

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS E
CONTABILIDADE

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MONOGRAFIA

CRESCIMENTO E DESIGUALDADES NO CEARÁ
(1987-1997)

SANDRA VALÉRIA ARAÚJO MACEDO

FORTALEZA, JULHO, 2000

**CRESCIMENTO E DESIGUALDADES NO CEARÁ
(1987-1997)**

SANDRA VALÉRIA ARAÚJO MACEDO

Orientador: PROF. JAIR DO AMARAL FILHO

Monografia apresentada à
Faculdade de Economia,
Administração, Atuárias e
Contabilidade, para obtenção do
grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.

FORTALEZA – CE

JULHO, 2000

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Sandra Valéria Araújo Macedo Bacharelanda	Média
Prof. Jair do Amaral Filho Orientador	Nota
Profa. Maria Goretti Serpa Membro da Banca Examinadora	Nota
Prof. Antônio Alberto Teixeira Membro da Banca Examinadora	Nota

Monografia aprovada em 19 de julho de 2000

AGRADECIMENTOS

A Deus, pai e criador, por sempre conceder-nos novas oportunidades de crescimento.

A Jesus, irmão e mestre, pelas tantas vezes em que me carregaste nos braços, dando-me luz e força para seguir em frente na luta pelos meus objetivos.

Aos meus pais, Margarida e Durval, cujos exemplos de ética e dignidade ensinaram-me a acreditar num mundo melhor. Sem seu inestimável apoio, principalmente como "pais" de minhas filhas, esta vitória jamais seria alcançada.

A minhas filhas Ana e Gaby, por encher de cores a minha existência, e pela paciência e compreensão nos meus muitos momentos de ausência.

Ao Prof. Jair do Amaral, pelas sugestões oportunas e principalmente pela paciência nas horas de desespero.

Aos professores Alberto Teixeira e Goretti Serpa, por quem nutro grande respeito e admiração, por aceitarem colaborar participando da banca examinadora.

Aos amigos Kilmer, Cláudia, Valéria, Dayane, Lucineide, por sua presença e carinho constantes nas horas difíceis e por acreditarem em mim incentivando-me a continuar em frente.

A outras tantas pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração desta monografia, entre elas, os ex-colegas do Etene; Eloísa, Yoshio, Célio e Ferreira, do Iplance e Tânia, da Coordenação de Economia.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise das ações do Governo Estadual destinadas à promoção do desenvolvimento do Ceará e relaciona os efeitos positivos causados pela Reforma do Estado na economia cearense, enfatizando os impactos dessa dinâmica sobre a distribuição de renda e as condições de vida da população residente. Os resultados mostram que apesar dos esforços do Estado na implantação de projetos sociais (muitos dos quais premiados internacionalmente por seu caráter inovador), a qualidade de vida da população não progrediu quanto se desejava, o que significa que os frutos do crescimento econômico ocorrido no estado não vêm sendo distribuídos de forma equitativa e o Ceará continua apresentando uns dos piores indicadores de renda do Brasil e até do Nordeste. Esse fato conclama para a necessidade de uma política distributiva em nível nacional e para tal são apresentados diversos argumentos na literatura acadêmica a seu favor, considerando os impactos negativos das desigualdades sobre a pobreza e o crescimento econômico.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
SUMÁRIO	iii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
1. A RELAÇÃO CRESCIMENTO E DESIGUALDADES	4
1.1 A Curva de Kuznets e a Hipótese da Convergência	6
1.2 Estudos posteriores e o suporte para legitimar as desigualdades	9
1.3 A tese da divergência: a "Causação Circular" e o processo pelo qual as desigualdades impedem o crescimento	12
1.3.1 A "Causação Circular"	12
1.3.2 Novas Evidências e as formas como as desigualdades podem afetar o crescimento	13
CAPÍTULO 2	
2. O CRESCIMENTO RECENTE DA ECONOMIA CEARENSE E AS FONTES DE CRESCIMENTO	19
2.1 o Crescimento Recente da economia cearense	19
2.1.1 Produto Interno Bruto e PIB per capita	19
2.1.2 Desempenho Setorial	23
2.2. Fontes de Crescimento no Ceará	30
2.2.1 A ruptura política no Ceará: O papel dos jovens empresários	31
2.2.2 O ajuste fiscal e a reforma do Estado	33
2.2.3 O Plano de Desenvolvimento do Estado	37
2.2.4 O Programa de Promoção e Atração de Investimentos	39
CAPÍTULO 3	
3. AS DESIGUALDADES SOCIAIS NO CEARÁ E AS AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO	44
3.1 A necessidade de políticas distributivas	44
3.2 A Atuação do Governo Estadual do Ceará	47
3.3 Políticas estaduais de apoio ao desenvolvimento social	49
3.3.1 Educação	49
3.3.2 Saúde	53
3.3.3 Outras áreas de desenvolvimento social	56
3.4 Análise dos Indicadores sociais do Ceará	62
3.4.1 Distribuição de renda	62
3.4.2 Pobreza	67
3.4.3 Terra e Pobreza rural	71
3.4.4 Educação	74
3.4.6 Saneamento básico e iluminação elétrica	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a economia cearense vem sustentando taxas de crescimento superiores às do país e do Nordeste. O crescimento acumulado do PIB cearense entre os anos de 1987 e 1997 foi de 56%, enquanto que o do Brasil e do Nordeste, foram de 21,7% e 24,7%, respectivamente. Este trabalho apresenta as transformações ocorridas no cenário econômico do estado e procura investigar como foram criadas as condições necessárias para o processo de expansão. O ponto de partida deste estudo é o ano de 1987, quando se inicia um processo de ruptura com a política tradicional do Estado, conhecida como a "política dos coronéis", através da implantação de um novo modelo administrativo responsável pela implementação de uma série de reformas estruturais no Estado. É bastante evidente que o bom desempenho da economia cearense deve-se principalmente à atuação sistemática do Governo Estadual destinada a promover o desenvolvimento econômico no Estado, uma vez que o ambiente macroeconômico da época era bastante desfavorável; essa atuação, portanto, merece ser examinada de forma detalhada. A reforma é considerada endógena, já que surge por iniciativa dos próprios atores locais e não por pressões do governo central (Amaral Filho, 1996).

Introduzindo métodos burocráticos de gestão, racionalizando gastos, e aumentando a eficiência dos mesmos, o Governo Estadual conseguiu recuperar sua capacidade de investir, gerando poupança pública (importante determinante de desenvolvimento na ausência de poupança privada) e desta forma pôde executar políticas e estratégias em prol do desenvolvimento do Estado, procurando tirar proveito da abertura comercial e do processo de desconcentração industrial do país.

O Governo do Estado promoveu a criação de externalidades para o setor privado, mediante a melhoria na infra-estrutura física do estado; ofereceu incentivos fiscais (dentre outras prerrogativas); estabeleceu parcerias; conquistou a credibilidade dos investidores e, assim, conseguiu atrair um grande número de empresas para o Ceará que transformaram a estrutura da economia cearense.

O novo projeto político admitia que era necessário reduzir as desigualdades para aumentar o mercado, manter a demanda efetiva e proporcionar melhores condições de vida para a população. Baseava-se na proposta sócio-democrata, que

buscava uma conciliação entre a acumulação capitalista e o bem estar social. Nesse sentido, um controle dos gastos públicos poderia provocar um efeito multiplicador sobre a economia, seja induzindo os investimentos privados, mediante uma melhor alocação dos recursos e ações descentralizadas, seja pelo seu impacto sobre o bem estar da população.

Por essa razão, uma análise econômica deve sempre ser avaliada do ponto de vista de sua sustentabilidade social, pelo que são enfatizados aqui os impactos do dinamismo econômico do Ceará sobre a distribuição de renda e as condições de vida da população residente, assim como as ações do Estado para promover o desenvolvimento social. Os resultados mostram que apesar dos esforços do Estado na implantação de programas e projetos sociais (muitos dos quais premiados internacionalmente por seu caráter inovador), a qualidade de vida da população não progrediu o quanto se desejava, o que significa que os frutos do crescimento econômico ocorrido no estado não vêm sendo distribuídos de forma eqüitativa.

Esse tipo de comportamento através do qual o crescimento acelerado não gera aumentos proporcionais de bem estar nos estratos mais baixos de renda tem sido comum nas economias brasileira e latino-americanas na década de 70. Uma revisão literária pretende mostrar que, até bem pouco tempo, esses efeitos não eram questionados, tendo em vista a crença de que as desigualdades eram um "mal necessário", ou conseqüência natural do processo de, já que no longo prazo, ocorreria inevitavelmente a convergência das rendas pessoais. Uma vez constatado que não existe tal vinculação, ou mesmo, que a manutenção de uma distribuição desigual pode trazer conseqüências desastrosas para a economia do país, a sociedade hoje exige maior equidade social.

De fato, somente através de políticas públicas deliberadas é que a distribuição de renda e riqueza tornar-se-ia viável e o crescimento, sustentável. Não há claras evidências de uma política explícita de distribuição de renda no Brasil, onde as desigualdades situam-se entre as mais elevadas do mundo, fato que tem inviabilizado o combate à pobreza. No Ceará, a situação é mais crítica, o que impõe limites à intervenção estatal no sentido de reverter as condições de miséria da população residente. Ao mesmo tempo, os efeitos indiretos advindos com o Plano

Real começam a esgotar-se (Rocha, 2000), com um aumento dos indicadores de pobreza e desigualdade entre 1997 e 1998.

As preocupações com o bem estar social extrapolam o lado ético da questão na atualidade e, como atestam os diversos estudos na literatura acadêmica que serão apresentados aqui, adquirem um caráter funcional, guardando estreitas relações com aspectos macroeconômicos de longo prazo, como a produtividade e o crescimento.

O capítulo 1 faz uma resenha de estudos acadêmicos realizados relacionando crescimento e igualdade e suas implicações quanto à participação do Estado no processo de desenvolvimento. Nesse capítulo são ressaltadas três idéias básicas de sumo interesse: a) as desigualdades não são um processo "natural" de desenvolvimento nas economias subdesenvolvidas, uma vez que existe diversas trajetórias de crescimento para cada país, b) a reversão das desigualdades depende da ação do Estado, c) as desigualdades dificultam o crescimento sustentado da economia.

O Capítulo 2 discorre sobre a dinâmica de crescimento do estado do Ceará com uma descrição das alterações sofridas na estrutura do Estado, mediante uma análise dos indicadores econômicos. Serão contempladas as reformas administrativa, fiscal, política, assim como, a política estadual de promoção de desenvolvimento.

