TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS NO CEARÁ: Repercussões nas Finanças Públicas do Estado

Fernando J. Pires de Sousa*

SUB ÁREA: Estado e Economia do Setor Público

RESUMO

O estado do Ceará vem passando, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, por transformações substantivas desencadeadas notadamente a partir de uma nova concepção de gestão pública, implementada com o advento ao poder, em meados dos anos oitenta do século passado, de um grupo de jovens empresários. Uma série de reformas institucionais foi realizada, principalmente administrativa, patrimonial, fiscal e financeira, com repercussões significativas para a economia cearense e para as finanças públicas do estado. Desta forma, o presente estudo procura analisar as mudanças verificadas na condução do poder público no Ceará, nas décadas de 1980/90, com especial atenção no que se refere à evolução das finanças públicas.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos oitenta do século passado o estado do Ceará passou por rápidas e profundas transformações de ordens política e institucional com significativa repercussão econômica e, em particular, nas finanças públicas do estado.

A ascensão ao poder de um seleto grupo empresarial no governo do estado do Ceará inquestionavelmente inaugurou uma nova fase na condução do executivo cujo lema passou a ser a racionalização administrativa, a geração de superávits fiscais e a redução da participação do estado como alocador de recursos e fatores e produtor de determinados bens e serviços.

As conjunturas política e econômica, internacional e nacional, de "modernização" do estado, eliminando o clientelismo tradicional fundado no autoritarismo, cuja expressão maior no Ceará se constituía nos governos dos "coronéis", bem como a apologia ao neoliberalismo e à globalização da economia, contribuíram sobremaneira para as mudanças verificadas.

Por um lado, a reforma do Estado no Brasil, moldada ao longo da fase de "Transição Democrática", culminou com a Constituição de 1988, durante a "Nova República", sendo estabelecidos princípios e mecanismos de afirmação da democracia. Em termos da Federação, a reorganização institucional reforçou a participação de estados e municípios, redefinindo atribuições e responsabilidades, por meio da instituição de um padrão administrativo e financeiro descentralizado – notadamente a partir da municipalização na oferta de serviços públicos básicos –, bem como de instrumentos de controle democrático, mediante o qual seriam criados canais institucionais de participação social e política da população.

Por outro lado, a abertura, desregulamentação e flexibilização dos mercados possibilitaram a expansão capitalista transnacional no Brasil, assim como do grande capital nacional, impulsionados também por uma generosa política de concessão de benefícios fiscais por parte dos estados, notadamente os mais pobres da federação, por conta da famosa "guerra fiscal". Esses fatores contribuíram para a inserção na lógica de acumulação global de espaços sub-regionais – geralmente com ofertas abundantes de mão-de-obra barata –, com vocação para o desenvolvimento de determinadas atividades, com destaque para a agroindústria destinada à exportação.

Pelo exposto, constata-se que o período em estudo é reconhecidamente importante pelas profundas transformações verificadas em diferentes dimensões: política, institucional, econômica e social, que caracterizaram os âmbitos nacional e subnacional, em particular, no Ceará. Assim, o presente estudo procura analisar as mudanças verificadas na condução do poder público nesse estado, nas décadas de 1980/90, com especial atenção no que diz respeito à evolução das finanças públicas.

Nesse sentido, este trabalho compreende dois grandes tópicos, além da introdução e conclusão. O primeiro analisa o Ceará no contexto das grandes transformações das últimas duas décadas, abordando inicialmente a evolução política e institucional em âmbito global, para, em seguida, analisá-la ao nível do estado. O segundo trata da evolução das finanças públicas do Ceará, como conseqüência desse processo e do desempenho da economia no período, destacando o esforço empreendido para equilibrar as contas pública, gerar poupança e realizar investimentos.

1. O CEARÁ NO CONTEXTO DAS GRANDES TRANSFORMAÇÕES DAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

1.1. Evolução Política e Institucional em Âmbito Global

Referir-se à evolução política e institucional das últimas duas décadas significa aprofundar a análise sobre as transformações verificadas no Estado, o que remete, em última instância, à dinâmica das relações público-privado. No plano internacional, esse período marcou o aprofundamento dos preceitos neoliberais, cujo lema maior consiste em liberar ao máximo os mercados do controle e da regulação do Estado, como também restringir a atuação desse último como provedor direto de bens e serviços públicos. Em outros termos, isso representa o avanço dos interesses privados e o recuo na atuação do setor público em detrimento da preservação dos interesses coletivos. Nesse sentido, praticamente todos os mercados – produtivo, comercial, financeiro e, o mais grave, o mercado de trabalho, por sua importância imediata nas condições

---

[*] Professor do Departamento de Teoria Econômica (FEAAC) e do Mestrado em Saúde Pública da Universidade Federal do Ceará. Este trabalho faz parte de pesquisa mais ampla desenvolvida em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde do Ceará, intitulada "Financiamento da Saúde no Estado

sociais da população – passaram e passam por processos de desregulamentação e flexibilização. Ao mesmo tempo, promove-se o desmonte do Estado por via da privatização na oferta de bens e serviços e a redução dos gastos governamentais, com reflexos perversos no que diz respeito à proteção social, com a conseqüente eliminação de direitos (SOUSA, 2000, 2003).

Nos países em desenvolvimento, como os da América Latina, a situação torna-se preocupante, considerando que, cumulativamente ao problema mencionado, há graves questões estruturais ainda a serem enfrentadas. Marcados por fortes desigualdades econômico-sociais e regionais, representados pelas injustas distribuições de renda, terra e patrimônio, esses países vêm sofrendo há mais de duas décadas pesadas restrições em termos de crescimento econômico por conta da persistência de políticas de estabilização dos agregados macroeconômicos, exigidos pelos organismos internacionais, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como aval da credibilidade internacional. A aplicação do chamado "Consenso de Washington[1]", paralelamente às exigências impostas com vistas à preservação dos contratos e/ou acordos realizados com as instâncias supracitadas, têm penalizado de forma profunda esses países com uma recessão prolongada e reformas institucionais implementadas. Essas últimas alimentam o quadro recessivo, uma vez que se baseiam na contração, a qualquer custo, dos gastos e dos investimentos governamentais, com sérias conseqüências para a manutenção da máquina pública, inclusive na oferta dos serviços essenciais, como saúde, educação, segurança etc.

A manutenção de elevadas taxas de juros para atrair capitais externos – sem os quais não se consegue honrar os compromissos com o serviço nem a amortização da dívida externa, e, assim, cobrir a conta de transações correntes e manter a inflação sob controle – inibe os investimentos produtivos, o consumo, o emprego e a renda. A famosa Lei de Responsabilidade Fiscal – instrumento criado atendendo a recomendação do FMI para garantir as metas pactuadas de geração de superávits fiscais, exigidos principalmente para fazer frente ao pagamento das dívidas – constitui verdadeira camisa-de-força das administrações públicas nas três esferas de governo, em particular nos estados e municípios pobres.

O mais intrigante de todo esse condicionamento reside no fato de que há cerca de duas décadas, o País passa por profunda transformação político-institucional, cujos marcos são a redemocratização, a promulgação de uma Constituição Federal e a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, recentemente. Vale registrar que, em razão da crise econômico-social do regime militar, aliada à luta pela reconquista da democracia e pela redução da vergonhosa

---

do Ceará: receitas e despesas em face da evolução econômica e institucional".

[1] Essa expressão ficou conhecida como a mais legítima da estratégia de avanço neoliberal no Terceiro Mundo, resumida em dez pontos, entre os quais constam o ajuste fiscal, o ajuste das contas externas, a privatização e as reformas comercial, tributária, previdenciária e trabalhista. As necessidades de geração de superávits primários, a restrição dos gastos públicos, o arrocho salarial e a prática de elevadas taxas de juros para atrair capital externo

iniqüidade social, na qual o Partido dos Trabalhadores (PT) e outros partidos de esquerda exerceram papel relevante (assim como os movimentos sociais, com destaque para o movimento sanitário), o Estado passou por uma revisão, desta vez culminando com uma inflexão significativa com vistas a revitalizar sua função redistribuitiva, equilibrando mais a relação capital-trabalho por meio da promulgação da denominada Constituição Cidadã, justamente por avançar no campo do Direito social.

Mesmo frente a avanços institucionais de tal importância, porém, a preservação de uma elite política e econômica conservadora no poder, apoiada nos graves problemas do País e no interesse do grande capital nacional e internacional, constituiu força poderosa de reação a transformações ou mudanças que objetivassem a promover reformas estruturais de caráter includente, socialmente. Sob tais condicionantes iniciaram-se os anos 1990, marcados por uma forte insatisfação popular, que se manifestara na primeira eleição direta para Presidente da República, dando por concluído o longo período de transição democrática começado pelo Governo Geisel, em 1974. A permanência, no poder, de antigos quadros políticos e dirigentes conservadores que conduziram o governo militar, a conjuntura econômica adversa, a subjugação aos interesses do capital internacional e à crença conferida ao poder messiânico de um "salvador da pátria" (Presidente Collor) frustraram as esperanças de realização de reformas eternamente reclamadas pela sociedade brasileira. O que se viu, com raras exceções (como o Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo de forma relativa), foi a crescente eliminação de conquistas garantidas na Constituição de 1988, desde então, sob a firme tutela dos organismos internacionais por meio dos programas de estabilização econômica, sob a égide do Consenso de Washington.

A fase preparatória para implementação do Plano Real, de estabilização da inflação brasileira, é caracterizada por uma ajuste rigoroso nas contas públicas do governo central (sendo extensivo aos entes federados), consubstanciado no Plano de Ação Imediata (PAI), em 1993, que estipulava a redução de cerca de US$ 7 bilhões, basicamente em despesas com investimentos e pessoal (GREMAUD; VASCONCELOS; TONEDO JÚNIOR, 2002). É bem verdade que alguns estados, em particular o Ceará, analisado mais adiante, já vinham adotando reformas e políticas saneadoras e modernizadoras nos âmbitos administrativo, patrimonial e financeiro. A maioria, entretanto, se encontrava numa situação que exigia maior rigor para atingir níveis aceitáveis de equilíbrio orçamentário, o que induziu o governo federal a propor um programa de arrocho financeiro e fiscal a ser adotado pelos estados, compreendendo: redução das despesas com pessoal, envolvendo diminuição do quadro de funcionários (inclusive com programas de demissão

---

para o pagamento da dívida têm levado os países a uma recessão prolongada com conseqüências sociais sem precedentes na história do Continente latino-americano. Para uma análise mais detalhada, ver Williamson (2004) e Pereira (2003).

voluntária) e limites na concessão de benefícios e reajustes de remunerações e proventos, como também a adoção de medidas ou reformas junto aos sistemas de previdência dos servidores com vistas ao equilíbrio atuarial; implementação de programas de privatização e de concessão de serviços públicos à iniciativa privada, cujos recursos obtidos seriam, em parte, destinados à amortização das dívidas estaduais com o Tesouro Nacional; comprometimento de 11% da receita líquida real dos estados para o pagamento das dívidas internas das administrações direta e indireta; modernização das secretarias estaduais de Fazenda; e uma série de outras medidas operacionais, gerenciais e tecnológicas com vistas a diminuir gastos e aumentar receitas (GONDIM FILHO, 2000).

