndio com pessoal da administração direta totalizou Cr\$ 93,3 bilhões (US\$ 228,2 milhões), correspondendo a 86,59% desse total. Assim, a despesas de pessoal da administração indireta ficou em torno de Cr\$ 14,4 bilhões (US\$ 35,23 milhões), equivalendo a 13,40% do total da folha de pessoal do Estado.

Com relação ao ano de 1980, o gasto total de pessoal cresceu 10,53% em termos reais devido ao expressivo aumento ocorrido na despesa de pessoal da administração indireta que elevava-se em 29,92% comparativamente ao ano anterior (ver tabela 4).

Com referência ao ano de 1981, o crescimento do gasto de pessoal com a administração indireta alcançou a taxa de 47,96%, no entanto, o gasto de pessoal se elevou apenas 8,04% devido à virtual estabilidade do gasto de pessoal da administração direta.

Finalmente, o ano de 1982 apresentou a maior variação na despesa de pessoal da administração indireta, a qual se expandiu à incrível taxa de 77,82% em relação a 1981, ao passo que o gasto de pessoal da administração direta subiu apenas 17,30%, levando, conseqüentemente, a despesa total de pessoal a um significativo aumento em torno de 30,36%.

Ao longo do quadriênio 1979-82 como um todo, o gasto total de pessoal ampliou-se em 55,67%, principalmente em decorrência do incremento verificado no gasto da administração indireta, que se elevou em 241,82%. Portanto, o gasto da administração indireta que respondia por 13,40% da despesa total de pessoal, em 1979, passou para 29,44%, implicando um acréscimo relativo de 119,70% (ver tabela 4).

**TABELA 4**  
**ESTADO DO CEARÁ:**  
**GASTOS COM PESSOAL, 1979 - 1991**

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (**)												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - Pessoal	72.648	78.338	80.769	94.687	92.914	72.345	119.442	151.627	137.415	116.449	121.942	122.645	108.905
2 - Transf. a Pessoas	20.665	22.004	20.146	23.684	21.806	17.361	28.302	34.002	31.711	31.910	31.616	36.995	33.572
3 - Transf. Operacionais (*)	13.442	17.012	27.769	49.379	32.482	35.862	44.001	54.614	52.664	44.485	42.934	35.480	20.429
4 - Subvencões Econômicas (*)	1.004	1.757	0	0	3.017	2.655	3.152	3.626	4.042	14.649	15.322	11.532	10.980
5 - Total (1+2+3+4)	107.759	119.110	128.684	167.750	150.219	128.223	194.898	243.870	225.832	207.494	211.813	206.653	173.885
6 - Receitas Correntes	131.743	150.791	159.832	199.923	181.478	186.304	240.631	318.196	297.103	403.307	366.232	459.175	441.066
7 - Transf. Municipios	19.466	22.422	3.048	24.535	22.584	24.316	27.997	38.413	34.690	28.703	44.004	56.778	57.143
8 - Rec. Corr. Líquida (6-7)	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
9 - Gastos Tot.Pess/Rec.Corr.Liq.	93.313	100.341	100.915	118.371	114.721	89.706	147.744	185.629	169.125	148.359	153.558	159.640	142.476
10 - Gasto Pessoal	83,11	78,17	64,37	67,49	72,20	55,38	69,48	66,35	64,45	39,60	47,66	39,67	37,11
11 - Gast. Pes./Rec.Corr. Líquida													

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado, Diversos Números. ELABORAÇÃO: O Autor.

NOTAS: 1 - gasto total de pessoal = pessoal mais transf. a pessoas mais transf. operacionais (pessoal) mais subvencões econômicas (pessoal).

2 - gastos de pessoal = pessoal mais transf. a pessoal.

(\*) os valores referentes aos anos 1979 a 1982 foram estimados com base na média aritmética calculada para o período 1983-86.

(\*\*) a preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-D/IFGV.

Apesar do gasto de pessoal em relação às receitas correntes líquidas (receitas correntes exclusive transferências aos municípios) no Governo Virgílio Távora ter ficado praticamente constante, ocorreu um aumento no gasto total de pessoal de 55,67% em termos reais, bem acima da expansão registrada na receita própria que se elevava em 22,50%. Portanto, percebe-se que grande parte das transferências federais foram alocadas para pagamento da folha de pessoal em detrimento dos investimentos públicos, tão necessários para alavancar o desenvolvimento econômico conforme fora diagnosticado no II PLAMEG. Apesar do reconhecimento explícito por parte do Governo da necessidade de investir cada vez mais na economia estadual, este se manteve apegado ao velho esquema político-administrativo de contornos oligárquico, clientelista e fisiológico, que direcionava a maior parte dos recursos públicos para a perpetuação do poder.

Adicionalmente, cabe mencionar que, devido ao crescimento exorbitante das despesas de pessoal, o Governo teve de recorrer ao endividamento como fonte adicional de recursos face à insuficiência da receita tributária do Tesouro estadual para financiar os elevados gastos de pessoal, e, ao mesmo tempo, alavancar o crescimento da economia via investimentos públicos tal como fora planejado pelo II PLAMEG.

Tal política de endividamento era considerada vital para a administração Virgílio Távora, tendo sido, porém, realizada de forma displicente, sem que houvesse uma preocupação com a capacidade de pagamento do Tesouro estadual. Assim, no quadriênio 1979-82, a dívida interna subiu 90,95%, em termos reais, enquanto a dívida externa elevou-se em 14.527,74%, tendo passado de Cr\$ 1,06 bilhão (a preços médios de 1991, US\$ 2,59 milhões), em 1979, para Cr\$ 155,05 bilhões em 1982 (US\$ 379,34 milhões), (ver tabela 5).

Do mesmo modo, o serviço da dívida fundada interna se expandiu em 139,92%, saltando de Cr\$ 7,41 bilhões (US\$ 18,12 milhões), em 1979, para Cr\$ 17,79 bilhões em 1982 (US\$ 43,52 milhões). Por outro lado, o serviço da dívida fundada externa cresceu 2.212,98%, passando de Cr\$ 809 milhões (US\$ 1,97 milhão), em 1979, para Cr\$ 18,7 bilhões em 1982 (US\$ 45,7 milhões). Por conseguinte, o serviço da dívida fundada total passou de Cr\$ 8,2 bilhões, em 1979 (US\$ 20,0 milhões), para Cr\$ 36,5 bilhões em 1982 (US\$ 89,3 milhões).

Outra forma de visualizar o "frenético" processo de endividamento do Governo Virgílio Távora é observar que, em 1979, a dívida fundada total correspondia a 48,45% da folha de pessoal da administração pública estadual. No entanto, face ao aumento desmesurado da dívida pública nos anos posteriores, a dívida fundada total saltara para Cr\$ 252,7 bilhões (US\$ 618,2 milhões), correspondendo a 150,65% do gasto de pessoal em 1982.

Merece destacar que, no início da gestão Virgílio Távora, o Tesouro estadual já mostrava sinais claros de incapacidade de contrair dívidas. Porém, o Governo endividou ainda mais o Tesouro, levando-o a uma virtual situação de colapso e de falência na administração. A propósito, uma das condições básicas para que o Estado possa se endividar é a disponibilidade de receita líquida real e da margem de poupança real(2).

(2) **A margem de poupança real é igual à receita líquida real (receita orçamentária menos alienação de bens menos transferências aos municípios menos operações de crédito menos transferências de capital) menos despesas correntes líquidas (despesas correntes menos encargos da dívida menos transferências aos municípios).**

O que se observa em toda a administração Virgílio Távora é que a receita líquida real foi inferior às despesas correntes líquidas, o que acarretou a inexistência de margem de poupança real, ou seja, uma despoupança real líquida. Assim, no início da gestão Virgílio Távora, o serviço da dívida fundada total não fora superior a 15% da receita líquida real, porém, no último ano (1982), o serviço correspondia a 20,82% da referida receita (ver tabela 6).

Em suma, devido à inexistência de poupança real para financiar o serviço da dívida, o estoque de débitos, no período em tela, foi acrescido em escala exponencial não apenas em função da contratação de novas operações de crédito, mas por meio das sucessivas capitalizações das amortizações não pagas e pelo atraso nos pagamentos dos juros.

#### 2.1.4 - A capacidade de investimento do tesouro estadual: 1979-1982.

Dado o crescimento verificado nas despesas correntes acima da expansão na receita própria, a capacidade de investimento do Tesouro estadual se reduzia ano a ano. Em 1979, a receita líquida para investimento (receita orçamentária menos operação de crédito menos despesas correntes) situou-se em torno de Cr\$ 44,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 109,3 milhões), representando 41,97% da receita própria do referido ano. No que concerne ao ano de 1980, a receita líquida para investimento sofreu uma redução de 38,62% em relação ao ano anterior, situando-se ao redor de Cr\$ 27,4 bilhões (US\$ 67,0 milhões), correspondendo a 22,63% da receita própria do citado ano, (ver tabelas 3 e 1).

Seguindo a tendência dos anos anteriores, a receita líquida para investimento se reduziu em 71,32% em relação ao ano de 1980 devido, principalmente ao expressivo aumento havido nos encargos da dívida externa (147,64%), bem como à diminuição da receita própria, que sofrera uma ligeira redução (em torno de 1%) no ano de 1981. Portanto, a receita líquida para investimento nesse ano ficou em torno de Cr\$ 7,8 bilhões (US\$ 19,0 milhões), correspondendo a apenas 6,12% da folha de pessoal, contra 23,05% em 1980 e 41,512% em 1979 (ver tabela 3).

Com relação ao último ano da gestão Virgílio Távora (1982), a situação financeira do Tesouro estadual se agravou ainda mais em decorrência do crescimento registrado na despesa total de pessoal (30,36%) como resultante de um ano eleitoral. Com efeito, essa despesa saltou de Cr\$ 128,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 314,8 milhões), em 1981, para Cr\$ 167,7 bilhões em 1982 (US\$ 410,2 milhões), sem falar na expansão observada do serviço da dívida fundada total (63,20%). Em vista disso, no último ano da gestão Virgílio Távora, a receita líquida para investir tornou-se negativa, em torno de Cr\$ 32,2 bilhões (US\$ 78,7 milhões).

Com isso, a média anual dos investimentos totais na administração Virgílio Távora situou-se ao redor de Cr\$ 58,1 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 142,1 milhões), correspondendo a 44,38% do gasto médio de pessoal, o qual permaneceu em torno de Cr\$ 130,09 bilhões (US\$ 318,2 milhões). Desse modo, o maior nível de investimento total ocorrido na gestão Virgílio Távora, que totalizou Cr\$ 80,7 bilhões (US\$ 197,4 milhões), ocorreu em 1980, tendo então representado 30,03% da receita orçamentária. Porém, no referido ano os investimentos totais foram financiados, essencialmente, por recursos de terceiros (65,99% do total). (ver tabela 3)

**TABELA 5**  
**ESTADO DO CEARÁ:**  
**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, 1979 A 1991**

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - DÍVIDA FUNDADA INTERNA	51.147	52.095	59.647	97.669	105.378	209.231	186.780	123.123	262.832	881.995	934.291,104	604.522,521	728.051,607
1.1 Amortização	3.123	4.866	2.776	3.962	896	2.638	915	12.267	82.089	14.062	27.120,730	44.826,083	5.561,091
1.2 Encargos	4.295	5.062	4.097	13.835	7.488	11.514	39.714	48.057	204.303	6.431	6.117,548	27.324,394	24.867,600
2 - DÍVIDA FUNDADA EXTERN	1.060	627	118.757	155.054	237.869	270.662	365.000	230.641	356.476	529.819	233.543,616	114.371,518	162.720,467
2.1 Amortização	558	293	418	61	34	-	226	76	40	36.014	44.942,068	86.710,675	-
2.2 Encargos	251	6.679	16.540	18.651	29.490	992	1.903	727	414	17.344	17.581,337	32.483,165	1.206,773
3 - DÍVIDA FUNDADA TOTAL	52.206	52.722	178.404	252.724	343.247	479.893	551.780	353.764	619.309	1.411.814	1.167.834,720	718.894,038	890.772,074
3.1 Amortização	3.681	5.159	3.194	4.023	929	2.638	1.142	12.342	82.129	50.076	72.062,798	131.536,758	5.561,091
3.2 Encargos	4.546	11.741	20.637	32.486	36.979	12.506	41.617	48.784	204.717	23.774	23.698,885	59.807,558	26.074,373
4 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO	-	72.983	47.396	38.414	1.823	13.117	21.145	14.245	89.339	90.316	48.582,429	47.194,109	25.848,188
5 - RECEITA EFETIVA (1)	188.356	195.956	192.175	205.875	183.176	187.420	241.562	319.372	299.467	404.874	367.268,825	459.738,870	441.718,848
6 - DIV. FUN. TOT./REC. EFE.	27,72	26,91	92,83	122,76	187,39	256,05	228,42	110,77	206,80	348,70	317,98	156,37	201,66

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado - Diversos Números. ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) preços médios de 1991, inflacionados pelo (GP-DI)FGV.

(1) Receita Efetiva = receita orçamentária menos operações de crédito.

TABELA 6  
ESTADO DO CEARÁ:  
INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO FINANCEIRA, 1979 - 1991.

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - Despesas Correntes	143.624	168.500	184.360	238.116	223.822	180.178	286.214,201	354.414	536.356	304.140	331.282	342.600	306.616
2 - Encargos da Dívida	4.546	11.741	20.637	32.486	36.979	12.506	41.617,165	48.784	204.717	23.774	23.699	27.357	26.074
3 - Amortizações	3.681	5.159	3.194	4.023	929	2.638	1.141,914	12.342	82.129	50.076	72.062	44.913	5.561
4 - Serviços da Dívida	8.227	16.900	23.831	36.510	37.908	15.143	42.759,079	61.126	286.846	73.850	95.761	72.270	31.635
5 - Transf. Municipais	19.466	22.422	3.048	24.535	22.584	24.316	27.997,480	38.413	34.690	28.703	44.004	56.778	57.143
6 - Desp. Correntes Líquida	119.612	134.337	160.675	181.096	164.259	143.356	216.599,556	267.217	298.949	251.663	263.579	258.465	223.398
7 - Rec. Orçamentária	188.556	268.939	239.632	244.289	185.000	200.537	262.706,999	333.618	388.806	495.190	415.851	506.933	467.567
8 - Operações de Crédito	-	72.983	47.396	38.414	1.823	13.117	21.144,715	14.245	89.339	90.316	48.582	47.194	25.848
9 - Alienação de Bens	-	-	-	-	9	-	5.261	-	-	23	10	-	41
10 - Transferências de Capital	56.613	45.151	32.403	5.952	1.689	1.116	925,696	1.177	2.365	1.543	621	-	612
11 - Rec. Líq. Real (RLR)	112.277	128.383	156.784	175.389	158.894	161.988	212.633,847	279.783	262.412	374.604	322.633	402.841	383.922
12 - Mar. Poupança Real (MPR)	(7.335)	(5.954)	(3.891)	(5.707)	(5.366)	18.632	(3.965,709)	12.566	(36.537)	122.941	59.055	144.376	160.524
13 - Oper. Crédito/Serv. Dívida	-	431.85	196.89	105.22	4.81	86.62	49.45	23.30	31.15	122.30	50.73	65.30	81.71
14 - Oper. Crédito/RLR	-	56.85	30.23	21.90	1.15	8.10	9.84	5.09	34.05	24.11	15.06	11.72	6.73
15 - Serv. Dívida/MPR	(112,17)	(283,84)	(612,46)	(639,75)	(706,47)	81,28	(1.078,22)	486,46	(785,09)	60,07	162,16	50,06	19,71
16 - Serv. Dívida/RLR	7,33	13,16	15,20	20,82	23,86	9,35	20,11	21,85	109,31	19,71	29,68	17,94	8,24

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado, Diversos Números.  
ELABORAÇÃO: O Autor

## DEFINIÇÕES

- 1 - Despesas Correntes
- 2 - Encargos da Dívida
- 3 - Amortizações
- 4 - Serviços da Dívida = Encargos mais Amortizações (2+3)
- 5 - Transferências a Municípios
- 6 - Despesas Correntes Líquida = 1-2-5
- 7 - Receita Orçamentária
- 8 - Operações de Crédito

OP.CRED.

----- &lt; 100%

SERV./DIV. -

SERV./DÍVIDA

----- &lt; 15%

RLR -

----- &lt; 100%

MPR -

9 - Alienação de Bens

10 - Transferências de Capital

11 - Receita Líquida Real (RLR) = (7-8-9-10-5)

12 - Margem de Poupança Real (MPR) = (11-6)

13 - Operações de Crédito/Serviço da Dívida = 8/4

14 - Operações de Crédito/Receita Líquida Real = 8/11

15 - Serviço da Dívida/Margem de Poupança Real = 4/12

16 - Serviço da Dívida/Receita Líquida Real = 4/12

OPER./CRED.

----- &lt; 27%

RLR -

SERV./DÍVIDA

----- &lt; 100%

MPR -

(\*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DIFGV.

À luz do exposto e diferentemente do planejado, a administração Virgílio Távora realizou um modesto volume de investimentos públicos comparativamente ao idealizado no II PLAMEG. Com efeito, no quadriênio 1979-82, os investimentos totais do Governo ficaram em torno de Cr\$ 232,9 bilhões (US\$ 569,8 milhões), não tendo ultrapassado 18,74% do total programado, que fora Cr\$ 1.243,3 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 3.041,8 milhões).

Além disso, os investimentos totais financiados com recursos próprios não superaram a marca de 30,39% da média do total investido para o referido período, dado que, nos últimos dois anos da gestão Virgílio Távora, os investimentos totais financiados por recursos próprios corresponderam a 13,81% e zero por cento do total investido, respectivamente, (ver tabela 3).

As inversões efetivadas no Governo Virgílio Távora totalizaram Cr\$ 60,7 bilhões (US\$ 148,5 milhões); Cr\$ 80,7 bilhões (US\$ 197,4 milhões); Cr\$ 57,0 bilhões (US\$ 139,4 milhões) e Cr\$ 34,5 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 84,4 milhões) em 1979, 1980, 1981 e 1982, respectivamente. Se comparados ao que fora planejado no II PLAMEG, os investimentos governamentais atingiram apenas a 20,64% do programado em 1979, 28,42% em 1980, 17,74% em 1981 e 10,04% em 1982.

Em última análise, cabe ressaltar que, em toda a gestão Virgílio Távora, o Governo federal transferiu para o Estado do Ceará recursos a fundo perdido no montante de Cr\$ 101,0 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 247,1 milhões)<sup>(3)</sup>, correspondendo a 21,13% da receita própria no quadriênio 1979-82, o que certamente contribuiu para aumentar os investimentos totais, os quais, entretanto, se situaram muito aquém do planejado no II PLAMEG.

## 2.2 - Plano estadual de desenvolvimento: PLANED

O plano do Governo Gonzaga Mota (1983-86), PLANED, semelhantemente ao II PLAMEG, se propunha a realizar o fortalecimento da economia estadual, bem como a diminuição das desigualdades sociais. A fim de atingir tais objetivos, o Governo estadual planejou intervir em todos os setores da economia, visando a promover, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico sustentado. Todavia, o plano não discriminou as metas a serem atingidas, delineando somente o público alvo e os possíveis meios a utilizar para atender a referidos objetivos.

Assim, o plano estadual de desenvolvimento para o quinquênio 1983-87 representava um plano genérico e ambicioso, no qual se identificava as carências e potencialidades dos principais setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), da infra-estrutura básica (transportes e energia) e da infra-estrutura social (saúde, educação, habitação e promoção social), dentre outros. Com o propósito de suprir as carências e aproveitar as potencialidades, o Governo estadual se dispunha a aumentar a eficiência e a eficácia de suas ações, principalmente no tocante à "maior racionalidade administrativa" Ceará (1983 p. p. 3), mediante a aplicação do "concurso público" Ceará (1982 p. p. 15) e a redução da "concessão de vantagens generalizadas aos funcionários estaduais" Ceará (1982 p. p. 16).

(3) Ver Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa nos anos de 1981, 1982 e 1983, pp. 19, 59 e 61 respectivamente.

Além do mais, o Governo estadual planejara "aumentar a arrecadação tributária e reduzir a evasão fiscal" Ceará (1983 p, p. 16) com o propósito de elevar a receita própria do Tesouro estadual a fim de financiar os programas e projetos idealizados pelo PLANED. Afora os poucos recursos estaduais, o Governo tencionava buscar recursos federais "dada a impossibilidade de custear, com recursos próprios, os seus programas de investimentos" Ceará (1983 p, p. 2).

As metas a serem efetivadas não constavam do plano global, mas somente em "programas setoriais de circulação restrita por serem documentos internos de trabalho do Governo" Ceará (1983 p, p. 16). A não fixação das metas no plano global fora considerada "método mais flexível, realista e eficaz de planejamento" Ceará (1983 p, p. 17). Por outro lado, a referida flexibilidade enfatizada no plano estadual de desenvolvimento levou, conseqüentemente, à impossibilidade prática de avaliar "ex post" a execução dos objetivos planejados pela gestão Gonzaga Mota, dado que as metas setoriais não foram reveladas ao público. Por conseguinte, a sociedade civil perdeu virtualmente a capacidade de referenciar os resultados das ações de Governo com o objetivo empenhado pelo planejamento público.

### 2.2.1 - A execução orçamentária no lado da receita: 1983-1986

A crise fiscal que se instalara no Governo Virgílio Távora permaneceu e se aprofundou na administração Gonzaga Mota com contornos bem mais visíveis devido ao agravamento da crise da União que se tornara presente a partir de 1983 e ao colapso do financiamento externo em decorrência da crise do endividamento dos países em desenvolvimento. Semelhante à gestão anterior, o Governo Gonzaga Mota diversamente do que proclamara, não promoveu a recuperação da poupança pública estadual em conta corrente, a fim de financiar os programas e projetos do plano estadual de desenvolvimento (PLANED). Diante da aparente decisão política em não realizar um reordenamento das contas públicas estaduais, a situação do Tesouro se deteriorou ainda mais. Assim, até o final do Governo Gonzaga Mota, a margem de poupança real<sup>(4)</sup> não fora suficiente para honrar o serviço da dívida fundada total.

Cabe ressaltar que se verificou o agravamento nas contas públicas do Tesouro estadual embora a receita própria na gestão Gonzaga Mota tenha se elevado em 68,28% como resultante da expansão havida na arrecadação tributária, que atingiu 64,49%. Esse aumento decorrera principalmente da elevação na receita do ICM, a qual crescera 64,08%. No entanto, vale mencionar que esse incremento real expressivo na arrecadação do ICM, durante a gestão em análise, foi fortemente influenciado pelo efeito do Plano Cruzado, que ampliara consideravelmente a base tributária devido ao surto do crescimento provocado pela súbita estabilização (posto que temporária) da inflação, de modo que o significativo acréscimo real na receita do imposto ocorreu na ausência de qualquer medida de esforço fiscal. Além do mais, concorreu para o aumento da receita própria o incremento verificado nas transferências federais por conta do efeito expansionista da aludida estabilização sobre as receitas federais.

Ademais, comparado com o período da gestão anterior, observa-se que o crescimento havido na receita própria no período 1983-85 (26,5%) superou a média da gestão Virgílio Távora cuja receita própria se expandira em torno de 22,50% (ver tabela 1).

<sup>(4)</sup> A margem de poupança real é igual à receita líquida real menos despesas correntes líquidas.

Do mesmo modo, a arrecadação tributária para o ano de 1983 totalizou o montante de Cr\$ 108,5 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 265,45 milhões), enquanto que a receita do ICM permaneceu em torno de Cr\$ 106,2 bilhões (US\$ 259,82 milhões). Em 1984, a arrecadação tributária se expandiu 9,07% em relação a 1983, principalmente como resultante da elevação da arrecadação do ICM em 8,10%. Com referência ao ano de 1985, a receita tributária se expandiu em 15,16% como consequência do crescimento da arrecadação do ICM em 14,82%, (ver tabela 2).

No triênio 1983-85, a arrecadação tributária do Governo estadual acumulou um aumento real de 23,76% como decorrência do incremento verificado na receita do ICM, em 24,11%. Comparado com o crescimento médio da gestão Virgílio Távora, que ficara em 20,06% para a arrecadação tributária e 20,17% para a receita do ICM, verifica-se que a administração Gonzaga Mota apresentou um desempenho financeiro semelhante à anterior. Por fim, deve-se destacar que as taxas de crescimento real anual da arrecadação tributária nos anos de 1984 a 1986, apuradas pelos dados dos Balanços Gerais do Estado, foram de 9,07%, 15,06% e 32,91%, números notadamente diversos do expresso nas Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa, 7,2% Ceará (1986 m, p. 35), 11,2% Ceará (1986 m, p. 35) e 100% Ceará (1987 m, p. 28).

No que diz respeito à receita patrimonial, na gestão Gonzaga Mota, a mesma situou-se, na média, em torno de Cr\$ 3,4 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 8,31 milhões), não tendo ultrapassado a 1,50% das receitas correntes. O irrisório valor da receita patrimonial pode ser explicado pelo fato de que toda receita tributária, com exceção do ano de 1984, fora insuficiente para cobrir a despesa orçamentária, não permitindo ao Tesouro estadual ter o que aplicar no mercado financeiro face à elevada carga das despesas sobre as receitas, sobretudo das despesas correntes.

Quanto às transferências correntes no quadriênio 1983- 86, os dados indicam uma elevação real acumulada de 87,05%, bem acima do incremento alcançado pela receita própria, que se expandira em 68,28% no referido período. Todavia, apesar do significativo crescimento observado nas transferências federais, estas não ultrapassaram a 38,50%, em média, das receitas correntes no quadriênio. De tal modo, ao longo da administração Gonzaga Mota, as transferências federais aumentaram sua participação relativa na receita orçamentária, bem acima da expansão verificada no Governo Virgílio Távora, que fora 25,56%, (ver tabela 1).

Entretanto, ainda assim, o Governo Gonzaga Mota considerava que as transferências correntes e de capital eram insuficientes, dado que "a falta de autonomia fiscal e financeira imposta por um quadro de forte concentração de decisões e de recursos ao nível do Governo federal" Ceará (1984 m, p. 9) não permitia a realização dos planos de Governo. Tratava-se pois, de um reconhecimento da exaustão fiscal da União, que deixava de aportar os recursos "generosos" típicos da década de 1970. Com efeito, no quadriênio 1983-86, as transferências de capital não ultrapassaram a Cr\$ 1,7 bilhão (a preços médios de 1991, US\$ 4,15 milhões), ou seja, não superaram a 0,91% da receita orçamentária, tendo sido, portanto, de pequena monta o volume de transferências de capital como fonte de financiamento.

Por outro lado, a receita própria, com exceção de 1984, não ultrapassou a 65% das receitas correntes, diferente da administração Virgílio Távora, cuja menor participação da receita própria em relação às receitas correntes ficara em 65,27%. Além do mais, enquanto no quadriênio 1983-86, a receita orçamentária se elevou em 80,33%, a despesa orçamentária se expandiu em 95,55%, contribuindo, por conseguinte, para um aumento significativo da necessidade de financiamento do setor público estadual, que subiu 152,26% no referido período (ver tabela 1).

Portanto, em função dos dados expostos, pode-se afirmar que o descontrole nas contas públicas conduziu a uma deterioração nas finanças do Estado em especial no final da gestão Gonzaga Mota, em que se verificou um déficit orçamentário de Cr\$ 123,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 303,13 milhões), o que correspondeu a 38,86% das receitas efetivas (receita orçamentária menos operações de crédito). Desse modo, o Tesouro estadual chegava a uma situação de virtual falência.

## 2.2.2 - A execução orçamentária no lado da despesa: 1983-86

Seguindo praticamente a mesma concepção política da administração Virgílio Távora, o Governo Gonzaga Mota manteve praticamente toda a receita própria canalizada para financiar o pagamento da folha de pessoal da administração direta e indireta em detrimento dos investimentos públicos tão necessários, conforme diagnosticado no próprio plano estadual de desenvolvimento, Ceará (1983 p, p. 1). Deste modo, os elevados aumentos proporcionados aos servidores públicos comprometeram a capacidade de investimento por parte do Governo. E nisso houve uma opção entre recuperar o poder aquisitivo dos servidores e despendar recursos com obras adiáveis" Ceará (1986 m, p. 9).

Por outro lado, levado a cabo pela gestão Gonzaga Mota, cabe ressaltar que a chamada "política de valorização do servidor público estadual" contribuiu para elevar significativamente o déficit do Tesouro, dado que "a reposição salarial dos funcionários públicos da administração direta e indireta provocou um grande aumento das despesas correntes, não coberto pelas receitas geradas, apesar de todos os esforços despendidos, ocasionando expressivo déficit no Tesouro estadual" Ceará (1986 m, p. 9).

A propósito, no primeiro ano da administração Gonzaga Mota, o gasto total de pessoal totalizara Cr\$ 150,2 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 367,47 milhões), sendo que a administração direta respondera por Cr\$ 114,7 bilhões (US\$ 280,62 milhões) e administração indireta por Cr\$ 35,4 bilhões (US\$ 86,6 milhões). Com isso, o gasto total de pessoal correspondera a 141,40% da receita do ICM e representara 132,66% da receita própria, (ver tabelas 4 e 1).

No que concerne ao ano de 1984 observou-se uma conduta atípica na gestão Gonzaga Mota devido ao fato de que o gasto de pessoal da administração direta decrescera 21,80%, bem como o gasto de pessoal da administração indireta se elevara em apenas 8,50%, gerando uma redução no gasto total de pessoal da ordem de 14,64%, algo inédito desde o início do Governo Virgílio Távora. No referido ano, o Tesouro estadual apresentou um superávit orçamentário da ordem de Cr\$ 1,6 bilhão (a preços médios de 1991, US\$ 3,91 milhões), que correspondeu a 4,72% da receita efetiva. No citado ano, o gasto de pessoal equivalia a 111,66% da receita do ICM e 103,82% da receita própria do Tesouro estadual. Portanto, se o Governo Gonzaga Mota tivesse tomado o ano de 84 como parâmetro para a administração financeira, as finanças públicas provavelmente não teriam chegado à virtual falência no final de sua gestão (ver tabela 2).

Com referência ao terceiro ano do Governo Gonzaga Mota, o gasto de pessoal da administração direta cresceu 64,70% em relação ao ano anterior. Além disso, o gasto de pessoal da administração indireta subiu 22,42%, contribuindo para expandir a despesa total de pessoal em 52,00%. Por outro lado, o gasto total de pessoal, que correspondera a 79,16% das receitas correntes líquidas e a 103,82% da receita própria em 1984, passou para 91,60% das receitas correntes líquidas e a 136,04% da receita própria em 1985, o que levou à diminuição dos recursos disponíveis para investimento e a dificuldades para o pagamento dos serviços da dívida fundada total (ver tabela 4). Quanto ao ano de 1986, último ano da administração Gonzaga Mota, os dados indicam que o gasto total de pessoal da

administração direta cresceu 25,64%, enquanto que o gasto de pessoal da administração indireta subiu 23,53%. Assim, no referido ano a despesa total de pessoal alcançou a 139,91% da receita do ICM.

Comparativamente, a despesa total de pessoal no Governo Gonzaga Mota fora superior à receita gerada pela arrecadação do ICM, bem como maior que a receita própria verificada no quadriênio 1983-86. Conseqüentemente, os recursos líquidos para investimento, tão importantes para o crescimento da economia, ficaram muito aquém do planejado pelo PLANED.

No tocante à dívida pública, no início da gestão Gonzaga Mota, o serviço da dívida correspondia a 23,86% da receita real líquida e a 706,47% da margem de poupança real, indicando, portanto, a total incapacidade do Tesouro estadual de honrar, com recursos próprios, os débitos contratuais relativos à dívida fundada total. Com relação ao segundo ano do Governo Gonzaga Mota, o Tesouro estadual apresentou uma margem de poupança real da ordem de Cr\$ 18,6 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 45,50 milhões), o que correspondeu a 15,08% da receita própria e a 123,04% do serviço da dívida fundada total, (ver tabela 6).

No terceiro ano da citada administração, o Tesouro não apresentou margem de poupança real, tendo implicado a capitalização dos atrasados não pagos ao montante da dívida fundada total, contribuindo para um aumento da dívida fundada interna e externa em 14,98%. No aludido ano, a margem de poupança real foi, portanto, negativa, tendo se situado em torno de Cr\$ 3,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 9,54 milhões), enquanto que o serviço da dívida fundada total consumiu Cr\$ 42,7 bilhões (US\$ 104,46 milhões), o que representou cerca de 1.072,22% ou mais de onze vezes a margem de poupança real. Desta forma, os números mostram que o Tesouro estadual caminhava cada vez mais para uma situação de virtual balança.

Finalmente, no último ano da administração Gonzaga Mota, a margem de poupança real, apesar de ter sido positiva, em torno de Cr\$ 12,5 bilhões (US\$ 30,58 milhões), não ultrapassou a 20,56% do serviço da dívida fundada total, o que contribuiu para aumentar o déficit público, que conforme já mencionado situou-se naquele ano em torno de Cr\$ 125,9 bilhões (US\$ 308,02 milhões), tendo correspondido a 39,42% da receita efetiva. Isto representou o maior valor de necessidade de financiamento durante a administração de Gonzaga Mota (ver tabela 2).

Portanto, devido ao esgotamento, que então ocorria nas fontes externas de financiamentos, tanto nacionais como internacionais, a lógica do modelo cearense de gestão pública, assentada no endividamento interno e externo e nas transferências federais, perdeu sua sustentação, o que levou à quase falência da máquina pública e à conseqüente debilitação do esquema político vigente até então, fortemente baseada nas transferências federais.

### 2.2.3 - A capacidade de investimento do tesouro estadual: 1983-1986

No final da gestão Virgílio Távora, o Tesouro estadual não apresentara receita líquida para investimento. Esse fato tornava imperiosa a necessidade de realizar um ajuste fiscal, a fim de que o Governo do Estado retomasse a capacidade de investir com recursos próprios. Entretanto, contrariando as expectativas, o Governo Gonzaga Mota não realizou o reordenamento das contas públicas estaduais, tendo, ao contrário, procurado seguir o "velho" esquema das transferências federais a fundo perdido e do endividamento público como fonte de financiamento dos investimentos da máquina estadual.

Dessa forma, a receita líquida para investimento<sup>(5)</sup>, no primeiro ano da gestão Gonzaga Mota, foi fortemente negativa, exigindo recursos da ordem de Cr\$ 40,6 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 99,33 milhões). No entanto, o Governo estadual investiu Cr\$ 9,2 bilhões (US\$ 22,50 milhões), financiados em parte pelo endividamento público e em parte por recursos a fundo perdido, (ver tabelas 1 e 6). Com referência ao segundo ano da gestão Gonzaga Mota, o Tesouro estadual apresentou uma receita líquida positiva para investir no montante de Cr\$ 7,2 bilhões (US\$ 17,61 milhões). Todavia, o Governo realizou inversões em torno de Cr\$ 16,0 bilhões (US\$ 39,14 milhões), financiados parcialmente por operações de crédito e por recursos a fundo perdido.

No que tange ao ano de 1985, a receita líquida para investimento foi fortemente negativa, demandando recursos da ordem de Cr\$ 44,6 bilhões (US\$ 109,11 milhões). Nesse ano o Governo investiu um montante de Cr\$ 38,9 bilhões (US\$ 95,17 milhões), ora financiado por operações de crédito, em torno de Cr\$ 21,1 bilhões (US\$ 51,62 milhões), ora por recursos a fundo perdido. Dando continuidade aos investimentos públicos estaduais, mediante endividamento e transferências federais, o Governo estadual, em 1986 investiu a vultosa cifra de Cr\$ 90,8 bilhões (US\$ 222,15 milhões), apesar de nada dispor em termos de recursos para investimento, visto que a receita líquida para investir alcançara o valor negativo de Cr\$ 35,0 bilhões (US\$ 85,63 milhões).

Face ao agravamento da situação financeira do Tesouro estadual, e apesar do expressivo incremento havido nas inversões no ano de 1986, os investimentos totais acumulados na administração Gonzaga Mota situaram-se em torno de Cr\$ 155,1 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 379,46 milhões) contra Cr\$ 232,9 bilhões (US\$ 569,81 milhões) do Governo Virgílio Távora. A propósito, vale mencionar que o Tesouro estadual recebeu, no quadriênio 1983-86, recursos a fundo perdido da ordem de Cr\$ 213,3 bilhões (US\$ 521,86 milhões) contra Cr\$ 100,1 bilhões (US\$ 244,90 milhões), no período de 1979-82 (6).

Este aparente paradoxo (aumento das transferências a fundo perdido e diminuição dos investimentos) da administração Gonzaga Mota pode ser explicado, no referido período, pelo fato de a receita orçamentária média anual ter sido inferior à despesa orçamentária média anual em cerca de 19,33%, o que pressionou, conseqüentemente, para aumentar o déficit público em 155,26% no quadriênio 1983-86.

Enquanto, nos dois primeiros anos da Gestão Gonzaga Mota, os investimentos totais não ultrapassaram a 12,55% da folha de pessoal da administração direta e da indireta, no biênio 1985-86 os mesmos alcançaram 37,50% do gasto total de pessoal. No entanto, mesmo tendo ocorrido um aumento nos investimentos totais, no final da gestão Gonzaga Mota, os investimentos da administração direta e da indireta não superaram a 27,50% da receita orçamentária, ao passo que na gestão Virgílio Távora haviam atingido 32,22% da receita total, (ver tabelas 2 e 4).

<sup>5</sup> Receita líquida para investimento = receita orçamentária menos operações de crédito menos despesas correntes.

<sup>6</sup> Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, anos 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, pp. 47, 19, 60, 61, 31, 15, 29, 27 respectivamente.

Por outro lado, convém destacar que os investimentos da administração direta, que representavam 48,32% dos investimentos totais no início da gestão Gonzaga Mota, sofreu redução de participação nas despesas de capital exclusive amortizações até chegar a 27,8% em 1986. Por último, deve-se mencionar que, com exceção do ano de 1984, nos demais anos da administração Gonzaga Mota, os investimentos públicos estaduais foram financiados por recursos de terceiros através de endividamento e recursos a fundo perdido.

Do exposto, pode-se concluir que a consequência natural do descontrole gerencial verificado no quadriênio 1983-86 foi o aumento na necessidade de financiamento em 152,26%, o que aumentou o déficit público em relação à receita efetiva na ordem de 45,51%, exaurindo quase por completo a capacidade do Tesouro de financiar os programas e projetos governamentais de desenvolvimento elaborados pela equipe do Governo Gonzaga Mota.

Adicionalmente, com a exaustão da capacidade de pagamento do Governo e com o simultâneo colapso das fontes exógenas internas e externas de financiamento, a programação do PLANED não pôde ser cumprida, frustrando as expectativas de que o Governo pudesse alcançar o mais rápido possível "o crescimento econômico, com as ações de curto prazo compatíveis com uma trajetória auto-sustentada de médio e longo prazos" Ceará (1983 p. p. 5).

## **2.3 - O papel dos sistemas de planejamento e controle na administração pública estadual**

### **2.3.1 - O planejamento na administração pública estadual**

O Planejamento governamental no Estado do Ceará tivera início na década de 60, durante o primeiro mandato do Governador Virgílio Távora, com a elaboração do I Plano de Metas Governamentais (I PLAMEG) para o quadriênio 1963-67. Ainda na década de 60 foram criados a Superintendência de Desenvolvimento (SUDEC), as Secretarias Extraordinárias de Planejamento e Coordenação Administrativa, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODEC), o Banco do Estado do Ceará (BEC) e o Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC)(7). O objetivo central dos vários órgãos de planejamento então instituídos fora ordenar os investimentos públicos segundo as prioridades de governo, a fim de possibilitar o desenvolvimento econômico.

Vale salientar que, desde a formulação do I PLAMEG, a elaboração de planos de Governo no Ceará passara a ser uma constante nas diversas administrações públicas estaduais. Assim, depois da organização do I PLAMEG, foram preparados o Plano de ação integrada do governo (1967-71), o Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (1971-75), o I Plano Quinquenal do Estado do Ceará - I PLANDECE (1975-79), o II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG (1979-83), o Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED (1983-87) e o Plano de Mudanças (1988-91), Ceará (1992 f, p. 1).

(7) O Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC) fora criado pela Lei nº 8.012/65, com o objetivo de auxiliar supletiva e complementarmente o desenvolvimento sócio-econômico do Ceará, promovido por entidades públicas de natureza privada sem fins lucrativos. Atualmente, o FDC gerencia os investimentos da administração pública estadual.

Por outro lado, a fim de propiciar a realização da elaboração, execução e avaliação do orçamento atendendo aos modernos princípios de orçamento-programa ou método de decisão orçamentário Rezende (1987, p. 101) fora criado, no ano de 1969, o Sistema de Planejamento e Controle (SPC) através do Decreto-Lei nº 8.992/69. Entretanto, o referido sistema de planejamento e controle não funcionara a contento na tarefa de articular "as ações e os procedimentos governamentais em uma atividade eficiente, ressoante em todos os órgãos públicos estaduais, baseada nos princípios de planejamento, coordenação e controle" Ceará (1992 sp, p. 6).

Face à aludida disfunção gerencial verificada no Sistema de Planejamento e Controle (SPC), o Governo estadual redefiniu o sistema de planejamento com a implantação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP) através da Lei nº 10.146/77. O SEP fora estruturado sob dois conjuntos de partes ordenadas entre si, que são os subsistemas central e setorial. Os subsistemas centrais são: planejamento e programação, acompanhamento e avaliação, informação para o planejamento, ciência e tecnologia, orçamento e finanças e modernização administrativa.

No tocante à operacionalização do Sistema Estadual de Planejamento (SEP), a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), conjuntamente com a Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE) ficaram responsáveis pelas funções de "sistemas centrais, correspondentes à definição de estratégias, políticas e ainda a coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das políticas e ações governamentais, Ceará (1992 sp, p. 6), enquanto que os subsistemas setoriais, responsáveis pela execução das atividades de planejamento, permanecem gerenciados pelas secretarias de Estado e órgãos vinculados.

Ao lado do Sistema Estadual de Planejamento (SEP), o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) vem representando um dos maiores avanços verificados no processo de elaboração, execução e avaliação do planejamento no Estado do Ceará. Atualmente, o SIC abrange todos os órgãos da administração pública estadual propiciando, conseqüentemente, informações quantitativas e qualitativas para o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), tornando-o capaz de acompanhar o desenvolvimento de funções, programas, projetos e atividades do Plano Geral do Governo, Teixeira (1993, p. 214), bem como alterá-lo, dentro do permitido pela Lei, a fim de maximizar a aplicação e o retorno econômico e social dos recursos do Tesouro estadual.

Além do mais, cabe registrar que o novo Sistema Estadual de Planejamento evoluiu para uma nova atribuição legal que inclui elaboração, acompanhamento e avaliação do orçamento-programa de forma regionalizada de acordo com a Constituição estadual de 1989 (art. 203) que determina a seguinte atribuição aos gestores públicos: "o Plano Plurianual, editado por Lei, contemplará as diretrizes, objetivos e metas da política financeira estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para o cumprimento de programas de continuada duração, e será expressa de forma regionalizada".