O Capítulo 3 apresenta as relações entre pobreza, desigualdades e crescimento, insistindo na necessidade de políticas distributivas. Ao mesmo tempo, serão descritas as políticas estaduais implementadas na área de desenvolvimento social. Por último, mostrar-se-ão os indicadores sociais do Ceará, com ênfase nos indicadores de renda.

O conhecimento dessas relações pelo setor público e a constante avaliação de resultados das políticas impetradas em relação às metas previamente delineadas, são subsídios essenciais para gerar inovações nas ações do Estado, de maneira a que estas possam promover o desenvolvimento com maior eficiência e eficácia. Estas, na verdade, são a base para todo planejamento estratégico que deve constar em qualquer programa de governo.

O desempenho econômico será avaliado de acordo com os dados fornecidos pela Fundação de Planejamento do Ceará (Iplance) dentro da nova metodologia de cálculo e que fazem parte do sistema de Contas Regionais do IBGE. O desempenho social, por sua vez, terá por base as estatísticas apresentadas pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), realizadas pelo IBGE, assim como os estudos prévios sobre o assunto.

CAPÍTULO 1

1. A RELAÇÃO CRESCIMENTO E DESIGUALDADES

As desigualdades sempre fizeram parte das indagações humanas. Por estarem baseadas na idéia de justiça social e de ética, têm permanecido estreitamente vinculadas ao aspecto normativo da ciência econômica. Contudo, como nos coloca Ray [1998], só recentemente, o papel *funcional* das desigualdades tem recebido um tratamento analítico sistemático, ou seja, somente há pouco tempo começa-se a cogitar, no que diz respeito à teoria econômica, sobre a possibilidade de que as desigualdades (de renda e de riqueza) tenham implicações diretas em outras faces (não só desenvolvimento) do desempenho econômico, como a renda per capita e o crescimento econômico (Ray, 1998: 197).

Isso nem sempre foi verdadeiro, durante muito tempo acreditou-se que a redução das desigualdades estaria automaticamente atrelada ao processo de crescimento, sendo inevitável a convergência das rendas das diferentes classes da população no longo prazo. Admitia-se que "tanto nos países socialistas, como nos capitalistas, o crescimento econômico mais rápido seria a chave para que o desenvolvimento beneficiasse as pessoas e erradicasse a pobreza" (PNUD, 1996: 46). No entanto, é quase um consenso na atualidade, diante das evidências, de que não existe tal inevitabilidade.

É interessante, pois, indagar como a percepção dos mecanismos que relacionam crescimento econômico com desigualdades vêm se modificando através do tempo, partindo de uma perspectiva simplificada, que conquistou o caráter de *lei econômica*, e que diz que todos os países seguem uma mesma trajetória de convergência, para um comportamento bem mais complexo, apontando inclusive para a possibilidade de existência de uma relação causal negativa entre ambos fenômenos (hipótese de divergência), onde as desigualdades tendem a perpetuar-se cada vez mais e o crescimento estaciona. A seguir, será apresentada uma resenha da literatura econômica sobre o assunto:

1.1 A Curva de Kuznets e a Hipótese da Convergência

A tentativa pioneira de estabelecer uma relação empírica entre ambos conceitos deveu-se a Kuznets [1955], cuja hipótese básica afirma que as desigualdades de renda inicialmente crescem e posteriormente decrescem à medida que a renda per capita aumenta, estabelecendo uma relação entre desigualdade de renda e o nível de renda per capita no formato de um U-invertido, que ficou conhecida como a *Curva de Kuznets*. Segundo Kuznets, a estrutura distributiva, longe de ser estática, varia ao longo do tempo, paralelamente às modificações na estrutura produtiva, podendo ser mais ou menos equitativa dependendo do estágio de desenvolvimento em que a economia se encontre.

Apesar de reconhecer a escassez de dados adequados para uma investigação de longo prazo, Kuznets utilizou a renda anual per capita e uma medida de desigualdade definida pela razão entre as parcelas de renda anual (antes da incidência de impostos diretos e transferências do governo) do quintil superior (20% mais ricos) e dos dois quintis inferiores (40% mais pobres)¹ em uma pequena amostra de países desenvolvidos (Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha) e subdesenvolvidos (Índia, Sri Lanka e Porto Rico) com o objetivo de estabelecer uma correlação entre os dois parâmetros e comparar países em diferentes estágios de desenvolvimento. Verificou-se que o último grupo de países, que se encontrava ainda na fase inicial de desenvolvimento, apresentava maiores níveis de desigualdade (maior a razão entre as parcelas de renda), por outro lado as taxas de crescimento de suas rendas per capita demonstravam ser mais elevadas. Os países desenvolvidos, por sua vez, apresentavam uma redução na taxa de crescimento de suas rendas per capita, enquanto que "a distribuição relativa de renda (...) move-se em direção à igualdade" (Kuznets, 1955: 4), indicando um possível processo de convergência através do tempo, de forma seqüencial e não linear.

O próprio Kuznets admitia que o processo de concentração pudesse ser cumulativo, graças a duas forças de longo prazo atuando no sentido de aumentar as desigualdades. A primeira delas residindo na concentração da poupança, onde o grau de desigualdade é maior do que na distribuição de renda e de ativos forçando a

¹ Essa medida é conhecida como *Relação de Kuznets*

tendência à concentração de ativos nas mãos das classes mais ricas; a segunda, na estrutura industrial: o crescimento normalmente é acompanhado pela mudança das atividades tradicionais (agricultura) rumo à industrialização (que paga maiores salários), causando maiores desigualdades entre as rendas per capita dos dois setores.

Suas hipóteses para a parte descendente da curva, encontram-se nos limites, impostos por uma economia em crescimento, aos efeitos cumulativos da concentração da poupança, situados, em parte, nos fatores políticos, e, em parte, em fatores calcados no próprio dinamismo econômico, a saber: fatores demográficos; ambiente livre e empreendedor², que permite o surgimento de novas empresas, tecnologicamente mais modernas e não necessariamente ligadas às empresas tradicionais; e a renda dos serviços, que tende a crescer à medida que a economia se desenvolve. Estes últimos independentes dos primeiros, são aqueles em que Kuznets coloca maior ênfase: "Pode-se afirmar que, em geral, o fator básico pressionando contra o aumento da renda nas parcelas superiores, é o dinamismo de uma sociedade econômica livre e que cresce" (Kuznets, op.cit.: 11).

No que se refere à divergência provocada pelo processo de industrialização, Kuznets concluiu que "o peso crescente do setor não-agrícola com suas rendas per capita relativamente mais elevadas, aumenta a renda per capita de toda a economia."(ibidem: 15). Assim, aos poucos, as desigualdades vão se desvanecendo.

Uma análise mais detalhada das inferências de Kuznets sobre as forças que impedem o avanço das desigualdades, permite avaliar como são interessantes suas considerações em torno das intervenções do Estado e o papel da democracia, considerada também resultado do próprio processo de crescimento. Segundo Kuznets, essas intervenções podem ocorrer de diversas formas: controles sobre as rendas das classes superiores, impostos sobre herança e sobre outros ativos, taxas de juros baixas etc.

"Todas essas intervenções, mesmo quando não direcionadas para limitar os efeitos da acumulação de poupança passada nas mãos de poucos, refletem a visão da sociedade com relação à utilidade de longo prazo (em torno) das amplas desigualdades de renda. Essa visão é uma força

² Note que este fator pode estar relacionado a um sistema de crédito perfeito, o que nem sempre ocorre.

vital que operaria em sociedades democráticas mesmo que não houvesse outros fatores neutralizantes. Isso deveria ser trazido à mente em conexão com as mudanças nessa visão, mesmo nos países desenvolvidos, que resulta do processo de crescimento e constitui uma reavaliação da necessidade de desigualdades de renda como uma fonte de poupança para o crescimento econômico. O resultado dessas mudanças seria uma crescente pressão para decisões legais e políticas sobre as parcelas superiores de renda – aumentando à medida que o país move para níveis econômicos mais elevados". (ibidem: 5).

Kuznets destaca que nas economias desenvolvidas, a redução das desigualdades é uma tendência relativamente recente, iniciada no período pós-guerra, com importante contribuição do sistema de tributação progressiva que nesse período lá havia sido implantado (mais visível quando a renda per capita é medida em termos de renda disponível). No que tange às economias subdesenvolvidas, o processo não funciona da mesma forma, pois nesses países, as desigualdades são muito maiores do que foram na fase inicial dos países desenvolvidos, principalmente no que se refere à parcela de renda apropriada pelas classes mais ricas. A ausência de uma classe média indica que praticamente toda a poupança da economia encontra-se em mãos das elites, onde os efeitos dessa concentração tendem a perpetuar-se através do tempo.

Outra característica dos países subdesenvolvidos é a ausência de crescimento (principalmente o crescimento per capita) e a pouca mobilidade social, porém, o fator mais importante, e segue como uma consequência dos três citados acima, é que nos países subdesenvolvidos, estão ausentes as forças dinâmicas associadas com o rápido crescimento que detectavam a tendência à acumulação da poupança pelas classes mais ricas nos países desenvolvidos, assim como inabilidade de seus governos de elaborarem políticas adequadas para o melhoramento das classes mais pobres (ibidem: 23).

Nos países subdesenvolvidos o grande desafio consiste em modificar o arcabouço político-institucional e o processo de crescimento e industrialização de forma a alcançar um bom desempenho econômico de forma sustentada. Para resolver esses problemas, a tentação dos países em desenvolvimento tem sido repetir os mesmos padrões de crescimento dos países desenvolvidos, sustentando níveis elevados de desigualdade acreditando com isso obter os mesmos resultados.

Quanto a isso, Kuznets se mostra bastante céptico:

"Porque eles se mostraram favoráveis no passado, é perigoso argumentar que mercados completamente livres, a falta de multas implícitas na tributação progressiva, e similares são indispensáveis para o crescimento dos países subdesenvolvidos. Diante das atuais circunstâncias, os resultados podem ser contrários, com a retração de ativos acumulados para canais "mais seguros", seja em bancos no exterior, seja em imóveis, e a inabilidade dos governos em servir como agentes no tipo de formação de capital que seria indispensável ao crescimento econômico" (ibidem: 28)

Kuznets teve o cuidado de não generalizar suas hipóteses, afirmando que "quando dados empíricos são escassos, como o são nessa área, a tendência natural é generalizar em torno do que se tem pouca experiência (...) um trabalho efetivo nesse campo clama necessariamente para uma mudança de economia de mercado para a economia política e social" (ibidem: 27, 28).