Esse ajuste procurava, portanto, eliminar os desequilíbrios orçamentários com vistas a impedir pressões inflacionárias nos anos seguintes à implementação do plano. Corte de despesas, incremento na arrecadação (inclusive com aumento da carga tributária, como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF) e redução das transferências de recursos federais para as outras esferas administrativas, constituíam os três pilares do ajuste[2]. Contida a inflação, as âncoras monetária e cambial, combinadas com a política de privatização e com o processo de abertura e desregulamentação/flexibilização dos mercados garantiria a estabilização duradoura dos preços, ao mesmo tempo em que a entrada de capital favoreceria a retomada gradual do crescimento. Essa, porém, não veio e constitui uma espécie de "herança maldita" do Plano Real, ao lado do elevado índice de desemprego.

Em efeito, pressões sobre o balanço de pagamentos decorrentes da valorização do real, das reduções das tarifas alfandegárias, das privatizações dominadas por multinacionais concentradas no segmento dos serviços (telecomunicações, energia, sistema financeiro etc.) se traduziram em desequilíbrio em razão de aumentos contínuos das importações e redução das exportações. A manutenção do câmbio sobrevalorizado e da elevada taxa de juros redundou na ampliação das dívidas interna e externa e retardou o crescimento. A conseqüência disso tudo foi a crise cambial de janeiro de 1999, com desvalorização significativa do real, levando à adoção de políticas recessivas com crescimento da carga tributária e manutenção de juros elevados para conter repercussões da referida crise sobre a inflação. Nessa conjuntura é que se encerrou o século vinte no Brasil e que perdura nesse começo de século XXI, mesmo sob a batuta de uma nova administração federal, tão esperada como redentora de um processo secular de perpetuação de profundas iniqüidades sociais.

1.2. Evolução Política e Institucional no Ceará

[2] A criação do Fundo Social de Emergência (FSE) foi um artifício do governo federal para reter recursos transferidos constitucionalmente a estados e municípios, uma vez que desvinculava 15% da arrecadação de todos os impostos de despesas especificadas na Constituição de 1988. Assim, poderia utilizar livremente esse adicional de recursos ao mesmo tempo em que transferia encargos aos estados e municípios referentes a obrigações no campo social (notadamente com saúde, educação e habitação), por considerar que estas esferas haviam sido beneficiadas com transferências federais graças à redução do desequilíbrio do sistema tributário nacional conferida pela Constituição (GREMAUD; VASCONCELOS; TONEDO JÚNIOR, 2002).

No plano estadual, verificaram-se também transformações institucionais significativas que, em alguns casos, se caracterizaram como mudanças estruturais, em particular a partir do novo modelo político-administrativo implementado com os governos iniciados em 1987 no Ceará, que emblematicamente passaram a ser denominados de "Governo das Mudanças". O ambiente político propício – caracterizado pelo clima de insatisfação generalizada em face dos desmandos e conseqüências sociais e econômicas do regime militar em fase de superação com a Nova República e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte – representou, particularmente para o Ceará, uma oportunidade histórica de mudança de hegemonia política, embora restrita às elites dominantes. A oligarquia dos "coronéis", alinhada à ditadura, representava, segundo o discurso contra-hegemônico da jovem burguesia[3] que aspirava ao poder no Estado, atrasos de toda ordem: político, administrativo, econômico e social. O grupo dos jovens empresários, capitaneado pelo então candidato ao governo do Estado, Tasso Jereissati, apresentava-se como a alternativa da modernização, também de toda ordem, sendo que o lema maior compreendia a utilização de expressões de forte efeito "midiático" e psicossocial, como: redemocratização, participação, transparência nas ações governamentais, autonomia administrativa, desburocratização, racionalização, flexibilização, equilíbrio nas contas públicas, descentralização, produtividade, modernização tecnológica, crescimento econômico e desenvolvimento social. Os pontos considerados fortes no sentido de desencadear transformações se referiam à implementação de ajustes fiscal e financeiro e reorganização administrativa, na medida que trabalhariam com um novo paradigma de regulação da gestão pública, com vistas a empreender uma nova dinâmica na economia local.

Vale registrar que o contexto político-administrativo estadual contribuiu significativamente para a vitória eleitoral de Tasso Jereissati, uma vez que se instalara um conflito interno no domínio oligárquico coronelista a partir da "dissidência" do então governador Gonzaga Mota, candidato de consenso da aliança dos coronéis, ou precisamente do famoso acordo de Brasília, com o propósito de perpetuar o domínio no controle da máquina governamental desse grupo político[4]. Tal fato, aliado à desorganização administrativa, ao descontrole das contas públicas, à insatisfação dos funcionários públicos frente aos constantes atrasos nos seus pagamentos e ao

[3] Essa jovem burguesia, oriunda do Centro Industrial do Ceará (CIC), despontou no seio do empresariado local como alternativa à dominação política da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), que tradicionalmente dominava a categoria. Nesse sentido, a luta contra-hegemônica começou no seio da própria burguesia...

[4] Ressalte-se que o acordo de Brasília constituiu um pacto dos três coronéis, Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, sob o aval do Presidente General João Baptista Figueiredo, para a divisão eqüitativa dos cargos públicos e dos recursos de poder em geral, cabendo a cada um 33,3% dessa partilha. Assim, Virgílio seria o indicado para o Senado e escolheria o candidato a governador, que no caso foi Gonzaga Mota (então técnico do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e professor de economia da Universidade Federal do Ceará-UFC). Adauto Bezerra ficaria com a Vice-Governadoria e César Cals indicaria o candidato a Prefeito de Fortaleza. Estava selado o loteamento do poder majoritário no Ceará, bem como toda a cadeia hierárquica (primeiro, segundo e terceiro escalão da estrutura administrativa estadual). Parente (2000) sintetiza bem esse acordo, ao assinalar que: "Desse modo, a primeira eleição direta para governador teve, no Ceará, três candidatos e um acordo nitidamente patrimonialista".

descontentamento social, contribuiu para a derrota eleitoral do coronel Adauto Bezerra e à ascensão ao Poder Executivo estadual do grupo dos jovens empresários, inaugurando assim uma era de hegemonia política, então sob a égide dessa nova elite dominante[5].

O caráter modernizante empreendido pelo governo Tasso, guardadas as devidas proporções e práticas utilizadas, de certa maneira, retoma o ufanismo desenvolvimentista e reformista que havia constituído a principal estratégia das administrações estaduais durante a ditadura (exceção para o governo de Gonzaga Mota). Isso se verifica, em especial, com relação ao segundo mandato do governador Virgílio Távora, quando este procurou implementar e concluir várias diretrizes e metas do primeiro mandato, iniciado ainda no período democrático, antes do golpe militar e concluído durante esse regime (de 1963 a 1966).

A esse respeito e para atender aos propósitos desse trabalho, é importante assinalar brevemente aqui o contexto do início dos anos 1960, quando instituições de promoção do desenvolvimento regional, no caso o Banco do Nordeste do Brasil (criado em 1954) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE, em 1959), exerceram forte influência sobre os dirigentes e a classe empresarial de então. Surgia uma interpretação do atraso nordestino, que procurava desmistificar a seca como causa intransponível do fraco desempenho econômico e apostava na industrialização, conjugada à reestruturação da propriedade e da produção agrícolas, como opções capazes de imprimir um ritmo de desenvolvimento sustentável para a região[6].

Observe-se, também, que se vivia um ambiente nacional de euforia com respeito ao progresso econômico e a transformações no âmbito institucional e na estrutura produtiva com o modelo desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, consubstanciado no Plano de Metas (1954-59), o que certamente atraiu adeptos de segmentos influentes da classe dominante no plano regional. Virgílio Távora se alinhou a essa vertente e se constitui o responsável, no Ceará, pelo processo de edificação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento industrial do Estado. Nesse sentido, foi o primeiro a utilizar o planejamento como técnica gerencial ao criar o sistema estadual de planejamento e elaborar o primeiro plano de governo do Ceará, o Plano de Metas Governamentais (I PLAMEG). Este contemplava ações nos segmentos energético, viário e das telecomunicações, como ainda pretendia instalar um distrito industrial em Maracanaú, na Região

[5] A bem da verdade, o grupo político dos coronéis já vinha num processo de decadência, em razão do avanço da urbanização e dos meios de comunicação, dificultando cada vez mais perpetuar tradicionais práticas clientelistas. A abertura política, com a volta ao multipartidarismo e às eleições diretas, apenas revelou a "fragilidade" de sustentação desse grupo dominante, que subsistia graças à tutela ditatorial do regime militar.

[6] Ver principalmente as análises e propostas contidas nos documentos do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste-GTDN (FURTADO, 1997) e Operação Nordeste (FURTADO, 1959).

Metropolitana. No seu retorno ao governo, em 1979, teve como meta fundamental consolidar, no Ceará, o terceiro Pólo Industrial do Nordeste[7].

Vê-se, portanto, que o discurso e a prática com vistas a inserir o Ceará na "Modernidade" – entendida como mudança radical na estrutura produtiva em prol da industrialização como principal via para o desenvolvimento econômico sustentável, reduzindo assim a composição do Produto Interno Bruto (PIB) da estrita dependência da irregular e incipiente produção do setor primário da economia estadual – já começaram bem antes do advento de um grupo empresarial no comando do Estado, tendo à frente o governador Tasso Jereissati.

A diferença marcante do "Governo das Mudanças" residiu na forma de apropriação do Estado como instrumento de promoção das transformações pretendidas. A razão empresarial na condução da coisa pública era o pressuposto para imprimir racionalidade e agilidade no processo da gestão, como também parcimônia com relação ao erário, necessária para produzir superávits para financiar investimentos. Essa lógica certamente não condizia com a concepção até então em voga de "Estado desenvolvimentista", cuja função alocativa do Estado (como empregador e produtor de bens e serviços) tinha atingido proporções consideradas inadequadas e inaceitáveis frente a sua capacidade de manutenção dos gastos correntes e dos compromissos financeiros assumidos. Agora, uma mudança de concepção passaria necessariamente pela minimização de tal função – através do "enxugamento" da máquina administrativa e de privatizações de empresas, ou seja, da redução da intervenção direta do Estado na economia, segundo os preceitos neoliberais – e na maximização do Estado como promotor do desenvolvimento econômico. Para tanto, era necessário primeiramente imprimir reformas nos campos administrativo-financeiro a fim de abrir espaço para a função promotora referida há pouco.