A propósito, buscando o aumento da eficiência e eficácia na administração pública estadual, mediante o aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Planejamento, o Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE), encontra-se desenvolvendo o Sistema de Acompanhamento de Metas (SAM) que possibilitará ao Governo estadual estruturar programas com o custo-benefício estimado, maximizando, conseqüentemente, o retorno esperado dos recursos públicos aplicados em projetos e atividades avaliados em termos de metas realizadas e de custos dos respectivos objetivos.

Por outro lado, parece importante frisar que a partir da Constituição estadual de 1989, e com a firme decisão política do Governo do Estado, o planejamento ganhou um impulso adicional extremamente

valioso. Além do mais, a elaboração, a execução e a avaliação de programas e projetos de desenvolvimento de forma regionalizada representou um importante passo para a promoção do desenvolvimento econômico e social além de contribuir, efetivamente, para a desconcentração espacial da renda.

Adicionalmente, vale mencionar que o planejamento passou a ter maior consistência, com a exigência legal da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do orçamento anual, todos devidamente articulados. Por conseguinte, de acordo com a nova política orçamentária, o planejamento deixou de ser uma simples programação de gastos para atender à necessidade de elaborar o orçamento programa-anual, assumindo a sua verdadeira função que representa o papel de programar, a longo prazo, o desenvolvimento econômico a fim de alcançar um melhor padrão de vida e bem-estar da população.

Portanto, de acordo com a nova exigência legal, o orçamento-programa anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das estatais. Além do mais, o orçamento geral compreende todas as despesas de custeio, pessoal e investimento, da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como, impostos, taxas e multas arrecadadas pelo Estado, operações de crédito interno e externo, recursos diretamente arrecadados por empresas públicas e sociedades de economia mista, convênios, cota-parte do Fundo de Participação do Estado, cota-parte do salário-educação, indenização pela extração de petróleo, outras transferências correntes e transferência de capital.

Finalmente, a partir das reformas aplicadas desde 1987, convém ressaltar que o planejamento na administração pública estadual evoluiu bastante, capacitando o Governo estadual a elaborar programas e projetos de desenvolvimento mais consentâneos com as necessidades da população cearense, e, assim, mais eficazes na promoção do crescimento econômico, na desconcentração da distribuição espacial da renda, possibilitando ao Estado galgar um novo estágio em termos de seu desenvolvimento econômico e social.

### 2.3.2 - O controle na administração pública estadual

O controle da administração pública estadual no Ceará se aperfeiçoou bastante com a reestruturação realizada nos sistemas de controle interno, e de Contabilidade (SIC) e na Comissão de Programação Financeira e Crédito Público (CPFCEP).

No tocante especificamente ao sistema de controle interno, com a promulgação da Constituição estadual em 1989 (art. 67-68), o referido sistema passou a avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado, bem como passou a ter a incumbência de comprovar a legalidade e apreciar os resultados alcançados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, além da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Adicionalmente, compete ao sistema de controle interno exercer a fiscalização no que se refere às operações de crédito, avais e garantias aos direitos e deveres do Estado.

Com relação à evolução e ao aperfeiçoamento do sistema de controle interno é importante salientar que o referido sistema deixou de fiscalizar apenas pessoal para analisar com profundidade e extensão as áreas de recursos humanos, de recursos materiais, de recursos patrimoniais e o sistema de

modernização administrativa, Ceará (1993 sd, p. 41). Além do mais, o sistema de controle interno ganhou reforço na sua missão através do controle orçamentário e financeiro das empresas públicas mediante o acompanhamento direto da execução orçamentária pelo Departamento de Orçamento Público e das Estatais (DORPE), da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), de auditorias sistemáticas junto às entidades das administrações direta e indireta objetivando avaliar o equilíbrio orçamentário e financeiro das mesmas, pelo Departamento de Auditoria Geral da Secretaria da Fazenda (SEFAZ).

Os objetivos básicos do sistema de controle interno do Governo do Estado do Ceará são: observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos; assegurar que as informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais tenham exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade; antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas anti-econômicas e fraudes; propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter gerencial, sobre os resultados atingidos; resguardar os ativos financeiros e físicos quanto a sua utilização racional; favorecer a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações visando a aumentar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos recursos, além de assegurar a aplicabilidade das diretrizes, planos, normas e procedimentos nas prioridades de Governo nos respectivos órgãos e entidades públicas, Ceará (1993 sd, p. 15).

Merece mencionar que, ao lado do sistema de controle interno, o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) representa um dos pilares do controle da administração pública estadual. O SIC foi criado em 1979 através da Lei nº 10.338/79, tendo por objetivo central propiciar ao Governo estadual o controle geral da administração financeira, com a geração de informações centralizadas a fim de propiciar a todos os órgãos da administração pública estadual, de forma individualizada, o acompanhamento da execução financeira e contábil.

Atualmente, o Sistema Integrado de Contabilidade realiza a verificação sistemática e continuada da movimentação financeira das secretarias de Estado, Poderes Legislativo e Judiciário, ministério público, fundos, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Além do mais, o SIC controla a execução do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas públicas. No que se refere à operacionalização do sistema, este é gerenciado pelo Serviço de Processamento de Dados do Ceará (SEPROCE), Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ), além de ter como usuários todos os órgãos da administração direta e da indireta do Estado do Ceará.

Por outro lado, o SIC, através da centralização de todos os órgãos da administração pública estadual, propicia informações de natureza quantitativa e qualitativa ao Governo estadual, capacitando-o devidamente para atender ao planejado no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual.

Diferentemente do Governo federal, que realiza via o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o acompanhamento e a avaliação da execução orçamentária apenas da administração direta, autarquias e fundações excluindo as empresas públicas e as sociedades de economia mista, o SIC é capaz de fornecer com precisão e rapidez o quanto o Tesouro estadual despende em pessoal, custeio e investimento em qualquer órgão da administração pública estadual. Por conseguinte, o SIC representa um dos elementos essenciais para a administração pública do Estado do Ceará no tocante às ações de planejamento, execução e controle dos gastos públicos.

Tendo em vista realizar o controle interno da administração pública estadual, o Governo passou a contar, além dos citados SIC e SEP (no subsistema de acompanhamento e avaliação), com o Departamento de Orçamento Público e das Estatais (DORPE) da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), o Departamento de Auditoria Geral da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e a Auditoria Interna da Secretaria da Administração (SEAD), sem falar na Comissão de Programação Financeira e Crédito Público (CPFCEP), afeta à SEFAZ.

A CPFCEP fora criada na mesma época da implantação da conta única do Tesouro a fim de maximizar a utilização dos recursos próprios do Governo estadual. Porém, diferentemente do esperado, aquela comissão não funcionara a contento por não exercer um controle eficiente e eficaz sobre os gastos públicos na administração direta e indireta, ou seja, "na realidade, a comissão se limitava a dividir o orçamento geral do Estado em quatro desembolsos trimestrais, a partir dos quais presumia estar exercendo uma vigilância atenta em relação aos gastos do dinheiro público pelos órgãos da administração estadual" Ceará (1991 s, p. 13).

Entretanto, a partir da gestão Tasso Jereissati, a CPFCEP passou por uma forte reestruturação com o propósito de tornar-se efetiva no tocante ao uso dos recursos públicos. Mediante o Decreto nº 13.668/87, a referida comissão não poderia mais fixar cotas mensais ou trimestrais de desembolsos, tomando por base as necessidades de numerário, apresentados pelos diversos órgãos, Decreto estadual (1979, nº 13.644), e sim, fixar cotas mensais ou trimestrais de desembolsos compatíveis com o fluxo de caixa do Tesouro estadual. Portanto, a reestruturação da CPFCEP possibilitou ao Governo estadual um rigoroso e pertinente controle dos gastos públicos de acordo com o orçamento-programa anual e segundo as disponibilidades financeiras do Tesouro estadual "e outras fontes de recursos próprios arrecadados pelos órgãos da administração indireta, inclusive aqueles provenientes de contratos, convênios, ajustes e acordo" Portaria SEFAZ (25/91).

Portanto, pode-se afirmar que o controle interno na administração pública estadual avançou bastante nos Governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes, criando condições para que os recursos estaduais passassem a ser utilizados da forma mais racional possível, minimizando os desperdícios e coibindo eventuais práticas lesivas ao patrimônio público, que até então haviam caracterizado, normalmente, a gestão governamental no Ceará.

### 3 - O AJUSTE FISCAL E A REFORMA DO ESTADO EM ECONOMIAS MENOS DESENVOLVIDAS: O REFERENCIAL TEÓRICO

É um consenso que os países menos desenvolvidos, em geral, e, em particular, na América Latina, passaram por aguda crise, ao longo dos anos 80, desencadeada pela crise da dívida externa, cuja causa básica teria sido a própria crise fiscal do Estado, trazida à tona pela virtual falência dos governos, a perda de credibilidade financeira externa do setor público e a paralisia a que foram relegados os investimentos e as políticas governamentais na maioria das nações latino-americanas.

Diante do diagnóstico dramático da crise, as soluções encontradas para o problema expressas na copiosa literatura acadêmica e técnica sobre o assunto, têm apontado para a necessidade de um ajuste fiscal como pré-condição para a superação do impasse e para a estabilização macroeconômica dos países da Região, considerados fatores indispensáveis para a retomada do crescimento econômico e para a inserção competitiva dessas economias no sistema mundial de comércio e investimento.

A partir, portanto, dessa terapia economicamente consistente, porém, socialmente perversa, é que vários governos latino-americanos, por meio de programas de estabilização financiados por organismos multilaterais, buscaram com duvidosa eficácia implementar ajustamentos estruturais nos seus sistemas públicos e em suas economias com vistas a eliminar o desequilíbrio fiscal crônico, estabilizar a moeda e garantir uma situação externa sustentável.

No caso específico do Brasil, vários experimentos de ajustamento fiscal foram tentados, ao longo da década de 80 e no início dos anos 90, no âmbito de programas de estabilização supervisionados não por entidades multilaterais. Todavia, até o momento essas tentativas não surtiram os efeitos desejados, tendo contribuído inclusive para desorganizar o Estado e desmantelar a administração pública, facilitando com isso a proliferação de esquemas de manipulação de dotações orçamentárias e a debilitação dos mecanismos de controle interno.

Com relação às subunidades nacionais de governo, tais experimentos de ajustamento, em diversos casos, buscaram enquadrar os governos estaduais, cortando-lhes o acesso ao crédito como forma de induzi-los à maior disciplina orçamentária, inclusive por meio de controle das operações de seus bancos estaduais, cujo uso político pelos governos acionistas majoritários acabou por convertê-los em mecanismos de transmissão de déficits e dívidas estaduais para o governo federal.

A fim de exercitar esse enquadramento dos governos estaduais no esforço de ajustamento e, assim, reduzir o impacto do desajuste financeiro dos Estados (e de municípios) sobre as necessidades globais de financiamento do setor público, diversas medidas de controle do endividamento e de rolagem das dívidas dos Estados foram editadas pelo governo federal desde meados dos anos 70 sem que, porém, tenham logrado o êxito esperado.

Tendo em vista o relativo insucesso das tentativas pretéritas, partidas de cima (do governo federal), de ajustamento das finanças públicas estaduais no Brasil, o caso do ajuste fiscal realizado "autonomamente" pelo Governo do Ceará, no período recente, reveste-se de enorme importância, dado que a investigação de seu aparente sucesso poderá fornecer lições extremamente úteis para subsidiar a eventual aplicação do modelo de ajuste cearense em outras unidades federadas do País e mesmo servir para orientar programas de ajustamento na esfera federal (dadas as proporções) e até em outros países em desenvolvimento.

Considerando, pois, a relevância teórica e prática da experiência do Governo do Estado do Ceará no tocante ao ajuste fiscal e à reforma do Estado, torna-se imprescindível adotar um referencial teórico multifacetado e multidisciplinar a fim de permitir explicar, com a maior propriedade, os diversos aspectos inerentes ao tema em estudo e dissecar, com mais profundidade, as inter-relações existentes entre variáveis econômicas, políticas e financeiras envolvidas com a questão do Estado em economias capitalistas.

Desse modo, inicialmente será abordado o conceito de ajuste fiscal segundo uma versão da macroeconomia convencional, baseada na síntese dos modelos clássico e keynesiano de análise econômica (a chamada síntese neoclássica). À luz da referida abordagem, após conceituar ajuste fiscal, buscar-se-á descrever o processo de determinação da renda numa economia fechada e com o governo, com vistas, a explicar como opera a função estabilizadora do governo em um contexto de ajuste fiscal.

Em seguida, serão enfocados os limites do ajuste fiscal em subunidades de governo, tendo como referência um paradigma de federalismo fiscal, tal como conceituado pela literatura usual de finanças públicas, e a teoria da política econômica, que destaca os instrumentos disponíveis de política econômica. Como ponto final dessa análise se chega até uma discussão acerca dos impactos do ajuste fiscal sobre o quadro macroeconômico do espaço territorial abrangido por uma dada unidade subnacional de governo em processo de ajuste fiscal.

Posteriormente, será feita uma resenha teórica do Estado segundo as principais abordagens existentes na ciência econômica, tais como a clássica, a marxista, a keynesiana, a neoclássica, a da autonomia relativa do Estado e a da social democracia, culminando com a social democracia brasileira e o projeto dos jovens empresários no Ceará, embrião do movimento político que promoveu o ajuste fiscal no Ceará e deu início ao processo de reforma do Estado.

Por fim, com os referências teóricos acima expostos, pretende-se explicar o que teria se processado no Ceará com o ajuste fiscal então realizado e colher subsídios que permitam, nos capítulos posteriores, compreender as motivações do processo, as suas limitações e perspectivas.

## **3.1 - O conceito de ajuste fiscal na macroeconomia convencional**

### **3.1.1 - Introdução**

A economia capitalista moderna consiste em um sistema misto no qual os setores público e privado interagem amplamente, tendo o governo maior ou menor influência na determinação da trajetória econômica. De todo modo, além da atividade estritamente orçamentária, isto é, a arrecadação de tributos e a realização de despesas, o setor público também influencia o curso da atividade econômica através da condução da política monetária e creditícia, da administração de suas empresas produtivas e/ou financeiras, da regulamentação da atuação das empresas privadas, do exercício da política de rendas e da concessão de incentivos ou subsídios ao setor privado, Longo, C.A. & Troster, R. L. (1993, p. 17).

A literatura convencional de finanças públicas destaca três funções principais que a ação do governo exerce sobre a atividade econômica, ou seja, as funções alocativa, redistributiva e estabilizadora, Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980, p. 6). A primeira se refere à provisão de bens públicos ou à forma pela qual o uso dos recursos totais da economia é alocado entre bens públicos e privados; a segunda relaciona-se ao ajustamento na distribuição de renda pessoal, em conformidade com uma situação

"equitativa" de repartição do produto política e socialmente considerada. Por fim, a terceira tem a ver com o uso da política orçamentária com vistas a manter o pleno emprego da força de trabalho, uma certa estabilidade monetária e dos fluxos do País com o exterior, além de uma taxa desejável de crescimento da economia.

Com relação especificamente à terceira função da ação do governo, a qual mais de perto interessa ao presente estudo, a mesma é basicamente instrumentalizada por meio da política fiscal ao lado da política monetária, se bem que a última quase sempre se refere às ações do governo através da autoridade monetária, fora, portanto, da instância orçamentária tradicional (1).

Até aqui o setor público aparece como composto por um só nível ou esfera de governo. Na verdade, o sistema fiscal de um país pode constituir-se de uma série de unidades de diversos tamanhos e graus de importância, como é o caso do Brasil com seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Todavia, em grande parte desta seção, a política fiscal e o ajuste fiscal serão tratados em um contexto centralizado para facilitar a exposição. Porém, na seção 3.2, ao se voltar à discussão para as limitações do ajuste fiscal em unidades descentralizadas de governo, a análise enfocará uma unidade subnacional de governo num contexto de federalismo fiscal.

### 3.1.2 - A função estabilizadora do governo em um contexto de ajuste fiscal

No contexto internacional das duas últimas décadas, as crises do petróleo, da dívida e das finanças públicas forçaram inúmeros governos de países menos desenvolvidos a empreenderem programas de ajustamento macroeconômico, em geral com o apoio de organizações multilaterais. O objetivo imediato de tais programas era estabilizar a economia pela eliminação das principais fontes de desequilíbrio. Para ajudar a restaurar o crescimento, esses programas incluíam reformas nas áreas de comércio exterior, agricultura, sistema financeiro e no gerenciamento do setor público. Referidas reformas, destinadas a melhorar a alocação de recursos e ampliar o campo de atuação dos mecanismos de mercado, foram bastante criticadas pelo suposto viés ideológico e/ou pelos equívocos de formulação, Faini, R. & de Melo, I. (1991, p. 7).

De qualquer forma, tais programas continuaram a ser tentados, tendo como foco o ajuste fiscal como componente essencial. Por um lado, a recuperação (ou o estabelecimento) da disciplina fiscal era vista como pré-requisito básico para a estabilização macroeconômica. Por outro, a reforma do Estado e a remoção das restrições institucionais e estruturais ao desenvolvimento do livre mercado tornaram-se reconhecidas como passos fundamentais na eliminação das principais distorções à retomada do crescimento econômico.

Apesar de a literatura especializada chegar a um consenso sobre a necessidade do ajuste fiscal para estabilizar uma dada economia, a mesma praticamente omitiu-se quanto a conceituar o processo, tanto quanto a sua dimensão teórica no campo econômico-financeiro, como no aspecto mais complexo (e multidisciplinar) da reforma do Estado, e na preparação de sua elite dirigente para as tarefas requeridas para a adoção das mudanças estruturais necessárias à reativação econômica.

**D) Obviamente, cabe salientar que as três funções principais da ação governamental têm inter-relações entre si no mundo real, uma provocando efeitos nas demais de intensidade variável, de sorte que, dificilmente, as repercussões são neutras, a exemplo dos impactos, por vezes perversos, da estabilização sobre a distribuição da renda.**

No campo estrito da teoria macroeconômica convencional, aqui entendida como a versão keynesiana estilizada pela formulação de Hicks & Hansen(2), o ajuste fiscal não é referido explicitamente, senão de forma subliminar como "política fiscal" para o controle das flutuações do crescimento, da inflação e do emprego. Assim, à luz do arcabouço teórico convencional, o ajuste fiscal pode apenas ser entendido como a execução de uma estratégia bem delineada de alteração na estrutura de gastos e de receitas de uma dada instância governamental, de modo a alcançar uma determinada situação de equilíbrio sustentável e compatível com a estabilidade do sistema econômico no qual esteja inserido este governo. Trata-se não de uma mera modificação na condução da política fiscal a curto prazo, mas de um deslocamento permanente do nível e da composição dos gastos públicos acompanhado por uma mudança apropriada no padrão de financiamento do Estado.

### 3.1.2.1 - A política fiscal e a determinação da renda

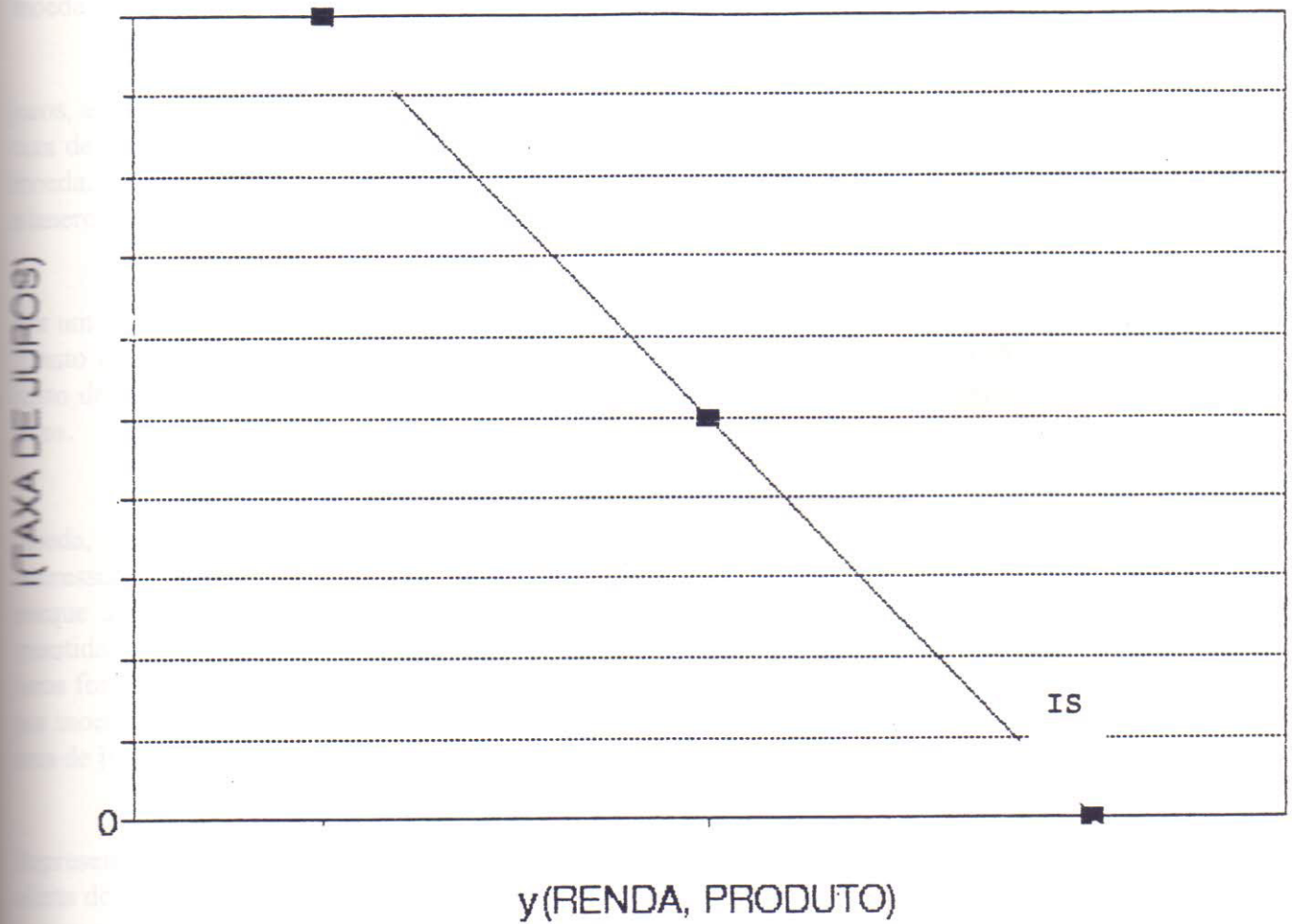
Na macroeconomia convencional a política fiscal é representada pela situação de equilíbrio no lado real da economia, ou seja, no mercado de bens. Assim, a curva de equilíbrio nesse mercado, a chamada curva IS, que mostra combinações de taxas de juros e níveis de produção nos quais os gastos planejados dos agentes econômicos sejam iguais à renda, reflete a maneira como a política fiscal pode influenciar ou determinar a renda em um dado sistema econômico.

A propósito, pode-se afirmar que a renda de uma economia fechada depende da demanda agregada pela produção gerada, sendo que essa demanda é a soma das demandas de consumo, do governo e do investimento. Com relação ao investimento cabe endogeneizá-lo mediante a vinculação das decisões de investir ao nível da taxa de juros (o custo de oportunidades dos recursos para o financiamento das inversões). Deste modo, à medida que cai a taxa de juros, *coeteris paribus*, aumenta o investimento. Aumentando o investimento se eleva a demanda agregada, e, conseqüentemente, a renda da economia. Em outras palavras, a renda e a taxa de juros têm uma relação inversa entre si. Isto é, quando cai a taxa de juros, tudo o mais constante, cresce a renda, Dornbusch, R. & Fischer, S. (1982, p. 106).

Isso posto, pode-se representar a curva IS, no gráfico I, como negativamente inclinada, dado que um aumento na taxa de juros reduz os gastos de investimentos planejados e, por conseguinte, também a demanda agregada, resultando na redução do nível de equilíbrio da renda.

(2) Nos trabalhos mais recentes da macroeconomia nota-se a tendência de condensar as idéias keynesianas e monetaristas em um só corpo teórico a partir do consenso de que a teoria keynesiana tem aplicabilidade maior no curto prazo, enquanto que, ao longo prazo, a teoria monetarista tem-se mostrada válida. Assim, a chamada síntese neoclássica adotada nesta tese, o modelo IS-LM, baseia-se nos textos já clássicos de: J.R. Hicks "Mr. Keynes and the Classics: A Suggested Interpretation", *Econometrica*, abril 1937; e A.H. Hansen, *Business Cycles and National Income*, New York, 1951. Ademais, para um maior detalhamento do significado teórico da síntese neoclássica, ver a propósito, Magno Lopes. *A Síntese Neoclássica: Origens, Conceitos e Postulados*. In *Moeda e Produção: Teorias Comparadas*. Editora da UnB, Brasília, 1992, pp. 129-138.

# GRAFICO I



O Governo pode influenciar a demanda agregada por meio de uma política fiscal expansionista, aumentando seus gastos e diminuindo seus impostos. Isso não só aumenta a despesa do governo como também, com a política tributária ativa (redução nos impostos) induz ao aumento no consumo. Desse modo, a curva IS se desloca para a direita, conforme se observa no gráfico II, sendo que a amplitude do deslocamento dependerá da dimensão do multiplicador dos gastos.

De forma análoga, uma redução nos gastos do governo e/ou um aumento nos impostos, ou seja, uma política fiscal contracionista, resultam em um deslocamento da curva IS para a esquerda, como pode ser visto no gráfico II.

### 3.1.2.2 - A política monetária e a determinação da renda

No item precedente foi examinada sucintamente a relação entre a demanda global e o mercado de bens. Volta-se agora para o mercado monetário, enfocando as situações de equilíbrio entre a oferta por moeda ( $M$ ) e a demanda por moeda ( $L$ ).

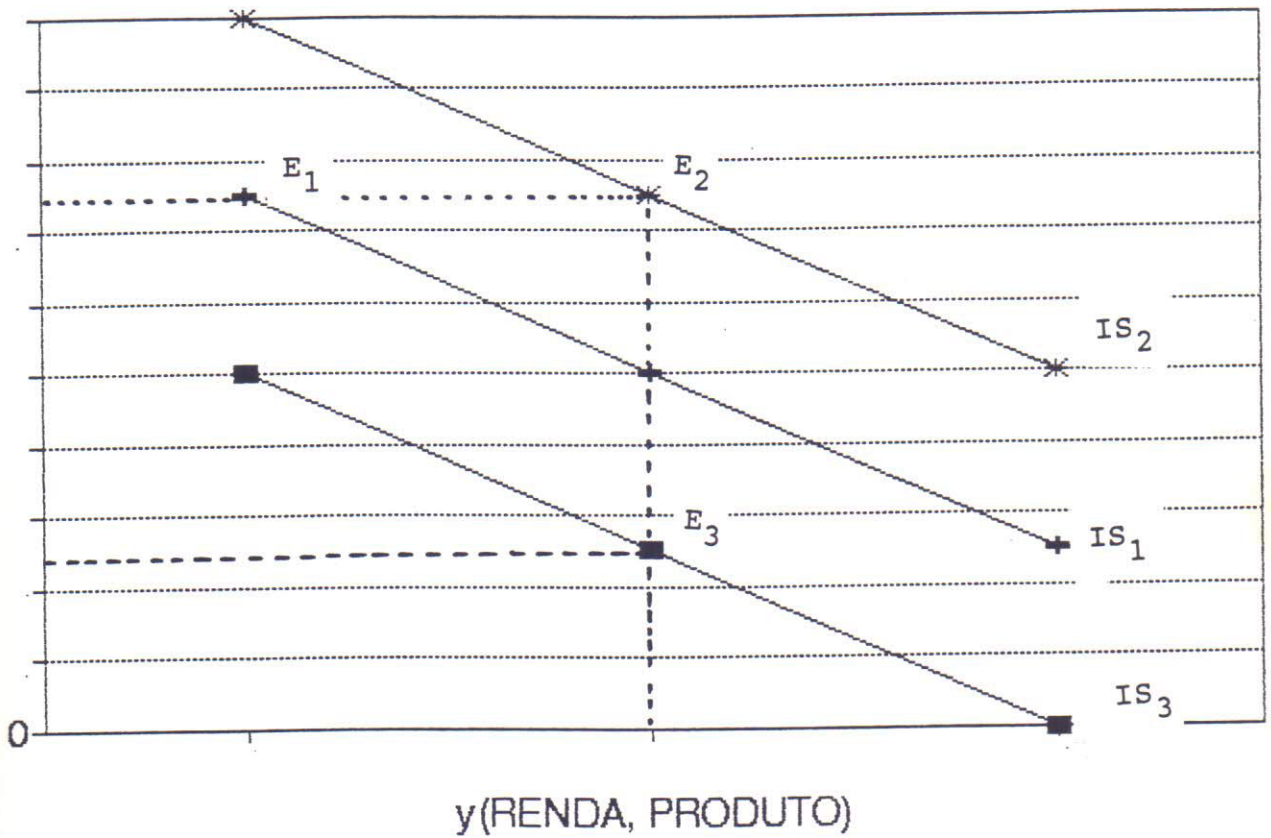
A demanda por moeda ( $L$ ) depende de um grande número de variáveis, tais como a taxa de juros, a renda, a estrutura financeira, as expectativas etc. Dentre essas, as variáveis mais importantes são a taxa de juros e a renda. De fato, é lógico supor que quanto maior for a renda, maior será a demanda por moeda. Isso significa que para cada nível de renda se requer um volume maior de moeda para realizar um número acrescido de transações.

No que tange à taxa de juros, existe uma série de relações entre esta e a demanda por moeda. Por um lado, tem-se a taxa de juros como o custo de oportunidade de se reter moeda. Dito de outra forma, quanto maior for a taxa de juros, menor deverá ser o volume de moeda retido em virtude de ser maior o custo de retenção de moeda. Assim, a demanda por moeda apresenta uma relação inversa com a taxa de juros.

Todavia, o segundo motivo para reter moeda é o que se conhece por demanda especulativa de moeda, que resulta de uma relação inversa entre a taxa de juros e o preço dos títulos. Dessa forma, é interessante especular (e lucrativo) reter moeda quando se espera uma elevação na taxa de juros. Isso porque se a taxa de juros subir, o preço dos títulos cai e, como resultado, se consegue adquirir uma quantidade maior de títulos. Do exposto, deve-se esperar uma demanda maior de moeda quando a taxa de juros for menor. Pode-se então representar a demanda por moeda como  $L = L(y, i)$ , onde  $L$  é a demanda por moeda,  $y$  é a renda e  $i$  a taxa de juros. Toda a expressão indica que a demanda por moeda é função da taxa de juros e da renda.

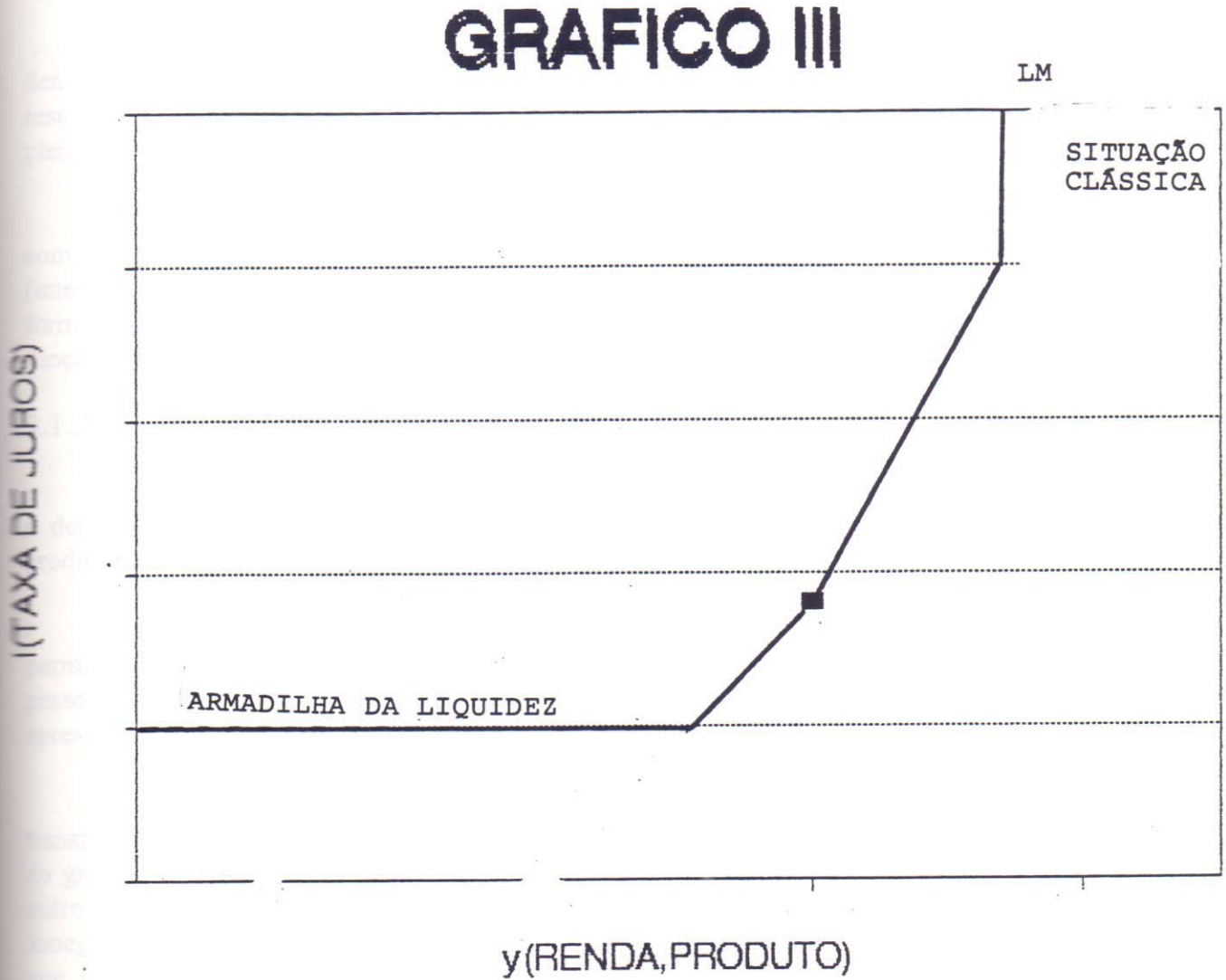
A fim de se alcançar o equilíbrio, a demanda por moeda deve-se igualar à oferta. Representando a oferta de moeda por " $M$ ", tem-se o equilíbrio quando  $M = L$ , ou seja  $M = L(y, i)$ . Se a oferta de moeda for fixa, ter-se-á que, como a demanda por moeda se relaciona diretamente com a renda e inversamente com a taxa de juros, ao aumentar a renda, deve haver aumento na taxa de juros. Obviamente, quando a renda cai, a taxa de juros tem de baixar para continuar havendo equilíbrio no mercado monetário. De todo o modo, o quanto a taxa de juros tem de subir ou cair depende da elasticidade-juros e da elasticidade-renda da moeda, ou seja, a variação da taxa de juros depende da sensibilidade da demanda monetária por variações na taxa de juros e no nível de renda.

## GRAFICO II



■ IS3 + IS1 \* IS2

Em termos gráficos, o equilíbrio do mercado monetário é representado pela curva L M, conforme o gráfico III, sob a forma positivamente inclinada num plano onde convencionalmente se coloca a renda no eixo dos abscissas e a taxa de juros no eixo das coordenadas.



Alterações no estoque de moeda deslocam a curva LM, sendo fácil concluir que uma redução na quantidade da moeda implica elevação na taxa de juros ao mesmo nível de renda. Assim, a política monetária (manejo das variáveis monetárias pelas autoridades) provoca deslocamentos da curva LM devido ao aumento ou diminuição da oferta de moeda. Um aumento no estoque se processa por meio da compra de títulos do governo ao passo que uma redução ocorre no caso da venda de títulos do governo.

Quando se analisa a política monetária surgem duas situações extremas: a primeira, conhecida como a "armadilha da liquidez" ocorre quando a taxa de juros não reage a variações no estoque de moeda, ou seja a curva LM torna-se horizontal, o que implica a impotência da política monetária em afetar a taxa de juros.

A outra situação hipotética, qualificada como "clássica" é a curva LM vertical, quando a demanda por moeda não é afetada pela taxa de juros. Nesse caso, qualquer deslocamento da curva LM resulta num efeito máximo no nível de renda, o que significa não apenas que a política monetária é plenamente eficaz, mas também que a política fiscal é totalmente inócua.

Devido a essas situações "sui generis" é que comumente se representa a LM como uma curva com um primeiro trecho horizontal (armadilha da liquidez), um trecho positivamente inclinado (intermediário e mais realista) e, finalmente, um trecho vertical, que é o trecho clássico. De qualquer forma, as duas situações extremas apresentadas são teóricas, devendo-se considerar a curva LM como uma função positivamente inclinada, Dornbusch, R. & Fischer S. (1993, p. 80).

### 3.1.2.3 - Os impactos do ajuste fiscal sobre a renda

Após a simplificada derivação das relações existentes entre as políticas fiscal e monetária com a determinação da demanda por meio das curvas IS e LM, passa-se agora à análise dos impactos produzidos por processos de ajuste fiscal sobre a renda.

Dado que o ajuste fiscal, aqui entendido, refere-se a um deslocamento estrutural (isto é, permanente) no nível e na composição dos gastos públicos, em contraste com as meras alterações de curto prazo nas conduções da política fiscal, pode-se argumentar que o ajuste fiscal em uma dada economia apresenta dois efeitos básicos, de curto e de médio prazos.

No tocante ao curto prazo, a redução das despesas governamentais de consumo (custeio), de transferências e de investimento provoca uma abrupta queda nos gastos autônomos (tanto maior em função do grau de participação do setor público nas despesas agregadas), afetando negativamente a renda. Por outro lado, a elevação da carga tributária, por meio, seja da elevação de alíquotas, seja do combate à sonegação ou ampliação da base tributária, concorre para reduzir a renda disponível do setor privado, o que implica um efeito multiplicador menor dos gastos autônomos e conseqüentemente, um impacto minimizado sobre a renda.

Adicionalmente, o deslocamento provocado pelo programa de ajuste na composição dos gastos públicos, ou seja, na substituição do dispêndio de custeio (manutenção da máquina administrativa e folha salarial) e de transferências (serviços da dívida pública) e subvenções no sentido de despesas de capital, em especial em investimentos de infra-estrutura econômica e social, promove uma alteração mais ou menos intensa ou duradoura sobre o próprio nível de investimento agregado da economia, o qual passa a

reagir relativamente menos às variações na taxa de juros devido ao acréscimo no componente autônomo da formação bruta de capital financiado por recursos próprios do governo e não mais por créditos de terceiros.

Com isso, em termos formais do modelo IS-LM, ao modificar-se para baixo o coeficiente que relaciona as despesas de investimento com a taxa de juros ( $b$ ), ocorre uma mudança no intercepto da curva de demanda agregada (de onde se deriva a curva IS) e, portanto resulta na própria alteração da inclinação da curva IS, que tende a converter-se numa curva relativamente mais inclinada, o que significa dizer que a mudança na taxa de juros deverá ser bem maior (do que a situação anterior de pré-ajuste fiscal) para que possa provocar uma dada variação na renda.

A longo prazo, supondo que o processo de ajustamento fiscal tenha sido bem-sucedido, deverá haver um impacto positivo sobre a renda, visto que o equilíbrio orçamentário sustentado permitirá ao governo manter níveis relativamente elevados de inversão produtiva financiados de maneira não-inflacionária, seja por recursos próprios de natureza tributária, seja via créditos de longo prazo (permitidos pelo restabelecimento da credibilidade financeira do governo) perfeitamente pagos com a poupança em conta corrente.

Assim, a redução do multiplicador dos gastos públicos (em relação à situação de pré-ajuste) provocada pela elevação da carga tributária poderá ser mais do que compensada pela elevação contínua e equilibrada dos investimentos públicos auto-financiáveis, o que, ademais, teria efeitos favoráveis sobre os investimentos privados, tanto pelas externalidades geradas como pela ausência do conhecido efeito deslocamento ("crowding-out"), que é suposto provável de ocorrer em um contexto de pleno emprego da economia ou em uma situação em que a demanda por moeda não esteja relacionada com a taxa de juros, expressa por uma curva LM vertical (situação clássica).

Do exposto é fácil perceber que a eliminação das fontes de desequilíbrio na estrutura fiscal do governo e a reestruturação do gasto público no sentido de maiores investimentos e menos dispêndios de custeio (gastos correntes) resultam na maior eficácia da ação governamental sobre a economia a médio prazo, não apenas pelo restabelecimento da capacidade de poupança e de investimento - que reforça a efetividade da intervenção das políticas públicas -, mas pela possibilidade de o governo continuar a investir de modo não inflacionário e sem deslocar os investimentos privados, aumentando as inversões apenas no que permitirem o crescimento das receitas fiscais e o potencial, de endividamento do governo.

Até o momento, a análise baseou-se na exposição verbal para tentar explicar os prováveis impactos do ajuste fiscal sobre a renda de uma dada economia. A partir de agora, a análise buscará um tratamento algébrico mais formal para fixar melhor o entendimento do assunto. A fim de se determinar o nível de equilíbrio da renda é necessário que haja equilíbrio simultâneo nos mercados de bens e de moeda. Para maior conveniência, parte-se das condições usuais de equilíbrio.

## Mercado de bens

$$Y = \alpha (A - bi) \quad (1)$$

Onde  $Y$  é o produto,  $\alpha$  é o multiplicador e  $A$ , os gastos autônomos (consumo, transferências, investimento e gastos do governo).

## Mercado monetário

$$i = \frac{1}{h} (kY - \frac{m}{p}) \quad (2)$$

Onde  $i$  é a taxa de juros;  $h$ , a elasticidade-juros da demanda por moeda;  $k$ , a elasticidade-renda da demanda para moeda e  $m/p$  é a oferta de encaixes reais.

Como se requer o equilíbrio simultâneo dos mercados de bens e de moeda, deve-se resolver as equações (1) e (2) simultaneamente, expressando a taxa de juros e o nível de renda de equilíbrio em função das variáveis exógenas. Assim, procedendo-se a substituição pertinente, tem-se:

$$Y = \alpha \left[ A - \frac{b}{h} (kY - \frac{M}{P}) \right] \quad (3)$$

Acrescentando os termos implícitos em  $Y$ , o resultado é:

$$Y_0 = \left( \frac{h\alpha}{h+k\alpha} \right) A + \left( \frac{b\alpha}{h+k\alpha} \right) \frac{M}{P} \quad (4)$$

Em que  $Y_0$  é o nível da renda de equilíbrio e os termos em parênteses representam, respectivamente, os multiplicadores fiscal (de  $A =$  gastos autônomos) e monetário ( $M/P =$  oferta real de moeda).