1.2 Estudos Posteriores e o Suporte para Legitimar as Desigualdades

A partir daí, vários estudos empíricos foram realizados no intuito de comprovar a veracidade da *Curva de Kuznets*, destacando-se o estudo de Ahluwalia (1976)³. Apesar de reconhecer que a forma ideal de investigação deveria centrar-se na trajetória econômica de cada país de forma individualizada, através de uma análise de séries temporais e uma análise detalhada do contexto histórico de cada um desses países, a dificuldade de se obter dados "seculares" confiáveis, fez com que Ahluwalia realizasse uma análise regressiva multivariada com dados transversais. Os resultados parecem confirmar a *hipótese de Kuznets* e suas conclusões tornaram-se também aplicáveis ao comportamento das desigualdades no longo prazo.

Segundo Ahluwalia, os três mecanismos, frutos do processo de desenvolvimento relacionados com a estrutura econômica, que poderiam influenciar negativamente as desigualdades no longo prazo são: a) declínio do setor tradicional (com aumento da absorção da mão de obra em setores modernos), paralelamente a uma mudança da população para o setor urbano; b) expansão nos níveis de educação

³ Ver também Paukert, F. (1973). "Income Distribution at Different Levels for Development: A Survey of Evidence", *International Labour Review*, 108: 97-125

e melhoria nos recursos humanos da população e c) a redução na taxa de crescimento da população ("transição demográfica").

Quanto ao primeiro item, verifica-se que o crescimento acelerado das fases iniciais cria uma demanda elevada por trabalho qualificado o que aumenta os diferenciais de salários, enquanto que em estágios mais adiantados, há uma melhoria na qualificação dos trabalhadores, extensível a maior parcela da população, levando a uma redução das desigualdades salariais. O segundo mecanismo leva em consideração as mudanças tecnológicas, a teoria marginalista da remuneração dos fatores e as características do capital humano (mais disseminável que o capital físico) que aliadas a *políticas econômicas* adequadas podem associar taxas elevadas de crescimento com distribuição eqüitativa de renda, ilustrado pelo autor com os exemplos de Taiwan e Coréia. O terceiro é bastante óbvio, pois a redução da taxa de população amplia a possibilidade de crescimento, ocorrendo como resultado do progresso intelectual e econômico da nação. (Ahluwalia, 1976: 321-322).

Uma limitação para o trabalho, como Alhuwalia expõe, relaciona-se com o arcabouço institucional no qual o desenvolvimento ocorre:

"a distribuição da renda gerada em um sistema econômico é definitivamente um resultado de uma complexa interação entre forças econômicas e sócio-políticas. Na verdade, pode ser argumentado que a própria distinção entre essas forças resulta de classificações arbitrárias que são adotadas por 'conveniência analítica', com riscos de simplificação excessiva". (ibidem: 328).

O autor esclarece também que quanto mais acelerado o processo de desenvolvimento, maior a possibilidade de "desequilíbrios no mercado de fatores que podem gerar diferenciais significativos de renda" (ibidem: 328) (...) os mecanismos de curto-prazo são bastante distintos de qualquer fator estrutural ou de longo prazo. Isto coloca a questão sobre se o grau de desigualdade pode ser afetado não só pelo nível de desenvolvimento, mas também pela velocidade com que esse nível é atingido". (ibidem: 336)

Entretanto, esse argumento não pode ser generalizado, pois *depende do tipo de crescimento*, pois "são precisamente essas diferenças que determinam o impacto distributivo do crescimento" (ibidem: 337), demonstrando que nem todos os países se comportam da mesma forma, por exemplo, Brasil e Taiwan seguiram trajetórias

diferenciadas com reflexos distintos na distribuição de renda. Diante dessas dificuldades, Ahluwalia admite que seus resultados de como o processo de desenvolvimento afeta as desigualdades são apenas meros "indícios, porque a complexidade essencial de um processo dinâmico (...) não pode ser adequadamente capturada em uma simples equação" (ibidem: 338).

Apesar de suas limitações metodológicas, a curva de Kuznets permaneceu durante muito tempo como uma verdade, ou "*fato estilizado*". Para alguns autores, como Robinson (apud Griffin e Ickowitz, 1998), ela "conquistou a força de lei econômica" e perdeu conexão com os fatores não-econômicos que acompanhavam a hipótese.

Nicholas Kaldor [1978] também propôs uma explicação teórica para justificar a hipótese de Kuznets. Ele chegou a duas conclusões: i) que uma alta taxa de poupança era essencial para o crescimento e ii) que os mais ricos têm maior propensão marginal a poupar que os mais pobres, e que portanto, para um crescimento rápido, seria necessário que a renda se concentrasse nas mãos dos primeiros (apud Griffin e Ickowitz, 1998: 13).

A Curva de Kuznets, continuou mantendo seu caráter de "lei natural", e as decisões políticas titubeavam nesse *trade-off*, sem que, efetivamente, nunca tivesse sido formulada uma teoria formal e efetiva a seu respeito. O surto de estudos nessa área perde vigor e desaparece por longo tempo após o fracasso das políticas keynesianas nos países em desenvolvimento e o advento das idéias neoclássicas no início da década de 80, com a consagração de modelos econômicos que reafirmavam a fé no crescimento, sobretudo na América Latina, desta vez impulsionado pelos mecanismos de mercado.

As intervenções do Estado seriam ineficazes, e deturpariam o conceito de eficiência econômica, cuja base de argumentos situavam-se na teoria do equilíbrio estático das utilidades marginais de Pareto e no princípio das "desigualdades criadoras"⁴.

⁴ "Desigualdades criadoras" referem-se aos "mecanismos incentivadores indispensáveis para a eficiência, (...) pois os perdedores seriam incentivados a se esforçar para melhorar suas condições e se juntar aos ganhadores (Salama e Valier, 1997: 145)

Como bem salientam Salama e Valier [1997] esses princípios (neo) liberais, admitiam que "uma política deliberada de justiça social, notadamente, uma política estatal de distribuição de renda, só pode ter como conseqüência a inibição e até a quebra de eficiência econômica e do dinamismo de mercado". Assim, a sociedade deveria tolerar níveis de desigualdades que tornassem eficiente o funcionamento da economia. O mercado, eventualmente, levaria a uma situação de equilíbrio no longo prazo (Salama e Valier, 1997: 146).

1.3 A tese da Divergência: a "Causação Circular" e o Processo pelo qual as Desigualdades impedem o Crescimento

A inevitabilidade do processo de convergência das rendas familiares causada unicamente pelo crescimento da renda per capita tem sido questionada por diversos estudos e teses que revelam a existência de uma série de outros elementos, mais diretamente relacionados com as políticas públicas implementadas por cada governo em particular.

1.3.1 "A Causação Circular"

Myrdal [1972] não admitia a idéia de que a redução das desigualdades seria conduzida unicamente pelo mercado, chamando a atenção para o processo circular e cumulativo do sistema econômico, que "envolve uma constelação circular de forças, que tendem a agir e reagir interdependemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza" (Myrdal, 1972: 32). O *equilíbrio estável* de fato não poderia ser fruto das livres forças de mercado, estas na realidade levariam a um equilíbrio *instável* e ao agravamento das desigualdades, portanto, "o processo cumulativo quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes" (ibidem: 33).

A reversão dessa tendência ao equilíbrio instável, ou ponto de "acomodação estática", pode ser induzida através de uma atuação mais efetiva do Estado, através de mudanças exógenas que provoquem saídas do mecanismo de causação circular. "O impulso pode ser aplicado em qualquer ponto (...) e mudam a estrutura de força dentro do próprio sistema" (ibidem: 40-41), estes devem relacionar-se não só a aspectos quantitativos, mas também qualitativos. O desenvolvimento econômico portanto é o resultado dos "efeitos propulsores", com a "utilização mais completa das potencialidades dos recursos humanos de uma nação" (ibidem:62) e a redução da

miséria, induzindo também à necessidade de que sejam levados em consideração os fatores não econômicos envolvidos no processo de crescimento de maneira a estabelecer "*cadeias causais*".

O Estado pode provocar uma ruptura no processo de causação circular da pobreza e das desigualdades criando externalidades (tecnológicas, pecuniárias etc.) para o setor produtivo, especificando mecanismos legais que limitem as desigualdades e criando redes de proteção para as comunidades mais pobres. Uma vez que o impulso seja dado, o sistema criará suas próprias externalidades, ou seja, ele se moverá com base em suas próprias forças internas e quando isto ocorre, os efeitos estimulantes das forças econômicas que resultam dessa expansão se acumulam de forma positiva, num processo virtuoso. Contudo, o crescimento é condição *sine qua non* para o aprimoramento dessas condições internas.

As argumentações de Myrdal vêm-se mostrando contundentes diante das evidências dos fatos e do florescimento das novas teorias de crescimento endógeno, desde o final da última década. Essas teorias são muito otimistas ao ressaltarem a importância do capital humano, assegurando que uma melhor distribuição desse ativo, maiores as condições para a elevação do produto, refutando a validade da hipótese de Kuznets.

1.3.2 *Novas Evidências e as formas como as Desigualdades podem afetar o Crescimentos*

Existe atualmente na literatura, uma série de trabalhos empíricos que foram realizados, de forma mais sistemática e com dados de melhor qualidade⁵, os quais não encontram suporte para a hipótese de uma relação positiva entre desigualdade de renda nos estágios iniciais de desenvolvimento e a taxa de crescimento do produto per capita, na verdade, embora essa relação não esteja devidamente esclarecida, parece ser que "um padrão mais equitativo de crescimento econômico contribui mais para o desenvolvimento humano que um padrão desigual" (Griffin e Ickowitz, 1997).

⁵ Deininger and Squire[1996] (apud Griffin e Ickowitz,1998) chamam a atenção para a péssima qualidade dos dados utilizados pelos autores da década de 70, incluindo Ahluwalia.