A reforma administrativa do primeiro governo Tasso se pautou pela redução dos gastos de custeio e pela moralização e racionalização da gestão pública. A eliminação de despesas foi implementada por meio de um rigoroso controle no gerenciamento de pessoal, cujas medidas iniciais compreenderam o recadastramento do funcionalismo público e a anulação de nomeações, contratações, promoções e transferências realizadas nos últimos nove meses pela administração anterior, o que possibilitou o cancelamento de remunerações indevidas pela redução de contra cheques emitidos. Tal controle também afetou os servidores com aviltamento significativo do poder

[7] No primeiro mandato (1963-1966) destacam-se como principais realizações a solução para o problema de abastecimento energético no Ceará com a utilização da energia elétrica de Paulo Afonso, a intensificação do projeto do Distrito Industrial, a organização da Companhia de Telecomunicações do Estado e a inauguração da fábrica de asfalto do Mucuripe. No segundo mandato (1979-1982; II PLAMEG), visando a consolidar o III Pólo Industrial do Nordeste, procurou concluir o Distrito Industrial (através da atração de empresas do Sudeste, graças aos incentivos fiscais da Sudene, como os grupos Gerdau, Vicunha, Têxtil Machado, Artex e outros) e investir no abastecimento de água da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (com a construção do sistema Pacoti-Riachão), na eletrificação rural, na construção do Centro Administrativo, no estádio de futebol (conclusão do Castelão) e na construção de estradas ligando várias cidades. Também iniciou o processo de transformação do aeroporto Pinto Martins em aeroporto internacional (concluído no governo Tasso), concluiu as obras de porto do Mucuripe e criou a Companhia Docas do Ceará (PARENTE; GONDIM, 2000).

aquisitivo pela redução do salário real médio da categoria graças a uma política de reajustes atrelada à capacidade financeira do Estado e não à recomposição segundo os índices de inflação[8].

A obrigatoriedade do concurso para ingresso no setor público (conferida pela Constituição Federal de 1988) facilitou o processo de moralização implementado no Estado, que passou a adotá-lo para a contratação de pessoal, eliminando assim o empreguismo e as chances de prática do nepotismo. A reforma administrativa-financeira compreendeu ainda a eliminação e fusão de órgãos das administrações direta e indireta, a municipalização de vários serviços públicos – com transferências de patrimônio e despesas de custeio, como as de pessoal, para os municípios – e um acompanhamento estreito dos gastos das empresas estatais (fundações, autarquias, empresas públicas e de economias mistas)[9]. Teve início um programa de desestatização e de redução de direitos sociais que, por sua complexidade e pela resistência das partes consideradas prejudicadas, se estendeu por todos os governos das mudanças.

Através da transferência, para a iniciativa privada, de praticamente todas as empresas estatais, promoveu-se o "enxugamento" da estrutura administrativo-financeira e, paralelamente às medidas saneadoras salientadas, perseguiu-se o preceito fundamental do liberalismo econômico, qual seja, de redirecionamento do papel do Estado para a prestação de serviços públicos essenciais (saúde, educação, segurança e infra-estrutura), segundo a concepção de Estado mínimo. O ajuste fiscal no Ceará envolveu ainda o controle da dívida pública estadual por meio de várias negociações ao longo dos anos, compreendendo refinanciamentos e redução do estoque da dívida, com a amortização extraordinária, como também a reestruturação e modernização no sistema de arrecadação, com profunda reforma na Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ), com o objetivo de melhorar a performance do fisco estadual[10].

As medidas institucionais ora analisadas retratam a dimensão transformadora no trato do setor público no Ceará, contribuindo de forma significativa para a racionalização e a modernização administrativas e para uma certa recuperação da imagem dos órgãos prestadores de serviços públicos junto à sociedade. O caráter autoritário, porém, ideologicamente condicionado pelos valores e preceitos liberais, não possibilitou uma mudança do Estado que realmente conferisse avanços significativos nos direitos de cidadania. De forma convencional, em grande medida, seguiu-se a agenda preconizada no plano nacional que, por sua vez, atendia aos interesses neoliberais de ajustamento do setor público da periferia capitalista, recomendado pelas instâncias supranacionais, notadamente o Banco Mundial e o FMI.

---

[8] O volume de contra cheques excluídos alcançou cerca de 28 mil, do final de 1986 para o primeiro trimestre de 1987, por conta da supressão de funcionários contratados ilegalmente e da eliminação de contratos e de exclusão de servidores "fantasmas". O salário médio dos funcionários públicos decresceu 13%, de 1987 a 1991 (GONDIM; BONFIM, 2000).

[9] Nesse sentido, em 1986, elaborou-se um minucioso estudo das despesas com a administração indireta estadual (SOUSA, 1987).

[10] Para o conhecimento detalhado da reforma empreendida na SEFAZ e na estrutura de arrecadação tributária, ver Bonfim (2000).

O receituário já é bastante conhecido, obedecendo à máxima relativa à redução do tamanho do Estado e a geração de superávits primários, com o propósito de abrir espaço para o mercado como agente autônomo no processo de acumulação do capital. Por isso as reformas visaram a minimizar despesas e a maximizar receitas: fundindo e extinguindo órgãos, demitindo pessoal e achatando salários, suprimindo direitos e encargos sociais[11], minando o movimento sindical, municipalizando e terceirizando serviços, alienando o patrimônio público, reescalonando dívidas, aumentando a carga tributária e reestruturando e modernizando o sistema de arrecadação. Enfim, a despeito de poupar para investir na promoção do desenvolvimento, o que se verificou foi um êxito relativo no crescimento econômico do Estado sem mudanças significativas na estrutura social, a qual continua perpetuando elevados índices de pobreza e desigualdade.

2. EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO CEARÁ

2.1. Evolução Econômica e Comportamento das Finanças do Estado

O Estado do Ceará há muito apresenta um desempenho econômico bastante satisfatório, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) que superam as do Nordeste e as do Brasil, desde bem antes do Governo das Mudanças. De fato, segundo dados publicados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) relativos aos agregados econômicos regionais a partir de 1970, verifica-se que, desse ano a 1998, portanto, praticamente durante trinta anos, o Ceará cresceu mais rapidamente do que o conjunto dos estados nordestinos e o País, respectivamente, melhorando sua performance em termos *per capita* e em participação regional (SUDENE, 1999)[12] (Tabela 1).

Tabela 1 - Taxas médias anuais de crescimento do PIB e do PIB *per capita* para o Brasil, Nordeste e Ceará, no período de 1970 – 1998

Em percentual (%)

DISCRIMINAÇÃO	PERÍODOS			
	1970-1980	1980-1990	1990-1998	1970-1998
PIB				
Brasil	8,6	1,6	2,7	4,4
Nordeste	8,7	3,3	3,0	5,1
Ceará	10,8	4,7	4,6	6,8
PIB *PER CAPITA*				
Brasil	6,0	-0,4	1,1	2,3
Nordeste	6,5	1,3	1,7	3,2
Ceará	8,8	2,9	3,0	5,0

Fonte: SUDENE (1999); Lima (2002).

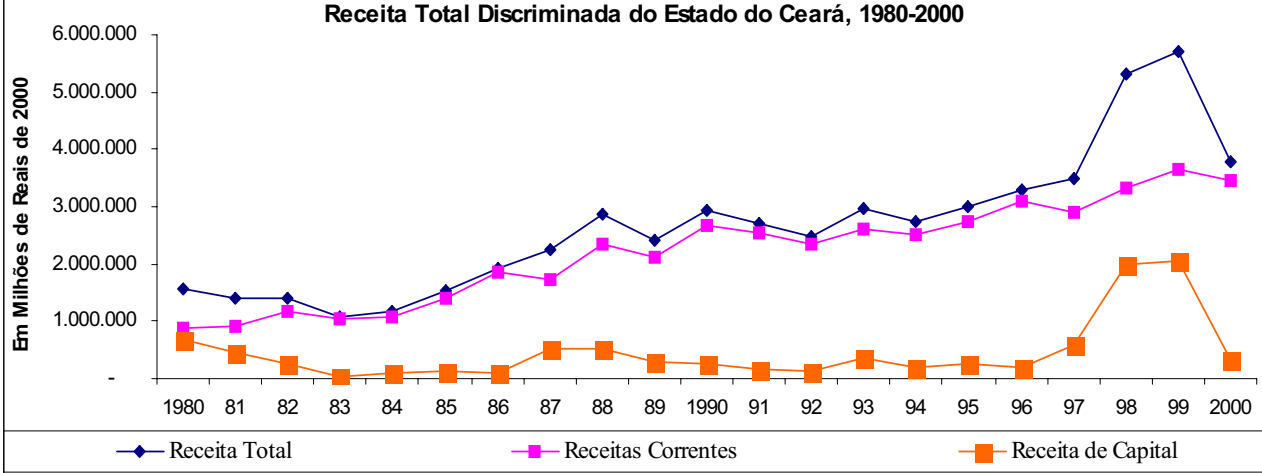
[11] Com relação à precariedade da força de trabalho, conseqüente da política de pessoal adotada, verificou-se a utilização de mão-de-obra sem vínculo empregatício: trabalhadores temporários, consultoria externa, estagiários (a baixo custo, dada a qualificação elevada, já que se constituem de universitários) e mesmo de trabalho "voluntário", conseguido através de promessas de futura contratação. Isso tudo contribuiu para reduzir as despesas com salários diretos e encargos trabalhistas e aumentar os gastos com serviços de terceiros, como se poderá constatar mais adiante.

[12] Ver também Ceará (2001a) e Banco Mundial (2003).

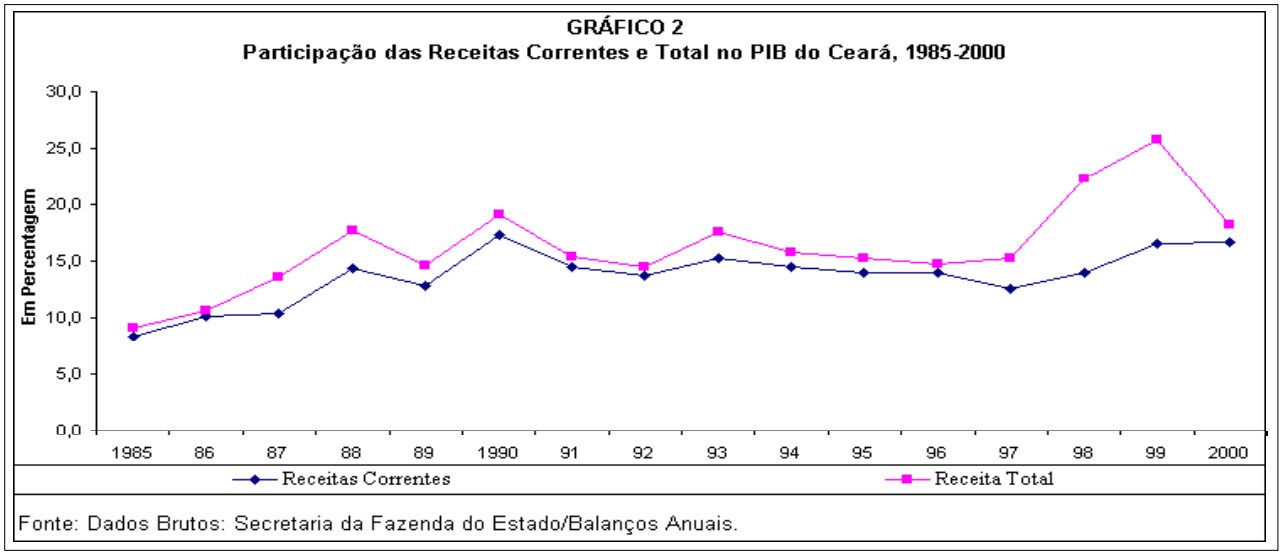
Essa tendência reflete, por um lado, a política adotada pelos órgãos de desenvolvimento regional, em particular a SUDENE, de redução das disparidades inter-regionais pela concessão de incentivos fiscais (artigos 34/18 e posteriormente o Fundo de Investimento do Nordeste-FINOR) para a atração de empreendimentos produtivos para a Região. A instalação de indústrias, principalmente do Sudeste, contribuiu para promover uma certa desconcentração das atividades produtivas no Brasil (GUIMARÃES NETO; GALINDO, 1992) e para conferir ao Nordeste crescimentos mais acentuados do que o País como um todo. Por outro lado, o esforço empreendido pela classe empresarial e pelos governantes cearenses no sentido de edificar uma infra-estrutura econômica necessária para o aproveitamento da vocação local, intensificando investimentos e atraindo capitais, bem como uma arrojada estratégia de concessão fiscal colocada à disposição dos empreendedores, explicam, em grande medida, o êxito relativo da economia do Ceará frente aos outros estados nordestinos durante o período focalizado.