O multiplicador fiscal ( $h\alpha/h+k\alpha$ ) exprime o quanto um aumento nos gastos governamentais afetará o nível de equilíbrio da renda, mantendo-se constante a oferta de moeda.

A propósito, deve-se observar que o multiplicador será nulo se a elasticidade-juro da demanda por moeda se tornar muito pequena e será igual ao multiplicador simples ( $\alpha = 1/1-c(1-t)$ ) se a elasticidade-juro da demanda por moeda for extremamente elevada. Tais situações correspondem, respectivamente, a uma curva LM vertical (situação clássica) e horizontal (situação keynesiana ou a armadilha da liquidez).

Do mesmo modo, um valor relativamente alto, tanto do coeficiente de elasticidade-juro do investimento ( $b$ ) quanto da elasticidade-renda da moeda ( $k$ ), serve para reduzir o impacto dos gastos governamentais sobre a renda, isso porque um alto valor de  $K$  implica um grande aumento da demanda por moeda à medida que a renda se eleva e, portanto, acarreta uma grande elevação na taxa de juros a fim de manter o equilíbrio no mercado monetário. Juntamente com uma alta elasticidade-juros do investimento, isso determina uma redução acentuada na demanda agregada.

De forma similar, o multiplicador monetário ( $b\alpha/h+k\alpha$ ) demonstra o quanto a oferta real de moeda afeta o nível de equilíbrio da renda caso se mantenha inalterada a política fiscal. Assim, quanto maiores forem as elasticidades juro e renda da demanda por moeda, e quanto maiores a elasticidade juro do investimento ( $b$ ) e o multiplicador keynesiano simples ( $\alpha$ ), tanto mais expansionista será o efeito de uma

ampliação da oferta de moeda sobre o nível de equilíbrio da renda. Portanto,  $b$  e  $\alpha$  altos correspondem a uma curva IS muito achatada.

Feita, pois, a recapitulação formal do equilíbrio no modelo IS-LM, passa-se agora à aplicação da equação (4) para buscar explicar como se dão os impactos de um experimento de ajuste fiscal em uma economia fechada e com um nível constante de preços.

No curto prazo, conforme já mencionado, ao processar-se o ajustamento da estrutura fiscal do governo, a simultânea redução dos gastos públicos e o aumento da carga tributária provocam reduções nos gastos autônomos (tanto de consumo quanto de transferências e de investimentos) e no multiplicador, pela elevação na alíquota tributária efetiva ou ( $t$  em  $1/1-c(1-t) = \alpha$ ).

Com isso, a renda de equilíbrio se reduz na proporção da queda havida nos gastos autônomos vezes o percentual de redução verificado no multiplicador simples. Portanto, a curto prazo o ajuste fiscal apresenta impacto contracionista sobre o nível de renda da economia.

Por outro lado, a reestruturação do gasto público no sentido do investimento em detrimento das despesas correntes altera a composição do investimento agregado (aumentando o componente público "vis-à-vis" com o componente privado), tornando-o menos sensível às oscilações na taxa de juros, dado que o maior volume de investimento do governo passa a ser financiado por recursos próprios e não mais por terceiros, pelo menos no início do processo. Isso equivale a uma redução na elasticidade-juro do investimento ( $b$ ), o que implica uma elevação no multiplicador fiscal ( $h\alpha/h+k\beta\alpha$ ) pela redução que exerce no denominador da fórmula.

Do exposto, se conclui que, a curto prazo, os impactos do ajuste fiscal sobre a renda de equilíbrio são negativos em função da redução dos gastos autônomos e à elevação da propensão marginal a tributar. Todavia, a redução que a mudança na composição do gasto público provoca sobre a elasticidade-juro do investimento resulta em um aumento (ainda que supostamente reduzido) no multiplicador fiscal. De todo modo, o impacto líquido do ajuste fiscal é negativo no curto prazo, dado que o modesto efeito inicial sobre o investimento não é suficiente para compensar as repercussões contracionistas provocadas pela redução dos gastos públicos e pelo aumento dos impostos.

A longo prazo, o impacto do ajuste fiscal sobre a renda de equilíbrio pode ser visualizado nos termos da equação (4) por meio de uma expansão equilibrada e financeiramente sustentável nos gastos autônomos ( $A$ ), em especial no componente relativo aos investimentos. Com isso, o nível de renda deverá elevar-se comparativamente a uma situação caracterizada pela ausência de um processo de ajustamento.

Por outro lado, a inexistência de déficits operacionais do governo e o auto-financiamento de seus gastos com a poupança em conta corrente faz com que o aumento contínuo e equilibrado dos investimentos públicos se faça sem pressionar o mercado de crédito local ou a taxa de juros e, portanto, sem provocar deslocamentos nos investimentos privados, os quais, ao contrário, seriam favorecidos pela ampliação da base infra-estrutural resultante das inversões públicas e pelas economias externas daí geradas.

### 3.2 - Os limites do ajuste fiscal em unidades subnacionais de governo

Na seção precedente, buscou-se analisar o conceito de ajuste fiscal com base na macroeconomia convencional, com ênfase nos impactos do ajuste sobre a renda de uma economia fechada e com preços estáveis e no contexto de um sistema unitário de governo nacional.

Agora procurar-se-á analisar o ajuste fiscal em uma unidade subnacional de governo dentro de um sistema de federalismo fiscal em que, ao governo central, compete o exercício pleno das funções alocativa, distributiva e estabilizadora e de todas as políticas públicas, em especial da política econômica(3), enquanto, ao governo estadual ou provincial, cabe apenas, mas plenamente a função alocativa e, parcialmente, as duas outras, além de uma relativa capacidade de formulação e execução de políticas, limitando-se, porém, na esfera econômica, à condução de política fiscal(4).

#### 3.2.1 - O modelo do federalismo fiscal

A literatura de finanças públicas costuma abordar a questão da partilha de receitas e despesas entre diferentes instâncias de governo de um dado Estado como federalismo fiscal em alusão à federação, que consiste numa união de Estados-membros sobre a égide de um governo central e com vários níveis de descentralização das responsabilidades fiscais.

Conforme assinalam Longo & Troster "o objetivo que, em geral, norteia a formação de federações é a preservação da independência dos Estados-membros em função da possibilidade de agressões por um lado, e do excesso de centralismo do poder nacional, por outro" Longo, C.A. & Troster, R. L. (1993, p. 147). Além do mais, para esses autores, os critérios políticos que devem animar o sistema federativo enfatizam o primado da livre negociação de interesses entre governos do mesmo nível (relações horizontais) e entre governos de diferentes níveis (relações verticais). Esses critérios destacam as virtudes da dispersão de poderes como meio de proteger a liberdade local e, por via de consequência, a individual.

O federalismo pressupõe instituições independentes em cada nível de governo, tendo cada esfera o direito de transformá-las unilateralmente nos limites da Constituição Federal. Assim, cada governo deve possuir instituições suficientemente organizadas e recursos próprios para atuar em sua área de competência, sem depender de outros governos.

- 
- (3) Ademais, no sistema fiscalmente descentralizado, a divisão de atribuições entre diferentes esferas de governo nem sempre é a ideal, surgindo, às vezes, problemas de externalidades de custo e benefício entre as jurisdições, o que torna necessária a intervenção do Governo central para as devidas compensações fiscais e correção das distorções alocativas e distributivas.
- (4) De fato, das chamadas políticas econômicas (fiscal, monetária, cambial, tarifária e de rendas), somente a primeira pode ser exercida por uma unidade federada no marco de um paradigma de federalismo fiscal, o que implica limitada capacidade de intervenção na economia por parte do Governo subnacional "vis-à-vis" com o governo federal ou central.

De acordo com Musgrave & Musgrave, o modelo do "federalismo fiscal" recebeu muita atenção da literatura especializada em parte como reflexo da difusão da teoria dos bens públicos, a qual, inicialmente concebida no contexto de governos nacionais, passou a enfocar os problemas de descentralização fiscal no sentido de governos estaduais e locais, Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980, p. 531).

Embora, obviamente, os problemas concretos do federalismo fiscal estejam intimamente ligados à evolução histórica de um país, cabe aqui analisar abstratamente a questão através de uma visão normativa, procurando discutir, dentre as funções básicas do governo - alocação, distribuição e estabilização - qual dessas deva ser desempenhada pelo governo central e/ou pelos níveis subnacionais.

Antes, porém de abordar a distribuição de competências das unidades federadas em termos de funções, deve-se ter em mente que três princípios básicos norteiam um sistema de federalismo fiscal: i) o princípio do benefício, segundo o qual os serviços públicos devem ser prestados em uma dada esfera em função da extensão especial dos benefícios gerados, de modo a permitir que os custos incorridos na provisão incidam sobre os beneficiários; ii) o princípio da compensação fiscal, que se refere à correção das externalidades passíveis de ocorrerem na federação através do governo central por meio de mecanismos de transferências intergovernamentais, e iii) o princípio da distribuição centralizada, que consiste nos ajustamentos na distribuição da renda por parte do governo central sem perdas severas em termos de eficiência econômica, Longo (1984, p. 184).

Tendo em conta o atendimento de tais princípios e considerando que as unidades subnacionais de governo podem ser reformuladas de forma a assegurar o desempenho mais eficiente possível das funções fiscais dos governos, pode-se agora analisar se cada uma das funções governamentais básicas deve pertencer ao governo central ou à jurisdição subnacional e mesmo a ambos simultaneamente.

No que toca à função alocativa, a principal justificativa para o modelo federal reside na superioridade que os governos descentralizados supostamente têm para uma alocação mais eficiente de recursos por meio da diversificação dos serviços públicos prestados segundo as preferências locais. Assim, mais ou menos serviços públicos seriam oferecidos em função da extensão territorial de seus benefícios, sendo sua provisão decidida pelos residentes da área diretamente beneficiada.

Dado que a extensão geográfica dos benefícios dos gastos públicos é diferente para vários tipos de serviços públicos, o federalismo fiscal sugere, a rigor, que cada serviço deva ser prestado por jurisdições diferentes mas sobrepostas. Todavia, tal modelo levado ao extremo seria muito complexo, especialmente onde os benefícios não fossem uniformes em cada jurisdição, chegando mesmo a ser inviável, o que limitaria a implantação do princípio da equivalência entre áreas de custo e benefício fiscal.

Uma alternativa mais realista do modelo para minimizar as ineficácias alocativas resultantes da estabilidade territorial na política de bens e serviços públicos locais seria, pois, um mecanismo de transferências vinculadas do governo central para as subunidades de governo, cujo montante dependeria da extensão e intensidade das externalidades interjurisdicionais. Com isso, é fácil perceber que as unidades subnacionais deveriam merecer prioridades na alocação de serviços para a provisão de bens e serviços públicos, cabendo ao governo central o papel de compensação das externalidades via transferências, além, evidentemente, de definição de políticas públicas de abrangência nacional e de relacionamento com o resto do mundo.

No que tange à função distributiva, pouco se pode esperar de políticas redistributivas de governos subnacionais, dado que, a menos que esses ajustes sejam de pequeno significado, dentro da própria jurisdição, tais políticas diferenciadas podem afetar as decisões locais tanto de indivíduos quanto de empresas e, por conseguinte, gerar ineficiências. Além do mais, medidas regionais redistributivas são auto-limitadas por provocarem a fuga dos ricos e o afluxo dos pobres para aquela jurisdição que defende uma maior equidade, Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980, p. 539). Por último, a redistribuição fiscal (via progressividade do imposto de renda, por exemplo) deve ser uniforme dentro de uma área onde exista elevado grau de mobilidade de fatores e de indivíduos. Isso significa que a função distributiva deva ser atribuição do governo central (5).

Por fim, no que se refere à função estabilizadora, tanto Musgrave & Musgrave (1980) quanto Longo & Troster (1993) concordam que a utilização da política fiscal com propósitos de estabilização deva ser implementada em nível central. Isto é assim considerado porque os níveis subnacionais de governo não teriam condições apropriadas para executar com sucesso tal objetivo, sendo isso reforçado pela inexistência, no âmbito subnacional, da capacidade de exercer plenamente todas as políticas econômicas.

Com efeito, à medida que cada subunidade governamental se insere na federação como uma economia completamente aberta (com a taxa de câmbio fixa e total mobilidade de fatores) no contexto do mercado nacional, medidas fiscais estabilizadoras de caráter local seriam marcadas por vazamentos gerados pelo intercâmbio mercantil inter-estadual, o que naturalmente enfraqueceria ou mesmo anularia o multiplicador fiscal em relação à economia nacional.

Assim, conforme salientam Musgrave & Musgrave, "medidas tributárias ou de gastos, tomadas pelos níveis governamentais inferiores, sejam com um sentido restritivo ou com o sentido expansionista, seriam em grande parte anuladas pelos vazamentos decorrentes do comércio. Tais vazamentos não aparecem ou então são substancialmente inferiores quando essas medidas fiscais são implementadas a um nível nacional, Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980, p. 541).

Além dos vazamentos mencionados, um processo de ajustamento fiscal requer também alterações no perfil de endividamento público da unidade governamental, o que constitui um problema mais difícil para os governos subnacionais, que têm maior dificuldade de acesso ao mercado nacional de capitais e não possuem controle algum sobre a política monetária que via de regra é utilizada com suporte no ajustamento das finanças públicas(6).

5) Apesar de a literatura especializada reconhecer que as medidas redistributivas mais importantes devam ser implementadas em nível central, também destaca que este não deve restringir os ajustes na repartição da renda apenas ao plano espacial, devendo também efetuar mudanças na distribuição pessoal da renda.

6) Se uma política local de ajuste fiscal não é recomendável isoladamente, a implementação da política monetária pelos níveis subnacionais de governo é claramente uma hipótese menos aceitável ainda, conforme salientam Musgrave & Musgrave (1980), pp. 141.

Adicionalmente, as repercussões financeiras da reestruturação das dívidas dos governos locais são diferentes daquelas aplicadas à dívida pública nacional, dado que as dívidas locais têm a maioria de seus credores localizados (supostamente) externamente à jurisdição em questão, sem falar que o financiamento da dívida em nível local deve assegurar uma distribuição equilibrada dos seus encargos entre as gerações.

Em última análise, dado que a coordenação entre as subunidades de governo não é fácil de se obter, tem-se que o cumprimento eficaz da função estabilizadora em um modelo de federalismo fiscal requer o engajamento direto do governo central, de modo a garantir o sucesso do esforço de ajustamento, o que, obviamente, não implica excluir ou descartar tentativas individuais de estabilização por parte de unidades subnacionais de governo.

Do exposto, depreende-se que, em um modelo de federalismo fiscal, as funções distributiva e estabilizadora do governo seriam essencialmente realizadas pelo poder central, enquanto a função alocativa seria desempenhada em nível central e subnacional em decorrência da incidência territorial dos benefícios gerados e dos custos incorridos dos serviços e bens públicos ofertados. Desse modo, para uma unidade subnacional de governo, a capacidade de intervenção seria extremamente limitada no que tange à repartição da renda e na estabilização macroeconômica do sistema federal como um todo.

### 3.2.2 - As limitações da política econômica em subunidades de governo.

Conforme mencionado na seção anterior, em um sistema de federalismo fiscal, a função estabilizadora deve ser de competência do governo central, dado que a descentralização na execução das políticas econômicas teria sua eficácia seriamente prejudicada devido não apenas às características de economias abertas que têm as subunidades de governo, como aos riscos de irresponsabilidade gerencial e de descoordenação operativa entre as diferentes unidades federadas.

Para um dado governo subnacional, como para quaisquer outras entidades organizadas, o dimensionamento de suas operações de gasto e de receita é fundamental para a condução bem-sucedida de sua gestão. Em um contexto nacional, a comparabilidade entre as diversas esferas de governo torna-se imperativa para a redefinição na repartição de recursos e encargos, nas reformulações das relações entre os estados-membros e na aferição dos efeitos macroeconômicos de um esforço conjunto de ajustamento, Levin (1991).

No dimensionamento de uma unidade subnacional de governo em um contexto de federalismo fiscal, torna-se primeiramente essencial delimitar suas fronteiras, não tanto geograficamente, mas sobretudo de maneira funcional. Assim, pode-se definir um governo local a partir de sua função, que é a promoção do bem público por meio de políticas que gerem a produção de bens e serviços fora do mercado e a redistribuição de renda, financiadas basicamente pela tributação compulsória de outros setores, isto é, as famílias e as empresas.

Em outras palavras, a característica singular do governo local não é, portanto, o mero controle da propriedade pública. Essa inclui também as empresas estatais. O que distingue o governo é que o mesmo opera por meios políticos ao invés do mercado na obtenção de recursos e na distribuição de bens, serviços e renda. Como resultado, a provisão de um serviço como abastecimento d'água, que é geralmente

considerado uma atividade governamental, quando realizada por meio da venda aos usuários é computada fora do governo e mensurada na indústria de utilidades públicas.

Em segundo lugar, convém identificar a relativa autonomia do governo local vis-à-vis o governo central. O objetivo disso é esclarecer se tal estrutura governamental pode auto-gerir-se com suficiente discrição em relação ao governo nacional. Para tal, deve-se observar se o governo subnacional dispõe de independência orçamentária e administrativa para gerenciar seus próprios negócios e de burocracia própria para tocar as suas atividades como uma unidade de governo autônoma.

Feita a identificação dos limites funcionais e do grau de autonomia relativa de uma subunidade de governo é que se pode passar a analisar as limitações inerentes ao exercício das políticas de natureza econômica, as quais interessam mais de perto aos objetivos do presente estudo.

Desse modo, dentro de um modelo de federalismo fiscal, uma unidade subnacional de governo dispõe de competências notadamente delimitadas tanto no tocante ao poder de tributar e de extrair recursos parafiscais da sociedade, quanto no que tange à formulação e execução de políticas de amplo alcance macroeconômico. Dito de outra forma, os objetivos maiores da política econômica devem ser privativos do governo central em um arranjo federativo, o que, porém, não exclui a participação direta das subunidades de governo na mobilização de instrumentos de política econômica.

A propósito, é conveniente lembrar que a literatura especializada em política econômica costuma classificar os instrumentos de interferência macroeconômica do Estado em quatro categorias básicas: fiscais, monetárias, cambiais e de intervenção direta. Os primeiros referem-se aos fluxos de receita (tributos diretos e indiretos) e de despesas (consumo, investimentos, transferências às famílias e subsídios às empresas); os dois seguintes, à esfera das relações de valor entre a moeda corrente do país e as demais moedas, bem como ao controle das operações financeiras ou reais com o exterior, e, por fim, os últimos dizem respeito a uma grande variedade de formas de intervenção do Estado sobre a regulação da produção, dos preços e da remuneração de fatores produtivos, Rosseti (1981, p. 226).

Dos quatro instrumentos básicos de política econômica acima destacados, o único comumente manipulável por subunidades federadas de governo é o fiscal e, ainda assim, de maneira restrita, visto que as receitas geralmente são sujeitas a critérios rígidos de competência tributária, de modo a impedir ou minimizar a "guerra fiscal" entre estados-membros e a coibir o excesso de taxaço ou duplicidade impositiva, garantindo, assim, o mínimo de consistência e harmonização fiscal na federação.

De todo modo, a unidade subnacional de governo detém, a rigor, plena capacidade no gerenciamento de suas despesas e na definição de suas prioridades de gastos, atendendo, obviamente, a normas orçamentárias nacionalmente estabelecidas que garantam a uniformidade de elaboração e execução dos orçamentos públicos e que regulem a ação administrativa dos governos. Assim, salvo as vinculações de transferências intergovernamentais, os governos subnacionais dispõem de ampla margem de manobra para decidir o quanto gastar, em que e para o que, ou mais genericamente, o quanto alocar em despesas correntes e de capital.

No que tange ao quarto instrumento básico, os governos federados mantêm normalmente competências concorrentes ou supletivas com as demais esferas de governo (central e/ou local) no que diz

respeito à intervenção estatal para regular certos aspectos da produção e a fixação de preços e de tarifas de utilidades públicas, além da remuneração de seus quadros de servidores e prestadores de serviços.

Os demais instrumentos, monetários e cambiais, por sua própria natureza, somente devem ser condicionados e exercidos pela esfera nacional do sistema federal consoante os objetivos maiores de curto, médio e longo prazos da política econômica do País como um todo, tendo em vista garantir a estabilidade da moeda ou do emprego, a manutenção ou modificação da repartição de renda e um nível sustentável na movimentação dos fluxos econômicos com o resto do mundo.

Do exposto, se observa que as unidades subnacionais de governo em um contexto de federalismo fiscal enfrentam uma limitação séria na condução da política econômica porquanto seu campo de atuação se restringe parcialmente ao instrumento fiscal e a alguns aspectos regulatórios, o que, por seu turno, reduz o impacto macroeconômico decorrente de ajustes nos gastos e receitas desses governos, ou seja, minimiza as repercussões resultantes de alterações nas despesas correntes e de capital e na carga tributária relativas a tais governos sobre o espaço econômico abrangido pelo território político-administrativo respectivo.

No entanto, convém destacar que a conclusão acima não implica dizer que os esforços individuais de estabilização ou de ajuste fiscal empreendidos por unidades subnacionais não possam ter efeitos tangíveis sobre a economia da unidade federada ou contribuir para o ajuste do setor público consolidado em nível nacional. Em função da amplitude do ajustamento realizado nas contas públicas do governo subnacional, pode-se esperar que o deslocamento resultante nos gastos governamentais no sentido de despesas de capital (investimentos) possam potencializar, via multiplicadores, o dinamismo econômico a curto e médio prazos. De outro lado, dependendo do porte relativo do governo subnacional no contexto da federação, o seu ajuste fiscal pode concorrer para o saneamento financeiro do governo como um todo através da redução que o seu ajuste acarretará sobre as necessidades de financiamento do conjunto do setor público.

### 3.2.3 - Os impactos do ajuste fiscal sobre a macroeconomia local

Em que pese a limitada capacidade que subunidades federadas de governo têm em termos de execução da política econômica, restringindo-se, na prática, à manipulação dos instrumentos fiscal e expansionista, pode-se argumentar que as medidas expansionistas ou contracionistas adotadas pelos governos subnacionais, tal como sucede no plano nacional, provocam efeitos mais ou menos intensos sobre os agregados macroeconômicos da economia local.

No caso particular do ajuste fiscal, em que a política fiscal se caracteriza por forte redução nos gastos e/ou elevação na carga tributária efetiva, os efeitos mais visíveis devem incluir o desemprego da mão-de-obra (pela demissão de servidores públicos), a queda no nível de atividades das empresas que fornecem bens e serviços ao governo ou que realizem obras públicas (pelos cortes ou adiantamentos em contratos), a redução da massa salarial (devido tanto à diminuição do emprego público quanto à contenção salarial do funcionalismo) e a desativação dos investimentos públicos (pelo menos na fase inicial do ajuste).

Além desses efeitos, o ajuste fiscal de um governo subnacional também pode afetar a macroeconomia local por meio da alteração que provoca no nível de subsídios (subvenções à empresas), o

que, por seu turno, pode modificar a rentabilidade de empresas ou setores e mesmo o nível dos investimentos privados em capital fixo. De outro lado, a alteração nas despesas de transferências (que constituem pagamentos unilaterais feitos pelo governo sem contrapartida específica) também pode trazer repercussões, sobretudo redistributivas, visto que resultam em mudanças no fluxos de rendimentos para os aposentados e pensionistas e para os credores bancários do governo.

Outro impacto importante que pode resultar de um processo de ajuste fiscal de um governo federado diz respeito ao efeito "crowding-in", ou seja uma elevação de despesas privadas verificada quando o governo reduz suas despesas. Esse efeito inverso está relacionado principalmente com o financiamento do déficit orçamentário do governo por parte do sistema bancário, o que desloca recursos que, de outra forma, estariam financiando o capital fixo (investimento) e de giro das empresas privadas.

Dito de outra forma, quando um governo federado ou subnacional incorre em déficits permanentes (estruturais), o financiamento do desequilíbrio orçamentário se faz ou através de transmissão de déficits ou dívidas para o governo central ou por meio de financiamento espúrio (atrasos nos pagamentos a fornecedores e empreiteiras) ou ainda via créditos bancários, Banco Mundial (1990, p. 22).

A primeira modalidade de financiamento poderá vir a gerar desajuste financeiro na federação caso a unidade governamental subnacional for suficientemente importante em termos econômicos relativamente à federação, podendo comprometer as finanças públicas do país em seu conjunto. A segunda modalidade, por sua vez, é insustentável a médio prazo pela erosão da credibilidade do governo. Por fim, a última modalidade, se permanente, tende a implicar seriamente o setor privado local, dado que a "voracidade" do déficit acaba por desviar créditos normalmente alocados para financiar a produção ou o aumento da capacidade produtiva para a cobertura de necessidades financeiras do Tesouro público.

Nesse caso, uma situação típica de "crowding-out", o déficit do governo subnacional, ao contrário do que advoga o keynesiano puro, passa a apresentar um viés anti-crescimento econômico (porque reduz o investimento privado) e a engendra uma tendência contracionista sobre o nível de atividade econômica a curto prazo, dado que diminui a oferta disponível para financiamentos ao capital de giro dos negócios.

Porém, em um processo de ajuste fiscal o inverso tende a ocorrer porquanto se elimina o crônico déficit orçamentário (e geram-se superávits operacionais), liberando os bancos da necessidade permanente de financiar o governo, o que lhes permite aumentar as operações ativas junto ao setor privado (crédito industrial, rural, comercial, pessoal etc). Além do aumento dos créditos para atividade produtiva, outro efeito possível do ajuste fiscal é uma tendência de redução da taxa de juros causada pela virtual retirada da pressão imposta pela cobertura dos déficits do governo.

Do exposto, pode-se concluir que um processo de ajuste fiscal em uma dada subunidade nacional de governo pode acarretar diversos impactos importantes sobre a macroeconomia local, abrindo espaço (após um período contracionista inicial) para uma salutar dinamização da atividade privada e para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

### 3.3 - O ajuste fiscal e a reforma do Estado: uma abordagem multidisciplinar

O Estado, segundo o conceito clássico, enquanto instituição, representa a centralização política e jurídica de um povo ou nação, operado por um governo munido de poderes de coerção (soberania) para o fim de organizar a vida civil.

Nesta análise objetiva-se apresentar as diversas visões do Estado, inclusive a doutrina de cunho social-democrático defendida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a qual aparentemente serviu de referencial para justificar a implementação do ajuste fiscal e da reforma do Estado no Governo do Ceará.

#### 3.3.1 - A abordagem clássica

Segundo a abordagem clássica do pensamento econômico, o Estado deve assumir papel secundário na promoção do desenvolvimento econômico porque o mercado é capaz de promover o crescimento da economia e atender às necessidades sociais. Ao Estado cabe fiscalizar a realização do contrato social, possibilitar educação básica para toda a população, garantindo justiça e segurança. O Estado não deve interferir no mercado a não ser para evitar possíveis irregularidades por parte dos agentes econômicos, ou seja, o Estado deve intervir para evitar práticas monopolistas. Esta tese é defendida pela Teoria Clássica.

Além do mais, defendendo essa teoria, Quesnay afirmou que existe uma ordem natural e geral que encerra as leis fundamentais e constitutivas de todas as sociedades, ou seja, existe uma sociedade natural, anterior a toda convenção entre os homens, fundada sobre as necessidades físicas, sobre o seu interesse, considerado evidentemente comum. Resta, portanto, ao Estado a efetivação do interesse geral perante os agentes econômicos. Por conseguinte, a lei natural da sociedade é que deve comandar o funcionamento da economia e cabe ao Estado "facilitar o caminho de retirar as pedras da estrada e deixar moverem-se livremente os concorrentes, pois são eles que garantem o estado de riqueza de uma Nação" Carazza (1986, p. 18).

Um dos maiores defensores desse ponto de vista, Adam Smith, criticou fortemente as medidas protecionistas executadas pela política mercantilista que defendia a balança comercial favorável como fator essencial para a condução do crescimento econômico. Segundo ele, aquelas medidas favoreceram a queda da competitividade por parte das empresas, exatamente o oposto do idealizado pela política protecionista. Para Smith, somente o livre mercado era capaz de dar impulso ao crescimento da economia e atender a toda sociedade: "A liberdade do comércio, sem que seja necessária nenhuma atenção especial por parte do governo, sempre nos garantirá o vinho que temos necessidade; com a mesma segurança podemos estar certos de que o livre comércio sempre nos assegurará o ouro e a prata que tivermos condições de comprar ou empregar, seja para fazer circular nossas mercadorias, seja para outras finalidades" Smith (1985, p. 363).

Dessa maneira, o livre mercado agindo através da mão invisível maximiza o bem-estar social, pois a busca do lucro individual certamente levará a sociedade a um padrão de vida superior, ou seja, "a procura de sua própria vantagem individual natural ou, antes, quase necessariamente, leva-o a preferir aquela aplicação que acarreta as maiores vantagens para a sociedade" Smith (1985, p. 378). Neste caso,

restaria ao Estado a atribuição no tocante ao processo econômico como agente a dinamizar as condições para o crescimento econômico sem interferir na lógica do mercado.

Semelhante a Adam Smith, Stuart Mill defendia o liberalismo econômico como condição fundamental para alavancar o crescimento, porém, dedicou um estudo mais aprofundado às possíveis atividades em que o Estado deveria agir, tais como: educação básica e formação ideológica da sociedade, jornada de trabalho, prestação de caridade aos pobres, avaliação do uso produtivo da terra etc.

Mesmo admitindo a interferência do Estado em algumas atividades específicas, Stuart Mill considera que caberia ao mercado o papel central na condução do desenvolvimento econômico, pois, a liberdade de ação advinda do mercado levaria a uma produção mais eficiente e eficaz, e à melhoria das condições sociais como consequência da superioridade do livre mercado. Ele argumentava que "as coisas na vida são mais bem feitas quando se deixa liberdade de ação àqueles que têm um interesse imediato, sem controle por parte da lei ou intromissões de algum funcionário público" Mill (1986, p. 403). Logo, o "laissez-faire" deve ser a regra e a intervenção a exceção.

Além disso, para Stuart Mill o mercado é sempre superior a qualquer planejamento governamental porque o consumidor é o melhor árbitro sobre os objetos materiais produzidos para seu uso. "Estes se destinam a atender a alguma necessidade física ou a gratificar algum gosto ou inclinação e, com respeito a esses desejos ou inclinações, o único juiz é a pessoa que os sente" Mill (1986, p. 403).

Além do mais, é importante destacar que para Stuart Mill o Estado deve intervir na economia de acordo com a conveniência geral da sociedade a fim de estabelecer um regime democrático com o propósito de atender o interesse de toda a comunidade, ou melhor, "existe uma multidão de casos em que os governos com a aprovação geral se atribuem poderes e exercem funções às quais não se pode atribuir outra razão, senão a de que conduzem ao bem geral" Corazza (1986, p. 18). Portanto, o único critério para uma maior ou menor ação estatal é a conveniência geral da sociedade.

### 3.3.2 - A abordagem marxista

Se, a divisão do trabalho no livre mercado, para Adam Smith fora responsável pela especialização e aumento da eficiência, para Marx, isso constituía um fetiche através do qual a classe dominante extrai a mais valia e assegura a reprodução do capital.

Segundo Marx, a troca entre o trabalho prestado pelo operário e o salário recebido no processo produtivo era desigual, pois o salário era sempre inferior ao valor gerado na produção, e esta diferença, ou seja, a mais-valia, cresceria cada vez mais no processo produtivo capitalista, gerando as crises de realização.

Além do mais, Marx foi claro ao mostrar que a economia de mercado tem como consequência a crise do capitalismo porque esta é endógena ao próprio sistema devido à diminuição do salário. Além disso, para Marx "quanto mais se desenvolve o capital produtivo, mais cresce a divisão do trabalho e o emprego da maquinaria; quanto mais cresce a divisão do trabalho e o emprego da maquinaria, mais aumenta a concorrência entre os operários e mais diminuem os salários" Marx (1987, p. 48).

Por outro lado, para Marx, o Estado representa um instrumento a serviço da sociedade burguesa, usado para garantir a posse da propriedade privada e promover a acumulação do capital, ou seja, "através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior para garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses" Marx (1991, p. 97). Portanto, cabe ao Estado administrar "os negócios comuns de toda burguesia" Bobbio (1982, p. 22).

Além disso, para Marx, a base econômica da sociedade condiciona a superestrutura jurídica e política da qual o Estado é resultante. Por conseguinte, o Estado é condicionado pela sociedade civil, ou melhor, "relações jurídicas tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais da vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de sociedade civil" Marx (1982, p. 25).

Entretanto, apesar do expressivo avanço na análise da dinâmica capitalista, a teoria marxista não explica como o Estado, na atualidade, realiza a sua legitimação através de programas sociais e maior participação da classe trabalhadora no processo político, o que foi posteriormente explicitado por Boulangier, Sweezy, O'Connor, Przeworski e Carnoy, como mostraremos nos itens seguintes.

### 3.3.3 - A abordagem keynesiana

Na sua grande obra Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Keynes demonstrou que o livre mercado não é capaz de promover o desenvolvimento auto-sustentado da economia capitalista, uma vez que não existe equilíbrio estável como defendiam os economistas clássicos, e sim um equilíbrio instável em face de a economia operar com desemprego involuntário, ou seja, para Keynes a economia capitalista pode funcionar com insuficiência de demanda efetiva, o que, provavelmente, impossibilita o livre mercado de restabelecer o pleno emprego.

Dessa forma, a economia capitalista gera a crise de demanda efetiva que somente pode ser solucionada, segundo Keynes, através da intervenção estatal. Essa crise decorre da queda da propensão marginal a consumir e da redução da eficiência marginal do capital. Além do mais, para Keynes "não apenas a propensão marginal a consumir é mais fraca em uma comunidade rica, como também, em virtude de o capital acumulado já ser grande, as oportunidades para novos investimentos são menos atrativas, a não ser que a taxa de juros desça a um ritmo bastante rápido" Keynes (1985, p. 33). Logo, cabe ao Estado financiar diretamente, via subsídios, os investimentos privados, através de taxas de juros reais negativas.

Keynes concluiu que o nível de emprego depende da propensão marginal a consumir e do nível de novos investimentos. Na economia capitalista, a tendência é diminuir a propensão marginal a consumir com o crescimento da renda, bem como de capital. A solução proposta por Keynes para a crise decorrente desta tendência seria o Estado intervir na economia via gastos públicos, aumentando a demanda efetiva através do multiplicador de investimentos.

Portanto, segundo Keynes, o Estado deveria assumir a organização direta dos investimentos a fim de possibilitar o alcance do pleno emprego, conforme ele se expressa: "da minha parte sou, honestamente, algo cético quanto ao êxito de uma política meramente monetária no sentido de exercer

influência marginal sobre os bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando-se que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, calculada na forma descrita antes, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças viáveis na taxa de juros" Keynes (1985, p. 119).

Por conseguinte, o propósito da Teoria Geral é que a economia opere em pleno emprego. Para isto, é necessária a intervenção estatal a fim de evitar as crises de demanda efetiva que são inerentes à lógica do sistema capitalista.

Entretanto, diferentemente de Marx, Keynes não defendia a socialização dos meios de produção, mas sim a socialização dos meios de investimentos para a solução de crises capitalistas, ou melhor, Keynes pregava a intervenção estatal para o fortalecimento da economia capitalista através da integração entre Estado e empresas privadas, visto que o livre mercado, por si só, não levava a economia ao pleno emprego e à maximização do bem-estar, necessitando, portanto, da intervenção estatal, ou seja, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada do pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada" Keynes (1985, p. 256).

### 3.4 - A abordagem neoclássica

Baseados nos fundamentos da teoria clássica sobre o papel do Estado na economia, os teóricos neoclássicos defendem que o Estado deve assumir a postura de fiscalizador das relações contratuais por parte dos agentes econômicos.

Von Mises, um dos eminentes teóricos da escola neoclássica austríaca considera que o intervencionismo estatal é um grave erro por ser contra a base da economia capitalista: a propriedade privada dos meios de produção. Partindo dessa premissa, Von Mises defende a propriedade privada como fundamento da economia e não mais a livre concorrência.

Para ele, a formação de monopólios e oligopólios é uma conseqüência natural da economia capitalista e adotar medidas intervencionistas a fim de restabelecer a livre concorrência é contra a própria lógica desse sistema. Porém, o próprio Von Mises afirma que nem toda medida governamental é restritiva, sendo que uma medida intervencionista pode ser vista como "uma norma restritiva imposta por um órgão governamental que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente do que empregariam" Mises (1977, p. 18).

Além do mais, Von Mises considera, ainda, que o Estado não tem condições de criar nada, e somente de apropriar-se do que foi criado. O governo é ineficiente porque se apropria da riqueza gerada pela economia através do imposto. Não obstante, o Estado não é capaz de induzir o crescimento da economia. Por conseguinte, segundo Von Mises, o Estado leva a economia a uma desorganização e não a induz ao desenvolvimento como pensam os intervencionistas. Para ele, "nenhum decreto governamental pode criar coisa alguma que já não tenha sido criada antes. Apenas os inflacionistas ingênuos acreditam que o governo pode enriquecer a humanidade através da emissão de dinheiro. O governo não pode criar coisa

alguma; suas ordens não podem nem mesmo expropriar nada que pertença ao mundo da realidade, mas podem expulsar qualquer coisa do mundo do permissível. O governo não é capaz de tornar o homem mais rico, mas pode empobrecê-lo" Mises (1977, p. 22).

Além disso, a intervenção governamental, segundo Von Mises, leva necessariamente à "corrupção em todos os cantos do Estado intervencionista. A corruptibilidade dos políticos, deputados e funcionários é a própria base do sistema" Mises (1977, p. 31) visto que, caso não ocorresse a corrupção, o sistema intervencionista seria abolido ou levaria à estatização completa da economia, ou seja, de acordo com Von Mises, o intervencionismo levaria ao socialismo ou ao liberalismo.

Dessa maneira, para Von Mises, o liberalismo social é um erro, pois não conduz a economia ao objetivo planejado, ao contrário, "não produz nada a não ser uma ruptura do processo de produção capitalista, ou acaba conduzindo à socialização total dos meios de produção" Mises (1977, p. 90).

Como consequência, a propriedade privada dos meios de produção é superior a qualquer organização governamental, dado que a ineficiência é inerente à natureza de qualquer organização que não tenha fins lucrativos. "Não se pode dizer que o erro esteja no fracasso ou deficiência de organização ou na incompetência dos funcionários. O erro está na própria natureza de qualquer organização que não é voltada para dar lucro" Mises (1977, p. 170).

Por outro lado, Friedman, outro teórico liberal, acredita que o livre mercado é condição indispensável para a realização da democracia. Segundo ele, a liberdade política é a base do sistema democrático, que somente pode existir mediante a liberdade econômica, ou seja, a organização econômica desempenha um papel duplo no desenvolvimento de uma sociedade livre. De um lado, a liberdade econômica é parte da liberdade entendida em um sentido mais amplo e, portanto, um fim em si próprio e de outro "a liberdade econômica é também um instrumento indispensável para obtenção de liberdade política" Friedman (1985, p. 25).

De acordo com o pensamento de Friedman, o mercado é quem deve assumir o papel central na economia capitalista porque é a forma mais eficiente e justa na promoção do desenvolvimento econômico. O Estado deve atuar na economia para que o mercado funcione o mais livre possível, evitando assim, possíveis medidas restritivas por parte dos agentes econômicos. A fim de alcançar tal objetivo o governo tem a incumbência de estabelecer regras assegurando o funcionamento do livre mercado. Para Friedman "a existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das regras do jogo" Friedman (1985, p. 25).

Segundo Friedman, a recessão americana de 1930 foi consequência da concentração de poder nas mãos de uma minoria, alterando as regras do mercado de maneira inconsistente, ou melhor, "a grande depressão nos Estados Unidos, longe de ser um sinal de instabilidade inerente ao sistema de empresas privadas, constitui testemunho de quanto mal pode ser causado por erros de um pequeno grupo de homens quando dispõem de vastos poderes sobre o sistema monetário de um País, Friedman (1985, p. 53).

Por outro lado, Friedman criticou Keynes com bastante veemência no tocante à política fiscal expansionista, induzida pelo multiplicador dos gastos públicos. Para ele, a política fiscal de pleno emprego não é suficiente para promover o efeito multiplicador da renda porque este aumento nos gastos públicos levará certamente à diminuição nos gastos privados, ou seja, o aumento dos gastos públicos é compensado

por uma redução nas despesas de capital das empresas privadas na mesma proporção do aumento nos gastos governamentais. Este fenômeno ficou conhecido como efeito deslocamento ou "crowding out".

O resultado da política expansionista governamental é a elevação do processo inflacionário e o aumento cada vez maior da participação do Estado na economia, pois, "o principal prejuízo acarretado pela teoria do equilíbrio não consiste no fato de ser incapaz de combater a retração - o que também é verdade - e nem no fato de ter introduzido uma inclinação inflacionária na política governamental, o que acontece, mas sim em ter estimulado a expansão contínua das atividades governamentais em nível federal e impedido uma redução da carga de impostos federais" Friedman (1985, p. 76).

### 3.3.5 - A abordagem da autonomia relativa do Estado

Segundo a abordagem da autonomia relativa do Estado, na economia capitalista, o Estado pode ser relativamente autônomo perante a classe hegemônica, bem como, pode representar os interesses da sociedade em geral.

A classe dominante exerce seu poder através de um projeto hegemônico, consolidado a partir da formulação ideológica da classe burguesa perante a classe trabalhadora. Essa ideologia impõe à sociedade civil os valores e normas da burguesia como se fossem o interesse de toda sociedade, efetivando o consentimento da classe dominada diante do projeto político burguês. Para Carnoy, "a hegemonia compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados" Carnoy (1984, p. 95).

Ainda segundo Carnoy, "o Estado é autônomo, no sentido de que, embora caracterizado pela liderança da classe hegemônica, não representa diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus interesses políticos; e é o centro do poder político das classes dominantes, à medida que é o agente organizador de sua luta política. O Estado funciona a fim de organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas, enquanto aumenta a competição entre as classes dominadas, isolando cada um de seus membros em seu espaço individual, mas mantendo sua legitimidade aos olhos das classes dominadas, afirmando ser uma força unificadora e representativa dos interesses do povo" Carnoy (1984, p. 135).

Semelhante a Carnoy, para Poulantzas, o Estado é dirigido pelas classes ou frações de classes hegemônicas no poder. Ainda para Poulantzas, "a classe hegemônica concentra a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto na sua relação particular com o Estado capitalista" Poulantzas (1977, p. 137).

Adicionalmente, o Estado Burguês representa uma condensação de relação de forças entre classes e frações de classes. O Estado não é simplesmente um instrumento de dominação como defendiam Marx e Engels, nem uma instituição superior à própria sociedade civil como expressavam Hegel e Max Weber, ou seja, o Estado é uma "condensação de uma relação de força entre classes e frações de classes, tal como elas se expressam, de modo específico, no interior do Estado" Poulantzas (1984, p. 70).