São vários os mecanismos estudados que podem explicar esse comportamento:

➤ *Mecanismos Políticos e a Poupança agregada*

Alesina e Rodrick (1994)⁶ tentaram estabelecer uma relação entre desigualdade de riquezas, crescimento e políticas distributivas, e demonstraram "como a configuração inicial de recursos de uma economia modela a luta política pela distribuição de renda, e como esta, por sua vez, afeta o crescimento de longo prazo". Suas proposições se fundamentam em que, nas economias democráticas, a parcela da população desprovida de recursos produtivos tende a pressionar seus governantes por maiores impostos (pelo *Teorema do Eleitor Médio*) sobre a renda das classes mais ricas, criando obstáculos ao processo de acumulação, pois desestimulam a poupança da economia, detendo o crescimento. A pressão sobre a renda ocorre pelas dificuldades dos políticos em efetuarem distribuição do estoque de riqueza existente.

Deve ser mencionado que a generalização da hipótese de que impostos mais elevados reduzem o ritmo de crescimento da economia é bastante questionável, tudo vai depender do comportamento em relação à poupança das diferentes classes de renda, nos quais as condições iniciais de desigualdades exercem grande influência. Na realidade, uma distribuição mais eqüitativa pode aumentar o nível de poupança da economia (Ray, 1998: 213). Além disso, essa hipótese parte de uma visão exclusivamente microeconômica, pois não considera a demanda efetiva da economia, nem a eficiência dos gastos públicos (baseiam-se no pressuposto de que a intervenção do Estado é nociva ao crescimento), sem contar que é bastante claro que nem toda a renda poupada se converte em investimentos, vazando para o sistema financeiro, sem repercussão sobre as atividades produtivas. De qualquer forma, seus resultados apontam para uma relação negativa entre os dois conceitos.

⁶ Ver também Persson and Tabellini [1994]

➤ *Mercado de crédito*

As desigualdades podem afetar o crescimento econômico através das distorções no mercado de crédito, que decorrem de informações assimétricas sobre o comportamento futuro dos agentes e das imperfeições no próprio sistema legal-financeiro, fazendo com que os preços desse mercado não se igualem ao preço de equilíbrio, e o crédito se restrinja apenas a alguns segmentos da população. O livre acesso ao crédito encontra-se condicionado ao volume de ativos de posse do indivíduo que possam ser usados como garantia, limitando a participação daqueles desprovidos desses bens.

Esse tipo de restrição dificulta também o financiamento de capital humano, pois a educação normalmente é de valor elevado e em muitos países em desenvolvimento não é ofertada com qualidade, limitando a oferta de trabalhadores qualificados o que pode provocar uma redução no crescimento da economia⁷, sobretudo se esse crescimento for percebido sob a ótica do desenvolvimento humano, em que a educação contribui diretamente para o aumento das capacidades humanas como um fim em si mesmo (Griffin e Ickowitz, 1997). O acesso ao crédito educativo (principalmente de mulheres) também pode influenciar o crescimento de forma indireta, através de outros canais, como, por exemplo, a redução na taxa de fertilidade e melhores condições de higiene⁸. Para Deininger e Squire (apud Griffin e Ickowitz, 1997), o mecanismo de crédito é ainda mais importante que o político para explicar a relação entre desigualdades e crescimento e seu impacto é muito mais forte em países pobres.

A capacidade de poupar (outro importante fator de crescimento) também encontra-se limitada pelas restrições de crédito, pois os agentes poupam somente quando se sentem incentivados a realizar um investimento lucrativo no futuro, onde neste caso, as oportunidades são inexistentes para os pobres; além disso, a produtividade média dos investimentos é reduzida, implicando em baixas taxas de crescimento.

⁷ ver Piketty [1997] e Galor e Zeira [1993] (apud Barro, 1999)

⁸ Ver Birdsall, Ross and Sabot [1994] (apud Griffin e Ickowitz, 1997)

➤ ***Tamanho de mercado e composição da demanda***

Murphy, Shleifer e Vishny [1989] elaboraram um modelo que demonstra como as desigualdades afetam o tamanho do mercado local e com isso, reduzem as perspectivas de lucro dos investidores podendo levar à estagnação. Eles afirmam que, "à medida que os mercados domésticos se expandem, as tecnologias de produção que propiciam rendimentos crescentes de escala e que não poderiam ser utilizados em mercados menores, tornam-se lucrativas e a indústria se expande" (Murphy, Schleifer e Vishny, 1989: 538).

Esse modelo coloca a distribuição de renda como elemento vital no fortalecimento de uma classe média consumidora (relativamente homogênea) de bens manufaturados produzidos na economia local *vis-a-vis* que o consumo das classes mais abastadas situa-se em produtos diferenciados e de luxo, muitos dos quais provenientes do exterior, ou, em caso de produzidos internamente, pressionam sobre o mercado de fatores, aumentando a demanda por trabalho qualificado e capital, causando maiores desigualdades, pois os rendimentos desses fatores se elevam. Segundo os autores citados, a escolha da tecnologia de produção é definida, em sua maioria, pela composição interna da demanda; portanto, uma política de crescimento deveria levar em consideração a composição da demanda de forma a garantir um crescimento sustentável da atividade industrial.

Essa colocação é importante quando se analisa também a forma de inserção de um país no mercado internacional onde são exigidos produtos diferenciados e de alto conteúdo tecnológico, fazendo com que as desigualdades se intensifiquem⁹, já que os fatores intensivos empregados acabam sendo o trabalho qualificado e o capital, sobretudo se não existe um processo de qualificação e treinamento da mão de obra existente e de participação da população carente.

Esse processo somente poderia ser corrigido mediante uma maior utilização da população economicamente ativa (ou dos fatores produtivos abundantes), o que

⁹ Cornia [1999] ressalta que as reestruturações realizadas no setor produtivo na América Latina tem aumentado as desigualdades na região pois o setor de *tradables* está cada vez menos dependente da mão de obra desqualificada, fazendo com que a América Latina perca as vantagens competitivas nesse fator, movendo-se em direção a atividades intensivas em trabalho qualificado, sendo forçadas a competir com as nações desenvolvidas (Cornia, 1999, 13).

seria logrado via a coordenação estratégica dos investimentos pelo Estado, priorizando as atividades intensivas em mão de obra ou naqueles fatores encontrados em abundância na economia local, e os setores com alto grau de complementaridade com os demais setores, tendo em mente as diversas cadeias produtivas que integram o sistema econômico, seja em nível local, seja em nível regional. Dessa forma seria promovido o fortalecimento da demanda agregada local, sobretudo quando nessa economia se opera um sistema de inovações tecnológicas eficiente, os efeitos são ampliados e são criadas “economias de aglomeração” que repercutem em dinamismo por toda a economia, o que nos leva novamente às considerações de Myrdal citadas acima e ao processo "virtuoso".

➤ *Ambiente Macroeconômico*

Nesta análise, não podem ser desprezadas as variáveis macroeconômicas de curto prazo. Paes de Barros *et alli* [1998a] evidenciam como a inflação, as políticas monetária, fiscal e política salarial, e outros aspectos de curto prazo podem agravar as desigualdades que tendem a perpetuar-se no longo prazo. Apesar de poucos, há alguns estudos que relacionam o desempenho macroeconômico com a distribuição de renda no Brasil. Os resultados demonstram, na maioria dos casos, que a inflação e o desemprego tendem a elevar a pobreza e as desigualdades, sendo que enquanto a inflação tem um maior efeito sobre as desigualdades, o desemprego tem um impacto maior sobre a pobreza.

Deve ser ressaltado que na abordagem estruturalista, existe uma forte correlação entre desigualdades e inflação, onde esta última teria um forte componente acelerador derivado do conflito distributivo e da estrutura de mercado.

Além dos fatores acima, podem também ser mencionados as diversas conseqüências sociais de uma distribuição desigual. As desigualdades deterioram a ordem social pois estimulam o aumento da violência, crimes e de outros distúrbios que ameacem os direitos de propriedade, reduzindo os investimentos e, por conseguinte, detendo o ritmo de crescimento da economia¹⁰. Nesse "rol", podem ser incluídos também o "tráfico de influências" e a corrupção, o que normalmente

¹⁰ ver Gupta [1990], Alesina e Perotti [1996] (apud Griffin e Ickowitz, 1997)

ocorre em casos de desigualdades muito acentuadas, pois quando os governos são dominados por grupos de classes mais abastadas sem interesse em ver repartidos a riqueza adicionada, a tendência é que as desigualdades se acentuem, primeiro porque impedem o eficiente uso dos recursos públicos, e segundo porque dificultam a tributação da riqueza.

Como se pode perceber há diversos mecanismos pelos quais o crescimento econômico afeta as desigualdades e é afetado por elas. Neles interagem fatores estruturais, políticos, históricos, sociais, institucionais, através de um conjunto de elementos micro e macroeconômicos, de curto e de longo prazo, que pertencem a cada país, sendo necessário uma análise específica para cada um deles. "É muito provável que um país siga um padrão diferente de outro que detenha o mesmo nível de renda, sem qualquer relação entre eles" (Ray, 1998:207).

Alguns estudos não encontraram uma relação de causalidade significativa entre desigualdades de renda e crescimento, como os realizados por Deininger e Squire (apud Griffin e Ickowitz, 1997), devido à escassez de dados temporais confiáveis, mostrando que as relações entre esses parâmetros ainda são bastante ambíguas. Por outro lado, no que se refere à distribuição de ativos produtivos (terra e capital humano) foi detectada maior relação com a renda per capita. Alesina e Rodrick e Deininger e Squire utilizaram o coeficiente Gini para a terra como proxy do grau de distribuição de terra e obtiveram resultados bastante significativos (independentemente do sistema político adotado) no sentido de mostrar como as desigualdades iniciais de riqueza afetam negativamente o crescimento¹¹. Por um outro ângulo, Barro (apud Griffin e Ickowitz, 1997) mostra como a distribuição desigual de capital humano retarda o crescimento. Contudo os mecanismos através dos quais ocorre essa correlação ainda não estão totalmente esclarecidos.

Pode-se concluir que a idéia de que "a distribuição de renda é incompatível com crescimento não pode ser sustentada pela evidência dos dados transversais e a visão de que desigualdades é uma pré-condição para o crescimento é crescentemente inaceitável" (Griffin e Ickowitz, 1997: 6). Não há, pois, tal "inevitabilidade" nesse processo.

¹¹ Deininger e Squire enfatiza a importância da terra como via de acesso ao crédito.