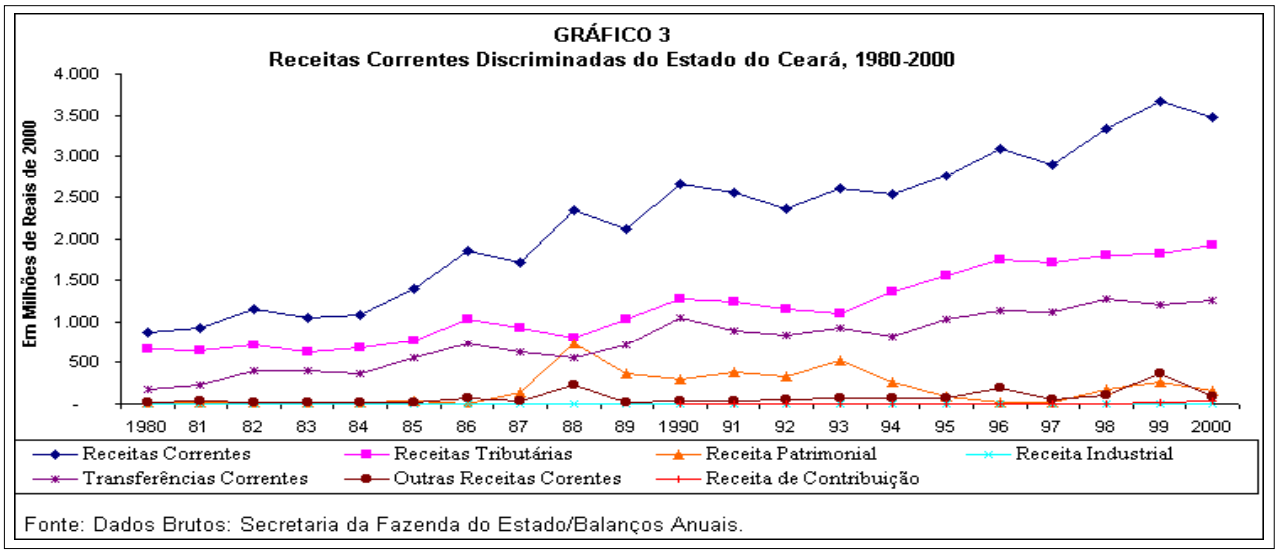
A análise das finanças do Estado permite constatar que as elevadas taxas médias anuais de crescimento das últimas três décadas do século passado se traduziram em incrementos substanciais na arrecadação tributária, em especial, do principal imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)[13]. A preços de 2000, a receita tributária praticamente triplicou, passando de R$ 661 milhões, em 1980, para R$ 1.923 milhões, em 2000, contribuindo para originar uma tendência crescente, em termos reais, das receitas, com destaque para as correntes (Gráfico 1). É importante observar que estas últimas acompanharam o ritmo de evolução do Produto Interno Bruto (PIB) estadual, como bem evidencia o predomínio do comportamento estacionário da razão entre tais receitas e os PIBs anuais (Gráfico 2).

GRÁFICO 1
Receita Total Discriminada do Estado do Ceará, 1980-2000



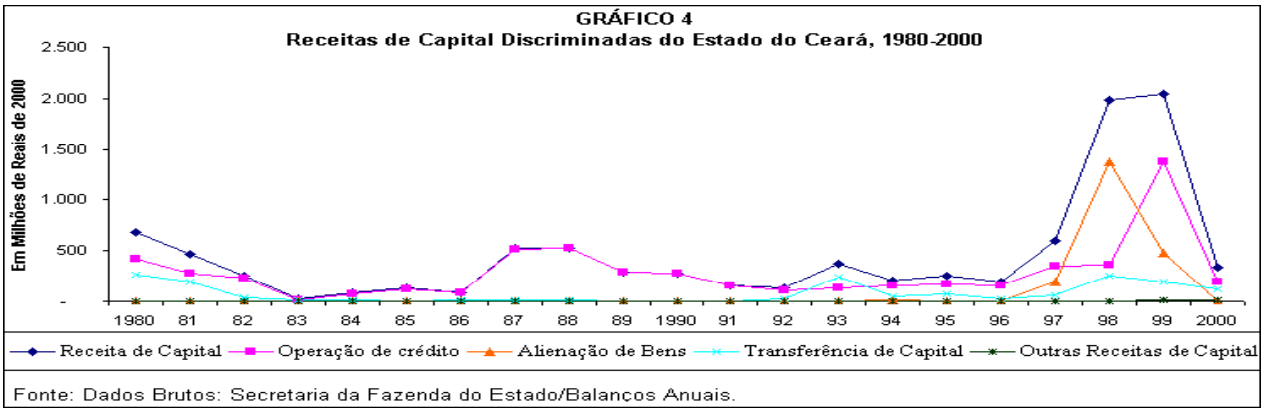
[13] Tal êxito pode ser creditado também ao esforço de modernização da máquina fazendária do Estado que aprimorou a fiscalização e a arrecadação (visando a reduzir a evasão e a sonegação), intensificou a recuperação de créditos tributários mediante o cumprimento da legislação e desburocratizou as ações fazendárias. Verifica-se que a participação do ICMS estadual respectivamente ao do Brasil e ao do Nordeste vem crescendo sistematicamente, pois em 1991 representava cerca de 1,9% e 15%, passando para 2,4% e 18,1%, em 2000. Vale registrar que o Fundo de Participação dos Estados (FPE) , que constitui uma transferência constitucional, é a segunda maior fonte de receita do estado e apresentou trajetória de crescimento semelhante ao do ICMS, nos anos noventa (CEARÁ, 2001b).





A determinação governamental de produzir excedentes e aplicá-los no mercado financeiro explica a importância que assumiram as receitas patrimoniais no período 1987 a 1994, as quais perderam relevância com a derrocada da inflação a partir do Plano Real (Gráfico 3). As aplicações financeiras dos recursos oriundos das privatizações, entretanto, contribuíram para o incremento dessas receitas (juros e títulos de renda auferidos) no triênio 1998 a 2000 (CEARÁ, 2001b).

No mesmo sentido, ou seja, visando reduzir os encargos das dívidas sobre as finanças do Estado para sobrar recurso para investimento, logo no início da primeira gestão Tasso (1987-88) houve forte injeção de recursos do Tesouro Nacional, elevando as Operações de Crédito (Gráfico 4). Graças ao saneamento financeiro implementado, estas continuaram com uma participação importante nas receitas de capital em razão do restabelecimento de linhas de financiamento, em especial com instituições internacionais (VASCONCELOS, 2000).

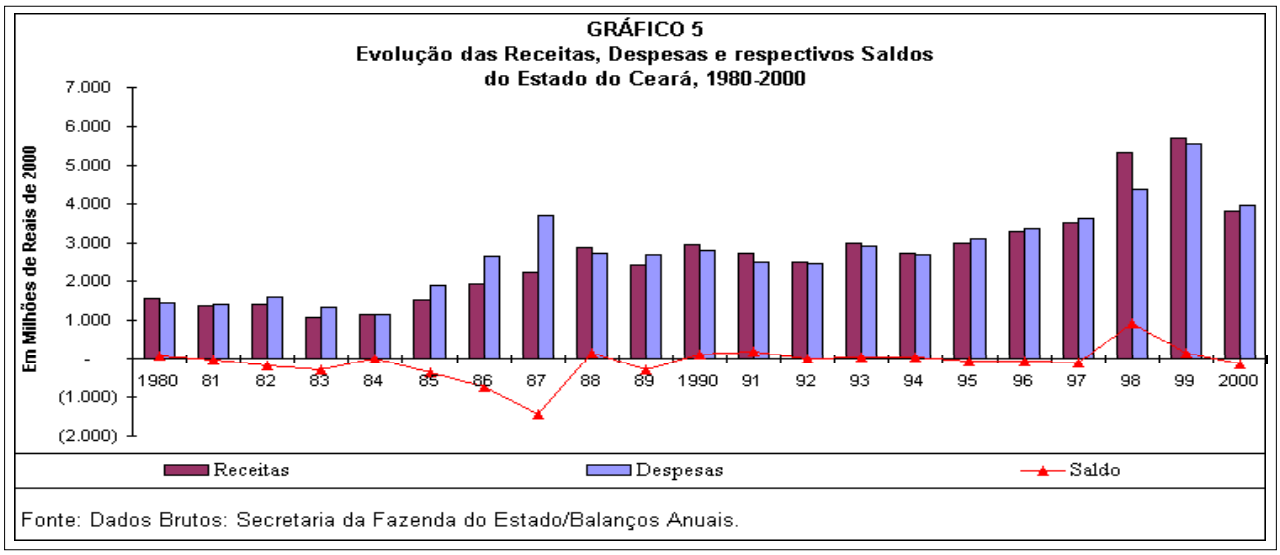


Vale registrar que, após 1987, renegociações da dívida pública do Ceará foram realizadas durante os Governos das Mudanças, amparadas pelas Leis nº 7.976/89, 8.727/93 e 9.496/97 (CEARÁ, 2001a). O conseqüente aumento significativo de receitas de capital a título das operações de crédito, assim como de alienação do patrimônio público (ações, títulos, bens móveis, imóveis etc.) se destinava a cobrir as despesas de capital, em geral, para atenuar desequilíbrios orçamentários e também para realizar investimentos. Em efeito, observa-se, especialmente no triênio 1997-1999 (Gráfico 4), forte incremento das receitas salientadas, cujos recursos convergiram para cobrir despesas com transferências de capital, em especial intragovernamentais, como também amortizações expressivas da dívida pública, notadamente a interna, em 1999. Verificaram-se ainda montantes significativos de despesas com investimentos públicos durante o triênio referido e também em 2000, conforme veremos mais adiante.

2.2. Esforço para Equilibrar as Finanças e Gerar Poupança

As transformações analisadas nos tópicos anteriores relativas às mudanças políticas, institucionais e econômicas, verificadas principalmente nos contextos nacional e estadual ao longo dos anos 1980/90, guardam estreita relação com o desempenho das finanças do Estado. As relações de causa-efeito são evidentes. Objetivamente, dois aspectos são de grande relevância como conseqüência de novos paradigmas no trato da questão do Estado, no Ceará e no âmbito do governo federal, ocorridos quase simultaneamente e aparentemente opostos. Um aspecto diz respeito a uma significativa transformação do papel do Estado, no Ceará, com reformas nitidamente liberalizantes implementadas pelo Governo das Mudanças, a partir de 1987. O outro se vincula ao processo de redemocratização do País e à promulgação da Constituição Federal de 1988, cunhada de “cidadã” justamente por reafirmar a intervenção do Estado na promoção da cidadania, com avanços consideráveis nos direitos sociais.