Semelhante a Poulantzas, Sweezy argumenta que o Estado visa reproduzir as relações sociais de produção capitalista e a reprodução ampliada do capital, porém assumindo a postura de uma instituição

estabelecida no interesse geral da sociedade. O Estado, segundo Sweezy, pode até mesmo ser contra os interesses da classe dominante ou fração desta no curto prazo, desde que sua ação atenda os interesses da classe capitalista como um todo a longo prazo, pois, a intervenção estatal pode ser contra "os interesses econômicos imediatos de alguns ou mesmo de todos os capitalistas, desde que isso atenda ao objetivo principal de preservar intacto o sistema" Sweezy (1986, p. 193).

Além disso, à medida que a economia capitalista se desenvolve, a ação estatal torna-se cada vez mais necessária, objetivando evitar as crises cíclicas próprias do sistema. Essas crises são decorrentes da queda da taxa de lucro, como demonstrou Marx na teoria da queda tendencial da taxa de lucro, e cabe ao Estado interferir no processo econômico elevando a lucratividade dos monopólios, ou seja, cabe ao Estado "intervir por meio de empréstimos de fundos públicos e subsídios a empresas monopolistas" Sweezy (1986, p. 242).

Seguindo a mesma concepção teórica de Sweezy, para O'Connor o Estado pode assumir o papel de financiar a acumulação das empresas oligopolistas.

Além do mais, segundo O'Connor, o Estado financia a acumulação de capital bem como legitima sua existência perante a classe dominada. A fim de realizar tal objetivo, o Estado, através de sua autonomia relativa, implementa um projeto político que tenta conciliar os interesses das classes e frações das classes dominantes com a classe dominada, ou seja, "o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado deve manter ou criar condições de harmonia social" O'Connor (1977, p. 19).

Além disso, a crise fiscal do Estado para O'Connor, decorre da socialização dos custos de capital e despesas sociais de produção e da privatização do lucro, ou seja, o Estado internaliza a crise do processo capitalista de produção ao transferir as despesas para os contribuintes, o que foi uma manobra que permitiu aumentos mais rápidos nos lucros e salários das atividades monopolistas, O'Connor (1977, p. 19). Essa crise tem elevado a dívida pública, e, principalmente, vem concentrando o seu perfil no curto prazo e gerando impacto inflacionário na economia. A concentração do perfil, no curto prazo, compeliu "o Estado a transformar seus títulos de dívida em quase dinheiro e, cada vez mais, a engajar-se no mais inflacionário tipo de empréstimo: o financiamento a si mesmo. Por outro lado, um efeito das finanças inflacionárias é o de elevar as taxas de juros e, portanto, agravar o serviço da dívida" O'Connor (1977, p. 19).

Ademais, o Estado capitalista segundo O'Connor é um Estado militarista previdenciário ("warfare - welfare state"). Esse Estado cada vez mais amplia seus gastos sociais tais como, a renovação da infraestrutura urbana e dos transportes coletivos, o combate à poluição, o reflorestamento etc. Estes gastos sociais substituem os gastos militares como geração de demanda efetiva para a política de pleno emprego.

Por último, conforme destaca Amaral Filho, o Estado é resultante da sociedade civil, no entanto interfere na estruturação desta, ou seja, "o Estado não está acima das classes sociais como se fosse um sujeito dotado de consciência e vontade próprias e nem é simplesmente um instrumento de dominação das classes capitalistas. O Estado é, ao mesmo tempo, um produto e um produtor da divisão social do trabalho ou, de uma forma mais geral, da sociedade civil que, em última instância, é sua genitora" Amaral Filho (1992, p. 2).

### 3.3.6 - A abordagem da social democracia

A social democracia nasceu do movimento socialista europeu. Diferentemente do socialismo ortodoxo que pregava a ditadura do proletariado e a destruição do Estado capitalista, a social democracia defendia "uma política programática de reformas do capitalismo, com passos necessários para a construção do socialismo" Santos (1985, p. 44).

Na economia capitalista, a classe trabalhadora não tem capacidade de alterar a distribuição da renda, porém, através do processo democrático e da luta sindical é possível estabelecer uma correlação de forças com a classe burguesa e melhorar essa distribuição. "Embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos podem obter tal direito via sistema político" Przeworski (1991, p. 24).

Entretanto, com a publicação da já mencionada Teoria Geral de Keynes, a social democracia passou por uma verdadeira revolução, pois antes dessa publicação a intervenção estatal era justificada apenas para financiar gastos sociais, sem estabelecer uma correlação entre o funcionamento do mercado e a necessidade dos gastos públicos.

Antes da Teoria Geral, a participação da classe trabalhadora na disputa eleitoral era uma questão estratégica para realizar conquistas sociais no curto prazo e criar condições de tomar o poder através do voto. Com a publicação da sua obra máxima, Keynes demonstrou que é necessária a intervenção estatal para induzir o desenvolvimento da economia de forma sustentada. Dessa maneira, essa participação, a partir da Teoria Geral, ganhou um impulso adicional devido à possibilidade do Estado intervir na economia para promover uma política econômica de pleno emprego, bem como para realizar os gastos sociais em educação, saúde, saneamento, previdência etc.

A doutrina social democrata visa a atingir o bem-estar social através de uma política econômica voltada para o pleno-emprego mediante o fortalecimento dos benefícios sociais. Portanto, a fim de atingir o bem-estar social é imprescindível realizar uma redistribuição de renda, aumentando, conseqüentemente, o mercado interno e promovendo o desenvolvimento econômico. A propósito, conforme Chauí, no Brasil, o "atual desenvolvimento econômico não é incompatível, mas, pelo contrário, favorece uma política de redistribuição de renda visando ao próprio progresso do capitalismo no país (mercado interno, bens de consumo), que, além de diminuir a escandalosa concentração de capital, também diminui a excessiva distância entre as classes sociais" Chauí (1991, p. 234).

Além do mais, é importante destacar que a social democracia ou Estado social, que tem por objetivo atingir o pleno emprego mediante o fortalecimento dos gastos sociais, interfere praticamente em quase todos os setores da economia com o propósito de facilitar o crescimento da renda e com o fito de atender às demandas sociais em educação, saúde, transporte, habitação etc. Dessê modo, o Estado social intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais e estende sua influência a todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa privada, Bonavides (1980, p. 208).

Por outro lado, segundo Jaguaribe, a social-democracia combina os ideais socialistas de igualdade e justiça sociais com a preservação e o aprofundamento das liberdades democráticas dentro de condições que mantenham a economia de mercado e assegurem o dinamismo e a agilidade da empresa privada, Jaguaribe et. al. (1989, p. 3). Desse modo, a social-democracia visa a sintetizar o lado positivo do capitalismo que vem a ser a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações empresariais, com o lado positivo do socialismo que representa a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Além do mais, é importante destacar que a solução para a crise da perda da eficácia do Estado, segundo a concepção social-democrata, não passa pelo processo de desregulamentação da estrutura do Estado, e sim deve ser voltada para a reorganização sistêmica da máquina estatal a fim de propiciar a recuperação da eficácia das ações governamentais, Jaguaribe et. al (1989, p. 62). Dessa maneira, pode-se afirmar que, a racionalização da máquina administrativa com o propósito de aumentar as receitas próprias e diminuir os gastos de custeio aliada às inversões sociais em educação e saúde representam o novo paradigma do Estado, Amaral Filho (1992, p. 14).

Por último, vale salientar que o Estado social-democrata almeja "a obtenção de rápido crescimento econômico, pleno emprego da mão-de-obra, balanço de pagamentos equilibrado, preços estáveis, elevação do bem-estar da população e mais equidade na distribuição da renda pessoal e regional" Leite (1982, p. 30).

### 3.3.7 - A social democracia e o projeto dos jovens empresários no Ceará

A grave crise que levou à virtual falência do Governo do Estado do Ceará, na década de 80, desarticulou o modelo político de desenvolvimento conservador e concentrador de renda, assentado em transferências federais generosas e em esquemas tradicionais de dominação política.

Os jovens empresários do Centro Industrial do Ceará - CIC, Tasso Jereissati, Amarílio Macedo, Assis Neto, Sérgio Machado e Beni Veras dentre outros, herdeiros, em quase a totalidade, de empresários industriais tradicionais do Estado, assumiram o comando do Centro Industrial, em 1978, com o objetivo de formular um projeto hegemônico burguês capaz de dar respostas efetivas ao agravamento da miséria social, decorrente do esgotamento daquele modelo conservador e concentrador.

No seu discurso de posse na presidência do CIC em 1978, o industrial Beni Veras afirmou que era necessário estabelecer um projeto político capaz de propiciar respostas à grave crise social. Porém, em seu pronunciamento, não foram delimitadas as diretrizes básicas deste projeto, senão vejamos: "Fomos convocados a assumir o Centro Industrial Cearense e a procurar desenvolver através dele um trabalho que pudesse colaborar para o desenvolvimento do nosso Estado, do nosso meio e de nós mesmos" Carvalho et. al. (1989, p. 275).

Vale salientar que a reativação do CIC mediante a entrada desses empresários representou o início de um longo processo na busca pela hegemonia perante a classe empresarial e pela conquista do poder, o que resultou, em 1986, na eleição do industrial Tasso Jereissati ao Governo do Estado. Diferentemente de Beni Veras, Tasso Jereissati torna clara a necessidade de formular um projeto hegemônico burguês capaz de responder à grave crise social a que estava submetida a sociedade cearense. Segundo o próprio Tasso Jereissati era necessário formar "o mais rápido possível, uma classe política competente e forte, capaz de influenciar e até assumir o poder" Martin (1993, p. 56).

Com efeito, em discurso de posse na presidência do CIC, em 1981, Tasso Jereissati afirmou que "não há nenhuma perspectiva a longo prazo para o empresário sem a solução dos problemas sociais... Ou todos resolvemos juntos o problema da justiça social, ou todos perecemos. A bandeira contra a miséria deve ser erguida e defendida por nós" Carvalho et. al. (1989, p. 280).

Assim, na luta pela conquista do poder, através do qual os jovens empresários objetivavam efetivar o projeto hegemônico burguês, os antigos governantes foram identificados como representantes do atraso, do clientelismo, da perpetuação da miséria e da ineficiência estatal. Conforme Tasso Jereissati "o modelo político coronelista necessita da manutenção da miséria para permanecer no poder. Isso porque tal modelo é montado em favores e no clientelismo e sem eles os chefes políticos não teriam como negociar seus votos" Carvalho et. al. (1989, p. 289).

Nesse aspecto, contrapondo-se ao modelo coronelista que sobrevivia mediante práticas clientelistas, o projeto político burguês representava a modernidade, o fim do clientelismo, a extirpação da corrupção na administração pública, o fim da miséria absoluta, o saneamento financeiro e a reforma do Estado.

Portanto, o ajuste fiscal e a reforma do Estado seriam, o caminho a seguir, a fim de recuperar a capacidade de investimento do setor público, possibilitando ao Governo, juntamente com a iniciativa privada, promover o crescimento da base econômica, e combater a grave injustiça social que historicamente tem caracterizado a sociedade cearense.

### 3.3.8 - O partido da social democracia brasileira e a social democracia.

No Brasil, a privatização do Estado mediante ações fisiológicas e clientelistas, bem como o descaso com o uso dos recursos públicos, levaram o Estado a uma grave crise fiscal, resultando em uma virtual incapacidade estrutural do Governo para promover o desenvolvimento econômico.

A Social Democracia, segundo a visão doutrinária do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deve ter como parâmetro em sua ação a diminuição das desigualdades de renda e a elevação da produtividade da economia. A fim de atingir tal objetivo, o governo necessita implementar um programa que vise a melhorar o bem-estar social através do fortalecimento da economia de mercado, ou melhor, a economia deve ser submetida ao "controle social, através de um Estado democrático, controle este que, operando predominantemente, embora não exclusivamente, por via fiscal, corrija os desequilíbrios do mercado, protegendo os setores menos favorecidos e assegurando a todos, dentro de um regime político de liberdade, independentemente de sua fortuna e classe social, as oportunidades básicas de acesso à educação, proteção da saúde, transporte público, cultura e lazer" Programa PSDB (1989, p. 10).

Tal como o diagnóstico da doutrina do PSDB, a tendência atual na relação capital trabalho é a maior participação do trabalhador no processo produtivo através da co-gestão, onde o trabalhador deixa de ser um agente passivo para ser um elemento ativo no planejamento organizacional. Seguindo esta inclinação " O PSDB defende a inovação nas relações de trabalho, incentivando mecanismos de participação dos empregados nos lucros e na gestão da empresa" Programa PSDB (1989, p. 11).

Adicionalmente, para o PSDB o crescimento econômico é uma condição necessária, porém não suficiente, para realizar uma redistribuição de renda. O crescimento da economia deve ser acompanhada por uma melhora no padrão de vida da população, efetivando o bem-estar social.

Assim, na visão do PSDB o Estado deve ser eficiente, racional, transparente e ágil a fim de executar políticas públicas voltadas para a maximização do bem-estar social, pois, " caberá ao Estado reformado, ampla tarefa na luta contra a desigualdade social e regional, na articulação da ciência e da tecnologia com a produção e até mesmo na sustentação direta de atividades de infra-estrutura e de inovação econômica" Programa PSDB (1989, p. 13).

Desse modo, a fim de torná-lo eficiente, o governo deve combater as "deformações do Estado cartorial, do clientelismo e da degenerescência burocrática que corroem a eficiência e a credibilidade" Programa PSDB (1989, p. 14). Como corolário da regeneração do Estado, o saneamento financeiro do Estado é uma condição indispensável para recuperar a poupança do governo e, conseqüentemente, avançar os investimentos públicos a fim de promover o desenvolvimento econômico. Com o propósito de sanear o Estado, o governo deve controlar e reduzir os gastos públicos, e aumentar a receita própria.

Tendo em vista realizar o reordenamento das finanças públicas, o PSDB defende um programa de governo que vise a "controlar os gastos públicos para diminuir a pressão sobre o Tesouro (e, portanto, a pressão de mais endividamento e juros altos), aumentar a receita tributária líquida (pelo corte de subsídios e incentivos) e reduzir drasticamente o endividamento público, interno e externo, para, a partir deste conjunto de medidas, fazer uma política de investimento com redistribuição de renda" Programa PSDB (1989, p. 15).

Nesse sentido, pode-se argumentar que a reforma administrativa combinada ao ajuste fiscal formam a base de um Estado eficiente, capaz de intervir na economia para promover o crescimento econômico com justiça social. As práticas cartoriais, clientelistas, fisiológicas e patrimonialistas devem ser eliminadas a fim de tornar o Estado transparente, democrático, ágil e eficiente.

Tendo isso em mente, um dos pilares da reforma do Estado deve ser a profissionalização do servidor público mediante "uma política seletiva para o funcionalismo, baseada em concursos, no treinamento do pessoal, na implantação de planos de carreira de melhor remuneração" Programa PSDB (1989, p. 48). A profissionalização do servidor público implicará maior nível de eficiência e eficácia no tocante às ações de Governo.

Portanto, em última análise, a Social Democracia, segundo o PSDB, é "a síntese da tese chamada capitalismo e sua antítese chamada socialismo. A social democracia é um sistema que acredita nas economias de mercado sob o controle social e debaixo de um Estado sob o controle democrático" Programa PSDB (1989, p. 55).

## IV - A EXPERIÊNCIA DE AJUSTE FISCAL E DE REFORMA DO ESTADO NO CEARÁ NO PERÍODO 1987-1991

### 4.1 - O papel do projeto político das mudanças

Todo o esforço do ajuste fiscal e de reforma no sistema de gestão pública no Ceará somente pôde ser realizado porque chegara ao poder uma nova elite, oriunda do empresariado jovem, e que concebia o Estado como um meio para executar políticas tendentes a minorar a miséria da população e, assim, lançar os fundamentos para uma futura ampliação da base econômica estadual, única forma de expandir o mercado local e dinamizar a economia privada.

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 baseado na "ideologia do favor" e nos laços "quase familiares" em troca do voto. Dessa prática anacrônica é que resultou o empreguismo excessivo, o descaso com o uso dos recursos públicos e a corrupção na contratação de bens e serviços, o que, por sua vez, levou, em última análise à situação "pré-falimentar" do erário público.

A reforma do Estado, aqui entendida como transformações nas estruturas administrativa e política, era o caminho a seguir, na visão de Tasso Jereissati, para se criar as condições de combate à miséria, ao analfabetismo, à mortalidade infantil e à indigência política. Somente um Estado eficiente, do ponto de vista econômico e financeiro, e não clientelista sob a ótica política, é que poderia se credenciar para enfrentar o desafio do desenvolvimento.

A propósito, durante a campanha eleitoral, Tasso Jereissati teve a oportunidade de diagnosticar a existência de uma " (super) estrutura viciada a manter a população aprisionada à política do clientelismo, que se baseia em dois pilares: poder e miséria". E concluir que "só é possível mudar essa situação a partir da mudança das estruturas administrativas e políticas" Martin (1993, p. 90). Esta afirmação expressa com bastante clareza a concepção de Tasso Jereissati sobre como deve ser gerenciado o Estado a partir de um programa de Governo baseado nos princípios de modernidade política, justiça social e eficiência administrativa. Nas condições então vigentes, somente uma terapia de ajuste fiscal e de reforma administrativa poderia sanar os males do sistema público estadual e reverter o caótico quadro em que se encontrava o Governo do Ceará.

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.

### 4.2 - O processo de saneamento das finanças

#### 4.2.1 - O ajuste do lado da receita

"A surpresa que tomou conta da equipe empossada em março de 1987, no Governo do Ceará, com o anacronismo da máquina governamental, não poupou nenhum de seus integrantes" Ceará (1991 s, p.

2). Essa citação do ex-secretário da Fazenda da gestão Tasso Jereissati exprime bem o quadro de desregramento sistemático a que havia sido submetida a administração pública estadual por força da conduta dos mandatários anteriores.

De fato, 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 (US\$ 303,1 milhões) (a preços médios de 1991), representando a incrível marca de 44,3% das receitas correntes líquidas (receitas correntes exclusive transferências a municípios), (ver tabela 2). 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, (ver tabela 7).

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 se encontravam em atraso.

Os investimentos totais do Estado(1), por seu turno, haviam atingido, em 1986, o até então inédito patamar de Cr\$ 90,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 222,1 milhões), cerca de 132,9% superior, em termos reais, ao nível atingido no ano precedente (1985), (ver tabela 3). Todavia, esse volume de inversões era insustentável financeiramente, dado que era totalmente financiado por terceiros.

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 (US\$ 372,1 milhões), valor equivalente a 54,37% das receitas correntes líquidas (2), tanto a fornecedores.

→ As primeiras providências adotadas pelo Governo para enfrentar a difícil situação em que se encontravam as finanças 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 generosamente 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 dívidas, Ceará (1991 s, p. 17).

- 1) Entende-se por investimento total a diferença entre as despesas de capital e as amortizações da dívida pública.
- 2) 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.

TABELA 7  
ESTADO DO CEARÁ:  
GASTO COM PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA,  
1982 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1982			1983			1984			1985			1986			1987		
	VALOR	%	INDIC	VALOR	%	INDIC	VALOR	%	INDIC	VALOR	%	INDIC	VALOR	%	INDIC	VALOR	%	INDIC
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
I.1 Transferências a Pessoas	23.684	13,50	100	20.146	12,68	85	17.361	10,72	73	28.302	13,31	119	34.002	12,15	144	31.711	12,08	134
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	56.706	21,61	115
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	225.831	86,06	135
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	262.412	100,00	150

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - Balanço Geral do Estado, diversos números; ELABORAÇÃO: O Autor  
(\*) Valores inflacionados pelo IGP-D/IFGV, coluna 2, a preços médios de 1991.

Para reforçar tais medidas, uma série de dispositivos legais e administrativos foram baixados com o objetivo de recuperar o controle da máquina burocrática, envolvendo desde o mero disciplinamento do controle de frequência dos servidores até a implantação de um abrangente Sistema Integrado de Contabilidade (SIC)(3).

→ 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, Ceará (1991 s, p. 18) (ver tabela 8).

A propósito da receita patrimonial cabe ressaltar que a sucessão de superávits 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. Naquele ano, as receitas patrimoniais ascenderam à cifra de Cr\$ 127,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 312,9 milhões), praticamente empatando com a receita proveniente do Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM e representando cerca de 31,7% das receitas correntes naquele exercício, (ver tabelas 2 e 8).

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 (US\$ 146,7 milhões) 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 investimento (4).

No tocante à arrecadação tributária foi necessário promover uma reforma profunda na Fazenda Pública, calcada 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 importante, na reformulação do aparato legal e normativo tributário, Ceará (1991 s, p. 4).

3) **O Sistema Integrado de Contabilidade - SIC tem como objetivo principal permitir ao Estado controlar a administração financeira, com informações centralizadas, de modo que todos os órgãos da administração estadual tenham, de forma individualizada, o acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil. Atualmente, o Sistema Integrado de Contabilidade realiza o acompanhamento das secretarias de Estado, Poderes Legislativo e Judiciário, ministério público, fundos, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. O Sistema Integrado de Contabilidade controla a execução do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas.**

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.**

TABELA 8  
ESTADO DO CEARÁ:  
DESEMPENHO DAS RECEITAS PÚBLICAS, 1985 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1985			1986			1987			1988			1989			1990			1991			Em milhões constantes (*)			
	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VALOR	PARTIC.	%	VAR. 91/89	VAR. 91/8	VAR. 91/85	
Receita Corrente	240.631	81,60	32,23	297.103	87,69	(6,63)	403.307	97,83	35,75	386.233	96,07	(9,19)	458.175	90,56	25,38	441.066	94,33	(3,94)	467.567	100,00	21,90	100,00	100,00	100,00	100,00
Receita Corrente Líquida	212.762	80,99	31,50	262.412	77,45	(6,21)	374.604	81,58	42,75	322.228	77,49	(13,95)	402.386	79,38	24,88	383.923	82,11	(4,59)	467.567	100,00	21,90	100,00	100,00	100,00	100,00
Receita Patrimonial	6.391	2,43	(80,63)	1.933,84	0,37	1,933,84	127,912	27,86	405,01	62,074	14,63	(51,47)	52.283	10,32	(15,76)	67.183	14,37	29,47	67.183	14,37	29,47	29,47	29,47	29,47	29,47
Receita Tributária	134.357	51,14	176,578	63,53	32,91	(11,18)	138.877	30,24	(12,44)	176.976	42,56	27,44	221.186	43,63	24,98	214.372	45,95	(3,7)	214.372	45,95	(3,7)	214,372	50,65	50,65	50,65
ICM/GMS	131.856	50,19	174,311	52,25	32,20	(13,23)	134.042	29,19	(11,38)	172.637	41,51	28,78	215.073	45,43	24,98	214.372	45,95	(3,7)	214.372	45,95	(3,7)	214,372	50,65	50,65	50,65
Transferências Correntes	97.370	37,06	127,638	38,26	31,09	(15,75)	96.834	21,09	(9,95)	123.052	29,59	17,67	145.543	28,71	53,61	123.052	26,60	(15,19)	123.052	26,60	(15,19)	123,052	26,60	26,60	26,60
FPE	83.153	31,65	110,024	32,98	32,32	(20,44)	81.810	17,84	(6,42)	94.527	22,81	89,66	34.176	6,74	20,74	29.619	6,33	(13,33)	29.619	6,33	(13,33)	103,34	103,34	103,34	103,34
Transferências Negociadas	14.217	5,41	17,614	5,28	23,99	13,58	18.024	4,19	(25,40)	2.505	0,61	(8,44)	145.543	28,71	53,61	123.052	26,60	(15,19)	123.052	26,60	(15,19)	123,052	26,60	26,60	26,60
Receita Orçamentária	262.707	100,00	333,618	100,00	1,36	459.190	100,00	35,53	415.851	100,00	(9,44)	506.933	100,00	21,90	467.567	100,00	(7,77)	467.567	100,00	(7,77)	77,98	77,98	77,98	77,98	

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

ELABORAÇÃO: O Autor

(\*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DIF/IGY.

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 arrecadada em 1987 com a mesma recolhida em 1985 (ano típico), o incremento real teria alcançado (18,05%), (ver tabela 8). O que, sem dúvida, indica a eficácia do ajuste no lado das receitas atingidas 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 arrecadadora, Ceará (1991 s, p. 13). 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 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 ao ano anterior, (ver tabela 9).

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

---

5) Com relação ao desempenho da arrecadação do ICMS em 1989, cabe mencionar que a Constituição de 1988 ampliou a incidência do antigo ICM com a incorporação ao ICMS de cinco impostos até então arrecadados pela União (IUM, IUE, IUCEG, IT, IC), o que aumentou a base tributária do novo imposto. Isto teria contribuído para a expansão real da arrecadação, porém o impacto desse aumento de base não foi quantificado. No que tange à arrecadação tributária, como um todo, além das mudanças no âmbito do ICMS, a Constituição transferiu aos Estados o Imposto Sobre Transmissão "Causa Mortis" e doação de quaisquer bens ou direitos (ITBI-CM), além de instituir o adicional de Imposto de Renda, incidente sobre os lucros, ganhos e rendimentos de capital de pessoas físicas e jurídicas, e a contribuição de melhoria a ser cobrada em função da valorização dos imóveis em decorrência de execução de obras realizadas pelo Estado.

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 tributos(6).

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 Governo, Ceará (1991 s, p. 4).

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 30% ao longo do período, o que representa uma medida do enorme esforço de geração de recursos próprios empreendido pelo Governo do Estado (7), (ver tabela 10).

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.

Com efeito, nos dois primeiros anos da gestão Tasso Jereissati, cruciais para a implementação do ajuste, o aporte de recursos transferidos pelo Governo Federal ao Estado sofreu forte queda em decorrência não apenas do declínio verificado na arrecadação tributária da União (16,40% em 1987 e 11,7% em 1988) como também da transferência de encargos por força da chamada "operação desmonte", (ver tabela 11). Assim, o Fundo de Participação dos Estados - FPE reduziu-se em 20,4% em 1987, relativamente ao nível recorde alcançado em 1986 durante a vigência do Plano Cruzado e caiu adicionalmente 6,4% em 1988, quando se situou abaixo do valor transferido em 1985, (ver tabela 8).

Quanto às transferências negociadas, o valor dos recursos conveniados pelo Estado com a União aumentou apenas em 1986 (23,89%), quando alcançou a cifra de Cr\$ 17,6 bilhões (a preços de 1991, US\$ 43,0 milhões), porém, em 1988, tais transferências acusaram forte decréscimo real (25,4%), igualando-se em valor ao montante transferido em 1985, (ver tabela 8). Mais uma vez, a chamada "operação desmonte" contribuiu para a redução devido à maior severidade que introduziu nas regras de estabelecimento de convênios da União com Estados e Municípios.

- 6) 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 à aceleração inflacionária ocorrida naquele ano até a regulamentação da aplicação da taxa referencial de juros diária - (TRD) sobre os débitos tributários.
- 7) Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Estado a arrecadação do ICM/ICMS aumentou de 4,86%, em 1985, para 6,49% em 1991.

TABELA 9  
EVOLUÇÃO RECENTE DO PRODUTO INTERNO BRUTO REAL NO BRASIL (A PREÇOS DE MERCADO)  
E NO ESTADO DO CEARÁ (A CUSTO DE FATORES)  
1987 - 1991.

DISCRIMINAÇÃO	1987		1988		1989		1990		1991		ACUMULADO 1987-91	
	VARIACÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASI %	VARIACÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASI %	VARIACÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASI %	VARIACÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASI %	VARIACÃO NO ANO %	PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASI %	VARIACÃO NO PERIOD %	VARIACÃO 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

FONTE: IBGE; IPLANCE.  
ELABORAÇÃO: O Autor.

**TABELA 10**  
**ESTADO DO CEARÁ: PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO**  
**NACIONAL DE ICM/ICMS - 1980 - 1991**

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: O Autor.

Adicionalmente, o impacto do decréscimo das transferências da União ao Estado, no biênio 1987-88, pode ser dimensionado pela forte diminuição observada na participação de tais recursos nas receitas correntes do Governo estadual no período relativamente a 1986. De fato, as transferências correntes da União (constitucionais e negociadas), que respondiam por 40,45% das receitas correntes do Estado em 1985 (e por 40,10% em 1986), representaram apenas 36,19% em 1987 e 24,00% em 1988, (ver tabela 8). Com isso, se demonstra que a contribuição da União para o ajuste fiscal do Ceará foi negativa no período 1987-88, o qual se constituiu no período mais difícil do processo de saneamento financeiro do Estado (8).

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, US\$ 355,9 milhões), superando inclusive, o valor até então recorde transferido durante o Plano Cruzado (Cr\$ 110,0 bilhões, US\$ 269,1 milhões), (ver tabela 8). De maneira similar, as transferências conveniadas 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 8).

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 compuseram um contexto mais amplo e geral de maiores partilhas de receitas federais com os Estados (e Municípios) e de descentralização de ações de Governo(9).

- 8) Evidentemente, deve-se reconhecer que a contribuição do Governo Federal foi positiva em outro aspecto, ou seja na disposição cooperativa de renegociar a dívida do Estado em atraso e oferecer condições para viabilizar operações de refinanciamento com vistas à regularização do serviço da dívida e ao reescalonamento do perfil das dívidas interna e externa do Estado.
- 9) Nesse caso, muitos Estados, ao terem seus recursos ampliados, passaram a alocar parcela maior de suas receitas para o pagamento de salários em função do aumento que realizaram na contratação de servidores públicos e das reposições salariais que proporcionaram. Nesse sentido, a persistência exibida pelo Ceará ao ajuste fiscal demonstrou um compromisso político claro e determinado com a austeridade orçamentária e com a ênfase na alavancagem de investimentos financiados com recursos próprios. Isso, sem dúvida, representou uma mudança radical na postura dos governantes cearenses, os quais tradicionalmente despendiam a maior parte dos recursos com salários e iam ao Governo Federal "de pires na mão" em busca de recursos a fundo perdido para bancar o programa de investimentos estaduais.

TABELA 11  
RECEITA TRIBUTÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL  
1985-1991

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ milhões constantes(*)													
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Receita Tributária Total	12.318.655	15.230.904	12.733.633	11.820.943	12.112.026	13.406.391	10.477.100							
Taxa de Crescimento Real %	-	23,64	(16,40)	(7,17)	2,46	10,69	(21,85)							

FONTE: Conjuntura Econômica, vol.47, no. 4

ELABORAÇÃO: O Autor.

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

## 4.2.2 - 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 disso, esse expediente assumia uma certa funcionalidade econômica à medida que o aumento do emprego no 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 "governos dos coronéis"<sup>(10)</sup>. 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 "febre 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, as despesas de pessoal da administração direta (pessoal civil, militar, pensionistas eativos) e da administração indireta (transferências operacionais e subvenções econômicas) alcançaram a cifra de 243,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 596,48 milhões), 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 7). 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 normalmente alto devido ao conhecido efeito Tanzi (segundo qual a arrecadação tributária aumenta quando ocorre uma redução na taxa de inflação, visto que, entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento do tributo, em um período de estabilidade econômica, propicia um ganho real de renda para o governo) provocado pelo plano cruzado sobre a base tributária do ICM.

Diante de um quadro de tamanho descalabro gerencial, a administração Tasso Jereissati teve de tomar 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 liquidação dessa obrigação ainda no primeiro semestre de 1987.

<sup>(10)</sup> Na literatura especializada, os chamados "coronéis" referem-se aos grandes latifundiários que formam a elite rural do nordeste brasileiro, agindo como potentados e tendo grande influência no processo político regional. No caso específico do Ceará, o coronelismo diferenciou-se do paradigma ao incluir na elite dirigente oficiais militares (não propriamente latifundiários) indicados pelo Governo Central para administrar o Estado a partir de 1971.

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 120.529, uma redução de 18,56% (11) (ver tabela 12).

A reorganização do órgão central de recursos humanos (Secretaria de Administração - SEAD) e o levantamento cadastral semestral dos servidores (quicá 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 tiveram um decréscimo real médio de 7,40%, sendo que, na administração direta, o decremento chegou a 8,89% (ver tabela 7). 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 despesa 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 da inflação, registrada em 1989. Com efeito, o índice de reajuste da folha de pessoal naquele ano de 1.029,9%, Ceará (1990 m, p. 17), 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, (ver tabela 13). Com relação ao quantitativo, houve uma redução de 6.141 servidores (5,26%) comparativamente ao número existente no final de 1988.

II) Ver, a propósito, Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado. Anos 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992.

TABELA 12  
ESTADO DO CEARÁ:  
QUANTITATIVO GLOBAL DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, 1983 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1983			1987(*)			1988			1989			1990			1991		
	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	ÍNDICE	VARIACÃO ANUAL %
TOTAL DE SERVIDORES	84.493	70		120.529	100	+9,29(**)	116.685	97	-3,19	110.544	92	-5,26	107.535	89	-2,72	106.828	88	-0,66

FONTE: Secretaria de Administração do Estado do Ceará - SEAD

ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) 1987 = Ano Base

(\*\*) Refere-se à média geométrica do quantitativo no período 1983-87.

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 7). Esse resultado demonstrou um empenho do Governo do Ceará em "progressivamente aumentar a poupança governamental para investir nas áreas prioritárias" Ceará (1991 m, p. 38).

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 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.<sup>(12)</sup> 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, (ver tabela 14).

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 (13,12%), determinado pela desindexação da política de correção da remuneração dos servidores com relação à inflação passada, em sintonia com as efetivas disponibilidades do Tesouro<sup>(13)</sup>.

Por último, no tocante às despesas de custeio da máquina (exclusive pessoal), os resultados observados na execução orçamentária 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 (US\$ 35,7 milhões), cerca de 4,12% 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, (ver tabela 15).

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.

<sup>(12)</sup> Cabe registrar que esse percentual situou-se bem abaixo do limite constitucional de 65%.

<sup>(13)</sup> 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 consequências diretas e indiretas precisam ser devidamente avaliadas.

TABELA 13  
 ESTADO DO CEARÁ:  
 EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO FUNCIONÁRIO ESTADUAL  
 CATEGORIAS ATIVIDADE SUPERIOR - ANS E ATIVIDADE DE NÍVEL MÉDIO - ANM, 1983 - 1991

DESCRIMINAÇÃO	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE	VALOR	ÍNDICE
ANS - 10 (SALÁRIO REAL MÉDIO ANUAL)	133,923	100	86,935	65	138,927	104	154,212	115	83,289	67	124,655	93	83,791	63	115,505	86	78,672	59
ANM - 10 (SALÁRIO REAL MÉDIO ANUAL)	69,805	100	52,180	75	72,393	104	77,212	111	55,119	79	55,037	79	41,788	60	39,710	57	25,711	37

FONTE: Leis Estaduais, diversos números.

ELABORAÇÃO: O Autor

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

TABELA 14  
ESTADO DO CEARÁ:  
EVOLUÇÃO DA RECEITA PRÓPRIA, 1985-1991

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (**)														
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991	1991	1991	1991	1991			
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR			
	VALOR	VALOR	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %	VARIACÃO ANUAL %			
I. Receita Própria	143.261	190.558	33,01	189.566	(0,52)	306.473	61,67	243.180	(20,65)	279.455	14,92	288.011	3,06	101,04	51,93
Receita Tributária	134.357	178.578	32,91	158.612	(11,19)	138.877	(12,44)	176.978	27,44	221.186	24,98	214.372	(3,08)	59,55	35,15
ICM/ICMS	131.855	174.311	32,20	151.250	(13,23)	134.042	(11,38)	172.637	28,79	215.073	24,58	209.239	(2,71)	58,69	38,34
Receita Patrimonial	6.391	1.238	(80,63)	25.179	1.933,84	127.912	408,01	62.074	(51,47)	52.293	(15,76)	67.183	28,47	951,21	166,82
Outras Receitas	2.513	10.742	327,46	5.775	(46,24)	39.684	587,17	4.128	(89,60)	5.976	44,77	6.456	8,03	156,90	11,79
II. Transferências Correntes	97.370	127.638	31,09	107.537	(15,75)	96.834	(9,95)	123.052	27,08	179.719	46,05	153.055	(14,84)	57,19	42,33
III. Receitas Correntes (***)	240.631	318.196	32,23	297.103	(6,63)	403.307	35,75	366.232	(9,19)	459.175	25,38	441.066	(3,94)	83,30	48,46
IV. Rec.Própria/Rec.Correntes	59,54	59,89	-	63,80	-	75,99	-	66,40	-	60,86	-	65,30	-	-	-

FONTE: Secretaria da Fazenda, Balanço Geral do Estado, diversos números

ELABORAÇÃO: O Autor

(\*) Percentual de aumento anual.

(\*\*) Em milhões constantes e preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

(\*\*\*) Receitas Correntes = Receita Própria mais Transferências Correntes.

TABELA 15  
ESTADO DO CEARÁ:  
GASTOS DE CUSTEIO E SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS, 1979 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I - SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	3.318	5.145	6.560	6.924	5.825	6.569	8.820	10.980	8.375	18.744	23.896	25.872	20.503
II - TOTAL PESSOAL	107.759	119.109	128.683	167.750	150.218	128.223	194.897	243.870	225.831	207.493	211.813	206.652	173.885
III - CUSTEIO (EXCLUSIVE PESSOAL)	6.163	7.669	10.258	10.611	8.395	9.156	12.111	14.623	12.844	22.974	37.112	34.334	30.909
IV - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	112.277	128.368	156.784	175.388	158.893	161.987	147.744	279.762	262.412	374.603	322.227	402.396	383.922
V - I/II	3,08	4,32	5,10	4,13	3,88	5,12	4,53	4,50	3,71	9,03	11,28	12,52	11,79
VI - I/III	53,84	67,09	63,95	65,25	69,39	71,75	72,83	75,09	65,21	81,59	64,39	75,35	66,33
VII - III/IV	5,49	5,97	6,54	6,05	5,28	5,65	8,20	5,23	4,89	6,13	11,52	8,53	8,05

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - Balanço Geral do Estado ; Diversos Números.  
ELABORAÇÃO: O Autor.

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

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 (US\$ 26,6 milhões) para Cr\$ 18,7 bilhões em 1988 (US\$ 45,7 milhões) e 25,8 bilhões em 1990 (US\$ 63,1 milhões), (ver tabela 15).

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 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, US\$ 546,3 milhões), cerca de 16,39% abaixo do montante registrado em 1986 (ano imediatamente anterior ao ajuste), (ver tabela 16).

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 16). Assim, enquanto no biênio 1985-86 sobravam 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 com recursos próprios a maior parte de suas despesas de investimento (14).

### 4.2.3 - A ênfase na recuperação da capacidade de investir

Conforme foi visto acima, as drásticas medidas adotadas com vistas ao aumento das receitas e ao corte de despesas resultaram, ao longo do processo de ajuste das contas públicas do Governo do Ceará, na formação de poupança em conta corrente, fato talvez inédito na história das finanças públicas do Estado. Realmente, em função da efetivação de um novo estilo de gestão governamental, com o orçamento equilibrado, a administração pública estadual partia para um novo padrão de gastos.

(14) 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 16**  
**RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS, DESPESAS CORRENTES LÍQUIDAS**  
**E POUPANÇA BRUTA EM CONTA CORRENTE, 1979-1991.**

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)												
	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	279.763	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	22.422	3.048	24.535	22.584	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: O Autor.

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

Uma análise retrospectiva dos investimentos do governo estadual no Ceará mostra que, durante as gestões dos governos Virgílio Távora (15/03/79 a 15/03/83) e Gonzaga Mota (15/03/83 a 15/03/87), os investimentos governamentais totais - IT (na administração direta e indireta) eram virtualmente financiados por recursos de terceiros, visto que a receita líquida para investir - RLI (conceituada como receita orçamentária exclusive operações de crédito e despesas correntes) era notadamente insuficiente para cobrir as despesas com inversão. Conforme pode ser visto na tabela 3, a relação IT/RLI vinha se deteriorando desde 1979, quando alcançara 135,66% (o que significa que de cada Cr\$ 100 investidos, Cr\$ 73,71 provinham de recursos próprios (receitas correntes mais receitas de capital exclusive operações de crédito), caindo para 294,11% em 1980, 723,86% em 1981 (quando de cada Cr\$ 100 investidos apenas Cr\$ 13,81 eram próprios).

A partir de 1982, a situação se agravou, visto que a receita líquida para investir tornou-se negativa, nada restando para financiar os investimentos e ainda havendo a necessidade de subtrair recursos destinados a investimentos para cobrir despesas correntes. Após o breve interregno de 1984, quando o Governo do Estado, num raro momento de austeridade, conseguiu alocar Cr\$ 45,01 para cada Cr\$ 100,00 investidos, a dependência crônica dos investimentos a terceiros voltou a se acentuar, alcançando valores fortemente negativos (87,34% em 1985 e 259,24% em 1986) para a relação IT/RLI, o que implicava a elevação do endividamento de médio e longo prazos e dos débitos em atraso junto a empreiteiras e fornecedores do Governo.

Com o advento da gestão Tasso Jereissati, o padrão de inversão foi radicalmente alterado, passando-se a gerar receitas líquidas para cobrir parcela expressiva ou mesmo a totalidade dos investimentos. No ano de 1987, em particular, o programa de austeridade fiscal implicou severo corte dos investimentos, os quais, comparativamente aos valores de 1986, sofreram queda real de 81,32%, situando-se em Cr\$ 16,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 41,3 milhões), (ver tabela 3), correspondendo a apenas 6,4% das receitas correntes líquidas, comparado a 32,46% em 1986. O momento, porém, era de cautela e de redefinição das prioridades de investimentos, o que seria feito por meio das discussões preparatórias à elaboração final do plano de ação do governo (O Plano de Mudanças).

No ano seguinte, já sob a égide de nova programação e diretrizes, o governo promoveu uma forte recuperação real dos investimentos públicos (578,70%), alcançando o patamar de Cr\$ 116,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 285,7 milhões), equivalente a 31,18% das receitas correntes líquidas, dos quais 100% financiados com recursos próprios (IT/RLI = 93,32%), (ver tabela 3).

Em 1989, os investimentos totais tiveram uma queda de 46,14%, atingindo a cifra de Cr\$ 62,9 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 153,8 milhões) e correspondendo a 19,52% das receitas correntes líquidas. Esse declínio nos investimentos pode ser creditado à forte elevação então ocorrida no pagamento de amortizações (de Cr\$ 50,0 bilhões, em 1988 (US\$ 122,3 milhões), para Cr\$ 72,0 bilhões em 1989 (US\$ 176,1 milhões), e à recuperação dos gastos de custeio exclusive pessoal de Cr\$ 22,9 bilhões, em 1988 (US\$ 56,0 milhões), para Cr\$ 37,1 bilhões em 1989, (US\$ 90,7 milhões), o que gerou um déficit orçamentário (Cr\$ 50,4 bilhões) (US\$ 123,3 milhões). Diante dessa restrição, o governo optou por desacelerar os investimentos, dos quais 57,2% financiados com recursos de terceiros, (ver tabela 3).

Todavia, esse desequilíbrio temporário foi rapidamente superado no ano seguinte, ocasião em que os investimentos totais cresceram 54,04%, alcançando o valor de Cr\$ 96,9 bilhões (US\$ 237,0 milhões) ou 24,09% das receitas correntes líquidas, sendo totalmente financiados por recursos próprios.