CAPÍTULO 2

2. O CRESCIMENTO RECENTE DA ECONOMIA CEARENSE E AS FONTES DE CRESCIMENTO

Nos últimos anos, a economia cearense vem sustentando taxas de crescimento superiores, em média, às do Brasil e do Nordeste. O crescimento acumulado do PIB cearense entre os anos de 1987 e 1997 foi de 56%, enquanto que o do país e do Nordeste, foram de 21,7% e 24,7%, respectivamente. Esse desempenho deve-se principalmente à atuação sistemática do Governo Estadual, que induziu a transformações estruturais importantes na economia estadual. Essas mudanças iniciaram-se em meio a um ambiente macroeconômico hostil, marcado pela crise fiscal da União e crescente instabilidade econômica. Uma análise descritiva da evolução dos principais indicadores econômicos do Estado no período citado será apresentada a seguir, e posteriormente, ainda nesta mesma seção, será analisado como a implementação de uma série de estratégias inovadoras, apoiada em uma nova ideologia política, pôde desencadear esse processo dinâmico, marcando a superação da crise fiscal e permitindo uma maior participação do Estado no processo de desenvolvimento.

2.1. o Crescimento Recente da Economia Cearense

2.1.1. Produto Interno Bruto e PIB per capita

O Ceará sempre foi um estado muito pobre e, como tal, foi sempre dependente da economia nacional. No entanto, de 1987 até o presente, em média, o Ceará vem apresentando, maior dinamismo econômico que o Brasil e Nordeste.

Há alguns resultados contrastantes: em 1988, quando a economia brasileira estava estagnada, apresentando um crescimento negativo de 0,1%, a economia cearense obteve um crescimento de 8,7%, o mesmo acontecendo em 1990, 1992 e 1998, quando o Ceará apresenta resultados positivos mesmo com a contração do produto nacional. No entanto, não se pode afirmar que exista autonomia do estado em relação às economias do Brasil ou do Nordeste, as variações cíclicas do produto do estado acompanham nitidamente as oscilações do país, revelando uma correlação mais forte em nível nacional que em nível regional. Abrindo um parêntesis a esse

respeito, Pontes Lima (1997) estimou, pelo método dos mínimos quadrados, a elasticidade do PIB cearense em relação ao PIB do Brasil entre 1970 e 1995 e seus resultados detectaram de fato a presença dessa correlação. Porém, como se pode observar na tabela abaixo, o impacto de uma retração no produto nacional sobre a economia cearense tem sido sempre de menor intensidade, amortecida, sem dúvida, pela presença atuante do Governo Estadual.

Tabela 1

Variação anual do PIB do Brasil, Nordeste e Ceará – 1987-1998 (%)			
Anos	Brasil	Nordeste	Ceará
1987	3,6	-1,0	3,6
1988	-0,1	1,1	8,7
1989	3,3	3,2	-0,3
1990	-4,3	-5,9	1,5
1991	1	2,4	8,2
1992	-0,5	-1,5	2,0
1993	5	-1,8	0,7
1994	5,8	9,7	6,3
1995	4,2	4,4	1,5
1996	2,9	4,1	3,9
1997	3,7	5,8	3,6
1998 (1)	-0,12	1,5	1,2
1999 (1)	1	1,7	2,9
Taxa média anual 1987/97	2,0	2,2	4,5
Total acumulado 1987/97	21,7	24,7	55,91

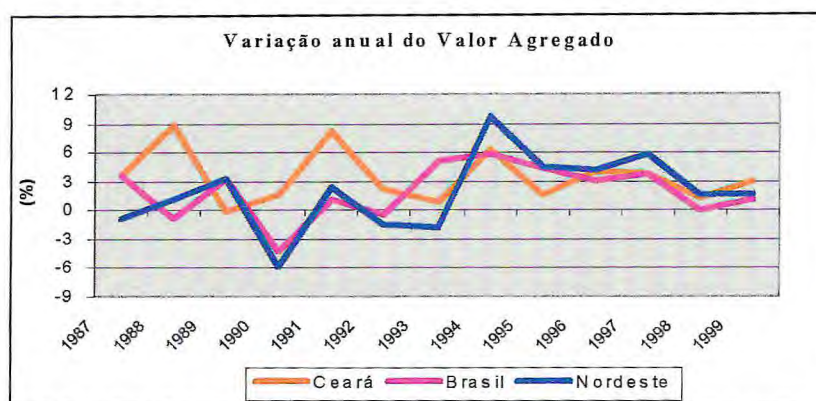
Fontes: IBGE, Sudene, Iplance
(1) informações provisórias

O crescimento acumulado no período 1987-1997 foi de aproximadamente 56%, enquanto que no Brasil e Nordeste esse percentual foi de 21,7% e 24,7%, respectivamente, gerando taxas médias (geométricas) anuais de crescimento de 4,5%, 2,0% e 2,2%, para o Ceará, Brasil e Nordeste, respectivamente. Deve ser ressaltado, contudo, que a metodologia de cálculo da SUDENE para o Nordeste, difere bastante da utilizada pelo IBGE¹, o que dificulta a comparação das taxas de variação com o Brasil e o Ceará. Mesmo com a padronização do cálculo dos PIBs estaduais segundo metodologia do IBGE a partir de 1996, ainda não foram estimados (ou divulgados) os índices de variação do PIB nordestino. De qualquer forma, os indicadores da SUDENE são deixados aqui para efeitos de ilustração.

¹ Para se ter uma idéia da diferença entre as duas metodologias, observa-se pela SUDENE, o PIB cearense é de R\$ 21,9 bilhões, em valores correntes, enquanto pelo IBGE, esse valor é de apenas R\$ 17,5 bilhões. Ainda, segundo a SUDENE, o PIB do Ceará é menor que o do Nordeste apenas em 1987, 1990 e 1997.

No gráfico abaixo, observa-se que embora o Ceará tenha apresentado uma relativa perda de dinamismo entre 1997 e 1998, sem dúvida, um reflexo das crises financeiras mundiais, há em 1999, uma recuperação do produto estadual, o que demonstra maior resistência da economia cearense à desvalorização cambial ocorrida no início desse ano.

Gráfico 1



Fontes: IBGE, Sudene, Iplance

Segundo os novos dados do IBGE, o Ceará tornou-se economicamente mais significativo, aumentando, entre 1987 e 1997, sua participação relativa no PIB brasileiro de 1,6%, para 2,02%; no que se refere ao desempenho em nível regional, a participação do Ceará atingiu os 15,4% do produto nordestino, representando um acréscimo de 3,3 pontos percentuais, a maior variação percentual dos estados nordestinos nesse período. Alguns estados como Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe perderam posição relativa. A posição do PIB do Nordeste no PIB nacional, contudo, manteve-se estável, o que significa que não houve distribuição de renda entre as regiões nesse período.

Tabela 2

Participação Relativa do PIB dos Estados no PIB do Nordeste (%)

	1987	1993	1997	Variação Percentual (97/87)
Alagoas	6,34	5,17	5,05	-1,29
Bahia	35,83	33,82	32,49	-3,34
Ceará	12,18	14,22	15,44	3,26
Maranhão	5,45	6,08	6,5	1,05
Paraíba	5,55	5,92	6,13	0,58
Pernambuco	21,06	20,12	20,57	-0,49
Piauí	3,03	3,5	3,71	0,68
Rio Grande do Norte	5,48	6,06	5,85	0,37
Sergipe	5,09	5,12	4,25	-0,84
Nordeste	100	100	100	-
Nordeste/Brasil	13,1	12,8	13,1	0

Fonte: IBGE – Contas nacionais (microdados)/ Contas Regionais do Brasil

No que se refere ao PIB per capita, o Ceará obteve um aumento acumulado de 40% entre 1987 e 1997, representando um acréscimo anual médio de 3,4%. Há também uma melhora gradual na posição relativa do PIB per capita do estado nos agregados do país e do Nordeste. Em 1997, o PIB per capita do Ceará foi de R\$ 2.522 em valores correntes, ultrapassando o do Nordeste, em torno de R\$ 2.500, aumentando sua participação relativa em 20 pontos percentuais em relação a 1987. Apesar desse avanço, o PIB per capita do Ceará ainda é menor que a do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe e Bahia. Na tabela abaixo, também se pode perceber que o progresso da região foi insignificante em relação a 1987, chegando a haver uma queda de participação no PIB per capita do Brasil entre 1985 e 1997, o que mais uma vez demonstra a ausência de forças atuando no sentido de promover a convergência da renda per capita nordestina com a brasileira nesses doze anos.

Tabela 3

Participação relativa do PIBs per capita dos estados nordestinos no Brasil e Nordeste – Anos de 1985,1987,1993,1997 (%)

Nordeste e UFs	Nordeste e Ufs/Brasil					Ufs/Nordeste						
	1985	1987	1993	1997	Variação percentual		1985	1987	1993	1997	Variação percentual	
					97/93	97/85					97/93	97/85
Brasil	100	100	100	100	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	48,47	45,22	44,57	46,07	1,50	-2,40	100	100	100	100	-	-
Maranhão	22,11	21,30	23,30	25,66	2,36	3,56	45,61	47,11	52,28	55,69	3,42	10,09
Piauí	22,16	22,48	25,85	28,73	2,87	6,56	45,73	49,71	58,00	62,35	4,35	16,62
Ceará	39,23	36,60	42,05	46,59	4,55	7,36	80,94	80,94	94,33	101,12	6,79	20,18
Rio Grande do Norte	48,16	44,16	47,39	47,13	-0,26	-1,04	99,37	97,66	106,32	102,29	-4,03	2,92
Paraíba	31,86	32,74	35,29	38,46	3,17	6,60	65,74	72,41	79,18	83,48	4,30	17,74
Pernambuco	52,34	55,86	53,79	57,55	3,76	5,21	107,98	123,54	120,67	124,90	4,23	16,92
Alagoas	50,72	49,01	39,06	39,63	0,57	-11,09	104,64	108,38	87,63	86,01	-1,63	-18,63
Sergipe	93,10	66,93	64,13	53,57	-10,55	-39,52	192,07	148,01	143,87	116,28	-27,60	-75,79
Bahia	66,75	58,52	53,91	53,39	-0,52	-13,36	137,72	129,42	120,94	115,88	-5,06	-21,84

Fonte IBGE

2.1.2. Desempenho setorial

→ Agropecuária

O setor primário foi o único a apresentar um desempenho abaixo da média nacional. A pecuária bovina e a agricultura de subsistência constituem a base da agropecuária cearense, porém vem enfrentando, nas últimas décadas, uma grave crise de produção. Com a maior parte do território cearense localizada no semi árido, o estado é pobre em recursos naturais e tem que conviver com condições climáticas adversas, enfrentando longos períodos de estiagem, que têm-se tornado cada vez mais freqüentes, afetando gravemente as culturas tradicionais.