Esses dois aspectos contribuíram de forma relevante para o saneamento das contas do Estado, cujo fato mais representativo encontra-se na maior vigência de superávits originados nos Governos das Mudanças, comparativamente ao período anterior (Gráfico 5).



Isso ocorreu nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988 e logo após o ajuste fiscal-financeiro do primeiro governo Tasso (1987-90)[14]. Foram praticamente seis anos, de 1988 a 1994 (exceto 1989), em que as receitas estaduais superaram as despesas, cobrindo, inclusive, todo o governo Ciro Gomes (1991-94). A partir daí se tem três anos de déficits, 1995-97 (cobrindo quase todo o segundo governo Tasso, 1995-98) que, sintomaticamente, compreendem o período de maior rigor na implementação do Plano Real. Já nos anos de 1998 e 1999, voltou a haver superávits e, em 2000, novamente déficit.

As explicações para os superávits gerados no primeiro período indicado (1988-94) encontram-se, por um lado, no comportamento das contas públicas num contexto inflacionário (que será analisado mais adiante), como também na determinação do governo estadual então instalado de originar poupança pública com vistas a viabilizar investimentos, principalmente em infra-estrutura, com o propósito de promover o crescimento econômico sustentável. Como se viu, procurou-se aumentar as receitas e, notadamente, contrair as despesas, graças às reformas administrativa e financeira adotadas, cujos ajustes penalizaram, sobremaneira, o funcionalismo público, com demissões e perdas salariais. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 – para aliviar estados e municípios do longo período de centralização e concentração de recursos no governo central, imposto pela reforma tributária de 1966-67 (durante a ditadura) – implementou nova reforma, com vistas a descentralizar as finanças públicas, dando maior autonomia financeira e fiscal às outras

[14] Observe-se que no período anterior apenas 1980 e 1984 apresentaram superávits fiscais.

esferas administrativas. Houve, então, um aporte importante de recursos para estados e municípios, desafogando-os, mesmo que parcialmente, com relação aos seus encargos.

Observe-se que a receita estadual apresentou recuperação já a partir de 1984, após a forte recessão do início da década de 1980, em particular em 1981 e 1983, passando a crescer continuamente até 1988, ano em que ocorre incremento significativo (Gráfico 5)[15]. Pelo lado das despesas, o corte imediato de gastos se reflete já em 1988, principalmente os de custeio, em especial com a anulação das contratações feitas no último ano do governo anterior e a supressão da folha salarial de funcionários "fantasmas" e, notadamente, a redução dos encargos da dívida interna, pelo menos até 1997.

Os três anos de déficits, 1995-97, que se seguem à implementação do Plano Real, revelam os efeitos sobre as finanças públicas causados pelo rápido e significativo controle do processo inflacionário (CEARÁ, 2000; GONDIM FILHO, 2000). A redução drástica da inflação eliminou uma série de artifícios praticados há vários anos pelos agentes econômicos, financeiros e governamentais com vistas a conviver com elevados índices inflacionários. A adaptação a uma nova fase eliminou a possibilidade de aplicações financeiras que os governos realizavam, como modo de multiplicar suas receitas de forma expressiva, ao mesmo tempo em que "congelavam" seus compromissos, ou seja, as despesas (desindexadas), driblando assim os efeitos negativos da inflação nas finanças dos estados[16]. Uma prática corriqueira era o pagamento de praticamente toda a folha salarial do funcionalismo apenas com o rendimento financeiro de alguns dias de aplicação do montante devido. Atrasava-se o pagamento dos salários para serem cobertos, totalmente ou em parte, com a receita financeira das aplicações.

A rigor, o comportamento dos dois anos subseqüentes confirmaria a manutenção dos déficits nas contas do Estado, não fossem as elevadas receitas dos anos de 1998 e 1999, graças a um aumento das de capital que, em geral, representam receitas não decorrentes de maior dinamismo da economia[17]. Em efeito, nesses anos, verificaram-se grandes captações com a alienação de bens públicos, ou seja, privatizações, como a da Companhia de Eletricidade do Ceará (COELCE), em 1998[18], como também com operações de crédito, em especial para compensar desequilíbrios no orçamento do Estado, causados pelos "rombos", como o do Banco do Estado do Ceará (BEC), de quase um milhão de reais, em 1999. Observe-se que o déficit verificado em 2000, quando as receitas de capital retornaram ao patamar predominante dos anos 1990 (1990 a 1997), corroboram a

[15] Note-se, todavia, que as despesas também cresceram significativamente, nesse período, a montantes superiores aos das receitas, razão pela qual essa fase apresenta forte déficit nas contas do Estado.
[16] Segundo análise da SEFAZ (CEARÁ, 2000): "De fato o que ocorreu independentemente de maior ou menor austeridade fiscal, foi que os estados vinham equilibrando suas finanças no período de inflação com a aplicação financeira das receitas e postergação de despesas, que não eram indexadas. Com a queda abrupta nos níveis de inflação impetrado pelo Plano Real, as despesas não mais se desvalorizaram."
[17] Ver ainda Gondim Filho (2000) e Ferreira (2002).
[18] Registre-se que a aplicação financeira dos recursos dessa privatização explica o incremento substancial das receitas patrimoniais em 1999, da ordem de 45%, em termos reais, comparativamente a 1998 (CEARÁ, 1999).

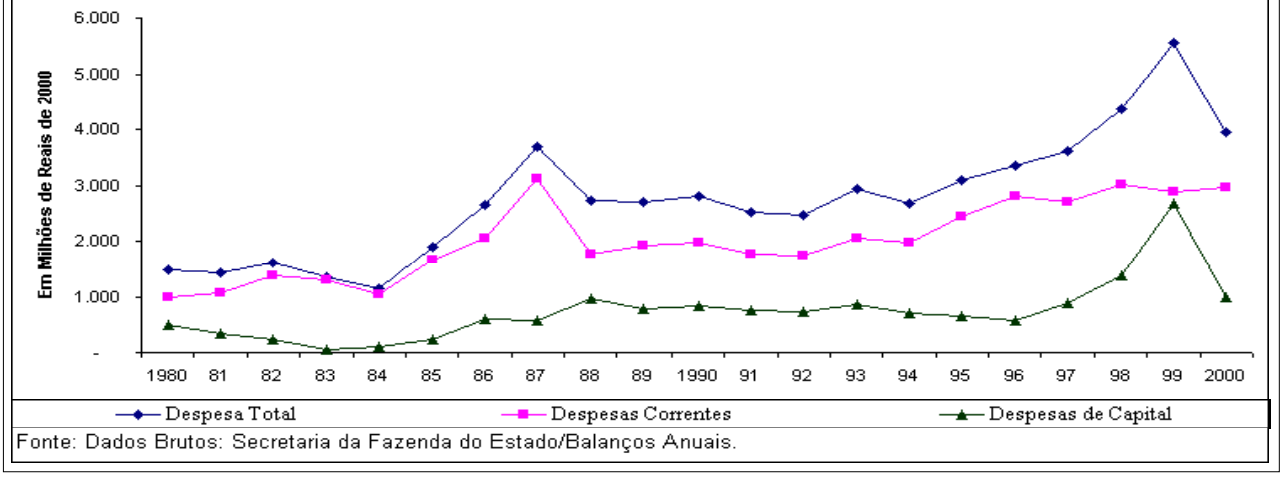
assertiva feita anteriormente da dificuldade dos governos estaduais de manutenção de superávits globais em um ambiente sem inflação, ou seja, com estabilidade monetária.

De fato, fatores que continuam a exercer pressão pelo lado das despesas[19] chegam a superar as receitas estaduais, mesmo frente a incrementos por conta de transferências institucionais (como o Fundo de Participação dos Estados – FPE) e medidas adotadas com vistas a promover uma maior arrecadação de recursos próprios, via sistema tributário.

Certamente, no que pese ao ajuste dos gastos implementados no primeiro governo Tasso, quando se observou uma queda drástica em relação a 1987[20], as despesas totais, partindo de um nível, em 1988, próximo ao de 1986, apresentam tendência de crescimento, embora registrando flutuações anuais (Gráfico 6).

Sobre o PIB, o comportamento, tanto para as receitas quanto para as despesas, apresenta-se ascendente de 1985 até cerca de 1988 (com as despesas superando as receitas em proporção do PIB), depois se mostra praticamente estável ao longo do período 1989 a 1997, voltando a ascender, em 1998 e 1999 e a recuar, em 2000 (Gráfico 7). Isso demonstra que embora ocorra evolução crescente de receitas e despesas (em valores constantes de 2000), em comparação à dinâmica econômica ocorre uma certa estabilidade, exatamente durante praticamente uma década (ou seja, nove anos, de 1989 a 1997, em que receitas e despesas apresentam a mesma proporção média, 15,8% do PIB estadual), corroborando o esforço empreendido em manter sob monitoramento a evolução dessas duas variáveis.

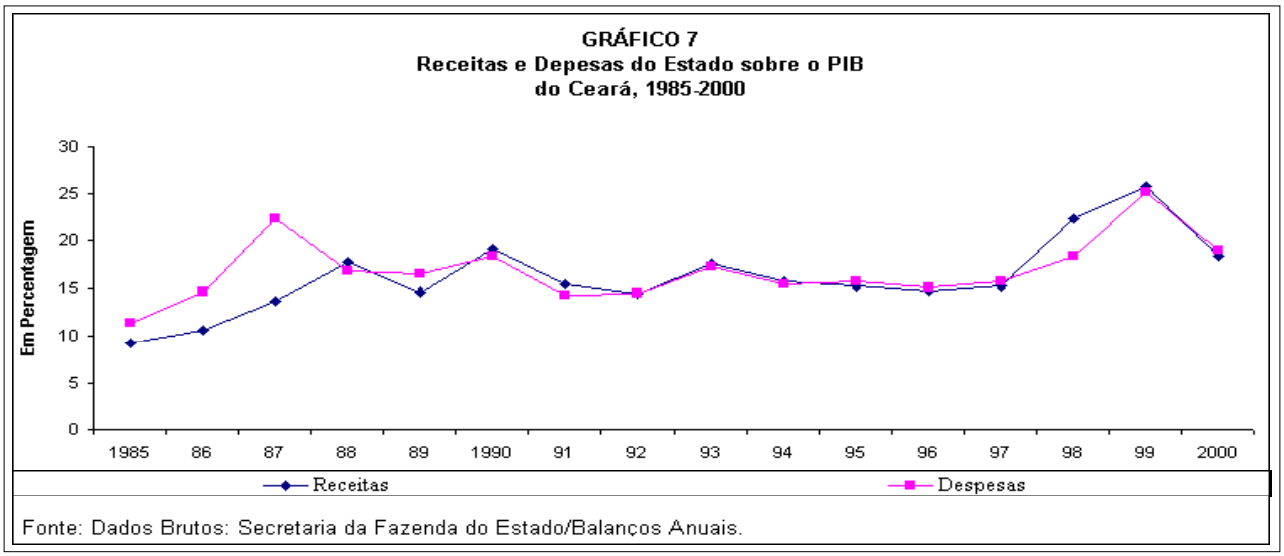
GRÁFICO 6
Despesa Total Discriminada do Estado do Ceará, 1980-2000



Fonte: Dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Estado/Balanços Anuais.