Por fim, no último ano analisado, o Governo ampliou ainda mais seu volume de investimento total (26,23%), atingindo o recorde de Cr\$ 122,3 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 299,2 milhões) ou 31,87% das receitas correntes líquidas, novamente assumidos com recursos próprios, (ver tabela 3 e 10).

Do exposto, pode-se concluir que, com o ajuste fiscal realizado, o governo do Estado não apenas passou a gerar superávits orçamentários (a exceção do ano de 1989) crescentes e a formar fluxos de poupança em conta corrente, como também expandir a capacidade de investir em bases sustentáveis e com menor vulnerabilidade face às transferências de capital da União e ao endividamento público.

A propósito, cabe esclarecer que a referida capacidade adquirida pelo Estado de investir com recursos próprios não significa que o mesmo possa prescindir de fontes de financiamento exógenas, dado que a base econômica de onde provém a maior parte dos recursos fiscais do Governo estadual é, ainda, notoriamente limitada e que as demandas de infra-estrutura econômica e social acentuadamente inelásticas, por não dizer "insaciáveis" conforme será demonstrado no próximo capítulo. Ciente da insuficiência estrutural de recursos próprios para investir na escala desejável, o Governo do Estado parece ter se empenhado no resgate do crédito público como fonte adicional de alavancagem do potencial econômico, tendo se envolvido num esforço bem-sucedido de renegociação das dívidas do Estado.

### 4.3 - A reforma administrativa e a modernização da gestão

#### 4.3.1 - A administração pública estadual herdada em março de 1987

A falta de profissionalismo no serviço público estadual não fora somente uma característica inerente à administração pública do Estado do Ceará, mas também, uma prática comum ao serviço público no Brasil em geral, visto que os governos, durante as décadas de 70 e 80, fizeram largo uso da contratação de servidores celetistas não concursados, nos quadros especial, emergencial ou temporário permitidos pela legislação vigente<sup>(15)</sup>. Por conseguinte, "o sistema do mérito, meritização pelo concurso público, a valorização da competência e do desempenho, a classificação de cargos pelo conjunto de atribuições e responsabilidades" Melo (1987, p. 8) não formaram a base das políticas de recursos humanos das administrações públicas federal, estadual e municipal. Esta grave disfunção decorreu do caráter patrimonialista e clientelista das estruturas do poder que têm predominado na maior parte do País no presente século.

Contudo, esse sistema de contratação de servidores, que se caracterizou pelo desregramento emergencial, chegou a seu fim na segunda metade da década de 80 devido à grave crise fiscal a que chegara o Estado brasileiro, além do próprio dispositivo constitucional de 1988 que tornou o concurso público obrigatório para seleção e provimento de pessoal. Logo, os recursos a fundo perdido, as transferências constitucionais e negociadas e as operações de crédito interno e externo virtualmente se esvaziaram, desarticulando a base do Estado perdulário e irracional, Weber (1978, p. 15). Isso levou o setor público a uma imperiosa necessidade de reforma, de modernização e de reestruturação tendo em vista a nova realidade com que se deparava a sociedade brasileira.

<sup>(15)</sup> Ver, a propósito, A Emenda Constitucional nº 1/69 à Constituição Federal de 1967, art. 106, e A Constituição do Estado do Ceará de 1967, art. 109.

Por outro lado, no que toca ao Estado do Ceará, o crescimento das atribuições do Estado sem a devida modernização gerencial e administrativa agravou, ainda mais, a situação do setor público estadual. Para se ter uma idéia, no início da década de 80, a folha de pessoal da administração direta e indireta do Governo do Estado do Ceará correspondia a 107,58% da receita do ICM (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias) e a 92,79% das receitas correntes líquidas (Receitas Correntes exclusive transferências aos municípios). Isso levou, conseqüentemente, o Tesouro estadual a perder sua capacidade de investir.

Ademais, convém destacar que o crescimento do setor público estadual ocorreu de uma forma generalizada, porquanto a administração direta (órgãos da Governadoria e Secretaria de Estado) passou de 20 instituições no Governo Plácido Castelo (1968-71) para 36 órgãos no Governo Virgílio Távora (1979-82) enquanto que a administração indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas) aumentou de 20 repartições no quadriênio 1968-71, para 36 empresas no período 1979-82, Melo (1987, p. 37).

No que tange ao Governo Gonzaga Mota (1983-86), a administração pública estadual passou a ter 11 órgãos da Governadoria, 15 secretarias de Estado, 12 autarquias, 5 empresas pública, 11 sociedades de economia mista e 12 fundações totalizando 66 instituições públicas.

Além do mais, ao longo de vários governos foram criadas inúmeras gratificações para diferentes categorias funcionais, gerando graves disfunções no serviço público. Como exemplo, no ano de 1986, a administração estadual detinha seis proventos de vencimentos, soldo e salários; e 169 gratificações distribuídas da seguinte forma: gratificação de proventos: 10; de função: 8; de especialidade: 13; de prorrogação de expediente: 9; de substituição: 4; de projetos por convênios: 7; de abono salarial e férias: 16; de produtividade: 2; por tempo de serviço: 4; de pessoal em disponibilidade: 3; de complementação salarial: 19; de diferenças salariais: 20; de devolução de pagamento: 9; de localização: 6; de risco de vida: 8; de ajuda de custo: 9; e diversas: 22, Ceará (1986 f, p. 23).

Por conseguinte, o crescimento desordenado no quadro de servidores e a elevação desregrada do quantitativo de gratificações aliados a outras disfunções contribuíram para gerar perdas em termos de eficiência, eficácia e efetividade do setor público. Dentre os principais fatores que favoreceram à diminuição da produtividade do aparelho estatal no Estado do Ceará destacam-se: tendência a disfunções burocráticas; baixos salários dos funcionários públicos; exagerado formalismo processual; falta de motivação dos servidores; inexistência de um sistema adequado de promoção por mérito; descontinuidade de programas de reforma administrativa; precária supervisão das entidades vinculadas; e esvaziamento da atuação das secretarias de Estado.

Além de tais fatores, merecem citação, a não implementação de medidas racionalizadoras na gestão pública; superposição de tarefas e esforços; manipulação política dos cargos de direção; distribuição funcional imprópria às necessidades do serviço público; cultura organizacional improficiente; arcaico processo de controle dos gastos públicos; estrutura inflacionada de gerência; carência de um eficaz processo de auditoria patrimonial, material, de recursos humanos e de organização e métodos; ausência de um eficiente sistema de controle financeiro e orçamentário; informações defasadas e parciais no processo decisório; obsolescência de métodos administrativos e gerenciais; estrutura organizacional improfícua; ampliação da distância entre os centros de decisão e de execução; frustração de grande número de executivos; ascensão do especialista em detrimento do generalista; assessores e consultores deslocados do processo decisório; massificação das atividades de nível médio; estrutura central calcada em normas e

rotinas desestimuladoras da contribuição coletiva à inovação; atendimento de grupos e classes em detrimento do corpo funcional; e, principalmente, falta de vontade política, Melo (1987, p. 40).

Por outro lado, face ao elevado crescimento ocorrido no quadro de servidores, ao longo de vários governos, a administração pública do Estado do Ceará, no ano de 1986, contava com aproximadamente 120.529 servidores públicos, dos quais 29.566 estavam lotados na administração indireta, Ceará (1986 f, p. 45).

Ainda com relação ao ano de 1986, o Tesouro estadual arcou com uma despesa de pessoal em torno de Cr\$ 244,3 bilhões (a preços médios de 1991), correspondendo a 87,16% das receitas correntes líquidas (receitas correntes exclusive transferências aos municípios) e a 139,91% das receitas do ICM. Portanto, face à elevada carga da folha de pessoal, o Tesouro estadual não pôde implementar os programas e projetos de desenvolvimento estipulados no Plano de Governo. Urgia, por conseguinte, que o Governo redimensionasse o tamanho e a estrutura do Estado a fim de torná-lo flexível e dinâmico, e com isso aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas.

### 4.3.2 - A reforma administrativa e a modernização da gestão

A forma assumida no Ceará pelo modelo brasileiro de desenvolvimento foi fortemente estruturada no clientelismo, no empreguismo e na transferência "generosa" de recursos a fundo perdido. Todavia, esse modelo chegou, como já foi dito, ao esgotamento em meados da década de 80 em decorrência da eclosão quase simultânea da crise da dívida externa e da crise fiscal do setor público no País. Não obstante a administração pública estadual não foi reformulada e modernizada a fim de preparar o Governo do Estado para enfrentar a nova realidade de crise da economia brasileira.

Com efeito, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidores na administração direta e indireta no Estado aumentou significativamente, bem acima da real necessidade do serviço público. Além disso, ao longo de várias administrações foram concedidas inúmeras gratificações ao funcionalismo estadual, o que gerou graves disfunções no serviço público.

Por outro lado, o número total de órgãos públicos, que era de 38 instituições no Governo Alcides Castello, saltou para 43 na Administração Cesar Cals; para 52 na Gestão Aduino Bezerra; para 62 no mandato de Virgílio Távora; e para 66 no período Gonzaga Mota, Melo (1986, p. 35).

Afora o elevado gasto de pessoal na administração direta e indireta do Governo do Estado do Ceará, como resultante do excessivo quadro de servidores e da criação de inúmeras gratificações concedidas ao funcionalismo, a administração pública estadual apresentava disfunções gerenciais e operacionais no tocante ao sistema estadual de planejamento, à estrutura organizacional e funcional, à administração de material e patrimônio, ao sistema e controle interno, ao serviço público de carreira, à elaboração, acompanhamento e avaliação do orçamento-programa e à programação financeira.

Diante do quadro de desregramento a que fora submetida a administração pública estadual, o Governo Tasso Jereissati, a partir de 1987, estabeleceu uma série de diretrizes a fim de promover a modernização da gestão governamental e tornar um serviço público eficiente, eficaz e efetivo na realização dos programas, projetos e atividades previstas no Plano de Governo. Dentre as diretrizes fixadas para racionalizar a estrutura do Governo do Estado se destacam: a reorganização da estrutura do Poder

Executivo, mediante a elaboração de uma nova legislação orgânica para a administração pública estadual, inclusive a revisão da estrutura e funcionamento dos órgãos da administração direta e indireta; a formulação de um plano de modernização administrativa no sistema de pessoal, incluindo o censo do servidor público e um novo plano de cargo e salário.

Além disso, as diretrizes editadas pelo Governo previam o fortalecimento da ação de auditoria para as áreas de pessoal, material e patrimônio em toda a administração pública estadual; a consolidação das normas do Estado na área de recursos humanos e a criação e implantação de uma fundação de treinamento e desenvolvimento do servidor público; a dinamização dos órgãos central e setorial de material e patrimônio; a operacionalização em computador de programas de apoio aos sistemas de planejamento, orçamento, pessoal, arrecadação, tributos e fluxos financeiros; a reestruturação do sistema estadual de planejamento no tocante à elaboração de planos, programas, projetos e orçamentos; e a promoção da racionalidade administrativa do Banco do Estado do Ceará - BEC, Ceará (1987 p. p. 37).

Logo, a fim de racionalizar a administração pública, o Governo estadual deveria ter realizado uma reforma do Estado e da gestão pública incluindo a estrutura organizacional; a organização & métodos; o material; o serviço público de carreira; a administração de pessoal; as relações humanas, a supervisão e o treinamento; o orçamento e a administração financeira; e pesquisa e planejamento com o propósito de tornar a máquina do Estado eficiente e eficaz, Emmerich (1962, p. 31).

Entretanto, na visão do Governador Tasso Jereissati, o melhor projeto teórico não poderia "ser aplicado dentro de uma visão de favor político, dentro de uma visão que as pessoas encarregadas de por em prática esta obra tenham responsabilidade para com seu chefe político, para com a manutenção e ampliação desses chefes políticos. A mentalidade fundamental é sine qua non para se mudar qualquer coisa, e que esta execução tem que ser competente e descomprometida de vínculos políticos eleitoreiros. Este é o grande problema do nosso Estado. É operacionalização desses projetos e planos" Mota (1991, p. 35).

Tendo em vista desestruturar e extirpar a base do sistema clientelista e fisiológico, o Governo do Estado, a partir de 1987, baixou uma série de decretos e regulamentos com o fito de implementar as condições iniciais para a organização de um Estado racional, eficiente e eficaz, assentado nas modernas técnicas de administração, Newman (1973, p. 24) e, sobretudo, no sistema do mérito, Serson (1980, p. 357). Em outras palavras, conforme assinala Mota, o Governo "deveria instituir, dentro da administração pública, a noção de mérito, de desempenho. Toda promoção, chefia intermediária, deve ser feita através do método do mérito, desempenho e compromisso com seu serviço" Mota (1991, p. 35).

Além dessas disposições, o Governo Tasso Jereissati determinou: a suspensão provisória de acesso, reclassificação, enquadramento, transformação, transferência e transposição nos órgãos da administração direta e indireta (Decreto nº 18.586/87); a extinção da gratificação de nível superior (Decreto nº 18.587/87); o cancelamento das disposições com percepção de salário ou vencimento de qualquer servidor público estadual (Decreto nº 18.588/87); o cancelamento da concessão do regime de 40 horas semanais e a exigência de concurso público para admissão de docentes nas universidades estaduais (Decreto nº 18.589/87); a exigência do registro de ponto para todos os servidores do Estado (Decreto nº 18.590/87); o controle da admissão de servidor em emprego ou cargo em qualquer órgão da administração estadual (Decreto nº 18.591/87); o controle de reajuste salarial dos servidores da administração indireta (Decreto nº 18.592/87); a unificação da folha salarial de todos os órgãos da administração direta e indireta (Decreto nº 18.593/87); a exigência periódica de publicação da lotação funcional de cada repartição pública (Decreto nº 18.595/87); a criação e a implantação da comissão de acumulação de cargos (Decreto nº 18.596/87); e, finalmente o cancelamento da gratificação de complementação de carga horária de docentes que não estivessem ministrando aulas (Decreto nº 18.597/87) (16).

Portanto, face à implementação desses atos no tocante ao serviço público de carreira, à administração de pessoal, às relações humanas, à supervisão e treinamento e à organização e método na área de recursos humanos, o serviço público estadual foi reorganizado com o fim de tornar a gestão pública eficiente e eficaz segundo os princípios da administração racional ou burocrática baseada essencialmente no princípio do mérito, Chiavenato (1980, p. 210).

Cabe ressaltar que, antes dessas medidas, mais precisamente em 1986, o Tesouro estadual despendia aproximadamente 87,16% das receitas correntes líquidas (receitas correntes exclusive transferências aos municípios) e 139,91% da receita do ICM para o pagamento de pessoal da administração direta, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Entretanto, com a efetivação das medidas racionalizadoras, a despesa total de pessoal da administração direta e indireta foi diminuindo ano a ano em relação às receitas correntes líquidas e à receita do ICM, até alcançar, em 1991, 45,29% das receitas correntes líquidas e 83,10% da arrecadação do ICM. Por outro lado, no período 1986 a 1991 a despesa total de pessoal da administração direta e indireta do Estado foi reduzida em 28,70% em termos reais, ou seja, a despesa total de pessoal passou de Cr\$ 243,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 596,48 milhões) para Cr\$ 173,8 bilhões (US\$ 425,21 milhões).

Além de redução nas despesas, a reestruturação gerencial no Governo do Estado, Matos (1980, p. 34) com referência à política de pessoal permitiu concretizar as condições necessárias para uma reorganização global ou sistêmica da administração estadual envolvendo o planejamento, a estrutura organizacional e funcional, o orçamento, as finanças, o patrimônio, o material, a contabilidade e a organização & métodos possibilitando, conseqüentemente, ao governo executar políticas públicas voltadas para promover o desenvolvimento econômico e social. Logo, uma administração pública eficiente e eficaz, Koontz et. al. (1987, p. 358), seria a base de um Estado moderno, ou seja, somente uma máquina administrativa eficiente, conforme se expressou Tasso Jereissati, seria possível dar uma nova feição ao Estado do Ceará, Carvalho (1991, p. 362).

15) Ver, a propósito, Diário Oficial do Ceará. 1987, nº 14.534 parte I.

Adicionalmente, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão pública, o Governo do Estado procedeu à redefinição da estrutura organizacional e funcional da administração pública. Para isso, várias medidas de reforma administrativa foram adotadas, dentre as quais destacam-se: a extinção da Secretaria para Assuntos Municipais, do Interior, de Assuntos da Casa Civil, de Comunicação Social, Lei Estadual (1987, nº 11.306), da Fundação de Saúde do Estado do Ceará (FUSEC), da Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA), da Fundação Núcleo de Tecnologia de Couros, Calçados e Afins (NTCA), da Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF), da Assessoria para Assuntos Políticos e do Trabalho, do Instituto de Estatística e Informática (INEINF), da Empresa Cearense de Telecomunicações (ECETEL) e da Superintendência do Desenvolvimento do Ceará (SUDEC)(17).

O Governo estadual realizou a junção de alguns órgãos públicos, a saber: a fusão da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (CODAGRO) com a Ceará Pesca S/A (CEPESCA), resultando no surgimento da Companhia de Desenvolvimento Agrário e Pesca (CEDAP); a fusão do Departamento de Estradas e Rodagens (DAER) com a Superintendência de Transportes Intermunicipais e Terminais rodoviários (SUTERCE), dando origem ao Departamento de Estradas de Rodagem e Transporte (DERT); a fusão da Fundação de Serviços Sociais do Ceará (FUNSESCE) com a Fundação de Assistência a Favelas da Região metropolitana de Fortaleza (PROAFA) o que resultou na criação da Fundação de Ação Social (FAS); além da fusão da Companhia de Desenvolvimento Industrial (CDI) com a Companhia de Mineração (CEMINAS) e Empresa Cearense de Turismo (EMCETUR), dando origem à Companhia de Desenvolvimento Industrial e Turístico do Ceará (CODITUR), Ceará (1991 sd, p. 10).

O Governo do Estado também alterou a estrutura funcional e organizacional da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, criando a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, e modificou o organograma da Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SOSP) dando surgimento à Secretaria de Transportes, Energia, Comunicações e Obras (SETECO), Lei Estadual (1987, nº 11.306).

Por outro lado, o Governo do Estado, dando continuidade à reforma administrativa, criou as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos, do Trabalho e Ação Social e as Superintendências do Desenvolvimento Urbano do Ceará (SEDURB) e do Meio Ambiente (SEMACE), Ceará (1991 sd, p. 10).

Além do mais, é importante ressaltar que a informática foi um dos principais instrumentos utilizados para modernizar a gestão pública. Mediante a utilização desse suporte, o Governo do Estado desenvolveu vários sistemas operacionais com o objetivo de ampliar o nível de decisão e a confiabilidade das ações gerenciais do Estado. A propósito, pode-se mencionar dentre os principais sistemas implantados: o de controle de cargos comissionados; o de controle de reposições salariais de entidades públicas e fundações; o de controle da distribuição de "ticket" refeição; o de controle de servidores com acumulação ilícita; o de controle de processo de remanejamento de pessoal; o de controle de tabelas salariais e repercussões financeiras de reajustes salariais; o de controle de cadastro de autoridade; o de controle de cadastro de servidores por data de aniversário; o de controle de informação para o planejamento e o de malote oficial, Ceará (1991 sd, p. 12).

(17) Ver, a propósito, Lei nº 11.609/91 e Secretaria de Administração do Estado do Ceará (SEAD): Reforma Administrativa. 1991, pp. 10.

Dando sequência ao que fora idealizado no Plano de Mudanças, o Governo instituiu e regulamentou o sistema de recursos humanos, tendo por objetivo prover a administração estadual dos recursos humanos quantitativa e qualitativamente ajustados às reais necessidades; criar e manter condições que assegurem a ambiência organizacional adequada à obtenção de maior produtividade dos recursos humanos através de seu eficiente e eficaz desempenho; atender aos requisitos que proporcionam o desenvolvimento profissional e o aperfeiçoamento cognitivo e valorativo dos servidores e finalmente, suprir dinamicamente a administração estadual dos recursos humanos necessários de forma adequada às novas tecnologias e funções, Decreto estadual (1991, nº 21.284).

Por outro lado, é importante destacar que o referido sistema foi estruturado em um órgão central a ser gerenciado pela Secretaria de Administração, em órgãos setoriais a serem operacionalizados pelas demais secretarias. Além do mais, o sistema de recursos humanos foi estruturado nos subsistemas de planejamento e suprimento, de treinamento e desenvolvimento e de manutenção e controle. No que se refere ao subsistema de planejamento e suprimento, este tem por objetivo identificar as necessidades de recursos em quantidade e qualidade dos órgãos e entidades estaduais. Com relação ao subsistema treinamento e desenvolvimento, o mesmo tem por finalidade propiciar a capacitação, o aperfeiçoamento e a valorização do servidor público. Finalmente, o subsistema de manutenção e controle objetiva assegurar a implementação de condições de trabalho de que viabilizem a permanência dos recursos humanos a qualidade no desempenho e suas atividades eficientes e eficazes, Decreto estadual (1991, nº 21.284).

Além disso, convém ressaltar que o Governo estadual institucionalizou o sistema de bancos de dados que tem por objetivo a centralização do recebimento, o tratamento, o armazenamento, a análise e disseminação de informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores da administração direta e indireta, Decreto estadual (1991, nº 21.291).

Tendo em vista o aperfeiçoamento do sistema de material e patrimônio, o Governo do Estado redefiniu o respectivo sistema com o propósito de unificar os mecanismos de registro e controle de bens móveis e imóveis de todos os órgãos estaduais; de regulamentar uniformemente o uso, localização, destinação, seção, doação e alienação dos bens móveis e imóveis; de analisar os preços de compras realizadas pela administração estadual e promover estudos de mercado; de obter redução nos custos operacionais com economias de escala através da racionalização de compras, ressurgimento, redistribuição de materiais e oportunação de lotes econômicos e períodos sazonais adequados, Decreto estadual (1991, nº 21.285).

Afora a reformulação no sistema de material e patrimônio, de recursos humanos, de modernização administrativa, na estrutura organizacional e funcional e na política de pessoal dos servidores estaduais, o Governo do Estado reestruturou o sistema de planejamento com a finalidade de atender à nova determinação constitucional. De acordo com esta ordenação legal, Constituição estadual (1989, Art. 203), o sistema de planejamento passou a perfazer a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do orçamento-programa anual de forma regionalizada com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, além de contribuir, efetivamente para a desconcentração espacial da renda.

Além do mais, o orçamento-programa anual passou a ser composto do orçamento fiscal referente aos poderes estaduais, ministério público, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações legalmente instituídas e mantidas pelo poder público; do orçamento de

investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e do orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos estaduais a ela vinculados, da administração direta e indireta, incluindo os fundos e as fundações oriundos ou mantidos pelo Estado.

Com as alterações realizadas, o planejamento estadual no Governo do Ceará passou a dispor de um orçamento-programa anual, de acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, abrangendo todas as despesas de custeio, pessoal e investimento dos órgãos da governadoria, das secretarias de Estado, das autarquias, das fundações das empresas públicas, das sociedades de economia mista e dos fundos, bem como, incluindo impostos, taxas e multas arrecadadas pelo Estado, além das operações de crédito interno e externo, dos recursos diretamente arrecadados por empresas públicas e sociedades de economia mista, de convênios, das cotas parte do Fundo de Participação do Estado, cota parte da contribuição do salário-educação, da indenização pela extração de petróleo e outras transferências correntes e de capital.

Portanto, o planejamento da administração pública estadual no Governo do Ceará evoluiu significativamente, de sorte que, a partir de 1991, o planejamento passou a realizar a programação de todos os gastos correntes e de capital, bem como, estimar todas as receitas pelas diversas fontes, abrangendo todos os órgãos da administração direta e indireta. Isso tem capacitado o Governo a elaborar planos, programas e projetos de desenvolvimento de acordo com o estabelecido no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, seguindo as modernas técnicas do orçamento-programa, Sharkansky (1974, p. 75).

Com relação ao cumprimento do orçamento-programa anual, o Governo do Estado passou a executar o orçamento da forma mais eficiente e eficaz possível, mediante a reformulação realizada no Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) e na Comissão de Programação Financeira e Crédito Público (CPFPCP). No tocante à reorganização desta Comissão, o Governo estadual fez uma reestruturação com vistas a permitir um rigoroso controle nos gastos públicos, e de modo a compatibilizar os dispêndios correntes e de capital com as efetivas disponibilidades financeiras do Tesouro estadual. Para tal, o Governo Tasso Jereissati baixou o Decreto nº 18.668/87 através do qual, alterou as atribuições da CPFPCP com o objetivo de garantir a austeridade nos gastos públicos, Decreto estadual (1979, nº 13.640).

No tocante ao aperfeiçoamento do sistema de contabilidade (SIC), convém ressaltar que a informatização implantada nesse sistema propiciou ao Governo do Estado maximizar o uso dos recursos públicos, bem como, controlar os gastos governamentais de acordo com o fluxo de caixa do Tesouro, em consonância com as diretrizes do Plano de Governo. A propósito, é importante destacar que, mediante a informatização do Sistema Integrado de Contabilidade, o saldo de caixa do Tesouro estadual passou a ser aplicado no mercado financeiro, possibilitando, ao Tesouro, um ganho adicional de receita patrimonial, Teixeira (1993, p. 28) bastante expressivo, o que ampliou a capacidade do Governo do Estado em realizar os investimentos requeridos pela promoção do crescimento econômico e pela elevação das condições de vida da população.

Quanto ao controle da execução orçamentária, a informatização do sistema de contabilidade propiciou aos Departamentos de Auditoria Geral do Estado (AUDIT), e de Orçamento Público e das Estatais (DORPE), além da Comissão de Programação Financeira de Crédito Público informações em tempo real. Com isso, o Governo do Estado tornou-se devidamente qualificado para avaliar com

profundidade e extensão o comportamento dos gastos públicos, permitindo-lhe, por conseguinte, minimizar os dispêndios governamentais face à restrição financeira do Tesouro estadual.

Outro aspecto que importa destacar é que o SIC viabilizou a uniformização da execução orçamentária e financeira para todas as entidades da administração direta e indireta; o acompanhamento e a execução do orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos das empresas; a consolidação do balanço geral do Estado, contemplando todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários; a centralização dos pagamentos a credores através do Banco do Estado do Ceará (BEC); a descentralização para os órgãos a fim de realizar a emissão automática de pagamentos; e a integração da execução orçamentária com a execução física das metas traçadas pelo Plano Plurianual e pela Lei das Diretrizes Orçamentárias. Portanto, o SIC, através da centralização contábil de todos os órgãos da administração direta e indireta, fornece informações de natureza quantitativa e qualitativa ao Governo, tornando-o devidamente habilitado para maximizar a utilização dos recursos públicos de acordo com o programado.

Na busca do aprimoramento da gestão pública estadual, o Governo do Estado estabeleceu a Lei de Diretrizes para a elaboração, a implantação, e atendendo o dispositivo constitucional, a administração dos planos de cargos e salários, Lei estadual (1992, nº 11.966) com o objetivo de delinear os parâmetros da administração pública baseada no sistema de mérito, Nigro (1966, p. 366) e, com isso, incrementar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais, tendo em vista à promoção do crescimento econômico e a melhoria do bem-estar da população.

Logo, o Governo do Estado, visando à modernização da administração pública, adotou diversos critérios para a consolidação do sistema de carreira, dentre os quais se destacam: a adoção do princípio do mérito para o ingresso e desenvolvimento na carreira; o estabelecimento, em caráter sistemático e permanente, de um programa de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores estaduais; o exercício dos cargos de direção e assessoramento a cargo de servidores estaduais, até o nível hierárquico de diretor de divisão e demais cargos de símbolo DAS-2; a fixação dos critérios para promoção, acesso, progressão e transformação com vistas à ascensão funcional; e, por fim, a definição das condições qualitativas e quantitativas para a lotação do quadro de pessoal da administração direta e indireta.

Mediante os atos baixados pelo Governo, o sistema de pessoal na administração pública estadual deixou de ser fundamentado no "clientelismo" e no "favoritismo" para ser estruturado no sistema de mérito ou desempenho. Com esta drástica ruptura sistêmica que foi implantada nos órgãos e entidades estaduais, o Governo disseminou a base de uma administração moderna, melhor preparada para desempenhar a nova missão para a qual fora destinada.

Adicionalmente, visando ao aprimoramento da estrutura arrecadadora do Estado, o Governo implementou uma reorganização administrativa e funcional na Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Com as medidas concretizadas, a citada Secretaria passou a ser estruturada da seguinte forma: Departamento de Recursos Humanos; Departamento Administrativo e Financeiro; Departamento Central de Finanças; Departamento de Auditoria Geral do Estado; Departamento de Fiscalização de Estabelecimentos; e Departamento de Fiscalização no Trânsito de Mercadorias. A propósito, cabe ressaltar que a estrutura organizacional dos respectivos departamentos foram reformulados com o objetivo de aumentar a eficácia operacional da SEFAZ.

No tocante à política de pessoal, o Departamento de Recursos Humanos (DERHU) da Secretaria da Fazenda foi estruturado com o objetivo de implementar o sistema do mérito e desempenho, bem como treinar e desenvolver os servidores da SEFAZ. Com relação ao Departamento Administrativo e Financeiro (DEAFI), as tarefas de recursos humanos atribuídas à coordenação administrativa passaram para o DERHU, enquanto que o DEAFI ficou responsável pelo sistema de transportes, patrimônio, material e finanças da Secretaria da Fazenda.

No que se refere ao acompanhamento financeiro e contábil do Estado, esta missão foi confiada ao Departamento Central de Finanças (DEFIN), segmentado nas divisões financeira, de contabilidade da administração centralizada, de contabilidade da administração descentralizada, de cheque-salário e de pagamentos. Além do mais, cabe informar que o DEFIN é responsável pelo gerenciamento do fluxo de caixa do Tesouro estadual.

Quanto ao Departamento de Tributação (DETRI), é importante destacar que o mesmo tem por objetivo realizar estudos sobre a conjuntura econômica e financeira do Estado com vistas à elaboração de projetos de legislação tributária estadual, expedição de atos normativos de caráter tributário-fiscal e assessoramento ao titular da pasta fazendária nas decisões de natureza tributária, Decreto estadual (1989, nº 20.307).

Além dessas medidas de reestruturação, o Governo estadual, na busca do aprimoramento da gestão financeira e fiscal, reorganizou o Departamento de Arrecadação (DEPAR), estruturado nas divisões de planejamento do sistema de arrecadação, da divisão da dívida ativa, de controle da arrecadação e de cadastro de contribuintes com o propósito de permitir a realização de: estudos e análises comparativas sobre a receita arrecadada de acordo com componentes principais, como subsídio à elaboração da previsão orçamentária da receita estadual; estabelecer previsão, programação e análises da receita orçamentária dos órgãos regionais da pasta; promover o acompanhamento econômico e estatístico a arrecadação em suas variações globais, setoriais e regionais; apurar e inscrever a dívida estadual, de natureza tributária ou não, em cadastro próprio, e planejar, orientar, dirigir e avaliar os serviços de controle e processamento eletrônico dos documentos de arrecadação, Decreto estadual (1989, nº 20.307).

Cabe ressaltar que um dos fatores decisivos para a significativa transformação ocorrida na SEFAZ foi a informatização de todas as rotinas e atividades das ações administrativas, fiscais, tributárias e financeiras como resultado da criação do Departamento de Informática (DEPIN), estruturado nas divisões de desenvolvimento de software, na divisão de suporte técnico, na divisão de produção e operação e de O & M e acompanhamento.

Além do mais, com vistas a aumentar a arrecadação do Tesouro estadual, o Governo do Estado reformulou os procedimentos de fiscalização, bem como criou o Departamento de Fiscalização de Estabelecimentos (DEFISE) e o Departamento de Fiscalização no Trânsito de Mercadorias (DEFIT). No tocante ao DEFISE, o objetivo é induzir programas de fiscalização junto as empresas, orientando, controlando e avaliando sua execução. De outro lado, no que se refere ao DEFIT, o referido departamento tem por finalidade dirigir, coordenar, orientar e supervisionar a fiscalização das mercadorias em trânsito; elaborar programa de fiscalização em nível regional, acompanhar e avaliar sua execução, e controlar e avaliar o desempenho do grupo do fisco no exercício da fiscalização de mercadorias, Decretos (1989, nº 20.307; 1990, nº 20.662).

Adicionalmente, em busca de implementar um eficaz processo de avaliação de gastos públicos, o Governo criou o Departamento de Auditoria Geral do Estado (AUDIT) estruturado na divisão de auditoria da administração centralizada, de auditoria da administração descentralizada e de apoio técnico com a finalidade de exercer as funções de auditoria operacional, patrimonial, orçamentária e financeira nos órgãos da administração direta e indireta.

Com tais medidas, a Secretaria da Fazenda passou por uma significativa transformação, que incluiu a informatização dos sistemas-fins, a reformulação na política de pessoal, no sistema de material, patrimônio e finanças, no acompanhamento e controle dos gastos da administração direta e indireta, no aperfeiçoamento da realização de atos normativos, no aprimoramento da fiscalização de mercadorias e estabelecimentos, na modernização do controle das dívidas pública e ativa, na concretização de um moderno cadastro de contribuintes e na reorganização do sistema de arrecadação. Por outro lado, é importante ressaltar que o Sistema Integrado de Contabilidade aliado ao planejamento do fluxo de caixa criou as condições propícias para que o Governo estadual tivesse "o conhecimento oportuno e tempestivo do perfil do Estado, orientando o planejamento central e o acompanhamento das aplicações próprias e de terceiros" Ceará (1991 s, p. 10).

Convém destacar que "a informatização da SEFAZ não aconteceu aleatoriamente. Pelo contrário, instalou-se e prosperou dentro de um contexto de avaliação previamente estabelecido, de sorte a compor uma forte aliança que pudesse assegurar a formação de um modelo gerencial arrojado e representativo. A estrutura organizacional, portanto, funcionou como um artífice e antecedente indispensável. Sem ela o recurso da informática teriam chegado à Secretaria da Fazenda com poucas chances de contribuir com eficácia para questões operacionais inerentes à pasta" Ceará (1991 s, p. 15).

Por meio das reformas efetuadas, a SEFAZ, passou por uma profunda e extensa mudança sistêmica que preparou o Governo para o novo desafio que lhe fora destinado: a promoção do desenvolvimento do Estado do Ceará.

Por fim, cabe assinalar que, apesar da expressiva modernização alcançada na gestão pública, o Governo do Estado não logrou implantar o plano de cargo e salário de acordo com a Constituição estadual (1989) e com o que fora estabelecido no Plano de Mudanças, Ceará (1987 p, p. 37), nem reformular os planos de cargos e salários em vigência, com vistas a atender ao princípio da isonomia salarial(18). Tendo em vista a importância de tais providências para a eficácia operativa dos serviços públicos, esta transformação sistêmica da estrutura de cargos e salários deve ser efetuada a fim de permitir que a modernização da gestão pública seja incrementada e, assim, elevar a eficácia e a efetividade das ações governamentais, preparando devidamente o Governo do Estado para as tarefas prioritárias de promover a ampliação sustentada da base econômica e a melhoria contínua do bem-estar da população cearense.

---

(18) Ver, a propósito, Constituição do Estado do Ceará. art. 166 § 1º, e NIGRO, op. cit. 134.

## 5 - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO AJUSTE FISCAL E DE REFORMA DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 1987-1991

### 5.1 - Avaliação dos resultados relativos ao resgate da credibilidade financeira.

"O estado de insolvência em que se encontrava o Ceará a 15 de março de 1987, pressionado por pesadas dívidas vencíveis ou exigíveis a curto prazo, apresentava um quadro estarrecedor para o Governo que acabara de se instalar." Ceará (1991 s, p. 17) Mais uma vez esse depoimento eloqüente do ex-secretário da fazenda, Lima Matos, serve para descrever o cenário calamitoso das finanças públicas do Ceará naquele momento de transição da gestão governamental.

Para enfrentar a situação emergencial, a primeira providência da nova administração foi aprovar um acordo com os fornecedores para que o Estado voltasse a ter crédito, reescalando ou suspendendo, para acerto posterior, a liquidação das dívidas remanescentes. Com isso, o Tesouro Estadual obteve uma redução de cerca de US\$ 60 milhões, Ceará (1991 s, p. 18).

Com o funcionalismo, conforme já mencionado na seção 4.2.2, foi estabelecido um calendário para pagamento dos salários atrasados (diferenças salariais anteriores a março/87). No tocante às contribuições sociais (IAPAS, FGTS) e imposto de renda não pagos pelas administrações anteriores, o Governo do Estado acertou uma composição para pagar os atrasados, os quais passaram a ser resgatados mensalmente com a quitação das obrigações trabalhistas normalmente devidas.

Após o acerto com os credores não-bancários, o Governo do Ceará passou à etapa mais difícil que foi a renegociação da dívida fundada interna e externa, estocada em mais de cem contratos, cujas cláusulas não eram conhecidas com exatidão. Na verdade, a dívida estava quase toda vencida e não negociada com os credores. O Estado praticamente quase nada havia pago nos cinco anos anteriores ao Governo Tasso Jereissati(1).

A renegociação, porém, dos contratos foi longa e desgastante, demorando quase três anos de governo para se alcançar um acerto global. Apesar da disposição das autoridades federais em chegar a um entendimento com o Estado, a má fama de mutuário inadimplente que acompanhava o Ceará não inspirava confiança nos credores, de modo que apenas lentamente as barreiras da incredulidade puderam ser removidas.

(1) Ver a propósito, Secretaria da Fazenda do Ceará. op. cit. pp. 18 e Governo do Estado do Ceará. Plano de Mudanças. 1987-91 pp. 40.

Diante do quadro difícil em que se encontravam as finanças públicas cearenses, as diretrizes do Governo estadual propunham a busca de rolagem da dívida externa e a conversão da dívida interna em empréstimos especiais de longo prazo, com carência suficientemente longa para desafogar o fluxo de caixa do Tesouro e compatibilizar os desembolsos futuros com a expectativa realista de crescimento das receitas estaduais(2).

Por outro lado, a renegociação das dívidas do Estado não poderia ser realizada sem que se resolvesse a questão do Banco do Estado - BEC, o qual, desde 25/02/87 encontrava-se sob regime de administração especial temporário do Banco Central do Brasil - BACEN devido à situação "pré-falimentar" a que fora submetido no Governo anterior por força da grave crise financeira que atravessava o Tesouro estadual, seu principal acionista e cliente, e da própria falta de profissionalismo que havia caracterizado a gestão do Banco no Governo estadual durante o quadriênio 1983/1986.

Assim, o Governo Tasso Jereissati empenhou-se em quitar, ainda em 1987 a dívida de curto prazo referente à antecipação de receita (cujo maior credor era o BEC, com 60,3% dos créditos) como forma de facilitar o processo de saneamento daquela instituição, uma fatura equivalente a US\$ 43,60 milhões(3). Porém, para acertar de vez as contas com o BEC, de modo a permitir que esse se acertasse com o Banco Central, o Estado contraiu empréstimos junto ao Banco do Brasil (no valor de Cr\$ 20.748 milhões de dez/87, equivalente a US\$ 280 milhões) para liquidar seus débitos junto ao BEC, Ceará (1989 m, p. 33).

Com esses recursos, o Tesouro estadual quitou seus débitos com o BACEN e o BEC, credenciou-se para cumprir integralmente as metas estabelecidas no chamado "Plano Estratégico de Recuperação Administrativa e Econômica Financeira" do Banco, o qual exigia contenção e austeridade das despesas administrativas, reestruturação gerencial e racionalização dos serviços, extração e aplicação de recursos dentro dos parâmetros recomendados pela melhor técnica bancária, recuperação de créditos e redução da inadimplência dos mutuários. Somando-se a isso, com a recapitalização do Banco (aumento do capital social do Banco para Cr\$ 21,6 bilhões, em 30/12/88, equivalente a US\$ 28.551.000), Ceará (1989 m, p. 34), foi possível levantar a intervenção da autoridade monetária, o que ocorreu em 30/12/88, capacitando o Banco a voltar a atuar normalmente no mercado, desta feita como banco múltiplo.

(2) Para dar início ao processo de reescalonamento da dívida, o Governo primeiro tratou de organizar e estruturar, no âmbito do Tesouro estadual, um sistema de informações gerenciais computadorizado para melhor orientar as discussões acerca dos débitos para com os credores do Estado. Conhecida a real dimensão do passivo do Estado, tiveram início as renegociações da dívida.

(3) Ver, a propósito, Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado, 1988, pp. 46-48. Procedimento similar foi feito para o acerto de contas do Governo do Estado junto ao Banco de Desenvolvimento do Ceará - BANDECE, com um novo empréstimo de Cr\$ 95,8 milhões (a preços de dezembro/87, equivalente a US\$ 1,335 milhão).

Além da recapitalização e saneamento do BEC, o Governo Tasso Jereissati empenhou-se com sucesso a reescalonar o perfil da dívida pública fundada interna e internalizar parte expressiva dos compromissos em moeda estrangeira mediante acerto com o Tesouro nacional. A rolagem da dívida decorreu de um intenso e demorado processo de negociações entre os Estados e a União, do que resultou na sanção da lei nº 7.976, de 27/02/89, a qual dispôs sobre o refinanciamento, pela União, da dívida externa e interna de responsabilidade dos Estados. Pelas novas regras, portanto, os saldos das dívidas externa e interna existentes em 01/01/90 passaram a ser refinanciados com prazo de vinte anos e cinco anos de carência, incluindo-se também nessas condições os pagamentos vincendos e decorrentes de contratos firmados até 31.12.88, Ceará (1990 m, p. 31).

Concluídos os acertos da dívida pública fechou-se o círculo que devolveu a saúde às finanças públicas do Estado, o que resgatou a credibilidade financeira do Tesouro face não só a potenciais credores oficiais e privados do País, mas a investidores estrangeiros e agências multilaterais de fomento. O sucesso do ajuste fiscal realizado pelo Governo Tasso Jereissati foi de tal maneira reconhecido que logo surgiram ofertas de financiamento externo. A exemplo disso pode-se mencionar os dois empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, totalizando US\$ 89,7 milhões (contratados em 06/07/90), para o Programa de Reabilitação de Estradas e o financiamento da Instituição de Crédito para Reconstrução - KFW, do Governo alemão, no total de DM\$ 15,9 milhão para obras de saneamento básico no interior do Estado(4).

Do ponto de vista da execução financeira, os impactos dos acertos das dívidas foram significativos. Senão vejamos: em 1987, o Governo do Estado pagou a título de encargos financeiros da dívida fundada interna a enorme cifra de Cr\$ 204,3 bilhões (equivalente a US\$ 499,8 milhões), valor 325,1% superior em termos reais às obrigações pagas em 1986, representando cerca de 37,9% do total das despesas correntes em 1987. Esse valor extremamente elevado envolveu, sobretudo, a quitação de atrasos de vários exercícios. Por outro lado, para compensar tamanhos desembolsos foram contratadas operações de crédito de emergência (junto a instituições oficiais federais), cujo valor totalizou, em 1987, a cifra (recorde em termos reais) de Cr\$ 89,3 bilhões (equivalente a US\$ 218,6 milhões).