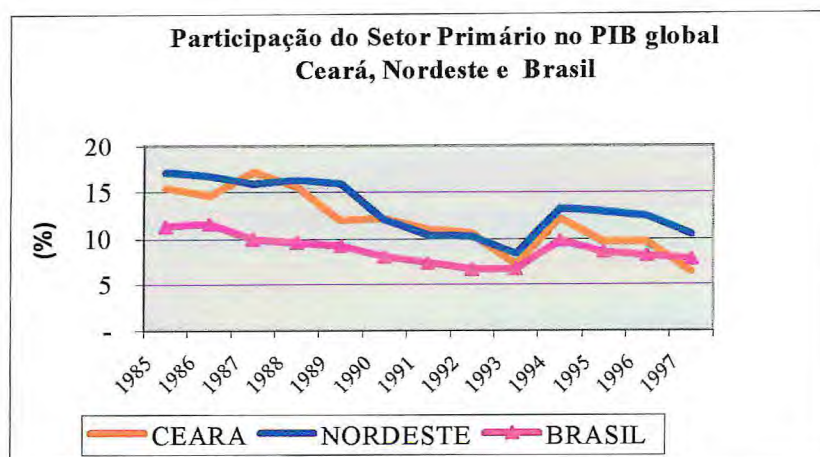
Os principais produtos agrícolas do estado são o milho, feijão, arroz de sequeiro, mandioca e a castanha de caju, esta última destinada quase totalmente ao mercado externo. As culturas de subsistência caracterizam-se pela baixa produtividade e baixo valor agregado. O principal produto agrícola de caráter comercial do estado, que detinha um peso importante no setor, entra em decadência. Esse produto era representado pelo algodão (arbóreo e herbáceo) que em 1985 ocupava uma área de 757.000 ha, porém, em 1995, segundo o último Censo Agropecuário 1995/96, a área ocupada pelo algodão era de apenas 17.000 ha (World Bank, 1999).

Vários fatores contribuíram para esse resultado, entre eles a praga do bicudo, a abertura comercial e o câmbio sobrevalorizado que induziram o setor não agrícola a adquirir insumos no exterior. Ao mesmo tempo, os preços dos produtos agrícolas em geral caíram e as altas taxas de juros inibem os investimentos privados em atividades de alto risco; a eliminação das políticas setoriais federais na década de 90 e a praticamente inexistente utilização de inovações tecnológicas no campo também influenciaram para o declínio da agricultura. Ferreira (1995) adiciona, além desses elementos, a estrutura fundiária altamente concentrada e a prática de técnicas de produção arcaicas, o que deixa pouca margem para o crescimento da agricultura.

A participação relativa da agropecuária na economia cearense caiu de 15,32% em 1985 para apenas 6,36% em 1997. Observa-se, no gráfico abaixo, a brusca perda

de importância do setor primário na economia cearense, acompanhando de forma mais drástica as tendências no país e na região.

Gáfico 2



Fonte: IBGE/Contas Regionais

Segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-98) uma correta política de águas através da gestão de recursos hídricos e desenvolvimento do potencial hídrico do Estado situam-se entre as principais estratégias de desenvolvimento agropecuário do Ceará, cujos objetivos seriam modernizar e expandir a infra-estrutura de irrigação e melhorar a eficiência do sistema integrado de gestão dos recursos hídricos. Segundo o Banco Mundial (1999), ao aumentar a produtividade da terra, a irrigação também contribui para o aumento do emprego e da renda, por isso o Estado deve implementar um sistema de recuperação de custos, que cubra o custo de oportunidade pelo uso indevido da água, ou seja, para fins que não o da irrigação.

De acordo com as informações fornecidas pela Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) ao Banco Mundial, a área estadual coberta pela irrigação foi de 51.700 ha em 1994, a intenção do Governo Estadual é dobrar essa área até 2000.

O Banco Mundial (1999) alerta para o fato de que a maior parte da área irrigada é utilizada no cultivo de produtos de subsistência de baixo valor agregado, como o arroz, o milho, o feijão etc, quando poderia ser melhor empregado na fruticultura, de maior valor agregado e de maior competitividade no mercado externo. Contudo, esse tipo de cultura é capital intensiva, e requer o uso de

tecnologias de produção e de gestão mais avançadas, as quais o trabalhador rural cearense não está qualificado para usar.

O Estado vem tentando promover, contudo, em parceria com entidades públicas (federais, regionais e municipais) e privadas, meios de capacitação dos produtores e difusão e transferência de tecnologia visando a aumentar os investimentos produtivos no setor.

O setor primário, por ser intensivo em mão de obra, respondendo no estado por quase 36% do emprego, tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, primeiro, porque, como afirma Ferreira (1995), funciona como amortizador da pressão demográfica nos grandes centros urbanos, e, segundo, porque a estagnação na produção de alimentos e matérias primas, provoca restrições de oferta que se traduzem em aumento da inflação ou em desequilíbrio nas transações comerciais (tanto com os outros estados como no mercado externo). Vale ressaltar que a perda de importância do setor tradicional faz parte do processo de desenvolvimento, quando os setores mais dinâmicos vão tomando à frente na produção, contudo, quando esta é acompanhada por queda na produção absoluta, desperta grande preocupação.

→ *Indústria*

A evolução recente da economia cearense deveu-se ao processo recente de fomento à industrialização promovido através de uma política agressiva de atração de investimentos implementada pelo Governo Estadual. Como indica a **tabela 3**, a participação da indústria cearense na indústria nordestina evoluiu de 10,54% para 18,49%, o que significa que a fatia representada pelo Ceará aumentou 8 pontos percentuais entre 1987 e 1997, em parte um reflexo da queda na produção industrial da Bahia e de Pernambuco. No que se refere à indústria brasileira, esse acréscimo foi de quase um ponto percentual, variando de 1,08% para 2,03% no mesmo período, o que pode indicar a existência de um movimento de investimentos industriais, em direção ao estado, como parte do processo de descentralização industrial que vem ocorrendo no país. Por outro lado, o peso do setor industrial nordestino pouco evoluiu na economia nacional.

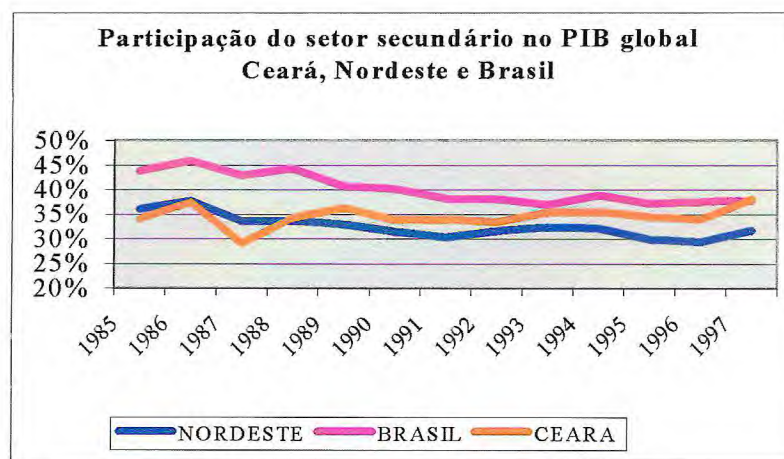
Tabela 3

SETORES ECONÔMICOS	Ceará/Nordeste (%)			Ceará/Brasil (%)			Nordeste/Brasil (%)		
	1987	1993	1997	1987	1993	1997	1987	1993	1997
Agropecuária	13,23	12,32	9,43	2,77	1,98	1,67	20,93	16,05	17,73
Indústria Geral	10,54	15,52	18,49	1,08	1,74	2,03	10,29	11,22	11,00
Industria de Transformação	9,35	10,64	12,84	0,87	1,00	1,17	9,29	9,43	9,08
Serviços	13,56	14,34	15,42	1,82	1,86	2,06	13,44	12,96	13,35

Fonte: IBGE/ Contas Nacionais/Contas Regionais
Elaboração nossa

A importância relativa da indústria vem demonstrando uma leve tendência de queda nos PIBs do Nordeste e Brasil, porém no Ceará ela aumenta de 34% em 1985 para 38% em 1997. Dados mais recentes revelam que em 1998, a produção industrial cearense expandiu cerca de 5,5% em relação a 1997, contrastando com a queda de 0,8% da indústria nacional nesse ano.

Gráfico 3



Fonte: IBGE; Elaboração nossa

O crescimento industrial ocorreu principalmente, face ao desempenho dos segmentos de água e energia e de construção civil e, sobretudo, não civil, o que denota o reflexo da grande preocupação do governo do estado em prover a economia com infra-estrutura física através da execução de projetos estruturantes dentro do programa de promoção industrial. Segundo as Contas Regionais do IBGE, a

participação da atividade de construção do estado no segmento do país aumentou de 2,41% para 4,43%, tornando-se o segundo em importância.