[19] Destaque-se a vulnerabilidade à elevação de gastos em períodos eleitorais e mecanismos automáticos de evolução de encargos com pessoal (promoções, vantagens, benefícios etc.), como ainda outras despesas com o custeio da administração pública e particularmente despesas de capital, com destaque para amortizações da dívida pública, interna e externa.

[20] Pode-se considerar esse ano como "atípico", uma vez que sucede a um ano eleitoral durante um governo (Gonzaga Mota, 1983 a 1986), marcado pelo descontrole das contas públicas e pelo "descaso" administrativo, com exacerbação do clientelismo político, até mesmo como estratégia de viabilidade do candidato Tasso Jereissati ao governo do Estado. Note-se que os maiores déficits públicos ocorreram na administração Gonzaga Mota e no primeiro ano do governo Tasso, 1987 (Gráficos 5 e 8) e que isso se torna mais grave ao se considerar que os déficits dos anos de 1980/ 83 podem ser debitados, em grande medida, à forte recessão desse período, afetando às receitas, enquanto nos anos seguintes observou-se recuperação do PIB estadual, inclusive sob efeito do êxito momentâneo do Plano Cruzado, em 1986.



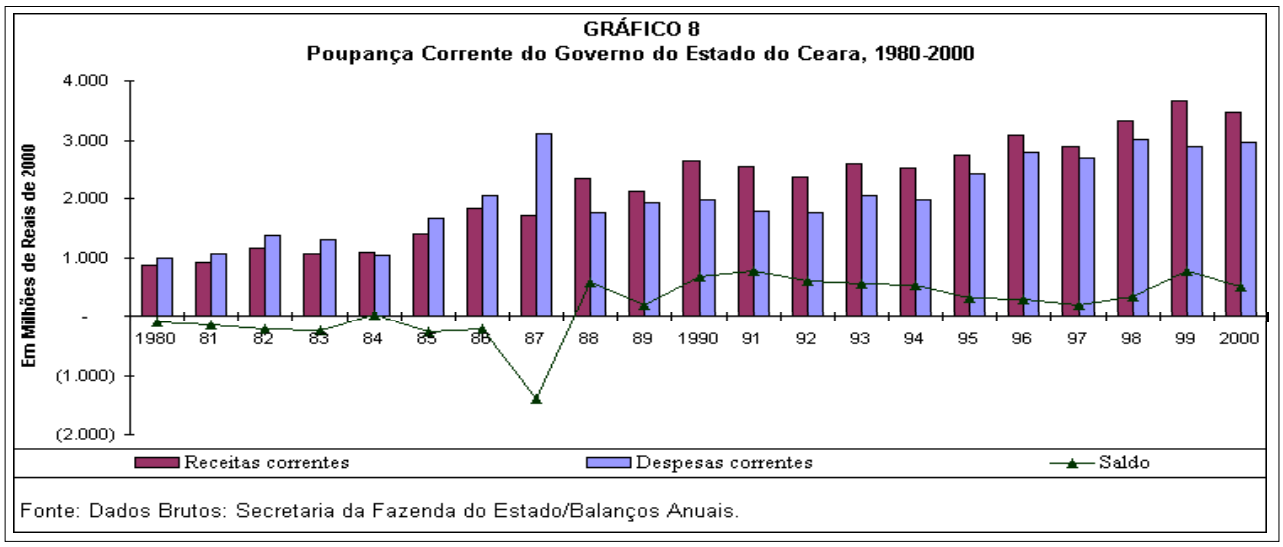
Essa análise, porém, fica incompleta se não se atentar para um indicar mais relevante do que o cômputo entre receitas e despesas totais para representar o esforço com vistas ao ajustamento das contas públicas. No caso, a comparação entre as receitas correntes e as despesas correntes permite apreender medidas administrativa, fiscal e financeira, objetivando minimizar gastos e maximizar receitas. Nesse sentido, observa-se aqui uma diferença bem evidente com relação aos resultados anteriores, uma vez que foram atingidos superávits correntes para todo o período de 1988 a 2000 (Gráfico 8). Em outros termos, gerou-se poupança corrente, retratando, por um lado, o rigor imposto no controle das despesas correntes e, por outro, o êxito obtido no incremento da arrecadação, elevando assim a capacidade do governo na utilização de recursos próprios para os mais diversos fins. De fato, note-se que, contrariamente ao comportamento retromencionado, as despesas de capital sempre superaram as receitas de capital, com exceção do início da década de 1980 e o ano de 1998, o qual apresentou superávit em virtude da entrada significativa de recursos com as privatizações, como enfatizado anteriormente (Gráfico 9).

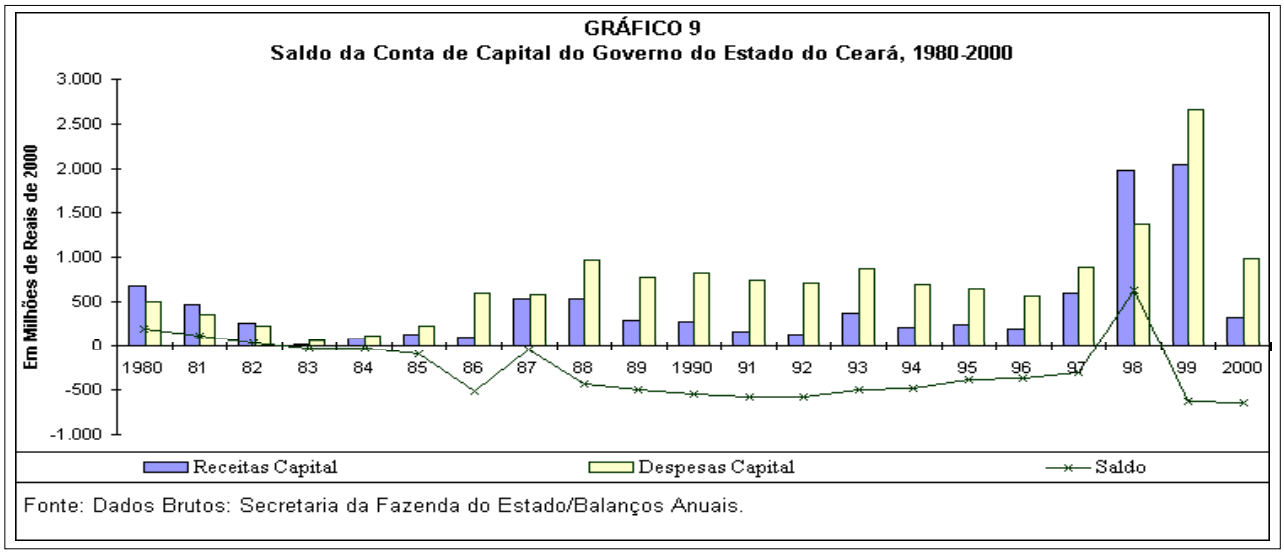
É importante assinalar a compressão imposta aos gastos com pessoal como uma das medidas centrais do ajuste estrutural do Governo das Mudanças[21]. O gráfico 10 mostra a redução significativa em termos de carga dessas despesas sobre as Receitas Correntes Líquidas (RCL)[22],

[21] De fato, logo no primeiro governo Tasso, em parte isso reflete a redução do quantitativo de servidores ativos do Estado, que passou de 120.128, no final de 1986, para 106.828 (CEARÁ, 2001a).

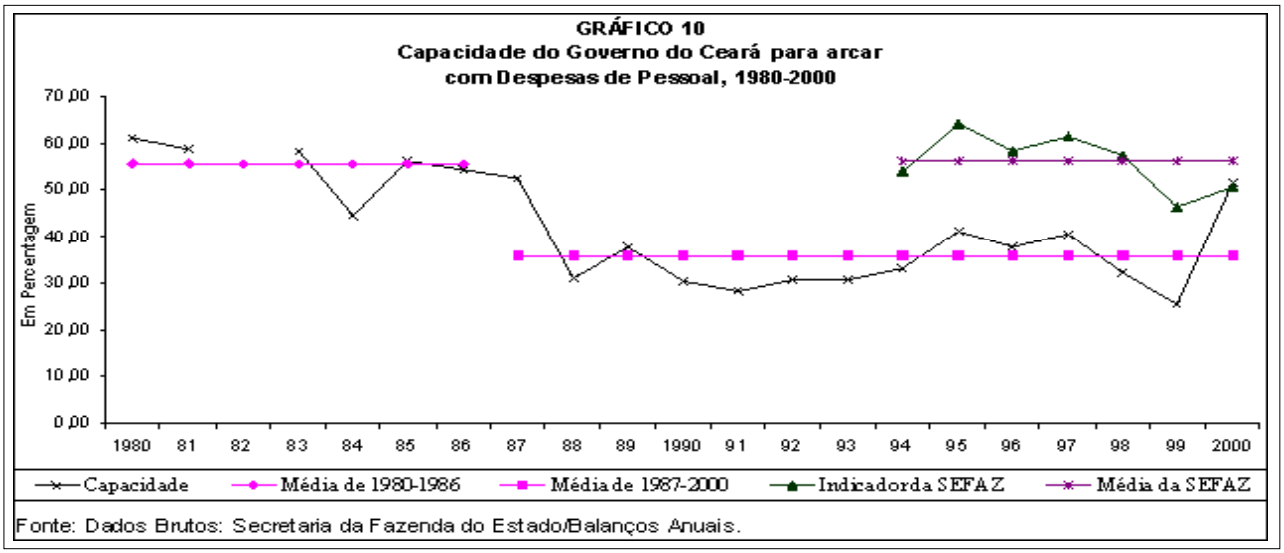
[22] A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal, estabelecendo em seu art. 19º, inciso II, que a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos e inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Por essa Lei, sucedânea da Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995), tal despesa não poderá, em cada exercício financeiro, exceder a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, que correspondem à diferença entre a receita corrente e as transferências constitucionais a municípios, as contribuições para a previdência dos servidores e o saldo entre as transferências e os retornos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) (CEARÁ, 2001a, 2002).

evidenciando o aumento da capacidade do governo em administrar tais gastos[23]. Vale registrar, que a rigor as Leis Camata e de Responsabilidade Fiscal praticamente foram observadas no Ceará, pois, segundo nos cálculos, desta pesquisa para as duas décadas em estudo, somente em dois anos (1980 e 1981), os gastos com pessoal excederam as respectivas RCLs, ou melhor, mesmo antes de esse teto ser definido (em 1995), praticamente ele jamais fora ultrapassado, o que significava um certo exagero em imputar à folha salarial o papel de "vilão" das contas públicas.





[23] Para possibilitar a comparação ao longo das duas décadas em estudo e remarcar o controle dos gastos com pessoal a partir dos "governos das mudanças", o gráfico 10 contempla o indicador despesas com pessoal sobre a RCL para todo o período, calculado para esta pesquisa, como também o divulgado pelo governo para o período 1994-2000 (esse último calcula a RCL como especificado na nota anterior). Já para preservar a homogeneidade do indicador para efeito de comparação para todo o período 1980-2000 e com outros trabalhos (BONFIM, 2000; VASCONCELOS, 2000), no indicador deste relatório o cálculo da RCL corresponde à receita corrente menos as transferências a município, não excluindo, portanto, os recursos do FUNDEF, já que esse fundo só passou a existir a partir de 1998.