Além do ônus dos encargos, o Governo teve ainda que pagar uma conta elevada de amortizações da dívida interna, cerca de Cr\$ 82,1 bilhões (equivalente a US\$ 200,8 milhões), a qual correspondeu a 82,84% das despesas de capital, o que implicou, obviamente, drástica redução na rubrica de investimento da administração indireta, que sofreu um corte de 95,36% em relação ao ano anterior, (ver tabela 17).

---

(4) Ver, a propósito, Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa do Estado. 1990, pp. 32 e Balanço Geral do Estado de 1990.

No exercício seguinte, os acertos então realizados no âmbito dos débitos permitiram uma "folga" nos encargos e amortizações da dívida interna, porém os encargos referentes à dívida externa acusaram forte elevação real de 4.089,37%, passando a Cr\$ 17,3 bilhões (equivalente a US\$ 42,4 milhões) e consumindo cerca de 5,7% das despesas correntes. Do mesmo modo, as amortizações pagas da dívida externa ascenderam a Cr\$ 36,0 bilhões (equivalente a US\$ 88,1 milhões), absorvendo algo em torno de 21,6% das despesas de capital, (ver tabela 6). No tocante às operações de crédito, as liberações no exercício alcançaram a marca de Cr\$ 90,3 bilhões (equivalente a US\$ 220,9 milhões) (ver tabela 6) (sendo 45% desse valor para refinanciamento da dívida externa vencida até 1985, outros 45% destinados ao saneamento do BEC e os restantes 10% referiram-se ao pagamento dos encargos da dívida interna e externa vencidas no exercício de 1988, Ceará (1989 m, p. 31).

Em 1989, por seu turno, os encargos das dívidas interna e externa situaram-se praticamente no mesmo patamar do ano anterior, consumindo recursos da ordem de Cr\$ 23,7 bilhões (US\$ 57,9 milhões), equivalentes a 7,35% das receitas correntes líquidas. As amortizações, por outro lado, acusaram um acréscimo real de +43,91%, tendo passado para Cr\$ 72,1 bilhões (US\$ 176,3 milhões), cifra correspondente a 22,36% das receitas correntes líquidas naquele ano, (ver tabela 6). Deve-se ressaltar que parte expressiva desses desembolsos elevados, cerca de 62,4% (US\$ 109,9 milhões) foram destinados a credores da dívida externa (Banco do Brasil Grand Cayman e Lloyd's Bank, sobretudo).

Dado que parte dos pagamentos não se constituíam desembolsos efetivos, mas, outrossim, rolagens de débitos através de mecanismos escriturais, o Governo teve de contratar empréstimos compensatórios para cobrir parte dos refinanciamentos. Devido a isso, as operações de crédito formalmente liberadas em 1989 chegaram ao patamar de Cr\$ 48,6 bilhões (a preços médios de 1991), equivalente a US\$ 118,9 milhões, (ver tabela 6).

Em 1990, os encargos da dívida tiveram aumento de 152,37%, atingindo a cifra de Cr\$ 59,8 bilhões (US\$ 146,54 milhões), sendo que 45,69% destinaram-se à dívida interna. No tocante às amortizações, os desembolsos referentes à dívida interna aumentaram 65,3%, atingindo o valor de Cr\$ 44,8 bilhões (a preços médios de 1991), equivalente a US\$ 109,7 milhões. Como a maior parte desses desembolsos era pura e simples rolagem, as operações de refinanciamento ascenderam a Cr\$ 40,4 bilhões (US\$ 98,8 milhões), praticamente compensando os desembolsos escriturais. O restante das operações de crédito liberadas, Cr\$ 6,8 bilhões (US\$ 16,7 milhões), constituíam-se "new money" para aplicação em infra-estrutura básica, saneamento e recuperação da malha viária, contratados, respectivamente, com a Caixa Econômica Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Ceará (1991 m, p. 91).

Finalmente, no último ano em análise (1991), os encargos da dívida fundada interna e externa alcançaram a cifra de Cr\$ 26,1 bilhões (US\$ 63,8 milhões), equivalente a 8,5% das despesas correntes (contra 17,46% no ano anterior). As amortizações pagas, por outro lado, restritas apenas à dívida interna, atingiram Cr\$ 5,5 bilhões (US\$ 13,6 milhões), representando somente 4,35% das despesas de capital. Esse baixo comprometimento com as amortizações da dívida permitiu folga suficiente para que o Governo aumentasse os investimentos totais (da administração direta e indireta) para a inédita marca de Cr\$ 122,3 bilhões (US\$ 299,2 milhões), 26,23% superior ao nível até então recorde alcançado em 1990, (ver tabelas 3 e 18).

TABELA 17  
ESTADO DO CEARÁ:  
TAXA DE INVESTIMENTO GLOBAL DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL, 1985 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constante(*)													
	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB	VALOR	PARTICIPAÇÃO NO PIB
I. Investimento da Administração Direta	9.761	0,36	24.604	0,88	13.773	0,51	94.199	3,24	27.444	0,88	55.256	1,76	67.459	2,09
II. Investimento da Administração Indireta	29.236	1,08	66.237	2,37	3.192	0,11	22.639	0,78	35.485	1,13	41.684	1,34	54.917	1,7
III. Investimentos Totais	38.997	1,44	90.841	3,25	16.965	0,62	116.838	4,02	62.929	2,01	96.940	3,10	122.376	3,79

FONTE: PLANCE

ELABORAÇÃO: O Autor

NOTAS: Investimento da Administração Direta = Despesas de Capital menos Transferências de Capital  
Investimento da Administração Indireta = Investimentos Totais menos Investimento da Administração Direta  
Investimentos Totais = Despesas de Capital menos Anortizações

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

TABELA 18

ESTADO DO CEARÁ:

BALANÇO DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE RECURSOS A TÍTULO DAS DÍVIDAS FUNDADAS INTERNA E EXTERNA, 1987 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1987					1988					1989					1990					1991					ACUMULADO 1987-91				
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	PARTICIPAÇÃO %				
<b>I - DÍVIDA INTERNA</b>																														
Juros e Encargos	(204.303)	(6.431)	(6.118)	(17.581)	(17.344)	(414)	(17.344)	(17.581)	(17.581)	(17.344)	(414)	(17.344)	(17.581)	(17.581)	(17.344)	(414)	(17.344)	(17.581)	(17.581)	(17.344)	(414)	(17.344)	(17.581)	(17.581)	(17.344)	79,58				
Amortizações	(82.089)	(14.062)	(27.121)	(44.942)	(36.014)	(40)	(36.014)	(44.942)	(44.942)	(36.014)	(40)	(36.014)	(44.942)	(44.942)	(36.014)	(40)	(36.014)	(44.942)	(44.942)	(36.014)	(40)	(36.014)	(44.942)	(44.942)	(36.014)	50,87				
Créditos Liberados	89.339	90.316	48.582	0	0	0	90.316	48.582	0	0	0	90.316	48.582	0	0	0	90.316	48.582	0	0	0	90.316	48.582	0	0	95,57				
<b>II - DÍVIDA FUNDADA EXTERNA</b>																														
Juros e Encargos	(69.029)	(27.324)	(24.868)	(1.207)	(32.483)	(69.029)	(27.324)	(24.868)	(1.207)	(32.483)	(69.029)	(27.324)	(24.868)	(1.207)	(32.483)	(69.029)	(27.324)	(24.868)	(1.207)	(32.483)	(69.029)	(27.324)	(24.868)	(1.207)	(32.483)	20,42				
Amortizações	(167.706)	(44.826)	(5.561)	-0	(86.710)	(40)	(86.710)	(44.826)	(44.826)	(86.710)	(40)	(86.710)	(44.826)	(44.826)	(86.710)	(40)	(86.710)	(44.826)	(44.826)	(86.710)	(40)	(86.710)	(44.826)	(44.826)	(86.710)	49,13				
Créditos Liberados	13.326	41.877	17.839	8.009	5.317	0	5.317	17.839	8.009	5.317	0	5.317	17.839	8.009	5.317	0	5.317	17.839	8.009	5.317	0	5.317	17.839	8.009	5.317	4,43				
<b>III - TOTAL</b>																														
A) Juros e Encargos	(204.717)	(23.775)	(23.699)	(23.699)	(23.775)	(204.717)	(23.775)	(23.699)	(23.699)	(23.775)	(204.717)	(23.775)	(23.699)	(23.699)	(23.775)	(204.717)	(23.775)	(23.699)	(23.699)	(23.775)	(204.717)	(23.775)	(23.699)	(23.699)	(23.775)	100,00				
B) Amortizações	(82.129)	(50.076)	(72.063)	(72.063)	(50.076)	(82.129)	(50.076)	(72.063)	(72.063)	(50.076)	(82.129)	(50.076)	(72.063)	(72.063)	(50.076)	(82.129)	(50.076)	(72.063)	(72.063)	(50.076)	(82.129)	(50.076)	(72.063)	(72.063)	(50.076)	100,00				
C) Créditos Liberados	+89.339	+90.316	+48.582	+48.582	+90.316	+89.339	+90.316	+48.582	+48.582	+90.316	+89.339	+90.316	+48.582	+48.582	+90.316	+89.339	+90.316	+48.582	+48.582	+90.316	+89.339	+90.316	+48.582	+48.582	+90.316	100,00				
<b>IV - SALDO (A+B+C) Cr\$ milhões(*)</b>	(197.507)	+16.465	(47.180)	(47.180)	+16.465	(197.507)	+16.465	(47.180)	(47.180)	+16.465	(197.507)	+16.465	(47.180)	(47.180)	+16.465	(197.507)	+16.465	(47.180)	(47.180)	+16.465	(197.507)	+16.465	(47.180)	(47.180)	+16.465	100,00				
<b>Us\$ mil (**)</b>	(483.221)	+40.283	(115.431)	(115.431)	+40.283	(483.221)	+40.283	(115.431)	(115.431)	+40.283	(483.221)	+40.283	(115.431)	(115.431)	+40.283	(483.221)	+40.283	(115.431)	(115.431)	+40.283	(483.221)	+40.283	(115.431)	(115.431)	+40.283	100,00				

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

ELABORAÇÃO: O Autor.

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

(\*\*) Convertido em dólares norte-americano pela taxa oficial de câmbio médio de 1991 (Conjuntura Econômica/FGV).

No que se refere às operações de crédito, os valores liberados em 1991, Cr\$ 25,8 bilhões (a preços médios de 1991, equivalente a US\$ 63,2 milhões), constituíram-se recursos novos e não meros refinanciamentos, sendo 69,0% (US\$ 43,6 milhões) recursos da Caixa Econômica Federal para execução de saneamento urbano e o restante, US\$ 19,6 milhões do BID, para o programa de reabilitação de estradas, Ceará (1992 m, p. 28).

Um rápido balanço das entradas e saídas de recursos do Tesouro estadual, no período de 1987-91 evidencia que o Governo do Ceará, ao longo da implementação de seu ajuste fiscal, transferiu liquidamente (descontando-se as operações de crédito liberadas), apenas com o serviço da dívida fundada interna e externa, a extraordinária soma de Cr\$ 378,1 bilhões (a preços médios de 1991), equivalente a US\$ 925,2 milhões (inclui operações de refinanciamento). Desse total, 95,57% foram transferidos para credores nacionais (entidades financeiras federais, sobretudo) e apenas o restante para o exterior. Todavia, apesar de receber apenas 4,4% das operações de crédito do exterior, no período 1987-91, o Governo do Estado canalizou para os credores externos cerca de 20,42% dos juros pagos e 49,13% das amortizações pagas, o que demonstra que, em termos relativos, esses credores receberam muito mais do Estado do que concederam sob a forma de empréstimos. Isso explicaria, supostamente, parte da enorme credibilidade alcançada pelo Estado no exterior, em especial no tocante aos organismos multilaterais de financiamento (BID, Banco Mundial etc), os quais não apenas aportaram novos financiamentos como negociam novas operações de crédito com o Estado(5).

## 5.2 - Avaliação dos impactos sobre a economia estadual

### 5.2.1 - Repercussões do ajuste fiscal sobre a economia estadual

Nas seções anteriores foi descrito todo o desenrolar do processo de ajuste fiscal implementado no Governo do Estado do Ceará durante o período 1987-91, nas gestões dos Governadores Tasso Jereissati e Ciro Gomes.

O restabelecimento da confiança em um governo financeiramente saneado, com todas as conseqüências positivas daí advindas para o desenvolvimento do Estado, não decorre de apenas de talento gerencial ou da demonstração de uma grande obra administrativa, mas, outrossim, representa algo muito mais valioso e duradouro, visto que assinala o resgate da credibilidade de um povo durante tanto tempo enganado e descrente da capacidade de seus homens públicos.

- (5) De fato, no período mais recente (nov/92), o BID concedeu um novo empréstimo de US\$ 198,8 milhões para o programa de infra-estrutura básica e de saneamento de Fortaleza, com contrapartida estadual, além de estarem avançadas as negociações em torno do programa de desenvolvimento do turismo do Nordeste - PRODETUR, que deverá alocar cerca de US\$ 91 milhões ao Estado para a construção da infra-estrutura básica e implantação de empreendimentos turísticos, promoção e treinamento de recursos humanos no litoral oeste do Ceará. No caso do Banco Mundial encontram-se em fase final as negociações em torno do Programa de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará - PRO-URB/CE, com financiamento da ordem de US\$ 240 milhões para infra-estrutura e suprimento hídrico de áreas urbanas, favorecendo a população mais carente nas cidades interioranas, além de um programa de educação básica, que deverá carrear para o Estado cerca de US\$ 50 milhões.

Abstraindo-se, porém, desse fator de âmbito psicossocial economicamente de difícil mensuração, cabe destacar que o sucesso alcançado no esforço de ajustamento do Estado trouxe repercussões diretas e indiretas sobre a vida econômica e social do Ceará, as quais, por si só, merecem investigações apuradas e metodologicamente mais rigorosas.

De todo modo, o conjunto das evidências quantitativas elementares, das impressões pessoais e das informações qualitativas cotidianamente veiculadas nas mídias local e nacional (e até internacional)<sup>(6)</sup> dão conta de que algo mudou no Ceará e que os desdobramentos daí resultantes vêm contribuindo para transformar o perfil da economia local e criar perspectivas de melhoria nas condições gerais de vida e trabalho, em futuro próximo, a despeito da difícil conjuntura nacional e do recorrente flagelo climático.

Referindo-se às repercussões diretas, pode-se mencionar primeiramente o aumento em volume e na eficiência alocativa dos investimentos públicos totais a cargo do Governo Estadual, os quais passaram da marca de 1,44% do Produto Interno Bruto - PIB estadual em 1985, equivalendo a Cr\$ 38,9 bilhões (a preços de 1991, US\$ 95,17 milhões), para 3,79% em 1991, ou Cr\$ 122,3 bilhões (US\$ 299,21 milhões), (ver tabela 17). Com esse desempenho, os investimentos governamentais tiveram um crescimento médio anual de 21%. Por outro lado, os dados referentes aos investimentos em 1986 (3,25% do PIB) não são um referencial confiável, visto que, naquele ano, as finanças públicas estaduais foram exogenamente "oxigenadas" pela elevação real extraordinária das receitas correntes (32,41%) ensejadas pelo efeito renda do Plano Cruzado, o que permitiu, sem grande esforço arrecadador e em um ano eleitoral, o crescimento de 132,94% nas inversões de capital.

Considerando o multiplicador keynesiano do investimento ( $\alpha = 1/1-c(1-t)$ ) maior do que a unidade, ao longo do período 1985-91, pode-se afirmar, com grande probabilidade, de que o ajuste fiscal realizado pelo Governo do Estado possibilitou uma expansão significativa na contribuição do Governo à formação de capital, visto que propiciou uma fonte adicional de dinamismo para a ampliação da capacidade produtiva (via incremento na infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento) no plano estritamente econômico, e melhoria dos equipamentos e bens públicos (hospitais, escolas, habitação etc) no âmbito social.

Em que pese ao efeito provavelmente positivo nos investimentos e da melhoria na eficiência alocativa acima aludidos, proporcionados pelo sucesso do processo de ajuste fiscal no Ceará, cabe reconhecer, por outro lado, que a forte contenção observada nos gastos de pessoal, ao longo do período 1987-91, reduziu consideravelmente a importância do valor adicionado pela administração pública estadual na formação da renda interna estadual. Com efeito, os gastos de pessoal, que representavam, em 1985, a elevada parcela de 7,19% da renda interna do Estado (PIB sob a ótica da renda), declinaram, em 1991, para 5,39%. Assim, em termos relativos, o impacto negativo do ajuste fiscal, no intervalo em análise, pode ser quantificado, grosso modo, como da ordem de 1,8% do PIB no que se refere à redução da massa salarial paga pelo setor público estadual<sup>(7)</sup>, (ver tabela 19).

<sup>(6)</sup> A propósito da mídia internacional, convém mencionar as matérias alusivas ao Estado do Ceará, a exemplo das revistas *The Economist* (07.12.1991), *Time* (06.05.1991) e *Newsweek* (02.09.1991).

<sup>(7)</sup> Obviamente, que a contrapartida dessa redução da renda transferida aos servidores públicos foi a elevação concomitante dos gastos de investimento, de custeio (exclusive pessoal) e de pagamento do serviço das dívidas do Governo estadual.

Além das repercussões sobre a economia decorrentes da alteração de padrão de gastos (mais investimentos X menos gastos com salários), o que deve resultar, no médio prazo, em maior capacidade produtiva e/ou melhor infra-estrutura, convém mencionar o efeito de mais longo prazo da maior disponibilidade de recursos para aplicar na área social, sobretudo nos cuidados com a saúde pública e com a educação básica, cujos resultados, aparentemente, já se fazem sentir sob a forma da redução da mortalidade infantil e no aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, UNICEF (1993, p. 14).

No que diz respeito às repercussões indiretas dos resultados do ajuste fiscal alcançado pelo Governo do Ceará, a maior delas pode ser creditada ao resgate da credibilidade dos gestores públicos estaduais perante a população acostumada, durante décadas, com a perpetuação de elites dirigentes, cuja característica de gestão era a utilização irracional e clientelista dos recursos governamentais, o que tornava a administração pública uma esfera onde se confundiam os negócios públicos e privados.

Em segundo lugar, o restabelecimento da credibilidade financeira do Governo cearense resultou no retorno dos empréstimos e financiamentos externos (do País e do exterior) para a cobertura de enormes necessidades de infra-estrutura econômica e social de que padece um Estado pobre e assolado pelas estiagens freqüentes. Com efeito, nos últimos três anos, as entidades financeiras federais têm emprestado ao Ceará expressivas somas nas áreas de saneamento e desenvolvimento urbano, enquanto entidades multilaterais de financiamento voltaram a financiar programas setoriais específicos, com a contrapartida de 25% a 30% do Tesouro estadual, sem mencionar vários outros projetos, ainda em negociação, os quais, caso efetuados, deverão contribuir para preparar a economia e a sociedade cearenses para melhor enfrentar os desafios do século XXI que se aproxima.

Ainda no "front externo", cabe mencionar o interesse despertado por agências financiadoras governamentais de países industrializados pelas potencialidades do Estado, a exemplo da agência alemã de cooperação - GTZ, da agência japonesa de cooperação Internacional - JICA e do Fundo de Cooperação Intramarina - OECF, também ligado ao Governo Japonês<sup>(8)</sup>.

Além do estímulo ao ingresso de recursos oficiais do País e do exterior, a situação financeira favorável, resultante do ajuste fiscal, vem favorecendo também a vinda de investimentos privados estrangeiros para o Estado do Ceará, sobretudo de empresas sediadas em um dos mais dinâmicos pólos de crescimento do mundo, ou seja Formosa (Taiwan). A propósito, cabe ressaltar que o investimento estrangeiro costuma ser extremamente cauteloso com relação ao local onde aplica seus capitais, sendo importante, nesse sentido, a confiabilidade do Governo hospedeiro e os incentivos financeiros e tributários concedidos, além do apoio logístico ofertado pelos Governos aos potenciais investidores.

Por fim, deve-se mencionar o interesse de universidades e centros de pesquisa dos EUA e Europa pela experiência cearense de reforma na gestão pública, conforme demonstra o convênio firmado em 1992, pelo Governo do Ceará com o Massachusetts Institute of Technology - MIT para a elaboração de diversos projetos de pesquisa sobre aspectos variados da ação governamental no Ceará no período 1987-1991, Ceará (1993 m).

**8) As informações referentes aos contatos do Governo do Estado com tais agências internacionais nos foram prestados pelo IPLANCE.**

TABELA 19  
ESTADO DO CEARÁ:  
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NA RENDA INTERNA DO ESTADO, 1985 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões contantes(*)												
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Gasto Total (1) de Pessoal	194.897	243.869	225.831	207.493	211.814	206.652	173.886	7,19	8,73	7,14	6,78	6,60	5,39

FONTE: IPLANCE

ELABORAÇÃO: O Autor.

(1) Gasto Total de Pessoal = Gasto de Pessoal da Administração Direta mais Gasto de Pessoal da Administração Indireta.

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

### 5.2.2 - O impacto do ajuste fiscal no setor industrial cearense

O modelo nacional de desenvolvimento de natureza conservadora e concentradora de renda e assentado no dinheiro "fácil" se esgotou com o fim do chamado "milagre brasileiro". No tocante à política industrial, o referido modelo promoveu a implantação no País de indústrias de médio e grande portes que geraram uma concentração espacial e funcional da renda.

Com relação ao Estado do Ceará, o Governo federal direcionou suas ações, basicamente, para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Além dos recursos federais, esta Região também, foi beneficiada por investimentos maciços do Governo estadual, em detrimento das demais regiões do Estado.

A propósito, é importante destacar que, no ano de 1985, somente a cidade de Fortaleza respondia por 61,86% do valor da transformação industrial (VTI) das indústrias de transformação no Estado, IBGE (1985, p. 46). Além disso, as médias e grandes empresas, que correspondiam a 5,83% do total das indústrias de transformação, empregavam 68,73% do pessoal ocupado, Ceará (1986 si, p. 10). Adicionalmente, a capital do Estado, mercê dos períodos de estiagem, vem recebendo um afluxo considerável de imigrantes provenientes do interior, o que, certamente contribui para aumentar a concentração da renda e da pobreza.

A industrialização no Estado do Ceará não apenas representa uma das alternativas viáveis para o desenvolvimento como constitui-se num importante indutor do crescimento da renda interna e melhoria do padrão de vida da população cearense. Com efeito, em torno de 92% da área física do Estado do Ceará se insere na região semi-árida, o que dificulta, por conseguinte, o desenvolvimento sustentado da agropecuária. Desse modo, a agricultura no Estado do Ceará representa mais uma "solução sociológica do que econômica" Botelho (1987, p. 432) visto que o caminho do desenvolvimento no Ceará parece estar mais relacionado com a indústria, o turismo e a prestação de serviços.

Ademais, cabe registrar que a industrialização efetivada no Estado do Ceará foi realizada, essencialmente, nos setores tradicionais tais como: produtos alimentares, têxteis, vestuários e calçados, Ceará (1987 p, p. 115). De fato, estes respectivos setores, em 1985, respondiam por 68,99% do valor da transformação industrial (VTI) (ver tabela 20) e por cerca de 31,89% do pessoal ocupado na indústria de transformação, Ceará (1986 si, p. 10).

No entanto, o modelo de desenvolvimento de contornos conservador e concentrador de renda apresentou, no período 1980-85, uma sobrevida apesar da grave crise a que fora submetida a economia brasileira. Com efeito, naquele período, o VTI na indústria de transformação cearense ainda logrou crescer a uma taxa média anual de 2,88% (ver tabela 21).

Não obstante reconhecer o razoável desempenho verificado no setor industrial cearense, no período 1980-85, o Governo Tasso Jereissati (1987-91), estabeleceu um ambicioso programa de desenvolvimento industrial, o qual visava a acelerar o crescimento da economia, além de contribuir para a diminuição da concentração de renda, bem como aumentar a eficiência e eficácia operacional das indústrias cearenses. Assim, a fim de delimitar os parâmetros da política industrial, o Governo do Estado estabeleceu as seguintes diretrizes: a) concentrar esforços no sentido de garantir a implantação e funcionamento de empreendimentos de grande impacto econômico, através de ações políticas, estudos de

TABELA 20  
ESTADO DO CEARÁ:  
ESTIMATIVA DE VARIACÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DA INDÚSTRIA CEARENSE DE TRANSFORMAÇÃO, 1985 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NO VTI DE 198		ELASTICIDADE		VTI 1985		% VAR CE-86		VTI 1986		% VAR CE-87		VTI 1987		% VAR CE-88		VTI 1988		% VAR CE-89		VTI 1989		% VAR CE-90		VTI 1990		% VAR CE91		VTI 1991	
	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	
1. Minerais não Metálicos	5,11	0,4968	31,237	15,20	33,596	32,00	38,937	(9,57)	37,086	2,20	37,491	(4,76)	36,604	-4,79	35,733															
2. Metalurgia	5,22	0,9420	31,914	34,44	42,268	61,03	66,567	(38,82)	42,225	4,32	43,943	(16,99)	36,910	80,94	65,053															
3. Mecânica	2,21	0,5787	13,491	(45,64)	9,928	(44,65)	7,363	30,93	8,680	(1,19)	8,621	(0,38)	8,602	92,39	13,201															
4. Material Elétrico e de Comunicação	1,66	0,4613	10,193	22,65	11,258	(20,58)	10,189	(21,47)	9,180	21,00	10,069	5,59	10,329	20,52	11,307															
5. Material de Transportes	3,30	0,5130	20,168	(4,86)	19,663	(1,06)	19,554	7,50	20,307	2,73	20,591	(3,33)	20,239	21,86	22,509															
6. Química	2,71	0,7265	16,597	17,26	18,678	60,04	26,825	(13,85)	24,126	1,41	24,373	(13,69)	21,949	-14,67	19,610															
7. Têxtil	22,82	0,9081	139,325	15,59	159,050	(9,16)	145,820	31,23	187,174	26,42	232,081	11,23	255,748	5,91	269,474															
8. Vestuário, Calçados e Artesanatos de Tecidos	16,87	0,4296	102,983	21,82	112,636	(1,13)	112,090	11,08	117,425	(5,06)	114,873	19,06	124,279	-21,56	112,768															
9. Produtos Alimentares	29,30	0,1498	178,960	12,90	182,316	(11,70)	179,121	(9,54)	176,561	(0,20)	176,508	(3,89)	175,480	9,31	177,927															
10. Bebidas	2,00	0,9021	12,220	27,40	15,240	(5,22)	14,522	(7,34)	13,561	6,99	14,416	(7,07)	13,497	12,96	15,075															
11. Papel e Papelão	0,25	0,4009	1,559	31,38	1,755	20,09	1,896	(22,25)	1,727	1,42	1,737	7,02	1,786	-7,03	1,736															
12. Borracha	0,30	0,8530	1,843	(3,99)	1,780	18,30	2,058	8,22	2,202	11,53	2,419	2,91	2,479	26,35	3,036															
13. Produtos Farmacêuticos	0,88	0,0717	5,416	4,25	5,433	(2,44)	5,423	5,53	5,445	(16,00)	5,362	(18,41)	5,311	-65,13	5,063															
14. Matérias Plásticas	1,46	1,3240	8,890	20,53	11,306	(26,00)	7,414	63,07	13,606	13,40	16,019	(1,34)	15,735	25,63	21,075															
15. Fumo	0,07	1,1720	409	(18,96)	318	(10,64)	278	(4,76)	263	(15,00)	217	35,29	306	15,22	361															
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	100,00	0,9680	610,426	17,08	711,350	(2,11)	696,820	8,06	751,186	11,62	835,680	6,49	888,160	14,88	1.016,112															

FONTE: COELCE, IBGE, USP

ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-D/IFGV.

TABELA 21  
ESTADO DO CEARÁ:  
ESTIMATIVA DE VARIAÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DA INDÚSTRIA CEARENSE DE TRANSFORMAÇÃO, 1985 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)											
	III PARTICIPAÇÃO III NO VTI DE 198 III %	III VTI III 1980 III VALOR	III PARTICIPAÇÃO III NO VTI III 1985 (%)	III VTI III 1985 III VALOR	III PARTICIPAÇÃO III NO VTI III 1986 (%)	III VTI III 1986 III VALOR	III PARTICIPAÇÃO III NO VTI III 1991 (%)	III VTI III 1991 III VALOR	III VARIÇÃO III MÉDIA III ANUAL III VTI85/ III VTI86	III VARIÇÃO III MÉDIA III ANUAL III VTI86/ III VTI88	III VARIÇÃO III MÉDIA III ANUAL III VTI87/ III VTI88	III VARIÇÃO III MÉDIA III ANUAL III VTI88/ III VTI88-91
1. Metais não Metálicos	8,49	44.983	5,12	31.237	4,72	33.596	3,52	35.733	(7,03)	(4,75)	2,27	1,24
2. Metalurgia	8,78	46.503	5,23	31.914	5,94	42.268	6,40	65.052	(7,25)	(1,58)	12,60	9,01
3. Mecânica	2,90	15.380	2,21	13.491	1,40	9.928	1,30	13.201	(2,59)	(7,04)	(0,36)	5,96
4. Material Elétrico e de Comunicação	2,13	11.266	1,67	10.193	1,58	11.258	1,11	11.307	(1,98)	(0,01)	1,74	0,09
5. Material de Transporte	1,54	8.157	3,30	20.168	2,76	19.663	2,22	22.507	19,85	15,79	1,85	2,74
6. Química	2,64	13.985	2,71	16.553	2,63	18.678	1,87	18.975	3,43	4,94	2,30	0,32
7. Têxtil	20,98	111.106	22,62	139.325	22,36	159.049	26,52	269.471	4,63	6,16	11,62	11,12
8. Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	12,58	66.596	16,87	102.983	15,83	112.636	11,10	112.766	9,11	9,15	1,52	0,02
9. Produtos Alimentares	26,26	139.077	29,30	178.860	25,63	182.316	17,51	177.925	5,16	4,62	(0,09)	(0,49)
10. Bebidas	1,90	10.067	2,00	12.220	2,14	15.240	1,48	15.072	3,95	7,16	3,56	(0,22)
SUB-TOTAL	88,21	467.120	91,24	556.944	85,00	604.632	73,02	742.009	3,58	4,39	4,90	4,18
11. Papel e Papelão	0,38	2.035	0,26	1.559	0,25	1.755	0,17	1.736	(5,19)	(2,44)	1,81	(0,22)
12. Borracha	1,00	5.288	0,30	1.843	0,25	1.780	0,27	2.787	(19,04)	(16,62)	7,14	9,38
13. Produtos Farmacêuticos	1,03	5.468	0,89	5.417	0,76	5.432	0,50	5.061	(0,18)	(0,10)	(1,13)	(6,57)
14. Materiais Plásticos	1,81	9.607	1,46	8.890	1,59	11.306	2,07	21.074	(1,54)	2,75	15,47	13,26
15. Fumo	0,14	766	0,07	409	0,04	318	0,04	359	(11,79)	(13,63)	(2,15)	2,46
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	100,00	529.580	100,00	610.426	100,00	711.350	100,00	1.016.112	2,88	5,04	8,86	7,39
												14,37
												103,82
												(2,15)
												10,93
												11,60
												14,66
												93,43
												9,50
												(0,52)
												23,35
												33,23
												11,35
												51,24
												(6,57)
												137,01
												(12,22)
												66,46

FONTE: COELCE, IBGE, USP

ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DIFGV.

viabilidade técnico-econômica e suprimento de matéria-prima; b) interiorizar a indústria estadual, visando a atenuar o desequilíbrio espacial do setor e reduzir as correntes migratórias interior-capital, incentivando o surgimento de unidades industriais voltadas para o aproveitamento das potencialidades do Estado; c) fortalecer as micros e pequenas empresas já existentes e estimular o surgimento de novas unidades, através de um apoio integrado nas áreas de crédito, assistência tecnológica, gerencial, jurídica e organizacional; d) promover a melhoria da mão-de-obra setorial através da implantação de fábricas- escola, liceus de artes e ofícios e cursos de extensão e especialização nas diversas áreas industriais; e) difundir processos produtivos industriais de fácil transferência de tecnologias, principalmente para o interior, e, f) incentivar, junto aos perímetros irrigados, a implantação de agroindústrias, Ceará (1987 p, p. 119).

Desse modo, para mudar o perfil da indústria no Ceará, o Governo estadual delineou os seguintes programas de desenvolvimento industrial: programa de investimentos federais, de apoio às micro e pequenas empresas, de agroindústria, de promoção industrial, de assistência e extensão tecnológica, de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos e de fortalecimento das indústrias tradicionais, Ceará (1987 p, p. 119).

No tocante ao programa de investimentos federais que previa a implantação de grandes projetos estruturadores (refinaria de petróleo, siderúrgica do nordeste, refinaria de Itataia e zona de processamento de exportação) cabe registrar que nenhum dos citados projetos foram implementados.

Com relação ao programa de apoio às micros e pequenas empresas, que visava a estimular a criação de empresas e apoiar o seu funcionamento quanto aos aspectos tecnológicos, gerenciais, institucionais e creditícios, cabe registrar que, no período 1987-90, o Governo estadual concluiu a instalação de 71 galpões industriais em 54 localidades, além de ter implantado o palácio da microempresa no Cariri e Sobral, o que possibilitou a venda de cerca de 48.076 mercadorias manufaturadas por microempresas, Abu-El-Haj (1993, p. 17).

De resto, o Governo do Estado instituiu o programa de compras governamentais (PCG) com o objetivo de promover a expansão e a modernização das micro e pequenas empresas. Em decorrência da aplicação do PCG, o Governo do Estado economizou em média 30% do preço cobrado pelos antigos fornecedores da administração pública estadual, Amorim (1993, p. 6), o que propiciou uma economia para o Tesouro estadual da ordem de US\$ 4,0 milhões, Amorim (1993, p. 55). Na realidade, cabe registrar que, no período 1989-91, mediante o PCG, o Governo do Estado adquiriu em torno de 400.000 carteiras escolares, 20.000 outros móveis, 20.140 silos para grãos, 4.911 reparos de equipamentos, 526 consertos de edificações, 500 postes de eletrificação e outras compras totalizando aproximadamente US\$ 15,0 milhões, Amorim (1993, p. 10).

Por outro lado, cabe ressaltar que, inicialmente, o PCG, que fora direcionado para uma determinada região, gerou um efeito multiplicador de renda ou efeito de transbordamento "spill-over effect" bastante expressivo. Assim, o PCG inicialmente concentrado na cidade de São João do Aruaru, com o objetivo de adquirir carros de mão, viabilizou o surgimento de outras atividades, tais como montagem e conserto de equipamentos, construção de prédios, fabricação de tijolos, o sistema de caminhões para carregar a madeira do bosque ou levar a produção local para as feiras, além de fornecedores de madeira, Amorim (1993, p. 26).

Entretanto, devido ao importante impacto gerado na economia de São João do Aruaru, outras cidades do Estado passaram a pressionar o Governo do Estado para integrar o PCG, o que certamente diminuiu o efeito de transbordamento. Não obstante, mesmo ocorrendo essa dispersão, o PCG contribuiu de forma bastante substancial para alavancar o crescimento da economia, bem como, para favorecer a desconcentração de renda.

Quanto ao programa de assistência e extensão tecnológica, o Governo do Estado, no período 1987-89, instalou seis novas unidades do SEBRAE nas cidades de Limoeiro do Norte, Quixadá, Sobral, Crateús, Iguatu e Tianguá. No citado período, foram atendidas 3.003 consultas de microempresários com relação à estrutura organizacional e estratégia de crescimento, Abu-El-Haj (1993, p. 18). Além do mais, no referido período, o Governo do Estado criou o chamado balcão do empresário com o propósito de prestar assessoria na constituição de empresas, treinamento administrativo, exposição do estatuto de microempresas, análise de mercado, transferência de tecnologia, tributação, "joint-venture" e "franchising". Esse programa, no citado período, atendeu 19.672 pessoas, Abu-El-Haj (1993, p. 18).

Além disso, visando ao fortalecimento da indústria natural (agroindústria), bem como objetivando a expansão da produção industrial no interior, o Governo do Estado criou fábricas-escola em diversos municípios. No período 1987-89, o Governo implantou tais estabelecimentos nos municípios de Orós (processamento de peixe de água doce), de Pacajús (beneficiamento de mel de abelha), de Limoeiro do Norte (processamento de frutas), de Quixeramobim (beneficiamento de leite), de Pacatuba (processamento de frutas) e no município de Pacoti (industrialização de frutas), Abu-El-Haj (1993, p. 18).

Com referência ao programa de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, cabe ressaltar que o referido programa, através da criação dos liceus de artes e ofícios vem capacitando a formação de profissionais em diversas áreas, tais como: eletricitista predial e industrial, bombeiro hidráulico, artífice de solda elétrica e oxi-acetilênica, de sabão, de sorvete e de construção, operador de caldeiras, marceneiro e padeiro. Tais cursos vêm sendo ministrados em várias cidades do interior como Crateús, Sobral, Juazeiro do Norte, Crato, Tianguá, Iguatu e Quixadá, Abu-El-Haj (1993, p. 18).

Adicionalmente, vale salientar que o Governo do Estado promoveu a implementação do associativismo com o fito de aglutinar os microempresários em cooperativas a fim de facilitar a aquisição de matéria-prima e a comercialização dos produtos industrializados. Segundo a Secretaria da Indústria e Comércio do Estado (SIC), o objetivo do associativismo era simplesmente dar maior potência aos instrumentos de apoio do Governo. À proporção em que as empresas estivessem fragmentadas, não se teria condições de difundir pontualmente nenhum grande conceito de mudanças de mentalidade. À medida, porém que se associassem tais empresas, o efeito multiplicador seria muito maior, Abu-El-Haj (1993, p. 20).

Por último, cabe registrar que a política industrial posta em curso pelo Governo estadual também objetivou a implementação de microunidades produtivas, com ênfase para a agroindústria e a pesca; o associativismo empresarial; o fomento de indústrias de beneficiamento de pescado; o fortalecimento e a consolidação de Distritos Industriais; o fomento ao setor calçadista e de indústrias complementares; a implementação e consolidação de um centro de formação técnica; o treinamento empresarial e a transferência de tecnologia, Ceará (1992 f, p. 151).

Portanto, em resposta à política industrial posta em prática pelos Governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes, o valor da transformação industrial do Estado do Ceará vem crescendo de forma bastante

expressiva, bem acima do que se observou durante as duas gestões anteriores (1980-86). De fato, a taxa de crescimento médio anual do VTI na indústria de transformação cearense atingiu a marca de 7,39% no período 1986-91, valor superior à taxa de 5,04% verificada no intervalo 1980-86, (ver tabela 21).

Além do desempenho geral da indústria de transformação ter sido superior no período 1986-91 em relação ao período 1980-86, vale destacar que a indústria cearense apresentou uma salutar tendência à diversificação, apesar do setor têxtil, considerado o mais tradicional, ter ampliado sua parcela no VTI total. Todavia, os demais setores "tradicionais", como o complexo vestuário, calçados e artefatos de tecido e os produtos alimentares perderam importância, caindo sua participação conjunta no VTI de 46,2%, em 1985, para 28,6% em 1991.

Apesar de os dados disponíveis indicarem uma tendência clara no sentido de diversificação industrial, ainda não é possível identificar todos os segmentos que registraram dinamismo acima da média da indústria, exceção feita ao ramo das matérias plásticas, cujo crescimento acumulado atingiu 137,05% no período 1985/91, equivalendo a uma expansão média anual de 15,47%.

Ainda com relação à indústria de transformação cearense, os dados disponíveis apontam para uma variação de 66,46% no VTI total, que passou de Cr\$ 610,42 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 1.493,4 milhões), em 1985, para Cr\$ 1.016,11 bilhões em 1991 (US\$ 2.486,0 milhões). Para esse razoável desempenho contribuíram, em ordem decrescente de taxa de incremento, os gêneros de matérias plásticas (137,05%), metalurgia (103,84%), têxtil (93,41%), borracha (51,22%), bebidas (23,34%), química (14,63%) e minerais não-metálicos (14,39%), (ver tabela 21).

Além dos indicadores de valor de transformação, o dinamismo da indústria cearense no período 1987-91 pode ser indicado pela evolução da arrecadação dos tributos mais relacionados com a atividade industrial (o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICM/ICMS e o Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI) e pelo fluxo de comércio exterior em especial das exportações.

No concernente à arrecadação do ICM/ICMS recolhido pelo setor secundário, a receita arrecadada cresceu 51,65%, em termos reais, tendo passado de Cr\$ 40,170 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 98,2 milhões), em 1985, para Cr\$ 60,9 bilhões em 1991 (US\$ 149,04 milhões), implicando uma taxa média anual de 7,19% no período 1985-91, (ver tabela 22) Em termos relativos (ao total de ICM/ICMS arrecadado), a receita do imposto praticamente se manteve constante ao longo do período 1985-91. Essa relativa estabilidade da participação do ICMS industrial na arrecadação total do tributo pode ser atribuída ao crescimento da própria base de incidência (o VTI), que, conforme mostrado acima, teria crescido cerca de 66,46% no período 1985-91.

Considerando o enorme esforço verificado no combate à evasão tributária devido ao ajuste fiscal do lado da receita era de se esperar que a arrecadação do ICMS na indústria tivesse aumentado pelo menos na mesma proporção que a expansão observada na base tributária. Todavia, a reforma constitucional de 1988 no capítulo de tributação modificou a incidência do ICMS e sua base de incidência, o que provocou uma certa descontinuidade na tendência da arrecadação. Além do mais, conforme será visto a seguir, o forte incremento observado nas exportações de manufaturados (imunes à taxa do ICMS) de 77,24%, no período 1985-91, também contribuiu para reduzir a receita arrecadada.

TABELA 22  
 ESTADO DO CEARÁ:  
 ARRECAÇÃO DO ICM DO SETOR SECUNDÁRIO NO ESTADO DO CEARÁ, 1985 - 1991 E ARRECAÇÃO DO IPI NA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL NO ESTADO DO CEARÁ, 1985 - 1991.

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões constantes (*)										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	PAR. %	VARIACÃO ACUMULAD 91/85 %	VARIACÃO MEDIA ANUAL 91-85	VARIACÃO MEDIA ANUAL 91-87
I - ICM - SETOR SECUNDÁRIO	40.170	59.085	33.90	46.673	42.515	72.576	60.919	29,11	51,65	7,19	2,99
II - ICM - TOTAL	131.855	174.310	100,00	134.041	172.636	215.072	209.238	100,00	58,69	8,00	8,45
III - IPI	15.390	20.098	15,60	15.470	12.947	20.483	30.760	16,99	99,87	12,23	8,42
IV - RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL NO ESTADO DO CEARÁ	111.195	128.799	100,00	105.668	119.140	148.631	181.095	100,00	62,86	8,47	8,22

FONTE: Ministério da Economia, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará  
 ELABORAÇÃO: O Autor.  
 (\*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP/DI-FGV

No que tange à receita do IPI, registrou-se uma considerável expansão em termos reais (99,87%) no período 1985-91, com a arrecadação alcançando Cr\$ 30,76 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 75,2 milhões) em 1991, comparativamente a Cr\$ 15,39 bilhões (US\$ 37,6 milhões) recolhidos em 1985. Com relação à receita federal arrecadada no Estado, a participação do IPI aumentou de 13,84%, em 1985, para 16,99% em 1991, o que sugere uma tendência aparente de elevação no grau de industrialização da economia cearense(9).