Tabela 4

**Evolução dos Índices de Volumes Acumulados do Valor Adicionado por Atividades
(Base 1985 = 100)**

ANO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indústria Extrativa Mineral	100	90,38	73,4	69,94	70,4	72,67	73,39	78,33	70,75	67,15	60,46	61,29	64,11
Indústria de Transformação	100	113,21	107,8	112,54	119,51	122,08	127,37	139,68	122,5	132,56	146,02	147	149,64
Eletricidade, Gás e Água	100	113,73	108,57	117,23	126,42	138,13	150,85	156,09	163,5	166,91	187,26	206,18	221,42
Construção	100	121,62	173,32	199,55	178,8	179,83	211,39	230,26	319,58	274,28	249,89	261,13	310,42
INDÚSTRIA GERAL	100	114,83	130,13	142,63	138,84	141,35	156,64	170,50	195,50	183,40	181,62	187,50	208,45

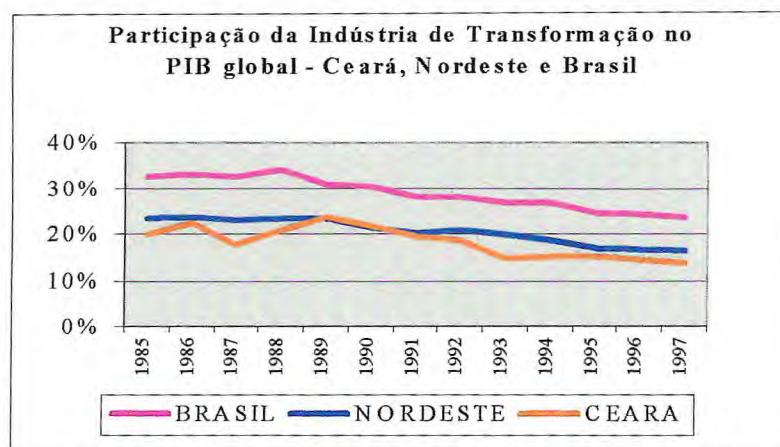
Fonte: IPLANCE

Analisando o comportamento da indústria de transformação, constata-se, com mais evidência, a presença de uma tendência declinante da importância do setor industrial do Brasil. Uma das possíveis causas para esse comportamento é que a indústria foi altamente afetada pelo ambiente macroeconômico do país que marcou a década de 90, vendo-se obrigada a enfrentar a forte restrição de recursos financeiros e o fim do protecionismo com o aumento da concorrência advinda em decorrência da abertura de mercado, obrigando as empresas a reestruturarem seus núcleos produtivos, resultando no aumento do desemprego, com conseqüente queda do salário real e da demanda. No que se refere à restrição de recursos, seus efeitos são bem mais acentuados no Nordeste, cujo dinamismo industrial sempre guardou grande dependência dos incentivos federais concedidos pelo Sistema FINOR no âmbito da SUDENE, dado o porte reduzido do mercado consumidor.

O esvaziamento das fontes federais de recursos e as altas taxas de inflação refletiram-se em uma queda expressiva da posição da indústria de transformação cearense entre os anos de 1989 e 1993, como se pode observar no gráfico abaixo. Porém, após 1994, após o Plano Real e a política de incentivos do Governo estadual, essa tendência se reduz, mantendo-se relativamente estável o seu peso no PIB estadual. Com referência à **tabela 3**, nota-se que o Ceará consegue aumentar levemente a sua participação relativa na indústria de transformação nacional, de 0,8% para 1,17%, entre 1985 e 1997, e nesses dez anos aumentou bastante sua

participação na indústria de transformação nordestina, passando de 9,35% para 12,84%.

Gráfico 4

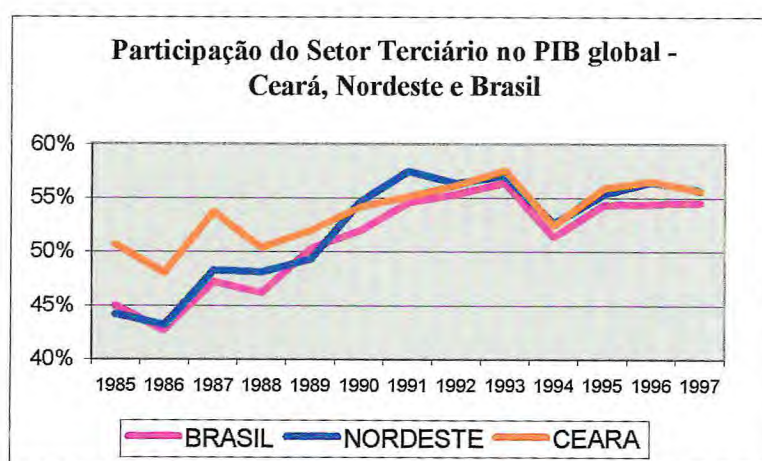


→ *Setor Serviços*

O setor serviços é o mais representativo respondendo em 1997 por aproximadamente 55% do produto total, tanto no PIB brasileiro, quanto no nordestino, quanto no cearense.

Analisando a evolução da contribuição do setor no estado, percebe-se a clara convergência com indicadores do Brasil e do Nordeste.

Gráfico 5

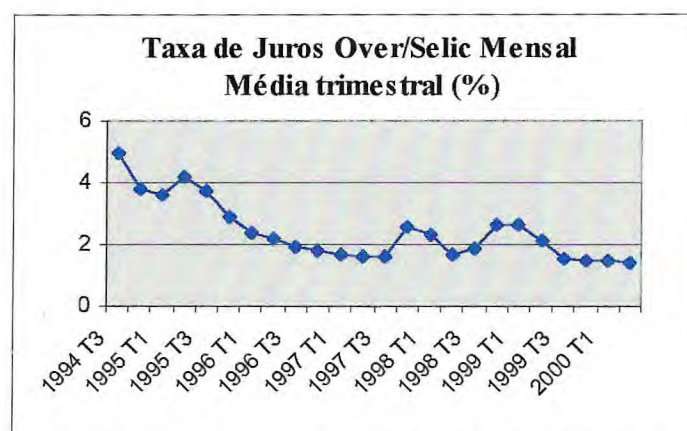


Deve ser ressaltado, no entanto, que o processo de reestruturação produtiva da indústria em geral tem provocado a transferência de uma série de atividades,

sobretudo no Brasil, outrora incorporadas ao setor industrial, para o setor de serviços, através do processo de terceirização, o que em parte pode haver contribuído para aumentar o peso do setor terciário na economia.

Sem embargo, o setor não tem sustentado taxas de crescimento muito significativas nos últimos anos, por também ser bastante sensível ao desaquecimento da economia. As altas taxas de juros têm inibido o comércio, assim como o índice elevado de inadimplência, causado pelo aumento do desemprego e a queda do salário real. No gráfico abaixo, percebe-se que as taxas de juros aumentaram bastante com o impacto das crises financeiras internacionais e depois retraíram, contudo ainda permanecem elevadas.

Gráfico 6



Fonte: Banco Central do Brasil/IPEADATA

No Ceará, as atividades que prevalecem no setor terciário são administração pública (35%), comércio (15%) e aluguéis (19%), mas um segmento que promete grandes avanços é o de turismo. De 1995 até 1998, a demanda turística cresceu bastante, graças ao fortalecimento da infra-estrutura física, notadamente a construção do Aeroporto Pinto Martins, a duplicação das rodovias e a implantação dos Corredores Turísticos do estado, sem mencionar na realização de uma política agressiva de *marketing*, em nível nacional e internacional, pelo Governo Estadual para promover o turismo do estado e reduzir sua sazonalidade. Segundo Bessa Maia (1999), o contingente de turistas aumentou de 762.000 para 1.297.000 entre esses quatro anos, representando um acréscimo de 70,2% no número de turistas. Grande parte desse acréscimo deveu-se ao aumento de 107,3% no número de turistas estrangeiros. Tudo indica que o número de turistas no Ceará deverá ser bem maior, em virtude da desvalorização cambial ocorrida em 1999, o que favorecerá o aumento

da demanda nacional (porque encarece o turismo no exterior) quanto a demanda internacional.

Tabela 5

**Estado do Ceará – Setor Serviços – Índices Acumulados por atividade
(1985 = 100)**

Atividade	1990	1995	1997
COMERCIO E REPARAÇÃO	127,81	158,01	182,10
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	134,95	167,01	202,95
TRANSPORTE E ARMAZENAGEM	111,55	139,71	167,43
COMUNICAÇÃO	148,03	253,81	298,75
INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	120,02	142,96	157,19
ATIV. IMOBILIÁRIA E ALUGUEL	126,34	139,64	152,36
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	108,35	116,54	119,77
SAÚDE E EDUCAÇÃO MERCANTIL	108,35	116,54	119,77
OUTROS SERVIÇOS	119,15	135,36	142,06
SERVIÇOS DOMÉSTICOS	112,96	166,91	163,82

Fonte: Iplance

Pela tabela acima é possível identificar que a atividade do setor terciário que mais cresceu, foi a de comunicações, o que também reflete um aumento de infraestrutura.

2.2. Fontes de Crescimento no Ceará

Segundo a teoria econômica, os elementos propulsores do crescimento econômico estão relacionados com a taxa de poupança (que permite a acumulação de capital), a dotação de fatores (tangíveis e intangíveis) e com o progresso tecnológico, todos situados no lado da oferta da economia.

Pelo lado da demanda, os gastos do governo e consumo das famílias teriam, dentro da visão neoclássica, apenas efeitos de curto prazo, contudo, já se admite que determinados investimentos e gastos do governo em infra-estrutura (física, social e tecnológica), capital humano e na criação de outras externalidades têm importante papel afetando também os fatores de longo prazo, podendo gerar aumentos crescentes de produtividade de todos os fatores de produção². Schumpeter (1982) vai mais além e coloca o papel das inovações como primordial no processo de

² Ver: Aschauer, D (1980) "Is public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23; Ferreira (1997), "Infra-estrutura Pública, Produtividade e Crescimento" *Pesquisa e Planejamento econômico*, vol. 24, no. 2 (infraestrutura) e Barro & Martin, "Economic Growth", MacGraw Hill (educação)

desenvolvimento. Para ele, em um sentido amplo, inovações correspondem a "produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças (...) assim surge o fenômeno de desenvolvimento que engloba 1) introdução de um novo bem, 2) a introdução de um novo método de produção, 3) abertura de um novo mercado, 4) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias primas, 5) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria", entretanto esse conceito pode extrapolar o processo de produção, abrangendo também todas as áreas da sociedade, inclusive no âmbito político-institucional.

Como o Ceará sempre foi um Estado relativamente muito pobre, localizado numa região periférica, desprovido de poupança ou de quaisquer fontes de dinamismo, uma análise do crescimento do Ceará deve, portanto, considerar como ponto inicial a visão inovadora na concepção do Estado e na suas formas de gestão o que marcou o início de uma série de transformações estruturais na economia, que será tratada a seguir de forma seqüenciada.

2.2.1. A ruptura política no Ceará: O papel dos jovens empresários

Segundo Amaral Filho (1997) esse fenômeno ocorrido na economia cearense "deriva de um projeto político nascido fora do aparelho estatal, mais exatamente no seio de um grupo de jovens empresários industriais locais, sem tradições políticas pessoais, cujo resultado foi a ruptura com o paradigma de regulação tradicional". Destarte, esse fenômeno pode ser caracterizado como "um caso típico de crescimento ou de desenvolvimento endógeno, cuja principal fonte geradora de mudança de regime de crescimento são os agentes locais, que através de seus conflitos e interações mobilizam virtuosamente as instituições estatais".

No Ceará, as ações públicas tradicionais eram fundamentadas no paternalismo e em uma "racionalidade muito próxima do paradigma patrimonialista", caracterizando o chamado "Estado dos Coronéis", onde por longos anos, o poder político esteve concentrado nas mãos de uma oligarquia conservadora formada por um sistema de produção arcaico baseada no complexo gado-algodão-cultura de subsistência (Amaral Filho, 1997).