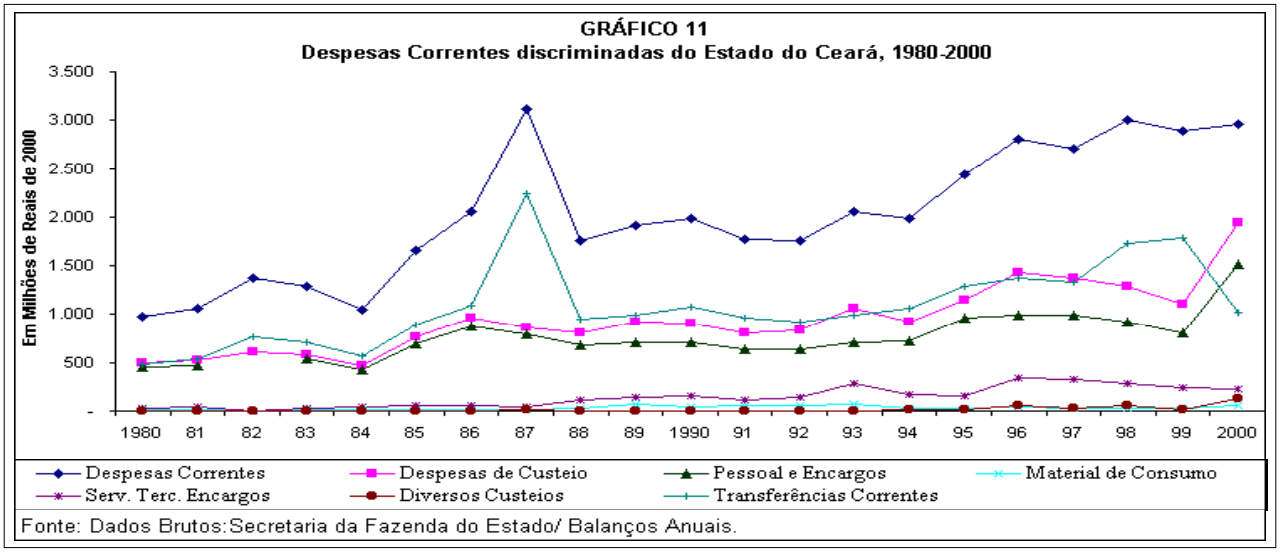
A comparação das médias entre os dois subperíodos do Gráfico 10 (que passa de 56% para 36% da RCL) significa uma redução de 36% (em média), no comprometimento das RCLs com pessoal, ou, em outros termos, um aumento equivalente na capacidade de pagamento. Registre-se o fato de que, em 1999, atingiu-se a mais baixa proporção (33%) e em 2000 um aumento significativo, porém artificial, pois reflete o cômputo, a partir desse ano, da rubrica "transferências à pessoas" no item de despesas com "pessoal e encargos"[24]. Como esclarecimento, observe-se que, embora essas relações mostrem maior controle com a administração das contas com pessoal, isso não significa que ao longo do tempo não esteja ocorrendo crescimento real dos gastos com o funcionalismo público[25]. Em efeito, tais despesas passaram de R$ 454 milhões, em 1980, para R$ 812 milhões, em 1999, quase dobrando em relação àquele ano (Gráficos 11 e 12). Ademais, considerando o indicador do governo, verifica-se que a partir de 1994 há elevado comprometimento das receitas para pagamento com pessoal, superando o limite de 60% das receitas correntes líquidas (em 1995 e 1997) e apresentando uma média anual de cerca de 56%, portanto, semelhante ao período anterior aos "Governos das Mudanças" (1980-86).

Outro fato relevante com relação a pessoal diz respeito aos recursos de serviços de terceiros adotado pelo estado como parte da estratégia de racionalização de gastos. A terceirização, como receituário neoliberal, foi praticamente generalizada no setor privado e se tornou também

[24] Em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2000 as despesas com "transferências à pessoas" (incluídos gastos com terceirização: agentes de saúde, cooperativas médicas, ações de prevenção de dengue e professores universitários temporários), como também "Locação de Mão-de-Obra", "Serviços de Terceiros Pessoa Física" da Assembléia Legislativa e da Secretaria de Saúde-SESA, passaram a ser computadas na rubrica de despesas com pessoal e encargos (CEARÁ, 2000, p. 37).

[25] A partir de 1995 houve um aumento significativo com dispêndio de pessoal em virtude de reajuste salarial da ordem de 155% e da implantação de um Plano de Cargos e Carreiras do funcionalismo estadual, em 1994, como ainda majoração dos cargos comissionados de cerca de 110% (CEARÁ, 2001a).

prática comum no setor público, comprometendo muitas vezes a qualidade dos serviços ofertados à coletividade.

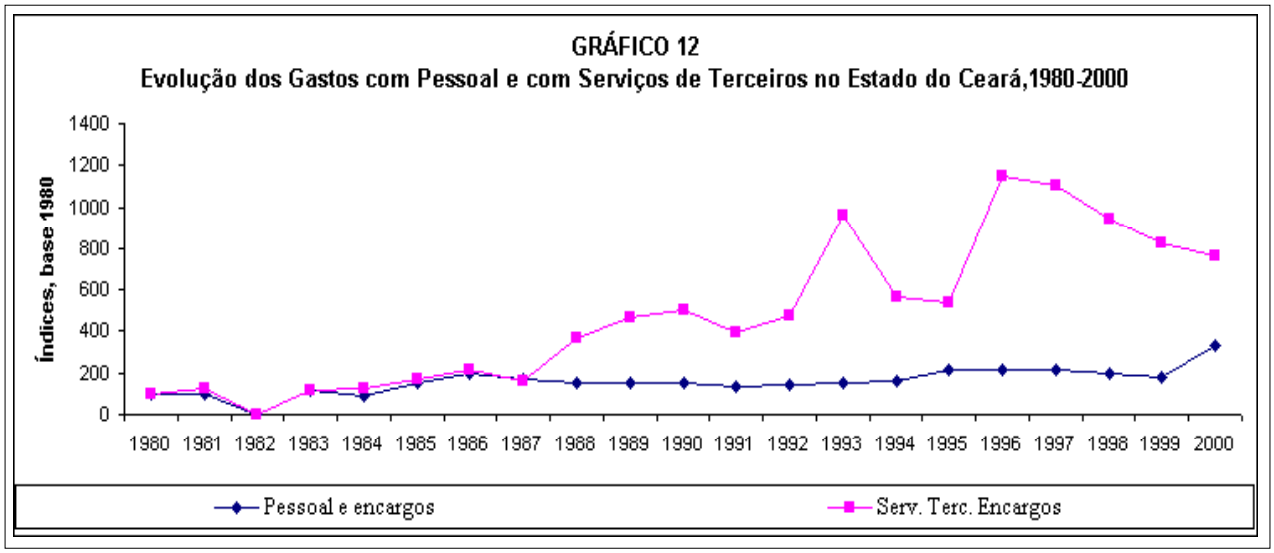


Registre-se que, no início da década de 1980, despendia-se muito pouco com serviços de terceiros, cerca de R$ 30 milhões em 1980, chegando a alcançar R$ 342 milhões em 1996 (portanto, mais de dez vezes aquele montante), reduzindo-se para R$ 227 milhões em 2000 (Gráfico 11). Em termos de índices, com base em 1980, nota-se que essa rubrica, ao longo do período em análise, cresceu mais do que as despesas com pessoal (Gráfico 12)[26].

Por fim, vale analisar a capacidade do governo em realizar investimentos, considerando a racionalização imposta nas contas públicas e a pressão das dívidas sobre o erário. Com relação ao endividamento público do Estado, vale salientar que constituiu uma das preocupações básicas do Governo das Mudanças, que, por intermédio de vários acordos com o governo federal, como já referido, conseguiu renegociar a dívida, reduzindo seus encargos e elastecendo prazos de amortização.

Embora em termos de composição e prazo a dívida se apresente "administrável", considerando que praticamente se resume à dívida contratual – já que a mobiliária foi federalizada em 1997, ao amparo da Lei 9.496 – com prazo médio de 16 anos e custo médio de 6,35% ao ano (CEARÁ, 2001a), os encargos e principalmente as amortizações, a partir de 1995, da renegociação de 1989, têm comprometido crescentemente a receita orçamentária.

[26] Um fato inelutável da adoção dos preceitos neoliberais na administração estadual, com o advento do grupo dos novos empresários ao poder, se pode observar no aumento expressivo dos gastos com serviços de terceiros em 1988, que mais do que dobrou em relação 1987 (passou de R$ 48 milhões para R$ 108 milhões) e permaneceu em ascensão, enquanto reduziam-se os dispêndios com os servidores públicos.



A relação Dívida/Receita Líquida Real passou de 0,93, em 1997, para 1,93, em 2000, que, segundo análise do governo, ainda obedece o limite aceitável de comprometimento da receita corrente líquida, pois se mantém inferior a 2, o que pressupõe "uma dívida pública bem dimensionada" (CEARÁ, 2002). É preocupante, todavia, o incremento substancial das dívidas internas e externa, uma vez que a primeira cresceu mais de dois terços entre 1998-2000 (66,6%) – empréstimo para a federalização do Banco do Estado do Ceará, em consonância com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Estadual na Atividade Bancária – e a segunda praticamente duplicou no referido período. O mais grave consiste no elevado estoque da dívida (somatório das dívidas interna e externa e garantias) e na drenagem de recursos para pagamento de juros e amortizações[27].