Por fim, outro indicador importante, que expressa a tendência do dinamismo industrial no Ceará, no período 1987-91, refere-se às exportações para o exterior, cujas vendas de produtos manufaturados (que são mercadorias com certo grau de elaboração industrial e significativo conteúdo de valor agregado) evoluíram (em dólares constantes de 1991) cerca de 78,3%. No referido período, tendo atingido a média anual de US\$ 63,2 milhões contra o valor médio de US\$ 35,4 milhões registrado no período 1979-86, aqui caracterizado como a fase anterior ao ajuste fiscal, (ver tabela 23).

A propósito, vale ressaltar que os produtos básicos (mercadorias sem processamento industrial) no período 1987-91, tiveram incremento de apenas 7,6% (em termos reais) em relação ao período 1979-86, o que demonstra que a parcela dos manufaturados na pauta de exportação cearense foi responsável maior pelo dinamismo das exportações cearenses totais, que cresceram 20,0% (em termos reais) entre os referidos períodos, (ver tabela 23).

Desse modo, é importante destacar, que o ajuste fiscal e a reforma do Estado, postos em prática pelo Governo do Estado do Ceará, a partir de 1987, possibilitou a concretização de um novo regime de crescimento econômico que se fundamenta, sobretudo, na contribuição do setor público estadual ao processo de desenvolvimento assentado em uma política industrial ativa e na otimização das oportunidades de investimento privado.

Finalmente, convém destacar que esse expressivo desempenho da indústria cearense ocorreu, também, em função de uma significativa aplicação de recursos públicos na promoção do crescimento industrial. Realmente, passado o período crítico do ajuste fiscal (1987-88), o Governo do Estado do Ceará passou a investir em larga escala nesse setor com o propósito de induzir, ainda mais, a industrialização no Estado.

Com isso, grande parte do sucesso, ocorrido na indústria cearense, nesses últimos anos (após o ajuste fiscal), pode ser atribuído ao elevado aporte de investimentos para esse setor de atividade econômica. Com efeito, ao longo do período 1987-91, a despesa média anual para a promoção à indústria cresceu 51,64% em relação ao intervalo 1980-86, dado que os dispêndios médios anuais, nesses períodos, saltaram de Cr\$ 7,50 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 18,3 milhões) para Cr\$ 11,36 bilhões (US\$ 27,7 milhões).

---

(9) A propósito, segundo informações obtidas junto à Superintendência local da Receita Federal, parte considerável da elevação real da arrecadação do IPI no Estado pode ser atribuída, a partir de 1990, à inclusão do recolhimento, nas delegacias que compõem o Estado, do IPI de produtos sobre a industrialização do fumo, que até então vinha sendo arrecadado em outros Estados da Federação.

**TABELA 23**  
**ESTADO DO CEARÁ:**  
**EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES CEARENSES NO PERÍODO, 1979 - 1991**

DISCRIÇÃO	1979-86		1987-91		VARIACÃO REAL III (1987/91)/(1979/86) %
	III MÉDIA 1979/86 US\$ 1.000 FOB(*)	III PART. %	III MÉDIA 1987-91 US\$ 1.000 FOB(*)	III PART. %	
I. EXPORTAÇÃO TOTAL	211.530	100,0	253.844	100,0	+20,00
1.1. Produtos Básicos	136.919	64,73	147.405	58,07	+ 7,66
1.2. Produtos Semimanufaturados	33.159	15,68	40.252	15,86	+21,39
1.3. Produtos Manufaturados	35.459	16,76	63.239	24,91	+78,34
1.4. Transações Especiais	5.993	2,83	2.948	1,16	-50,81

FONTE: Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo/Secretaria de Comércio Exterior.

ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) a preços médios constantes de 1991, inflacionados pelo IPA/USA.

Em última análise, à medida que o desempenho das exportações cearenses de manufaturados, no período em tela, aponta para a tendência de intensificação do grau de industrialização no Estado, pode-se afirmar que as ações de política do Governo estadual, no sentido da ampliação da base produtiva e da promoção aos investimentos, contribuíram de forma importante, ainda que não exclusivamente, para o avanço da indústria local, inclusive no sentido de maior exposição à competição internacional.

### 5.2.3 - O impacto do ajuste fiscal na agricultura

A agricultura no Estado do Ceará vem passando por um lento e desgastante processo de desestruturação com efeito adverso sobre as principais culturas. Não obstante, ao longo de vários governos terem sido implementadas inúmeras ações visando à modernização da agricultura cearense, referidos esforços não surtiram o êxito desejado, pois apesar de apresentar uma melhora relativa no rendimento físico em algumas das culturas tradicionais, esses avanços não foram suficientes para reativar o crescimento da agricultura no Estado.

Por outro lado, convém ressaltar que, o Estado do Ceará em quase sua totalidade está inserido na região do semi-árido do Nordeste, o que certamente dificulta o desenvolvimento da agricultura. Além do mais, somente em torno de 8% das águas caídas no Estado são aproveitadas para o consumo devido à elevada evaporação e evapotranspiração, bem como, em decorrência da predominância do solo cristalino que dificulta a retenção de água, Botelho (1993). Ademais, a estrutura fundiária altamente concentrada em médios e grandes latifúndios inviabiliza, em grande parte, as possíveis ações para a arrancada da produção em função da exigência de elevada assistência financeira por parte dos seus proprietários perante às instituições públicas.

Além do mais, por causa da ocorrência da praga do "bicudo" (10) na cultura do algodão no Ceará, cabe registrar que esse produto, que representava, ao lado do gado, a principal fonte de renda da agricultura cearense, vem sofrendo a perda contínua na produção, o que provocou, de certa forma, um efeito multiplicador de renda negativo sobre as culturas de subsistências, Rosa, A. & Lemos, J. (1993, p. 20).

Portanto, o reflexo de tudo isso, na economia do Estado do Ceará, vem contribuindo para a redução no valor bruto da produção (VBP) apesar das citadas ações terem sido implementadas. Além do mais, em decorrência da desarticulação da agricultura cearense, o êxodo rural vem aumentando a concentração de renda, o que contribui para agravar a pobreza no Estado do Ceará. Com efeito, no período 1980-91, a população rural apresentou uma taxa geométrica de crescimento da ordem de -1,06% ao ano, Rosa, A. & Lemos, J. (1993, p. 3).

---

(10) O bicudo (*Anthonomus Grandis* Boemam) é um coleoptero que ataca a estrutura floral ou as maçãs do algodão o que impede o desenvolvimento desta cultura. Por outro lado, convém ressaltar que a praga do "bicudo" vem atacando, desde 1983, a lavoura do algodão no Ceará, provocando enorme prejuízo aos produtores.

Diante desta grave crise a que fora submetida a agricultura cearense, o Governo estadual, a partir de 1987, estabeleceu uma série de diretrizes com o objetivo de implementar uma política de desenvolvimento agrícola voltada para reduzir a pobreza vigente no meio rural e incrementar a produção e a produtividade das culturas existentes, dentre cujas destacam-se: a reorientação das ações do setor público para integrá-las de forma convergente em apoio à reforma agrária e à melhoria da produtividade; a promoção do desenvolvimento da agropecuária, através da racionalização das ações de assistência técnica e extensão rural, pesquisa e experimentação, abastecimento e comercialização, associativismo rural e conservação dos recursos naturais e renováveis, obedecendo ao zoneamento agropecuário; a adoção de novas tecnologias para o cultivo do algodão que resultem na elevação da produtividade em níveis competitivos; a promoção da irrigação nas áreas que margeiam açudes públicos, rios perenizados e nas propriedades rurais, utilizando as fontes de recursos hídricos existentes, através de convênios com instituições afins; e a promoção e incentivo à organização dos pequenos produtores, através da integração da agropecuária à agroindústria associativa, visando ao seu fortalecimento econômico, Ceará (1987 p, p. 111).

Desse modo, a fim de mudar a feição da agricultura do Estado do Ceará, o Governo estadual delineou os seguintes programas de desenvolvimento agrícola: programa de apoio à reforma agrária, programa de irrigação, programa de produção agrícola e programa de pesquisa agropecuária e assistência técnica.

No tocante ao programa de apoio à reforma agrária, cabe destacar que o referido programa visava redistribuir 1.500.000 hectares para assentar 50.000 famílias e regularizar a posse e uso da terra de 5.400.000 hectares para beneficiar 159.000 famílias, Ceará (1987 p, p. 111). Entretanto, o Governo do Estado somente logrou redistribuir 122.564 hectares e regularizar 10.895,793 hectares, Ceará (1991 m, p. 165).

Com relação ao programa de irrigação, é importante frisar que o citado programa objetivou ampliar a produção e a produtividade das áreas irrigadas, principalmente, no setor de alimentação básica a fim de diminuir a vulnerabilidade do setor agrícola às secas.

Com efeito, mediante a implementação desse programa, o Governo do Estado conseguiu implementar projetos de irrigação abrangendo uma área de 13.293 hectares, bem acima do que fora planejado (6.000 hectares), Ceará (1991 m, p. 216).

Com referência ao programa de produção agrícola, é importante destacar que o referido programa estabeleceu como objetivo a atingir o cumprimento de metas abaixo da produção média do período anterior (1979-86), o que explica a "folgada" realização de 100% das mesmas, conforme fora idealizado no plano de mudanças, com relação ao algodão, milho, feijão, mandioca e arroz(11).

---

(11) Plano de Mudanças. op. cit. pp. 114 e IPLANCE: Coletânea de Estatísticas da Produção Agrícola. 1993 pp. 11, 16, 25, 31 e 35

No que diz respeito ao programa de pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, o Governo estadual objetivou gerar e adaptar 163 pesquisas tecnológicas, atender 153.000 famílias com assistência técnica e extensão rural, implantar e assistir 680 sistemas integrados de produção e 5.300 unidades demonstrativas, e apoiar a organização de 104.000 famílias de trabalhadores rurais, Ceará (1987 p, p. 112). Com efeito, o Governo do Estado executou 182 pesquisas tecnológicas, Ceará (1991 m, p. 170), atendeu 210.832 famílias com assistência técnica rural, implantou 290 sistemas integrados de produção e criou 949 unidades demonstrativas(12).

Por conseguinte, em parte como resultado dessas medidas implementadas pelo Governo do Estado, cabe destacar que ocorreu um incremento no rendimento médio e na produção média de algumas culturas, tais como: algodão, arroz, caju, cana-de-açúcar, coco-da-baia, feijão, mandioca e milho. Esse incremento ocorreu apesar dos preços médios desses produtos terem caído no quinquênio 1987-91 em relação ao período 1979-86.

Com referência à cultura do algodão, verificou-se uma redução na quantidade média produzida (em torno de 61,81%), bem como, se observou uma diminuição no preço médio real ao redor de 36,25%, o que certamente contribuiu para a queda no VBP médio dessa cultura. Por outro lado, cabe mencionar que, a praga do "bicudo" vem dificultando a recuperação dessa cultura a despeito dos esforços efetivados pelo Governo do Estado.

No tocante à cultura do caju, convém frisar que ocorreu uma redução no rendimento médio físico por hectare, comparando-se o quinquênio 1987-91 ao período 1979-86. Não obstante, com referência à produção dessa cultura, verificou-se uma elevação na quantidade média produzida (30,74%) dado que o aumento na área média plantada foi bem maior do que a diminuição no rendimento médio por hectare. Por outro lado, cabe ressaltar que o preço médio dessa cultura caiu de 33,58%, o que veio a contribuir para a redução do VBP médio, (ver tabela 24).

No que diz respeito à cultura da cana-de-açúcar, registrou-se um incremento no rendimento médio por hectare quase na mesma proporção da redução havida no preço médio real, algo em torno de 23,07%. Além do mais, quanto à área média plantada dessa cultura, observou-se uma expansão razoável, fato que provocou uma modesta expansão no VBP médio da citada cultura, (ver tabela 24).

Com referência ao cultivo do coco-da-baia, é importante destacar que a expansão na área média plantada ao redor de 53,11% foi suficiente para compensar a diminuição no preço médio real e no rendimento médio por hectare, elevando o VBP médio dessa cultura de forma moderada em relação aos períodos citados, (ver tabela 24).

No caso da cultura do feijão, o incremento na área média plantada não foi suficiente para contrabalançar a redução no preço médio real em torno de 40,08% e no rendimento médio dessa cultura o que contribuiu, em parte, para a redução do VBP médio desta cultura, (ver tabela 24).

---

(12) Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa, anos 1991, 1990, 1989 e 1988, pp. 167, 153, 101 e 99 respectivamente.



No que tange à cultura do milho, o programa governamental de sementes selecionadas surtiu o efeito esperado, fato este que explica a elevação verificada no rendimento médio por hectare, que alcançou 42,60% compensando a redução havida no preço médio real dessa cultura. Isso favoreceu a expansão do VBP médio de forma moderada, (ver tabela 24).

Com relação à cultura da mandioca, o incremento no rendimento médio, por hectare, desta cultura não foi suficiente para compensar a queda no preço médio real em torno de 24,96%, o que resultou numa ligeira redução no VBP médio da citada cultura.

Finalmente, no que diz respeito à cultura do arroz, a prática desta, em perímetros irrigados, propiciou a elevação no rendimento físico por hectare em torno de 35,33% o que de certa maneira, compensou a redução ocorrida nos preços médios. Além do mais, cabe mencionar que ocorreu uma elevação na área média plantada desta cultura, fato que contribuiu para a expansão do VPB médio no quinquênio 1987-91 em relação ao período 1979-86, (ver tabela 24).

Por último, cabe registrar que os resultados dessas ações, implementadas pelo Governo estadual ao longo do período 1987-91, possibilitaram ou pelo menos contribuíram para o aumento na produção e a elevação no rendimento físico por hectare em algumas das referidas culturas, apesar dos VBPs médios das respectivas culturas terem diminuído ano a ano. Com efeito, mediante o cálculo da média geométrica para área, produção, rendimento, preço médio real e valor bruto da produção, em relação aos períodos mencionados, pode-se verificar que, com a exceção da cultura do algodão, as demais culturas tais como arroz, caju, cana-de-açúcar, coco-da-baía, feijão, mandioca e milho apresentaram um acréscimo na quantidade média produzida. Entretanto, é importante ressaltar que o acréscimo na quantidade média produzida, para essas culturas não indica que ocorrerá crescimento da produção na próxima safra.

Ao contrário, face à rigorosa concorrência dos produtos agrícolas do Centro-Sul do País, os preços dessas culturas apontam uma tendência a diminuir ainda mais, o que, provavelmente, tornará a agricultura cearense mais vulnerável às condições do mercado, ditadas pelo que ocorre nas áreas mais desenvolvidas do território nacional. Urge, portanto, que o Governo do Estado, apesar do esforço que vem realizando nesses últimos anos, direcione ao máximo possível suas ações para a modernização da agricultura cearense, Rosa, A. & Lemos, J. (1993, p. 17), a fim de que ocorra "a arrancada da produção" para realizar uma transformação qualitativa nas condições de vida da população rural cearense.

Do exposto, pode-se afirmar que, apesar do Governo do Estado ter canalizado expressivas inversões no setor agrícola (a partir do segundo ano do ajuste fiscal), tais recursos não foram suficientes para a reativação da agricultura cearense. De fato, no período 1987-91, os dispêndios médios anuais destinados ao setor agrícola se elevaram 104,23% em termos reais em relação ao intervalo 1980-86, visto que as citadas despesas saltaram de Cr\$ 7,17 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 17,5 milhões), para Cr\$ 14,64 bilhões (US\$ 35,8 milhões) (ver tabela 25).

TABELA 25  
ESTADO DO CEARÁ:  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, DESPESA POR FUNÇÃO, 1980-1991

ANO	INDÚSTRIA		AGRICULTURA		SAÚDE		EDUCAÇÃO	
	%		%		%		%	
1980	4.587	1,79	9.744	3,8	18.072	7,05	22.594	18,24
1981	5.570	2,27	8.376	3,42	13.333	5,44	22.286	18,75
1982	8.833	3,19	8.935	3,23	16.759	6,05	24.561	20,37
1983	5.440	2,33	5.349	2,29	14.120	6,05	22.569	23,46
1984	9.758	4,91	4.961	2,5	11.609	5,84	24.572	23,1
1985	10.647	3,27	6.913	2,12	14.814	4,54	29.275	22,26
1986	10.477	2,29	7.291	1,59	19.633	4,29	38.427	20,6
MÉDIA 1	7.501	2,72	7.171	2,6	15.258	5,54	25.851	20,88
1987	6.071	0,95	8.982	1,41	18.152	2,85	34.697	15,32
1988	7.733	1,64	17.844	3,79	36.109	7,67	28.713	14,39
1989	14.534	3,12	18.406	3,95	56.155	12,04	44.716	14,8
1990	14.108	2,91	16.913	3,49	57.883	11,95	65.506	13,52
1991	19.732	4,54	13.509	3,11	49.386	11,86	62.107	14,29
MÉDIA 2	11.369	2,3	14.646	2,96	40.218	8,14	44.838	14,45
MÉDIA2/MÉDIA1	51,57	(15,44)	104,24	13,85	163,59	46,93	73,45	(30,80)

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO, DIVERSOS NÚMEROS

ELABORAÇÃO: O Autor.

(\*) A PREÇOS MÉDIOS DE 1991, INFLACIONADOS PELO IGP-DI/FGV.

### 5.3 - Avaliação dos impactos sobre o bem-estar social do Ceará

#### 5.3.1 - O impacto do ajuste fiscal sobre a educação

O ensino público no Brasil, ao longo desses últimos anos, vem passando por uma grave crise. Os motivos são os mais variados possíveis que vão desde o processo de seleção e treinamento de professores até a insuficiência financeira dos governos federal, estadual e municipal.

O Estado do Ceará, seguindo os mesmos condicionantes do ensino público brasileiro, não vem propiciando a oferta de ensino público em quantidade e qualidade para atender à elevada demanda das classes menos favorecidas. Com efeito, no ano de 1986, em torno de 69,4% da população economicamente ativa no Estado percebiam um rendimento mensal de até dois salários mínimos, Ceará (1993 f, p. 19), o que, provavelmente, exerceu uma expressiva demanda pelo ensino público. Ainda cabe registrar que, para o citado ano, o déficit no tocante à educação pré-escolar foi de 83,41% no ensino de 1º grau, e 93% no ensino de 2º grau. Além disso, é importante destacar que, para o citado ano, somente 11,6% das crianças que ingressavam na 1ª série do 1º grau concluíam a 8ª série, Ceará (1987 p, p. 60).

Por outro lado, convém ressaltar que o índice de analfabetismo no Estado do Ceará, para o ano de 1986, foi 73,86% maior do que a média brasileira o que, de certa forma, explica a baixa qualidade do ensino público do Ceará.

Portanto, diante da grave crise a que fora submetido o ensino público no Estado do Ceará, o Governo estadual estabeleceu uma série de diretrizes, a fim de propiciar a toda a população em idade escolar acesso à educação sistematizada, de boa qualidade, bem como a permanência do aluno na escola pública. As principais diretrizes foram: instituir a classe de alfabetização para as crianças a partir de seis anos; construir, recuperar e otimizar a utilização das escolas da rede estadual de ensino de 1º e 2º graus no interior e na capital, em áreas de reforma agrária e em perímetros irrigados; promover a implantação de um projeto-piloto integrado, visando à maior permanência dos alunos de 1º grau na instituição, a partir da concepção de uma escola que ultrapassa os limites das práticas curriculares, oferecendo vários serviços de assistência ao educando; e assegurar uma homogênea distribuição do corpo docente e administrativo, inclusive mediante remanejamentos, Ceará (1987 p, p. 64).

Desse modo, com o propósito de mudar o perfil da educação no Estado do Ceará, o Governo estadual delineou o programa expansão e melhoria do ensino público segmentado nos subprogramas: educação pré-escolar, escola para todos (1º grau), desenvolvimento do ensino de 2º grau, educação especial, educação de adultos e assistência ao estudante. Além desse programa, o Governo do Estado delimitou o programa de apoio ao planejamento e à administração do sistema educacional com o propósito de aumentar a eficácia operacional das atividades administrativas e pedagógicas.

Com o objetivo de realizar uma mudança qualitativa na educação do Estado do Ceará, o Governo estadual fixou várias metas dentre as quais destacam-se: universalização gradativa do ensino de 1º grau de boa qualidade com a finalidade de propiciar 686.437 matrículas, para o quadriênio 1987-90; redirecionamento da política de educação pré-escolar, implantando a classe de alfabetização, expandindo e melhorando o atendimento da rede estadual de ensino para crianças de 5 a 6 anos a fim de oferecer 176.896 matrículas; valorização do profissional de educação, proporcionando capacitação do pessoal do sistema de educação mediante treinamentos de 151.794 participantes; e erradicação progressiva do

analfabetismo, com o propósito de diminuir a taxa de analfabetismo em 14% ao longo do referido quadriênio, Ceará (1987 p, p. 66).

No tocante à universalização do ensino de 1º grau, cabe registrar que, o Governo estadual efetivou 1.614.451 matrículas o que correspondeu a 235,19% do que fora planejado(13). No que diz respeito ao ensino pré-escolar, o Governo do Estado ofereceu 130.143 matrículas atendendo a 73,57% do que fora idealizada para o período 1987-90(14). Além do mais, com relação a capacitação de servidores da Secretaria de Educação, o Governo estadual treinou 27.927 funcionários equivalendo a apenas 18,40% do que fora fixado para o citado período(15).

Por último, no tocante a redução de analfabetismo, o Governo estadual que visava a reduzir a respectiva taxa em 14%, no período 1987-90, somente logrou reduzi-la em 0,97%, Ceará (1993 f, p. 29).

Além do mais, convém registrar que entre 1981 e 1991, a matrícula inicial total no ensino regular no Estado do Ceará se expandiu somente em torno de 4,3%, passando de 1.043.813 alunos para 1.089.088 estudantes, enquanto que a população em idade de atendimento escolar entre 7 a 14 anos, no mesmo período, cresceu ao redor de 22%, Haguete (1993, p. 5).

Por conseguinte, apesar do significativo esforço que vem sendo realizado nesses últimos anos, o Governo estadual não conseguiu atender toda a demanda pelo ensino público. Com efeito, no ano de 1990, em torno de 20,1% dos jovens de 7 a 17 anos de idade nunca freqüentaram a escola, UNICEF (1992, p. 35).

Por outro lado, é importante destacar que, não obstante o Governo do Estado ter realizado 27.927 treinamentos para os servidores da Secretaria de Educação, no período 1987-90, o nível de desempenho dos estudantes nas escolas públicas no Estado do Ceará não é considerado satisfatório, dado que de cada 100 alunos que ingressavam na 1ª série no Estado do Ceará, segundo levantamento realizado no ano de 1990, somente 12,2 alunos concluíam a 8ª série em oito anos, enquanto que, no Brasil, esse índice ficou em torno de 20,2 alunos, Haguete (1993, p. 6). Com efeito, entre 1984 a 1989, a reprovação nas oito séries do ensino fundamental manteve-se em torno de 25%, enquanto que, a taxa de evasão escolar cresceu 28,89%, passando de 13,50% para 17,40%. Além do mais, convém destacar que, no período 1984-89, a taxa de repetência oscilou entre 17% a 20%, UNICEF (1992, p. 23).

Por último, cabe ressaltar que o índice de analfabetismo do Estado do Ceará que era 73,86% superior à taxa do Brasil em 1986, o citado índice passou a ser 89,10%, superior à taxa do Brasil em 1990, o que parece sugerir o baixo rendimento das ações efetivadas pelo Governo do Estado, Ceará (1993 f, p. 29).

---

(13) Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa do Ceará, anos 1991 e 1990, pp. 70 e 61 respectivamente.

(14) Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa do Ceará, anos 1991 e 1990, pp. 70 e 61, respectivamente.

(15) Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa do Ceará, anos 1991, 1990, 1989 e 1988, pp. 76,67, 51 e 69 respectivamente.

Em última análise, pode-se afirmar que, apesar dos esforços realizados pelo Governo estadual para induzir ao desenvolvimento da educação pública no Ceará, essas ações não surtiram o efeito desejado, dado que a taxa de analfabetismo praticamente se manteve constante, mesmo tendo o Governo do Estado aumentado o gasto médio anual em educação em torno de 73,44%, que saltou de 25,85 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 63,2 milhões) para Cr\$ 44,83 bilhões (US\$ 109,68 milhões), no intervalo 1987-91 em relação ao período 1980-86 (ver tabela 25). Entretanto, a despesas neste setor em relação à despesas orçamentária sofreu uma redução relativa de 30,80%, o que, provavelmente, pode ter contribuído para o aparente insucesso do processo de ajuste fiscal no que diz respeito à educação pública.

Finalmente, é importante destacar que o Governo do Estado, a fim de continuar o processo de "mudanças" iniciado no Governo Tasso Jereissati, implantou um novo plano de cargos e salários para magistérios de 1º e 2º graus, bem como vem realizando capacitação de docente, o que, ao lado da exigência de concurso público para ingresso na carreira de magistério, tudo indica que estão se concretizando as condições iniciais para que o programa "escola pública: a revolução de uma geração" possa efetuar uma transformação qualitativa no ensino público do Estado do Ceará.

### 5.3.2 - O impacto do ajuste fiscal na saúde pública

Em uma região onde a falta de saneamento básico, a concentração de renda e o analfabetismo são significativos, provavelmente, o Governo encontrará dificuldades para incrementar o bem-estar da população em geral.

Além disso, convém ressaltar que as condições de saúde da sociedade cearense no início da década de 1980, semelhante ao padrão de vida da população nordestina e brasileira em geral, não eram satisfatórias para a maioria da população. De fato, conforme relatado no Plano de Mudanças, a mortalidade infantil no Ceará, no ano de 1984, foi de 126,3 óbitos por 1.000 nascidos vivos.

Por outro lado, é importante destacar que a realização de atividades superpostas pelos governos federal, estadual e municipal na área de saúde contribuíam para diminuir a eficácia das inversões governamentais no setor de saúde pública.

Entretanto, a partir de 1987, o Governo estadual, a fim de implementar uma transformação qualitativa nas condições de saúde da população cearense, estabeleceu as seguintes diretrizes: proporcionar ações integradas de saúde para a criança e a mulher; controlar as doenças imunopreveníveis; combater com eficiência e eficácia as endemias existentes no Estado; promover programas de educação para a saúde, no âmbito das unidades assistenciais e junto à comunidade em geral; incrementar as ações preventivas de saúde bucal; e promover estudos na área de pessoal para o estabelecimento de uma nova política de recursos humanos, Ceará (1987 p, p. 72).

Desse modo, com o propósito de lograr uma mudança significativa no padrão de saúde pública, o Governo estadual delineou os seguintes programas: Viva Criança, SOS Mulher, Vigilância Epidemiológica, Saúde Bucal, Vigilância Sanitária, Desenvolvimento de Recursos Humanos e Expansão e Melhoria das Unidades de Saúde.

Com o objetivo de mudar o perfil da saúde do Estado do Ceará, o Governo do Estado fixou algumas metas, dentre as quais destacam-se: redução da taxa de mortalidade infantil de 126 por 1.000, em

1986, para 76 por 1.000 em 1990; realização da cobertura vacinal homogênea para o BCG: 80%, SABIN: 90%, TRIPLICE: 80% e ANTISARAMPO: 95%; e promoção da assistência médico-odontológica a 100% dos municípios cearenses, Ceará (1987 p, p. 75).

No tocante à redução da mortalidade infantil, cabe registrar que, no período 1986-90, o Governo estadual diminuiu a citada taxa de 126 por 1.000, para 65 por 1.000 expressando uma queda de 48,41%, Ceará (1993 ss, p. 5). Além disso, com relação à cobertura vacinal, convém destacar que o Governo do Estado, no ano de 1990, realizou a cobertura do PÓLIO - 3 em 86%, DPT - 3 em 64%, ANTISARAMPO em 77% e BCG em 83%, UNICEF (1992, p. 52).

Além do mais, o Governo do Estado, dando continuidade à transformação nas condições de saúde da população cearense, realizou as seguintes ações: instituiu o programa de agentes de saúde; executou em torno de 860 obras de reformas, ampliações e construções de hospitais e postos de saúde; modernizou o HEMOCE; implementou o programa viva a mulher com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), reestruturou o laboratório central de saúde pública para atender 31.000 exames/mês, propiciou a fluoretação da água servida pela CAGECE e criou a escola de saúde pública, Ceará (1993 ss, p. 5).

O setor de saúde pública foi significativamente beneficiado a partir do terceiro ano do ajuste fiscal (1989), porquanto os gastos nesse setor superaram o correspondente a 10% da despesa orçamentária, fato inédito desde o início da década de 80. Com efeito, os dispêndios médios anuais saltaram de Cr\$ 15,25 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 37,3 milhões), no intervalo 1980-86, para Cr\$ 40,21 bilhões (US\$ 98,37 milhões) no período 1987-91, expressando, assim, uma elevação real da ordem de 163,59%.

Diante do exposto, tudo indica que as condições de saúde no Estado do Ceará evoluíram de forma expressiva, apesar das circunstâncias críticas de saneamento, educação e concentração de renda. Com efeito, em relação ao ano de 1989, somente 39% dos municípios cearenses apresentavam serviço de coleta de esgoto, UNICEF (1992, P. 67). Além do mais, no que diz respeito ao ano de 1990, em torno de 44,06% da população cearense era analfabeta, Ceará (1993 f, p. 29), bem como 67,10% da população economicamente ativa (PEA) percebiam um rendimento mensal inferior a dois salários mínimos, Ceará (1993 f, p. 20).

Não obstante a pobreza ainda estar fortemente presente na sociedade cearense, verifica-se que a taxa de mortalidade geral (para a população com registro civil) diminuiu 17,56%, no período 1986-89 (16), o que, apesar da parcialidade da referida taxa, indica, ao que tudo parece, um melhoramento nas condições de saúde pública no Estado do Ceará.

## 6. CONCLUSÕES

O modelo brasileiro de desenvolvimento conservador e concentrador de renda entrou em crise a partir dos anos 80 devido ao esgotamento das fontes não inflacionárias de financiamento do Estado, sobretudo em virtude do colapso da oferta de créditos externos.

Entretanto, diferentemente do esperado, o Governo federal não logrou reordenar as contas públicas nem reformular a estrutura do Estado para enfrentar a gravidade da nova realidade com que se deparava a economia brasileira. Desse modo, a crise fiscal do Estado se tornou presente, sendo caracterizada pela identificação dos seguintes fatores: déficit público, dívida pública (interna e externa) excessivamente grande, incapacidade de endividamento e perda de credibilidade dos dirigentes públicos, Pereira (1992, p. 19).

A crise fiscal geral do Estado brasileiro veio a atingir fortemente o Governo do Estado do Ceará que, em grande parte, financiava os investimentos públicos mediante as transferências de recursos provenientes do Governo federal.

Portanto, face à desarticulação do esquema de transferências e de endividamento, a administração pública estadual passou por inúmeros e graves problemas de insuficiência de recursos financeiros. Com efeito, no período 1979-86, as necessidades de financiamento do setor público estadual, que medem o déficit público pela ótica do financiamento, cresceram significativamente, ou seja 440,34% em termos reais.

Logo, a fim de equilibrar as finanças estaduais, o Governo do Estado deveria ter implementado uma reforma na gestão pública e na estrutura da administração estadual, dado que a reorganização sistêmica representava o único caminho para se criar as condições necessárias ao saneamento financeiro do Tesouro estadual, propiciando, conseqüentemente, a recuperação da capacidade de investimento do Governo estadual.

Entretanto, a estrutura administrativa do Governo do Estado do Ceará não foi redimensionada a fim de tornar o setor público eficiente e eficaz e de qualificar a administração pública do Estado do Ceará para enfrentar a nova realidade crítica com que se deparavam as finanças públicas no País.

Em decorrência do agravamento da situação financeira do Tesouro estadual, a receita líquida para investimento passou a ser negativa a partir de 1982, com exceção do ano de 1984. Portanto, face à grave crise fiscal do Tesouro estadual, a parcela dos investimentos públicos financiados com recursos próprios diminuiu a participação, de 73,72% em 1979, para 34,01%, em 1980, e 13,81% em 1981. Além do mais, é importante destacar que, a partir do referido ano, excetuando o ano de 1984, os investimentos da administração direta e indireta foram financiados totalmente por recursos de terceiros. Ademais, no período 1979-86, a receita efetiva média ficou abaixo das despesas correntes médias, implicando, conseqüentemente, a incapacidade do Governo estadual de pagar as amortizações das dívidas interna e externa, bem como investir nos programas propostos nos Planos de Governo.

À medida que o tempo passava, a situação do Tesouro estadual se agravava ainda mais, indicando a imperiosa necessidade do Governo do Estado do Ceará efetivar um rigoroso e indispensável programa de ajuste fiscal e de reforma da administração pública. Entretanto, não obstante a situação

financeira do Tesouro estadual se depreciar ano a ano, nenhuma medida de grande impacto foi posta em curso pelo Governo do Estado naquele período. Dessa maneira, o déficit público do Tesouro estadual alcançou a inédita marca de 39,42% da receita efetiva, equivalendo a Cr\$ 125,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 307,78 milhões) em 1986.

Apesar da implementação de algumas medidas de cunho racionalizador na gestão pública, a administração pública estadual continuava apegada ao "velho" esquema de gerenciamento governamental caracterizado pela falta de profissionalismo. De fato, a falta de motivação dos servidores públicos, a realização de atividades superpostas, a inexistência de uma política adequada de pessoal e a manipulação política dos cargos de direção levaram a administração pública estadual a uma perda contínua na sua eficácia operacional.

Ademais, convém frisar que o Estado de natureza clientelista e fisiológica e assentado no endividamento público chegou a uma situação de virtual falência devido à grave crise fiscal porque passavam as finanças públicas no País. Além do mais, o Estado "hegeliano", que estava acima da sociedade civil, se perpetuou até a emergência da crise fiscal, que finalmente levou à desarticulação desse modelo de gestão pública. Com efeito, em decorrência dessa crise, se tornou necessária a formulação de um novo paradigma de Estado, que estivesse estruturado na racionalidade, na eficiência e na eficácia. A base do novo Estado, então, seria gastar menos e melhor e arrecadar mais e melhor, Amaral Filho (1993, p. 8).

Do exposto, perseguindo a implementação de um novo estilo de gestão pública no Ceará, o projeto político das mudanças representou uma ruptura na "praxis" da política estadual vigente até então. Mediante a implementação do projeto das mudanças, o Governo Tasso Jereissati, partindo de uma estrutura administrativa "arcaica", ultrapassada e anacrônica, teve que implementar uma profunda e extensa transformação na administração pública estadual a fim de eliminar o virtual caos que imperava no serviço público do Estado do Ceará. Realmente, devido à grave crise fiscal a que fora submetido o Tesouro estadual, o Governo do Estado estava praticamente paralisado, requerendo, conseqüentemente, com o máximo de urgência, a implementação de um novo modelo de gestão pública. Com a concretização do programa do Governo das mudanças, a administração pública do Estado do Ceará lançou as bases para a sua modernização e transformação qualitativa.

Com a efetivação dessas ações pelo Governo estadual aliada à alteração na política de reajustes salariais, a despesa total de pessoal da administração direta e indireta caiu de Cr\$ 243,8 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 596,4 milhões), em 1986, para Cr\$ 173,8 bilhões em 1991 (US\$ 425,2 milhões), correspondendo uma redução real da ordem de 28,70%. Desse modo, a despesa total de pessoal da administração estadual que correspondia a aproximadamente a 87,16% das receitas correntes líquidas e 139,91% da receita do ICM/ICMS, no ano de 1986, passou para 45,29% das receitas correntes líquidas e 83,10% da arrecadação do ICM/ICMS em 1991.

Além do mais, merece salientar que a reestruturação gerencial com relação à política de pessoal permitiu concretizar as condições necessárias para uma reorganização global ou sistêmica da administração estadual no que diz respeito ao planejamento, estrutura organizacional e funcional, orçamento, finanças, patrimônio, material, contabilidade e modernização administrativa, possibilitando ao Governo do Estado melhores condições operacionais para a formulação e execução das políticas públicas sociais e de promoção ao crescimento econômico.

Adicionalmente, buscando a redução dos custos na administração estadual, o Governo do Estado extinguiu, incorporou e fundiu alguns órgãos e secretarias de Estado com o propósito de racionalizar os gastos públicos, bem como tornar a administração estadual mais flexível e aumentar a eficácia e a eficiência das ações governamentais. A implementação dessas reformulações administrativas permitiram que o Governo do Estado racionalizasse a gestão da administração pública estadual.

Outro aspecto importante a enfatizar refere-se à utilização da informática pelo Governo do Estado, o que possibilitou a realização de um eficiente e eficaz controle dos gastos públicos na administração estadual, bem como favoreceu um acompanhamento mais rigoroso nos dispêndios governamentais. De fato, mediante a reformulação no SIC, o Governo do Estado passou a ter informações de natureza qualitativa e quantitativa sobre o gasto orçamentário em tempo hábil, permitindo ao Governo um controle instantâneo e detalhado sobre o seu fluxo de caixa.

Com relação ao cumprimento do orçamento anual, o Governo do Estado passou a efetuar a execução orçamentária da forma mais eficiente e eficaz possível. Com efeito, mediante a reformulação do SIC e da CPFPCP, o Governo estadual estabeleceu um rigoroso controle nos gastos públicos. A propósito, é importante destacar que, mediante a informatização do SIC, o saldo de caixa do Tesouro estadual passou a ser aplicado no mercado financeiro, possibilitando um ganho adicional de receita patrimonial bastante expressivo.

Além disso, convém mencionar que o Governo estadual promoveu uma reforma profunda na Secretaria da Fazenda com vistas a qualificar a referida Secretaria para enfrentar o novo desafio por que passava o Estado do Ceará. Com isso, o Governo logrou realizar uma transformação notável na máquina fazendária mediante a reciclagem de pessoal, a contratação de novos fiscais via concursos públicos, a implantação de um abrangente sistema de informática e a reformulação organizacional e funcional.

Entretanto, apesar dos avanços alcançados em praticamente todos os segmentos da administração pública estadual, merece salientar que o sistema de recursos humanos ainda precisa ser modernizado a fim de que possa transformar o servidor público do Estado em um genuíno "agente das mudanças".

De todo modo, a implementação das medidas racionalizadoras postas em prática pelo Governo estadual permitiu reequilibrar o fluxo de caixa do Tesouro do Estado. De fato, para atingir o saneamento financeiro, o Governo do Estado além de reescalonar o perfil da dívida fundada total, reduziu a despesa de pessoal da administração estadual, modernizou a Fazenda Pública, instituiu o sistema de controle interno nas áreas de pessoal, material e patrimônio, reformulou a programação financeira e implantou um novo sistema de informática no processamento contábil (SIC).

Ademais, no que diz respeito ao controle interno nas áreas de contabilidade e finanças, o Governo estadual criou o Departamento de Auditoria Geral do Estado (AUDIT), pertencente à Secretaria da Fazenda, com o propósito de realizar um rigoroso acompanhamento dos gastos públicos.

No tocante especificamente ao SIC, o Governo estadual procedeu ao aprimoramento do controle mediante a inclusão das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista no referido sistema. Dessa forma, o novo Sistema Integrado de Contabilidade permitiu otimizar ações governamentais de controle interno nas áreas de pessoal, material, patrimônio, contabilidade e finanças.

Por outro lado, para sanear financeiramente o Banco do Estado do Ceará (BEC) e levantar a virtual intervenção do Banco Central, o Governo estadual contraiu empréstimos junto ao Banco do Brasil para saldar a dívida do Tesouro com o BEC, bem como executou o Plano Estratégico de Recuperação Administrativa e Econômica Financeira visando a tornar o Banco do Estado devidamente qualificado para sua função precípua que é indutor do desenvolvimento econômico.

Além do mais, como passo importante para a consolidação do ajuste fiscal das contas públicas, o Governo do Estado modificou as atribuições institucionais da Comissão de Programação Financeira e Crédito Público (CPFPCP). Mediante o Decreto nº 18.668/87, o desembolso das cotas mensais ou trimestrais para os diversos órgãos do Estado passou a ter como parâmetro básico o fluxo de caixa do Tesouro estadual e não mais as necessidades de numerário dessas instituições, o que permitiu ao Governo subordinar os gastos à contingência de equilíbrio no fluxo de recursos.

No tocante à modernização da Fazenda Pública, o Governo do Estado modificou toda a estrutura organizacional e funcional dessa Pasta com o propósito de efetuar uma transformação sistêmica no sentido do profissionalismo e da eficiência. Em decorrência dessa reforma, no período 1985-91, a receita tributária estadual se elevou em 59,55% em termos reais devido principalmente ao crescimento verificado na receita do ICM/ICMS em 58,69%. Além do mais, no citado período, a receita patrimonial acusou um crescimento real de 951,36%. O que potencializou o valor dessa rubrica foi a aplicação de superávits mensais. Com isso, a receita patrimonial média, no período 1987-91 em relação ao período 1979-86, cresceu 2.253,52% em termos reais, o que pode ser atribuída ao imenso esforço realizado pelo Governo do Estado para o saneamento das finanças públicas. Afora isso, a receita tributária média, em relação aos períodos citados, se elevou 47,08% em termos reais, demonstrando, assim, o êxito alcançado pelas ações desenvolvidas na Pasta da Fazenda Estadual, sobretudo, no que tange ao combate à evasão fiscal.

Por outro lado, é importante destacar que o crescimento real das transferências correntes médias provenientes da União em relação aos períodos citados, ficou em torno de 126,02%, bem acima, portanto, da expansão observada na receita tributária média, que se situou ao redor da taxa de 47,08%. Entretanto, este substancial incremento nas transferências correntes médias por si só não explica o saneamento financeiro do Estado do Ceará, porquanto este fenômeno ocorreu de forma generalizada e ao mesmo tempo para os inúmeros Estados da Federação.

Com referência à reestruturação dos passivos, o Governo do Estado logrou, após exaustivas negociações, alongar o perfil da dívida fundada em um prazo de vinte anos, com cinco anos de carência segundo os termos da Lei Federal nº 7.976 de 27/02/89. Através desse reacerto com o Governo Central, o Governo do Estado criou condições adicionais para o reequilíbrio do Tesouro estadual.