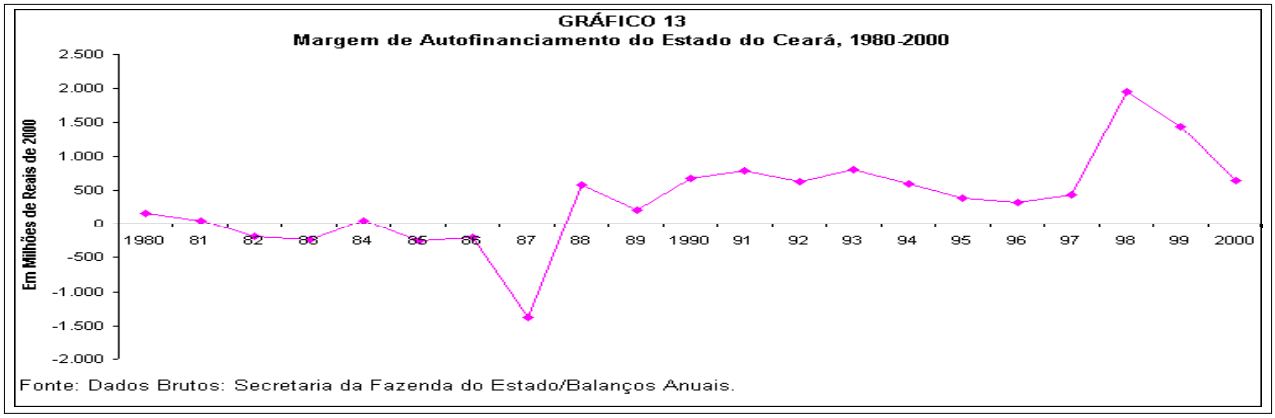
Deste fato, em débito do elevado esforço do governo para gerar poupança, ou seja, canalizar recursos próprios para investimentos, como mostra a mudança, de negativa para positiva, na margem de autofinanciamento[28] do Estado (Gráfico 13), a partir de 1988, essa participação (de tributos estaduais e de transferências da União-FPE) não é expressiva, considerando que foi de apenas 29,5%, em 1999, contra 70,5% de outras fontes (CEARÁ, 2001a). A evolução desse indicador em relação ao PIB retrata a capacidade em promover, endogenamente, o crescimento econômico. Observe-se que a razão entre investimento total e PIB apresenta flutuações comumente de cerca de 2% a 4%, exceção para o final do período em análise, quando chega a atingir mais de 8% do PIB, em 1999 (Gráfico 14), epicentro dos três anos de elevados investimentos, principalmente em projetos de infra-estrutura do Complexo Industrial e Portuário do Pécem, do

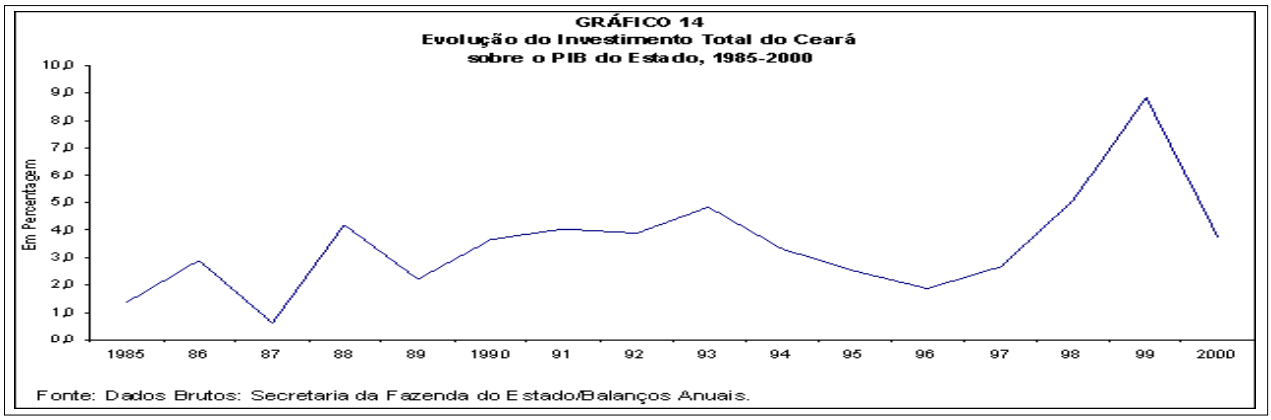
[27] Oliveira (2003) assinala que em 2000 o Ceará pagou, em média, mais de um milhão de reais por dia de juros e amortizações das dívidas interna e externa, cifra superior ao dispêndio diário de seiscentos e oito mil reais com as ações e serviços públicos de saúde do Estado referentes às seguintes despesas: com a Secretaria de Saúde, o Fundo Estadual de Saúde, a Escola de Saúde Pública, o Instituto de Previdência do Estado do Ceará-IPEC) e uma parte da função saneamento.

[28] Esse indicador corresponde à diferença entre a soma das receitas correntes com às de capital e a soma das despesas correntes com as operações de crédito. Representa a capacidade do Estado em realizar investimentos com recursos próprios e garantir contrapartida aos financiamentos de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), KFW, MLW e the OVERSEAS (VASCONCELOS, 2000; OLIVEIRA, 2003).

Sistema de Saneamento de Fortaleza (SANEFOR), do Castanhão, do Aeroporto, do Programa Rodoviário Ceará II etc.

Enfim, verifica-se que houve uma rigorosa racionalização dos gastos correntes e um esforço significativo para aumentar as receitas respectivas, o que gerou superávits a partir de 1988; que se procurou amenizar o peso das dívidas no erário estadual e minimizar a participação do Estado como produtor direto de bens e serviços (através das privatizações e terceirizações) e que se priorizou os investimentos públicos em infra-estrutura visando a favorecer o desenvolvimento econômico. Verificou-se, entretanto, que o recurso à poupança externa foi significativo – aumentando o estoque da dívida pública e diferindo o comprometimento das receitas próprias – e que impactos maiores sobre o quadro social no Ceará ainda não se verificaram, o que relativiza o êxito obtido das mudanças implementadas nos campos financeiro, administrativo e econômico do Estado.





CONCLUSÕES

A análise desenvolvida neste trabalho sobre as finanças públicas do Ceará, considerando a dinâmica da economia e as transformações institucionais, no período 1980/2000, permite extrair algumas conclusões relevantes.

Pode-se argumentar que os "Governos das Mudanças" optaram claramente por um modelo de gestão em consonância com os preceitos neoliberais de redução do tamanho do Estado e de modernização e racionalização do aparato burocrático. As privatizações e a terceirização de serviços foram implementadas e os controles administrativo-financeiros intensificados com vistas a liberar recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e também para fazer frente aos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contraídas interna e externamente para sanear estatais e viabilizar as grandes obras. Uma aguerrida luta fiscal atraiu empresas para o Estado, contribuindo para a performance verificada no crescimento econômico, medida pela evolução anual do PIB. Desta forma, tal desempenho é atribuído, em grande medida, ao esforço empreendido pelo empresariado local e pelo poder público visando atrair capitais e potencializar investimentos privados.

O relativo êxito econômico do Ceará nos contextos regional e nacional no longo período que se estende desde a década de 1970 permite, todavia, reconhecer a importância exercida também por instituições de promoção ao desenvolvimento regional como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

É evidente que a Constituição de 1988, implementando novas relações entre os entes da federação, destinou maiores transferências de recursos federais para os estados. Todavia, as medidas administrativa, fiscal e financeira adotadas e o maior dinamismo econômico se traduziram em aumentos reais na arrecadação tributária do estado (principalmente do ICMS) e na contenção de despesas, em especial as reduções do efetivo de servidores e dos custos diretos com o funcionalismo, gerando superávits correntes por quase todo o período de 1988 a 2000. Vale registrar que as receitas patrimoniais apresentaram grande reforço para os cofres públicos, graças às aplicações no mercado financeiro, durante a vigência dos elevados índices de inflação da década de 1980 até a implantação do Plano Real.

Contudo, se a entrada de recursos via endividamento possibilitou, por um lado, compensar desequilíbrios no orçamento do estado, amortizar dívidas e mesmo realizar grandes projetos infra-estruturais, por outro, contribuiu para o incremento substancial das dívidas interna e externa, fato este que provocou a redução dos gastos com ações públicas sob responsabilidade do Estado, notadamente na atual gestão, ou seja, a que sucedeu o último governo Tasso, em 2000.

Por fim, não se pode deixar de observar que a marca indelével de todo esse período de praticamente 15 anos de poder, sob a batuta dos "Governos das Mudanças", consiste no reduzido impacto social das medidas adotadas, considerando que o Estado ainda ostenta um dos piores bolsões de pobreza do Nordeste e uma das sociedades mais injustas, em termos de distribuição de renda.

Pelo visto, o grande desafio ainda persiste: promover uma estreita conexão entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, ou seja, gerar emprego e renda, possibilitar maior distribuição da riqueza produzida e melhorar o padrão social de vida da população cearense.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará – o desafio da modernização includente*. Brasília, DF, 2003.

BONFIM, W.L.S. Ajuste fiscal e reforma: nasce um novo modelo de gestão no Ceará? o caso da SEFAZ 1987-1997. In: AMARAL FILHO, J. (Org.). *Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.

CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado. *Balanço geral 1980*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1981.

_____. *Balanço geral 1981*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1982.

_____. *Balanço geral 1982*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1983.

_____. *Balanço geral 1983*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1984.

_____. *Balanço geral 1984*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1985.

_____. *Balanço geral 1985*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1986.

_____. *Balanço geral 1986*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1987.

_____. *Balanço geral 1987*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1988.

_____. *Balanço geral 1988*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1989.

_____. *Balanço geral 1989*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1990.

_____. *Balanço geral 1990*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1991.

_____. *Balanço geral 1991*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1992.

_____. *Balanço geral 1992*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1993.

_____. *Balanço geral 1993*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1994.

_____. *Balanço geral 1994*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1995.

_____. *Balanço geral 1995*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1996.

_____. *Balanço geral 1996*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1997.

_____. *Balanço geral 1997*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1998.

_____. *Balanço geral 1998*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 1999.

_____. *Balanço geral 1999*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 2000.

_____. *Balanço geral 2000*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 2001a.

_____. *Balanço geral 2001*: *Ceará-síntese*. Fortaleza, 2002.

_____. *Execução orçamentária do Estado do Ceará, 1991 a 2000*. Fortaleza, 2001b.

FERREIRA, M.D.A. *O Plano Real e a análise das finanças públicas do Ceará na década de 90.* Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.

FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de janeiro: ISEB, 1959.

_____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste-GTDN. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p.387-432, out./dez. 1997.

GONDIM FILHO, J.G. A reforma do estado do Ceará e a sua relação com a crise fiscal instalada a partir do Plano Real. In: AMARAL FILHO, J. (Org.). *Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.

GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S. de.; TONEDO JÚNIOR, R. *Economia brasileira contemporânea.* São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES NETO, L.; GALINDO, O. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20., São Paulo, 1992. *Anais*... São Paulo: Editora, 1992.

LIMA, E.C. de. *Desenvolvimento econômico no Ceará sob a égide do "Governo das Mudanças"*. 2002. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.

OLIVEIRA, A.J.P. de. *Ceará: endividamento estadual e renúncia fiscal*. Fortaleza: DTE/UFC, 2003 (Mimeografado).

PARENTE, F.J.C. O Ceará dos "coronéis". In: SOUSA, S.de. (Org.). *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

PEREIRA, L.C.B. O segundo consenso de Washington. *Fde São Paulo*, 11 maio 2003. Tendências/Debates. Disponível em: http://www.folha.com.br. Acesso em: 11 maio 2003.

PEREIRA, P.A.P. *Necessidades humanas*: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUSA, F.J.P. de (Coord.). Diagnóstico do quadro de pessoal da administração indireta. Fortaleza: IPLANCE, 1987. (Mimeografado).

_____. *Rapport salarial et protection sociale au Brésil*. 2000. Tese (Doutorado) – Université Paris XIII, Paris, 2000.

_____. Proteção social e a crise do emprego. In: BRAGA, E.M.F. (Org.). *América Latina*: transformações econômicas e políticas. Fortaleza: Edições UFC, 2003.

SUDENE. *Agregados econômicos regionais*: Nordeste do Brasil 1965 – 1998. Recife, 1999.

VASCONCELOS, J.R.de. Ceará e Pernambuco: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1985-1996. In: AMARAL FILHO, J. (Org.). *Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.

WILLIAMSON, J. Nossa agenda e o consenso de Washington. In: KUCZYNSKI, P.P. (Org.); WILLIAMSON, J. (Org.). *Depois do consenso de Washington*: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.