Além do mais, no que diz respeito à diminuição do gasto total de pessoal da administração estadual, vale salientar que o ajuste fiscal exigiu e efetuou cortes de acumulações ilícitas, demissões de servidores, contenção do salário real médio de praticamente todas as categorias do funcionalismo e diminuição no número de cargos de chefias intermediárias e de nível superior. Com tais medidas, a despesa total de pessoal, no período 1986- 91, sofreu uma redução real de 28,70%. A referida despesa que correspondia a 87,16% das receitas correntes líquidas e a 139,91% da arrecadação do ICM/ICMS em 1986, passou a equivaler a 45,29% das receitas correntes líquidas e a 83,10% do recolhimento do ICM/ICMS em 1991. Assim, pode-se afirmar que a redução da despesa total de pessoal da administração pública estadual contribuiu significativamente para a recuperação da poupança pública em conta corrente.

De fato, com as ações racionalizadoras postas em prática pelo Governo do Estado, a poupança pública em conta corrente resurgiu a partir de 1988, alcançando a inédita marca de 32,87% das receitas correntes.

Com relação à recuperação da poupança pública, é importante frisar que os investimentos totais, que anteriormente eram financiados quase que totalmente por recursos de terceiros, devido ao ajuste fiscal, estes passaram a ser financiados quase que integralmente por recursos próprios. Por conseguinte, o padrão de investimento dos investimentos públicos sofreu uma mudança radical a partir da reforma do Estado e do saneamento financeiro.

Adicionalmente, é importante mencionar que o ajuste fiscal e a reforma do Estado, tal como realizados pelo Governo do Ceará, não representam simplesmente o reequilíbrio das contas públicas. Muito mais do que isso, esses processos expressam a concretização de um novo paradigma de regulação do Estado, que se baseia em uma "rígida disciplina fiscal com um alto grau de intervenção estatal" Pereira (1992, p. 139). Esse novo paradigma de regulação do Estado, a ser disseminado em todo setor público brasileiro, consiste em um Estado fiscalmente saneado, com poupança positiva e significativa em conta corrente, com capacidade de promover o crescimento da economia e gerar melhoria no padrão de vida da população através de uma maior eficácia e eficiência das políticas públicas voltadas para a educação e saúde pública.

No caso do Governo do Ceará, o fortalecimento da poupança pública em conta corrente permitiu o incremento nos investimentos totais em 76,11% em termos reais, no período 1987-91, em relação ao intervalo 1979-86, ou seja, os investimentos totais médios anuais saltaram de Cr\$ 38,7 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 94,6 milhões), no intervalo 1979-86, para Cr\$ 68,2 bilhões (US\$ 166,8 milhões) no intervalo 1987-91. Dessa forma, verifica-se que os investimentos totais aumentaram a participação do PIB no Estado do Ceará de 1,44%, em 1985, para 3,79% em 1991, correspondendo a um crescimento relativo da ordem de 163,19% no período 1985-91.

Por outro lado, é importante destacar que o ajuste fiscal possibilitou ao Governo do Estado do Ceará o resgate da capacidade de endividamento e a superação do "default". Na realidade, mediante o saneamento financeiro do Tesouro estadual, a partir do ano de 1988, o Governo do Estado recuperou a capacidade de endividamento, visto que a margem de poupança real passou a ser positiva e suficiente para pagar o serviço da dívida fundada. Assim, o saneamento financeiro do Tesouro estadual tornou disponível ao Governo o acesso às linhas de crédito nacional e internacional.

Ademais, em decorrência do resgate da credibilidade pública, e, mediante a expansão do nível de investimentos públicos e privados, a renda interna estadual vem crescendo significativamente nesses últimos anos, ou melhor, o PIB estadual que correspondia a 1,60% do PIB do Brasil, em 1987, passou a equivaler a 2,20% do PIB brasileiro, em 1991, resultando numa variação relativa da ordem de 37,5%.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o ajuste fiscal e a reforma do Estado contribuíram para a expansão do PIB do Estado do Ceará em 15,41%, enquanto que o PIB brasileiro somente logrou crescer 3,13% no período 1987-91. Nesse sentido é importante destacar que o setor público do Estado atuou como importante investidor na formação bruta de capital fixo (FBCF) o que contribuiu, de forma importante, para alavancar o crescimento da renda interna dentro de um quadro macroeconômico nacional desfavorável, Amaram Filho (1993, p. 9).

Por outro lado, no que diz respeito ao impacto do ajuste fiscal sobre a indústria cearense é importante frisar que o valor da transformação industrial (VTI) da indústria de transformação, no período 1986-91, cresceu em torno de 7,39% ao ano contra 5,04% ao ano no intervalo 1980-86. Esse significativo desempenho decorreu da expansão verificada em alguns setores tradicionais, principalmente, a indústria têxtil, assim como em função da diversificação em segmentos não tradicionais, tais como matérias plásticas, metalurgia, borracha, química e minerais não-metálicos.

Do exposto, pode-se afirmar que o impacto do ajuste fiscal sobre a indústria cearense foi bastante importante visto que a indústria de transformação cresceu expressivamente e com a salutar tendência à diversificação do parque industrial local. Além disso, vale frisar que outra faceta positiva da política industrial posta em prática pelo Governo do Estado fiscalmente ajustado foi a ênfase na interiorização da indústria possibilitada pela capacidade de o Estado abrir mão de receitas tributárias (via isenções temporárias) para incentivar a instalação de empreendimentos nas áreas fora da Região Metropolitana de Fortaleza.

Com relação ao impacto do ajuste fiscal sobre a agricultura cearense, é importante destacar que, apesar de ter ocorrido um incremento na produção agrícola e na produtividade de algumas das principais culturas, no período 1987-91, os dados indicam que persiste uma tendência à desestruturação da agricultura no Estado, visto que a evolução dos preços médios reais dos produtos das principais culturas aponta para uma sistemática queda, o que concorre para a descapitalização dos pequenos produtores. Urge, portanto, que o Governo do Estado direcione o máximo possível suas ações para que ocorra uma mudança estrutural na agricultura do Estado e reverta a progressiva redução da participação desse setor na formação da renda e na geração do emprego.

No que tange à área social, diferentemente do esperado, o impacto do ajuste fiscal sobre a educação não logrou o êxito pretendido, dado que no período 1987-90, a taxa de analfabetismo praticamente se manteve estável (queda de apenas 0,97%), bem aquém do que fora estipulado no Plano de Mudanças. Além do mais, o índice de analfabetismo no Estado do Ceará, que fora 73,86% superior à taxa do Brasil, em 1986, passou a ser 89,10% superior à taxa nacional em 1990, o que parece indicar o baixo rendimento das ações efetivadas pelo Governo do Estado. Além disso, vale salientar que, no período 1984-89, a taxa de evasão escolar cresceu 28,89% enquanto a taxa de repetência manteve-se ao redor de 25%. Desse modo pode-se afirmar que o impacto do ajuste fiscal e da reforma do Estado sobre a educação pública cearense não obteve o sucesso planejado pelo Governo do Estado.

No tocante ao impacto do ajuste fiscal sobre a saúde pública, cabe registrar que a taxa de mortalidade infantil passou de 126 por 1000 nascidos vivos, em 1986, para 65 por 1000 nascidos vivos, em 1990, expressando uma redução da ordem de 48,41%. Além disso, convém destacar que a taxa de mortalidade geral (para a população com registro civil) sofreu uma diminuição de 17,86% no período 1986-89. À luz desses indicadores, pode-se afirmar que o impacto do ajuste fiscal sobre a área de saúde no Estado do Ceará foi positivo e resultou em um avanço significativo nas condições de vida da população do Estado.

Diante de tudo que foi exposto, pode-se afirmar que o Estado do Ceará fora administrado de forma displicente pela elite dirigente de cunho patrimonialista e clientelista. Após a chegada ao poder do empresário Tasso Jereissati, em março de 1987, a administração pública estadual passou por uma modernização com vistas a capacitar-se e enfrentar o desafio imposto pela crise fiscal do setor público brasileiro. De fato, mediante o ajuste fiscal e a reforma do Estado postos em práticas pelos governos Tasso

Jereissati e Ciro Gomes, o Estado do Ceará vem passando por uma mudança estrutural no perfil de sua economia e nas condições de vida da população, não obstante os níveis de pobreza ainda se encontrarem bastante elevados.

Em última análise, as evidências encontradas nesta tese indicam que o Estado do Ceará teria partido na frente, em direção a um novo regime de desenvolvimento, baseado no Estado fiscalmente ajustado, com poupança positiva em conta corrente e com ampla capacidade de formulação e execução de políticas públicas, voltadas simultaneamente para a ampliação sustentável da base econômica e a inserção competitiva no comércio externo e para a melhoria contínua das condições de vida e de trabalho para a população. Espera-se que essa experiência pioneira, no sentido do modelo social democrata de desenvolvimento nos trópicos, possa vir a se disseminar pelo País e chegar à esfera federal, a fim de permitir a montagem de um projeto de desenvolvimento nacional para o século XXI, e com possibilidades de sucesso para enfrentar os desafios da crescente globalização dos mercados e da revolução científico-tecnológica.

## APÊNDICE 1: ENTREVISTAS REALIZADAS

Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE.

Uma entrevista com a Dra. Neuman Moreira e Dr. Rubson Mendes, Economistas, responsáveis pelo subsistema de acompanhamento e avaliação do SEP (03.06.1993).

Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ. Sete entrevistas com:

Dr. Josaniel Lacerda, auditor fiscal, sobre o SIC, a CPFPCP, o fluxo de caixa do Tesouro e a execução extra-orçamentária (09.06.1993), (13.07.1993), (04.08.1993) e (29.09.1993).

Dr. Célio Freire, auditor fiscal, sobre a dívida fundada total (17.06.1993).

Dr. Silveira Fortuna, engenheiro agrônomo, sobre o controle interno (08.09.1993).

Dr. Abreu Dantas, economista, sobre o SIC (14.09.1993).

Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN. 03 entrevistas com:

Dra. Silvia Correia, economista, sobre o orçamento-programa do Estado (16.06.1993).

Dra. Rosa Chaves, economista, sobre o orçamento da administração direta e indireta do Estado (10.09.1993).

Dr. Ricardo Costa, economista, sobre o gerenciamento do FDC (05.10.1993).

Secretaria de Administração - SEAD. 03 entrevistas com:

Dr. Claumir Rocha, administrador, sobre a política de pessoal do Estado do Ceará (30.08.1993).

Dra. Eliane Braga, administradora, sobre os planos de cargos e salários da administração direta e indireta do Estado (09.09.1993).

Dr. Alexandre Cialdine, economista, sobre o controle interno nas áreas de pessoal, material, patrimônio e modernização administrativa (25.08.1993).

# APÊNDICE 2: INFORMAÇÕES DE ESTATÍSTICAS SOBRE O ORÇAMENTO ESTADUAL (1979 - 1991)

**TABELA A**  
**ESTADO DO CEARÁ:**  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO TESOURO ESTADUAL,**  
**1979 - 1991**

ESPECIFICAÇÃO	Cr\$ 1.000,00 correntes												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>I - RECEITAS CORRENTES</b>													
1.1 Rec. Patrimonial	4.724	10.814	24.071	58.784	135.353	446.253	1.875.254	6.016.738	18.245.710	194.267.953	2.505.625.527	89.212.131.309	441.065.554.140
1.2 Rec. Tributária	0.018	0.245	0.606	0.990	1.616	9.151	48.802	23.405	1.546.300	61.613.724	424.690.340	10.159.932.833	67.182.866.814
ICM/ICMS	3.675	8.179	16.742	36.181	80.971	279.466	1.047.054	3.376.722	9.740.709	66.895.319	1.210.819.219	42.973.838.068	214.372.455.530
1.3 Transf. Correntes	0.904	2.126	6.007	20.413	50.895	150.416	756.810	2.413.489	6.604.051	64.566.224	1.181.116.000	41.786.055.000	209.238.793.000
FPE	0.544	1.332	4.895	15.086	36.482	122.439	648.018	2.080.428	5.375.439	39.454.996	649.224.806	28.277.281.434	123.436.159.272
<b>II - RECEITAS DE CAPITAL</b>													
2.1 Operações de Crédito	2.030	5.234	7.138	11.295	1.360	31.419	164.782	269.362	5.466.483	43.504.126	332.383.000	9.169.246.000	26.501.481.482
2.2 Transf. Capital	2.030	3.238	4.880	1.750	1.260	2.673	7.214	22.250	145.237	743.354	4.251.000	612.182.426	612.182.426
<b>III - RECEITA ORÇAMENTÁRIA</b>	6.754	19.287	36.089	71.829	137.980	480.345	2.047.291	6.308.350	23.877.429	238.526.716	2.845.100.390	98.490.961.611	467.567.035.622
<b>IV - DESPESAS CORRENTES</b>													
4.1 Custeio	5.150	12.084	27.765	70.014	166.935	431.579	2.230.484	6.701.589	33.061.598	146.400.510	2.266.508.037	66.563.140.530	306.616.033.325
Pessoal	2.826	6.188	13.709	30.961	75.561	195.220	1.025.204	3.152.622	9.227.754	67.158.491	1.085.186.865	30.489.185.689	139.813.954.967
4.2 Transf. Correntes	2.605	5.618	12.164	27.841	69.299	173.288	930.822	2.876.109	8.438.925	56.092.000	1.178.321.172	36.063.954.841	166.802.078.358
Transf. Intragov.	0.611	1.684	4.182	14.055	39.053	91.374	236.359	3.548.968	79.242.019	37.550.653	467.533.669	11.605.930.283	44.088.942.080
Transf. Intergov.	0.701	1.621	3.350	7.214	16.844	58.253	217.186	726.359	2.130.758	13.826.000	301.061.759	11.031.350.000	57.143.369.000
Enc. Div. Interna	0.154	0.363	0.617	4.068	27.580	5.585	309.493	908.703	12.546.689	3.097.566	41.853.956	5.308.800.463	24.867.599.760
Enc. Div. Externa	0.009	0.479	2.491	5.484	21.995	2.375	14.832	13.751	25.405	8.354.221	120.284.849	6.311.087	1.206.773.278
<b>V - DESPESAS DE CAPITAL</b>													
5.1 Investimentos	0.383	0.922	1.173	1.532	2.095	9.206	312.807	1.951.099	6.085.603	80.400.504	923.566.306	27.560.390.085	127.937.941.045
5.2 Transf. de Capital	1.615	3.837	5.250	7.989	4.261	30.819	236.732	1.485.860	5.239.768	35.025.940	735.800.217	16.824.677.117	64.305.751.859
Transf. Intragov.	1.284	3.126	4.294	5.920	3.387	23.256	200.244	1.247.123	193.278	10.854.099	238.098.128	7.998.516.166	60.478.680.323
Transf. Intergov.	0.197	0.322	0.459	0.971	0.176	1.233	5.045	2.748	2.748	50.852	4.671.016	100.146.990	54.917.588.990
Amort. Div. Interna	0.112	0.349	0.418	1.165	0.668	6.318	7.134	231.947	5.041.271	6.773.289	185.550.549	8.709.167.122	5.561.091.330
Amort. Div. Externa	0.020	0.021	0.063	0.018	0.025	-	1.765	1.432	2.471	17.347.700	307.477.223	16.846.838	16.846.838
<b>VI - DESPESA ORÇAMENTÁRIA</b>	7.459	18.245	36.831	81.338	174.532	476.434	2.543.291	8.652.688	39.147.200	226.801.014	3.190.074.343	94.123.530.616	434.553.974.370
Superávit Orçamentário	(0.705)	1.042	(0.742)	(9.509)	(36.552)	3.911	(496.000)	(2.344.338)	(15.269.771)	11.725.702	(344.973.953)	4.367.430.995	33.013.061.520
Amortização	0.132	0.370	0.481	1.183	0.693	6.318	8.899	233.379	5.043.742	24.120.989	493.024.772	8.726.013.960	5.561.091.330
Operações de Crédito		5.234	7.138	11.295	1.360	31.419	164.782	269.362	5.486.483	43.504.126	332.383.000	9.169.246.000	25.848.187.517
<b>VII - NECESS. DE FINANCIAMENTO (</b>	0.837	3.822	7.399	19.621	37.219	21.190	651.883	2.380.321	15.712.512	7.657.435	184.332.181	(3.924.198.955)	(12.725.965.333)
<b>VIII - RECEITA EFETIVA (**)</b>	6.754	14.053	28.951	60.534	136.620	448.926	1.882.509	6.038.988	18.390.946	195.022.590	2.512.717.390	89.321.715.611	441.718.848.105
<b>IX - NEC FINANC./REC. EFETIVA</b>	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: O Autor

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

TABELA B  
ESTADO DO CEARÁ  
GASTOS COM PESSOAL, 1979 - 1991

DISCRIMINAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - Pessoal	2.605	5.618	12.164	27.841	69.299	173.288	930.822	2.867.109	8.438.925	56.092.000	834.278.994	23.828.383.127	108.904.800.921
2 - Transf. a Pessoas	0.741	1.578	3.034	6.964	16.264	41.585	220.561	642.947	1.947.422	15.370.832	216.306.984	7.187.710.189	33.571.644.929
3 - Transf. Operacionais (*)	0.482	1.220	4.182	14.519	24.226	85.899	342.901	1.032.694	3.234.212	21.427.992	293.736.656	6.893.392.693	20.429.235.533
4 - Subvenções Econômicas (*)	0.036	0.126	-	-	2.250	6.360	24.564	68.571	248.244	7.056.406	104.824.761	2.240.609.771	10.979.708.246
5 - Total (1+2+3+4)	3.864	8.542	19.380	49.324	112.039	307.132	1.518.848	4.611.321	13.868.803	99.947.230	1.449.147.395	40.150.095.780	173.885.389.629
6 - Receitas Correntes	4.724	10.814	24.071	58.784	135.353	446.253	1.875.254	6.016.738	18.245.710	194.267.933	2.505.625.527	89.212.131.309	441.065.554.140
7 - Transf. Municipios	0.698	1.608	0.459	7.214	16.844	58.245	218.186	726.349	2.130.408	13.826.000	301.061.759	11.031.350.000	57.143.369.008
8 - Rec. Corr. Líquida (6-7)	4.026	9.206	23.612	51.570	118.509	388.008	1.657.068	5.290.389	16.115.302	180.441.933	2.204.563.768	78.180.781.309	383.922.185.132
9 - Gastos Tot. Pess./Rec. Corr. Líq.	95,98	92,79	82,08	95,64	94,54	79,16	91,66	87,16	86,06	87,16	65,73	51,36	45,29
10 - Gasto Pessoal	3.346	7.196	15.198	34.805	85.563	214.873	1.151.38	3.510.05	10.386,35	71.462,83	1.050.565,98	31.016.093,31	142.476.445,85
11 - Gast. Pes./Rec. Corr. Líquida	83,11	78,17	64,37	67,49	72,20	55,38	69,48	66,35	64,45	39,60	47,66	37,11	37,11

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado, Diversos Números. ELABORAÇÃO: O Autor.  
NOTAS: 1 - gasto total de pessoal = pessoal mais transf. a pessoas mais transf. operacionais (pessoal) mais subvenções econômicas (pessoal)  
2 - gastos de pessoal - pessoal mais transf. a pessoal  
(\*) os valores referentes aos anos 1979 a 1982 foram estimados com base na média aritmética calculada para o período 1983-86.

TABELA C  
ESTADO DO CEARÁ:  
INVESTIMENTOS PÚBLICOS, 1979 A 1991

DISCRIMINAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - Despesas de Capital	2.308	6.161	9.066	11.324	7.597	44.855	312.807	1.951.099	6.085.603	80.400.504	923.566.306	27.560.390.085	127.937.941.045
2 - Trans. Capital	1.615	3.837	5.250	7.989	4.261	30.819	236.732	1.485.860	5.239.768	35.025.940	735.800.217	16.824.677.117	60.478.680.323
3 - Inv. Adm. Direta	0.693	2.324	3.816	3.335	3.336	14.036	76.075	465.239	845.835	45.374.564	187.766.089	10.735.712.968	67.459.260.722
4 - Amortizações	0.132	0.370	0.481	1.183	0.693	6.318	8.899	233.379	5.043.742	24.120.989	493.024.772	8.726.013.960	5.561.091.330
5 - Inv. Total	2.176	5.791	8.585	10.141	6.904	38.537	303.908	1.717.720	1.041.861	56.279.515	430.541.534	18.834.376.125	122.376.849.715
6 - Rec. Orcam. (RO)	6.754	19.287	36.089	71.829	137.980	480.345	2.047.291	6.308.350	23.877.429	238.526.716	2.845.100.390	98.490.961.611	467.567.035.622
7 - Oper. Crédito	-	5.234	7.138	11.295	1.360	31.419	164.782	269.352	5.486.483	43.504.126	332.383.000	9.169.246.000	25.848.187.517
8 - Desp. Corr.	5.150	12.084	27.765	70.014	166.935	431.579	2.230.484	6.701.589	33.061.598	146.400.510	2.266.508.037	66.563.140.530	308.616.033.325
9 - Rec. Liq. Inv. (RLI)	1.604	1.969	1.186	(9.480)	(30.315)	17.347	(347.975)	(662.601)	(14.670.652)	48.622.080	246.209.353	22.758.575.081	135.102.814.780
10 - Inv. Adm. Dir. (RLI)	43.20	118.03	321.75	(35,18)	(11,00)	80,91	(22,15)	(70,21)	(5,77)	93,32	76,26	47,17	49,93
11 - Inv. Tot. (RLI)	135,66	294,11	723,86	(106,97)	(22,77)	222,15	(87,34)	(299,24)	(7,10)	115,75	174,87	82,76	90,58
12 - Investimentos	0,383	0,922	1,173	1,532	2,095	9,206	48,344	139,807	666,464	12,743,108	181,292,754	10,545,990,488	64,305,751,859
13 - Transf. Cap. Intrag.	1,284	3,126	4,294	5,620	3,387	23,256	200,244	1,223,825	193,278	10,854,099	238,088,128	7,998,516,166	54,917,588,990
14 - Inv. Efetivo Est.	1,667	4,048	5,467	7,352	5,482	32,462	248,588	1,363,632	859,742	23,597,207	419,390,882	18,544,506,654	119,223,340,849
15 - Inv. Efetivo/RLI	103,93	205,59	460,96	(77,55)	(18,08)	187,13	(71,44)	(205,80)	(5,86)	48,53	170,34	81,48	88,25
16 - Inv. Adm. Dir./RO	10,26	12,05	10,57	4,64	2,42	2,82	3,72	7,37	3,54	19,02	6,60	10,90	14,43
17 - Inv. Tot./RO	32,22	30,03	23,79	14,12	5,00	8,02	14,84	27,23	4,36	23,59	15,13	19,12	26,17
18 - Inv. Efetivo/RO	24,68	20,99	15,15	10,24	3,97	6,76	12,14	21,62	3,60	9,89	14,74	18,83	25,50

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado - Diversos Números. ELABORAÇÃO: O Autor.

NOTAS:

- 1 - Investimento da administração direta = despesas de capital menos transferências de capital.
- 2 - Investimento total = despesas de capital menos amortizações.
- 3 - Investimento efetivo estadual = investimento mais transferências de capital intragovernamentais.
- 4 - receita líquida para investimento (RLI) = receita orçamentária menos operações de crédito menos despesas correntes.

TABELA D  
ESTADO DO CEARÁ:  
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, 1979 A 1991

DISCRIMINAÇÃO	Em Cr\$ 1.000,00 correntes												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - DÍVIDA FUNDADA INTERNA	1.634	3.736	8.983	28.718	78.595	501.168	1.455.588	2.328.123	16.141.097	424.845.740	6.392.074	117.451.432	728.051.607
1.1 Amortização	0,112	0,349	0,418	1,165	0,668	6,318	7,134	231,947	5,041,271	6.773.289	185.550	8.709,167	5.561,091
1.2 Encargos	0,154	0,363	0,617	4,068	5,585	27,580	309,493	908,703	12,546,689	3.097,566	41,854	5.308,800	24.867,600
2 - DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	0,038	0,045	17,885	45,591	177,412	648,315	2.844,467	4.361,182	21.891,986	255.207,284	1.597,819	22.221,006	162.720,467
2.1 Amortização	0,020	0,021	0,063	0,018	0,025	0,025	1,765	1,432	2,471	17.347,700	307,477	16.846,838	-
2.2 Encargos	0,009	0,079	2,491	5,464	21,995	2,375	14,532	13,751	25,405	8.354,221	120,285	6.311,087	1.206,773
3 - DÍVIDA FUNDADA TOTAL	1,872	3,781	26,868	74,309	256,007	1.149,483	4.300,055	6.689,306	38.033,083	680.053,024	7.989,893	139.672,438	890.772,074
3.1 Amortização	0,132	0,370	0,481	1,183	0,693	6,318	8.899	233,379	5.043,742	24.120,989	493,027	25.556,005	5.561,091
3.2 Encargos	0,163	0,842	3,108	9,552	27,580	29,955	324,325	922,454	12,572,094	11.451,787	162,139	11.619,887	26.074,373
4 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO	-	5,234	7,138	11,295	1,360	31,419	164,782	259,362	5.468,483	43.504,126	332,383	9.169,246	25.848,188
5 - RECEITA EFETIVA (1)	6,754	14,053	28,942	60,534	136,620	448,926	1.882,509	6.036,988	18.390,946	195.022,590	2.512,717	89.321,716	441.718,848
6 - DIV. FUN. TOT./REC. EFE	27,72	26,91	92,83	122,76	187,39	256,05	228,42	110,77	206,80	348,70	317,98	156,37	201,66

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado - Diversos Números.  
ELABORAÇÃO: O Autor.

(1) Receita Efetiva = receita orçamentária menos operações de crédito.

TABELA E  
ESTADO DO CEARÁ:  
INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO FINANCEIRA, 1979 - 1991.

DISCRIMINAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1 - Despesas Correntes	5,150	12,084	27,765	70,014	166,935	431,579	2,230,484	6,701,589	33,061,598	146,500,510	2,266,508,037	66,563,140,530
2 - Encargos da Dívida	0,163	0,842	3,108	9,552	27,580	29,955	324,325	922,454	12,572,094	11,451,787	162,138,805	5,315,111,550
3 - Amortizações	0,132	0,370	0,481	1,183	0,693	6,318	8,899	233,379	5,043,742	24,120,989	493,024,772	8,726,013,960
4 - Serviços da Dívida	0,295	1,212	3,589	10,735	28,273	36,273	333,224	1,155,833	17,615,836	35,572,776	655,163,577	14,041,125,510
5 - Transf. Municipais	0,698	1,608	0,459	7,214	16,844	58,245	218,186	726,349	2,130,408	13,826,000	301,061,759	11,031,350,000
6 - Desp. Correntes Líquida	4,289	9,634	24,198	53,248	122,511	343,379	1,687,973	5,052,786	18,359,096	121,222,723	1,803,307,473	50,216,678,980
7 - Rec. Orcamentária	6,754	19,287	36,089	71,829	137,980	480,345	2,047,291	6,308,350	23,877,429	238,528,716	2,845,100,390	98,490,961,611
8 - Operações de Crédito	-	5,234	7,138	11,295	1,360	31,419	164,782	269,362	5,486,483	43,504,126	332,383,000	9,169,246,000
9 - Alienação de Bens	-	-	-	-	0,007	-	0,041	-	-	11,283	66,071	23,199,374
10 - Transferências de Capital	2,030	3,238	4,880	1,750	1,260	2,673	7,214	22,250	145,237	743,354	4,251,000	-
11 - Rec. Liq. Real (RLR)	4,026	9,207	23,612	51,570	118,509	388,008	1,657,068	5,290,389	16,115,301	180,441,953	2,207,338,560	78,267,166,237
12 - Mar. Poupança Real (MPR)	(0,263)	(0,427)	(0,586)	(1,678)	(4,002)	44,629	(30,905)	237,603	(2,243,795)	59,219,230	404,031,087	28,050,487,257
13 - Oper. Crédito/Serv. Dívida	0,000	431,85	198,89	105,22	4,81	86,62	49,45	23,30	31,15	122,30	50,73	65,30
14 - Oper. Crédito/RLR	0,000	56,85	30,23	21,90	1,15	8,10	9,94	5,08	34,05	24,11	15,06	11,72
15 - Serv. Dívida/MPR	(112,17)	(283,84)	(612,46)	(639,75)	(706,47)	81,28	(1,078,22)	486,46	(785,09)	60,07	162,16	50,06
16 - Serv. Dívida/RLR	7,33	13,16	15,20	20,82	23,86	9,35	20,11	21,85	109,31	19,71	29,68	17,94

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Balanço Geral do Estado, Diversos Números.

DEFINIÇÕES

- 1 - Despesas Correntes
- 2 - Encargos da Dívida
- 3 - Amortizações
- 4 - Serviços da Dívida = Encargos mais Amortizações (2+3)
- 5 - Transferências a Municipais
- 6 - Despesas Correntes Líquida = 1-2-5
- 7 - Receita Orçamentária
- 8 - Operações de Crédito

OP.CRED.

----- < 100%

SERV.DIV. -

----- < 15%

SERV.DÍVIDA

----- < 100%

RLR -

----- < 15%

MPR

----- < 27%

RLR -

SERV.DÍVIDA

----- < 100%

MPR

----- < 27%

RLR -

SERV.DÍVIDA

----- < 100%

MPR

----- < 27%

9 - Alienação de Bens

10 - Transferências de Capital

11 - Receita Líquida Real (RLR) = (7-8-9-10-5)

12 - Margem de Poupança Real (MPR) = (11-6)

13 - Operações de Crédito/Serviço da Dívida = 8/4

14 - Operações de Crédito/Receita Líquida Real = 8/11

15 - Serviço da Dívida/Margem de Poupança Real = 4/12

16 - Serviço da Dívida/Receita Líquida Real = 4/12

### **APÊNDICE 3: LEGISLAÇÃO REFERENTE A REFORMA DO ESTADO DO CEARÁ.**

Constituição do Estado do Ceará de 1989 sobre Orçamento, Planejamento, Controle e Plano de Cargos e Salários.

- Lei nº 11.306 de 01 de abril de 1987, dispõe sobre a extinção, transformação e criação de Secretarias de Estado e dá outra providência.
- Lei nº 11.714 de 25 de julho de 1990, dispõe sobre as diretrizes e bases da administração estadual e dá outras providências.
- Lei nº 11.509 de 22 de maio de 1991, dispõe sobre a estrutura da administração estadual e dá outras providências.
- Lei nº 11.966 de 17 de junho de 1992, estabelece diretrizes para a elaboração, implantação e administração dos planos de cargos e salários do Estado e dá outras providências.
- Decreto nº 18.581 de 18 de março de 1987, declara nulidade dos atos que indica e dá outras providências.
- Decreto nº 18.582 de 18 de março de 1987, torna nula e sem efeito as transformações que indica e dá outras providências.
- Decreto nº 18.583 de 18 de março de 1987, dispõe sobre a exclusão da folha de pagamento e dá outras providências.
- Decreto nº 18.584 de 18 de março de 1987, dispõe sobre o cancelamento da gratificação por efetiva regência de classe e dá outras providências.
- Decreto nº 18.585 de 18 de março de 1987, dispõe sobre concurso público para admissão na administração indireta e dá outras providências.
- Decreto nº 18.586 de 18 de março de 1987, dispõe sobre suspensão de transformação, acesso e outras assenções funcionais e dá outras providências.
- Decreto nº 18.587 de 18 de março de 1987, extingue na forma que indica a gratificação de nível superior.
- Decreto nº 18.588 de 18 de março de 1987, torna sem efeito as disposições que indica e dá outras providências.
- Decreto nº 18.598 de 18 de março de 1987, dispõe sobre o regime semanal de aulas das universidades estaduais e dá outras providências.
- Decreto nº 18.590 de 18 de março de 1987, dispõe sobre o registro de presença e dá outras providências.

- Decreto nº 18.591 de 18 de março de 1987, dispõe sobre a publicação no Diário Oficial do Estado das admissões na administração direta e indireta e dá outras providências.
- Decreto nº 11.592 de 18 de março de 1987, dispõe sobre a alteração de vencimentos e salários e dá outras providências.
- Decreto nº 18.593 de 18 de março de 1987, dispõe sobre pagamentos de vencimentos e salários e dá outras providências.
- Decreto nº 18.595 de 18 de março de 1987, dispõe sobre a divulgação periódica da situação de pessoal do Estado e dá outras providências.
- Decreto nº 18.596 de 18 de março de 1987, dispõe sobre o funcionamento da comissão de acumulação de cargos e dá outras providências.
- Decreto nº 18.597 de 18 de março de 1987, dispõe sobre a complementação de carga horária do magistério de 1º e 2º grau e dá outras providências.
- Decreto nº 18.668 de 24 de junho de 1987, dispõe sobre a Comissão de Programação Financeira e Crédito Público e dá outras providências.
- Decreto nº 20.307 de 04 de outubro de 1989, dispõe sobre o regulamento da Secretaria da Fazenda e dá outras providências.
- Decreto nº 21.286 de 26 de fevereiro de 1991, institui e regulamenta o sistema de modernização administrativa e dá outras providências.
- Portaria SEFAZ/SEPLAN nº 025 de 18 de junho de 1991, dispõe sobre o controle da execução orçamentária.

## 8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABU-EL-HAJ, Jadwat. O neo-desenvolvimentismo: a política industrial do Ceará. Fortaleza: UFC, 1993. (mimeo).
- AMARAL FILHO, Jair do. Crise do Estado brasileiro e (necessidade de um) novo paradigma de regulação. Fortaleza: UFC, 1992 (mimeo).
- - - - -. Notas não ortodóxicas sobre a relação Estado e economia. Fortaleza: UFC, 1992 (mimeo).
- - - - -. Dívidas estaduais, reformas e ajuste do Estado e emergência de um novo paradigma de regime de acumulação. Fortaleza: UFC, 1993 (mimeo).
- AMORIM, Mônica. Lições sobre demanda: ordem e progresso para pequenas empresas no Ceará. Massachusetts, M.I.T, 1993.
- ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. São Paulo, Atlas, 1989.
- BANCO MUNDIAL. Brazil, The dilemma of Brazil's state banking system: an analysis and suggestions for reform. report nº 8247- BR, 1990.
- BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. Rio de Janeiro, Forense, 1980.
- BOTELHO, Caio Lóssio. Desafio da posição do espaço cearense. Fortaleza, separata do instituto do Ceará, 1987.
- - - - -. A meteorologia tropical e equatorial e o secular problema da seca. Fortaleza, diário do nordeste, 29.10.93 e, Fortaleza, palestra proferida na academia cearense de ciências, 23.03.92.
- BRAUTIGAM, Deborah. Governance and economy. The World Bank, working papers, WPS 815, 1991.
- BURSZTYN, Marcel. O poder dos donos. Petrópolis, Vozes, 1984.
- CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas, Papirus, 1984.
- CARVALHO, Rejane Maria Vasconcelos Accioly (et al). Voto rural e movimentos sociais: sinas de rupturas nas formas tradicionais de dominações. Fortaleza: UFC, série relatórios de pesquisa nº 7. NEPS, 1989.
- - - - -. Discurso regionalista e luta pela hegemonia. in modernidade e pobreza. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1991.

Ceará. Fundação instituto de planejamento do Ceará - IPLANCE. Diagnóstico do quadro de pessoal da administração indireta, 1986.

- - - - - . Adjustment and growth: the brazilian state of Ceará's case, 1992.
- - - - - . Subsídios para o plano de governo Ciro Gomes, 1992.
- - - - - . Coletânea de estatística da produção agrícola, 1993.
- - - - - . Indicadores econômicos e sociais, 1993.

Ceará. Mensagem do governador à assembléia legislativa. ano, 1980.

- - - - - . ano, 1981.
- - - - - . ano, 1982.
- - - - - . ano, 1983.
- - - - - . ano, 1984.
- - - - - . ano, 1985.
- - - - - . ano, 1986.
- - - - - . ano, 1987.
- - - - - . ano, 1988.
- - - - - . ano, 1989.
- - - - - . ano, 1990.
- - - - - . ano, 1991.
- - - - - . ano, 1992.

Ceará. II plano de metas governamentais do governo Vírgilio Távora (II PLAMEG), 1979-83.

- - - - . Plano estadual de desenvolvimento do governo Gonzaga Mota (PLANED), 1983-87.

- - - - . Plano de mudanças do governo Tasso Jereissati, 1987-91.

----. Plano plurianual do governo Ciro Gomes, 1992-95.

Ceará. Secretaria de Administração (SEAD). Reforma administrativa, 1991.

- - - - - Manual de auditoria interna, 1993.

----. Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Relatório plurianual, 1991.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1979.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1980.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1981.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1982.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1983.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1984.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1985.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1986.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1987.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1988.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1989.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1990.

- - - - - Balanço geral do Estado, ano 1991.

Ceará, Secretaria da Indústria e Comércio (SIC). Cadastro industrial do Ceará. 1986.

----. Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Sistema estadual de planejamento. 1992.

----. Secretaria da Saúde (SESA). Avanços da saúde no Estado do Ceará a partir de 1987. 1993.

CHAUI, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo, Cortez, 1991.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. São Paulo, McGraw-Hill, 1980.

CORAZZA, Gentil. A teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes. Porto Alegre, FEE, 1986.

- Documento FIESP. Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1990.
- DORNBUSCH, R. & Edwards, S. The macroeconomics of populism in latin américa. The World Bank, working papers, WPS 316, 1989.
- DORNBUSCH, R & Fischer S. Macroeconomia. São Paulo, McGraw-Hill, 1982.
- - - - . Introdução à macroeconomia. São Paulo, McGraw- Hill, 1993.
- EASTERLY, William R. Fiscal adjustment and deficit financing during the debt crisis. The World Bank, working papers, WPS 138, 1989.
- EMMERICH, Herbert. Manual de administração pública. Rio de Janeiro, IBCA, 1962.
- EASTERLY, William & Hebbel, Klaus. The macroeconomics of public sector deficits: a synthesis. The World Bank, working papers, wps 775, 1991.
- FAINI, R. & de Melo, J. Fiscal issues in adjustment: an introduction. IMF, pre working paper series, wps 724, 1991.
- FILELLINI, Alfredo. Economia do setor público. São Paulo, Atlas, 1990.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo, Nova Cultural, 1985.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Crianças e adolescentes no Ceará: saúde, educação e trabalho, 1992.
- - - - . Right to life. the case of Ceará northeast, Brazil, 1987-1992, 1993.
- GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo, Atlas, 1989.
- GIL, Antônio Carlos. Pesquisa em economia. São Paulo, Atlas, 1991.
- HAGUETE, André. A educação nos governos social-democratas. Fortaleza: UFC, 1993 (mimeo).
- JAGUARIBE, Hélio (et al). A proposta social-democrata. Rio de Janeiro, Olympio, 1989.
- KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Nova Cultural, 1985.
- KOONTZ, Harold (et al). Organização, planejamento e controle. São Paulo, Pioneira, 1987.
- LACEY, Robert. The management of public expenditures: an evolving bank approach. The World Bank, working papers, WPS 46, 1989.

- LEITE, Pedro Sisnando. Escandinávia: Modelo de desenvolvimento, democracia e bem-estar. São Paulo, Hucitec, 1982.
- LEVIN, Jonathan. Measuring the role of subnational government. IMF, working paper, 1991.
- LONGO, C.A. Finanças públicas. São Paulo, USP, 1984.
- LONGO, C.A. & Troster, R. L. Economia do setor público. São Paulo, Atlas, 1993.
- LOPES, Carlos Magno. A síntese neoclássica: origens, conceitos e postulados. in moeda e produção: teorias comparadas. Brasília, UnB, 1992.
- MACHADO Jr, J. Teixeira. A lei nº 4.320. comentada. Rio de Janeiro, IBAM, 1993.
- MAIA, José Nelson Bessa. O bem-sucedido ajuste fiscal do Ceará. Rio de Janeiro: FGV, Volume 47, nº 12, dezembro de 1993.
- MARTIN, Isabela Lopes. Os empresários no poder. Fortaleza: UFC, 1993.
- MARX, Karl. Para a crítica da economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1982.
- - - -. Trabalho assalariado e capital. São Paulo, Global, 1986.
- - - -. A ideologia alemã. São Paulo, Hucitec, 1991.
- MATOS, F. Gomes de. Gerência participativa. Rio de Janeiro, Bibliex, 1980.
- MELO, Stênio Esmeraldo de. Mudança administrativa no Estado do Ceará: um projeto para o novo governo. Fortaleza: IOCE, 1987.
- MILL, Stuart. Princípios de economia política. São Paulo, Nova Cultural, 1986.
- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Execução orçamentária dos Estados e municípios das capitais: 1980 a 1989. MEFP, SFN/DTN, 1990.
- MISES, Ludwig Von. Uma crítica ao intervencionismo. Rio de Janeiro, Nórdica, 1977.
- MOTA, Haroldo. História política do Ceará. Fortaleza: Ijureh, 1991.
- MUNHOZ, Dércio Garcia. Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica. Brasília, UnB, 1989.
- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. Finanças públicas: teoria e prática. São Paulo, Campus, 1980.
- NEWMAN, William. Ação administrativa. São Paulo, Atlas, 1973.
- NIGRO, Félix. Administração de pessoal no serviço público. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

O'CONNOR, James. USA: A crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PAULINO, Francisco Souto. Nordeste: poder e subdesenvolvimento sustentado, discurso e prática. Fortaleza: UFC, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo, Nobel, 1992.

- - - - . A crise do Estado na América Latina. novos estudos CEBRAP, São Paulo, 1993.

PISCITELLI, Roberto (et al). Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira federal. São Paulo, Atlas, 1990.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

- - - - . Sociologia: o Estado capitalista. São Paulo, Ática, 1984.

Programa do PSDB. Desafios do Brasil: movimento covas presidente. 1989.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social democracia. São Paulo, Companhia das Letras, 1991.

REZENDE, Fernando. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1987.

ROSA, A. & Lemos, J. Impactos das políticas de ajuste fiscal do setor público cearense sobre a agricultura. Fortaleza: UFC, 1993 (mimeo).

ROSSETI, P. Política e programação econômica. São Paulo, Atlas, 1981.

SANTOS, Antônio Duarte. Cadernos de educação política, trabalhismo e social-democracia. São Paulo, Global, 1985.

SANTOS, José Carlos de Souza. Demanda de fatores, energia e substituição na indústria brasileira: 1970-1979. São Paulo, USP, 1986.

SERSON, José. Curso básico de administração de pessoal: uma prática de administração de recursos humanos. São Paulo, LTR, 1980.

SHARKANSKY, Ira. Administração pública: a formulação de política nos órgãos públicos. Rio de Janeiro, FGV, 1974.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo, Atlas, 1991.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

SOUZA, Ubiratan Jorge Iorio de. Macroeconomia e política macroeconômica. Rio de Janeiro, IBMEC, 1984.

SWEEZY, Paul M. Teoria do desenvolvimento capitalista. São Paulo, Nova Cultural, 1986.

TAYLOR, Lance. Fiscal issues in macroeconomic stabilization. The World Bank, working papers, WPS 34, 1988.

WEBER, Max. Sociologia da burocracia: organização burocrática, uma construção do tipo ideal. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

- - - - . Economia e sociedade. Brasília, UnB, 1991.

VEJA, (Revista). O exemplo do Ceará: como o Estado escapou da crise. edição nº 1.316, dezembro de 1993.