Botelho (1996), citando Bursztyn mostra claramente as implicações políticas e sociais do paternalismo:

"o paternalismo funciona como instrumento essencial para o esquema de legitimação dos coronéis. Em primeiro lugar, porque apresenta-se como mecanismo eficaz na consolidação das

relações de dependência que subordinam os trabalhadores aos caciques locais; em segundo lugar, e como consequência lógica dessa dependência irá refletir-se no nível político quando a forma de subordinação do trabalho ao capital no campo permite a emergência do voto de cabresto e dos currais eleitorais" (Botelho, 1996:2).

O padrão de administração pública secular era alimentado pelos fluxos de transferências da União (muitas das quais conseguidas através de fortes pressões políticas) que não estabeleciam critérios de eficiência para o uso dos recursos orçamentários, ou de responsabilidade fiscal, destarte, a nomeação de cargos públicos e execução dos contratos derivavam de um sistema de troca de favores e interesses políticos. As finanças estaduais acabaram ficando seriamente comprometidas, como consequência desse processo, tal como verificado no Governo Virgílio Távora (1979-83) quando se observou o aumento de 186% da necessidade de financiamento do setor público, que se agrava consideravelmente na seguinte administração no Governo Gonzaga Mota (1983-86), pois coincidia com a crise fiscal da União, o que determinou a falência da máquina governamental por sua virtual incapacidade de gerar poupança (Botelho, 1996).

Com a erupção da crise fiscal da União, a contração no sistema financeiro internacional, o descontrole fiscal do Estado e sua consequente falta de credibilidade ante os diversos agentes, as fontes de poupança se esgotaram, inviabilizando quaisquer objetivos de longo prazo para a economia cearense.

Foi nesse contexto de insatisfação que se abriu um espaço de discussão para a delimitação de problemas locais, regionais e nacionais, e a apresentação de propostas de maneira a reverter o quadro negativo instalado no cenário econômico do estado. O Centro Industrial do Ceará (CIC), sob o patrocínio da Federação das Indústrias do Ceara, foi o berço desse movimento, contando com a presença, na sua direção, de um grupo de "jovens empresários", que se opunha a diversos "vícios" nas relações político-empresarial e inter-governamentais que predominavam na época (e, infelizmente ainda persistem no ambiente político), além do combate às barreiras comerciais, e aos problemas sociais. No âmbito desses debates, delineia-se um novo plano político para o Ceará, com fortes implicações econômicas. Aos poucos, então, esses empresários adquiriram expressão política que culminou com a vitória nas eleições para o governo do estado, com a ascensão de Tasso Jereissati ao poder, em 1986. (Amaral Filho, 1997).

O projeto apresentava como principais componentes a redução das desigualdades de rendas e a eficiência econômica, guardando certa afinidade com a doutrina sócio-democrata³, cuja característica básica foi a busca do bem-estar social. A solução para a crise seria recuperar a força do Estado e sua credibilidade, através de uma modernização da máquina administrativa e sua capacidade financeira, via o ajustamento nas contas públicas e o aumento na eficiência dos gastos públicos, facilitando, assim, o desenvolvimento econômico do estado.

Vale ressaltar que a formação dessa elite empresarial está estreitamente vinculada à participação do empresariado local no total dos investimentos industriais realizados no Ceará pelo sistema FINOR, no final da década de 70 e na década de 80. Esses investimentos concentraram-se em alguns setores tradicionais (têxtil, confecções, calçados e alimentos) que detinham o maior peso na produção industrial do estado, permitindo a formação de um "pólo" industrial na Região Metropolitana de Fortaleza, tal como fora desejado pelo idealizador do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, o economista Celso Furtado (GTDN). Fato que não ocorreu em outros estados nordestinos, onde a maior parte do capital investido era proveniente de outros estados, incapaz portanto de criar uma liderança política dinâmica (associada ao setor industrial).

2.2.2. O Ajuste Fiscal e a Reforma do Estado

Segundo Botelho (1996), "a 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 modernização seriam as diretrizes da nova gestão pública que se implantaria no governo do Ceará".

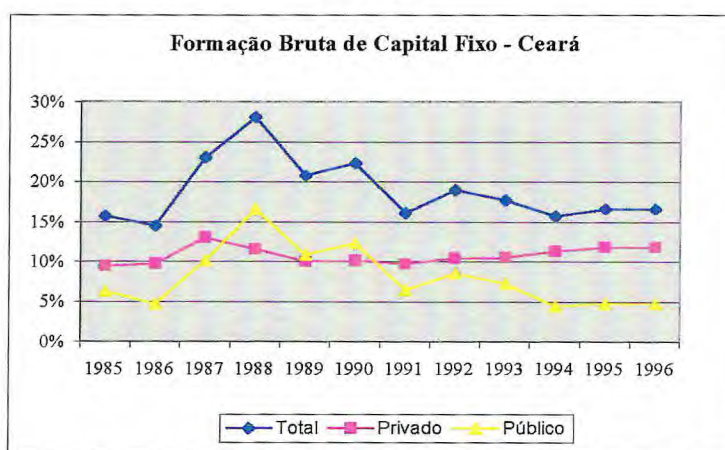
A primeira meta traçada foi a redução da necessidade de financiamento do estado que era bastante elevada, aumentando a receita, reduzindo as despesas de custeio e modernizando a máquina arrecadadora. Pelo lado da receita, foi implantada uma série de reformas que incluíam "a) o estabelecimento de controles financeiros rígidos; b) redução do prazo de transferência de recursos recolhidos em nome do Estado pelo setor privado de 10 para 1 dia útil; c) modernização do sistema de arrecadação com ampla

³ Ver Botelho (1996) e Amaral Filho (1997)

informatização e maior rigor na fiscalização; d) introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), o que implicou no controle de todas as etapas do gasto. Pelo lado da despesa, a redução dos gastos com pessoal através da demissão de funcionários que acumulavam cargos irregulares e drástico controles salariais. Além de tudo para reduzir o fluxo de caixa e distribuir os desembolsos no tempo, o Estado negociou a dívida fundada, ampliando os prazos de amortização. (Pontes Lima, 1997).

A principal consequência do ajuste foi a reversão de um grande déficit orçamentário verificado na apuração do Balanço Geral de 1986 para a ocorrência de um superávit em 1990 (Almeida e Silva, 1999). Em 1987 o ajuste foi mais drástico representando cortes de investimento de até 82%, porém no ano seguinte, ocorre forte recuperação dos investimentos públicos (578%), como resultado da melhora fiscal-financeira do Estado entre 1987 e 1989 (Botelho, 1996). Segundo Botelho (1996), o ajuste não teve por meta apenas a geração de superávits orçamentários, mas também a expansão da capacidade de investimento do Estado em bases sustentáveis. Em 1988, os investimentos totais chegaram a quase 30% do PIB, sendo que 17% corresponderam aos investimentos públicos, porém, aos poucos os investimentos públicos cedem espaço para os privados.

Gráfico 7



Fonte: Iplance

Paralelamente às medidas de ajuste fiscal, o Governo do Estado procedeu à extinção, fusão e reestruturação de diversos órgãos da Administração Direta e autarquias e empresas públicas.

O saneamento das finanças públicas foi favorecido por alguns fatores exógenos, dentre eles a desconcentração de receitas provindas da União e o aumento da base de incidência do ICMS que passou a incorporar os segmentos de transportes

e comunicações, a partir da Constituição de 1988⁴ o que possibilitou maiores receitas; e o próprio ambiente macroeconômico de alta inflação, pois o governo se beneficiava com os receitas patrimoniais provenientes da aplicação dos recursos no mercado financeiro auxiliado pelo sistema de Conta Única e com a deterioração monetária das despesas (Pontes Lima, 1997.).

A respeito do impacto da inflação sobre o ajuste fiscal do Estado, Holanda (1999) revela que "a inflação viabilizaria então uma arrecadação extra a partir dos depósitos a vista nos bancos estaduais. Esta receita pode ser alavancada com a implementação de sistemas contábeis centralizados e integrados e criação de contas bancárias únicas. Tais medidas possibilitam um melhor gerenciamento do fluxo de caixa do governo onde os saldos positivos em conta são aplicados no mercado financeiro. De fato, as receitas provenientes de tais aplicações incorporadas na rubrica Receita Patrimonial, passaram a ter um papel de destaque dentro dos orçamentos estaduais no período de alta inflação. No caso do estado do Ceará, por exemplo, tais receitas alcançaram em 1993, valor equivalente a 23% das receitas correntes do estado naquele ano".

Após o Plano Real, no entanto, ocorre uma queda nas receitas patrimoniais, no Ceará este foi da ordem de quase 70% (Holanda, 1999) , o que levou o estado a apresentar um resultado primário negativo. O efeito da estabilização provocou a deterioração nas finanças de todos os estados do país, mas no Ceará a recuperação foi mais rápida, por haver-se antecipado aos demais estados no processo de ajustamento.

Tabela 6

Evolução das principais receitas e despesas (1986 - 1995)

	1986		1988		1990		1992		1994		1995	Varição 95/86	
Receitas													
Receita Total/Orçamentária	1277873	100%	1.905.318	100%	1.951.011	100%	1.654.993	100%	1.816.385	100%	1.994.742	100%	56%
<i>Receita Correntes</i>	1218802	95%	1551785	81%	1767207	91%	1564379	95%	1678834	92%	1829400	92%	50%
Rec. Trib.	684018	54%	534350	28%	851271	44%	762506	46%	909271	50%	1033191	52%	51%
Rec. Patrim.	4741	0%	492162	26%	201259	10%	219434	13%	178991	0%	59407	3%	1153%
Transf. Correntes	488897	38%	372583	20%	691678	35%	551898	33%	547807	30%	690695	35%	41%
Rec. de Capitais	59071	5%	353533	19%	183805	9%	86941	5%	137551	8%	165342	8%	180%
Despesas													
Despesa total	1752763	100%	1811654	100%	1864497	100%	1640352	100%	1778467	100%	2050053	100%	17%
<i>Despesas correntes</i>	1357531	77%	1169427	65%	1318552	71%	1163763	71%	1320223	74%	1622434	79%	20%
Despesa de custeio	638622	36%	536453	30%	604160	32%	553463	34%	616006	35%	765425	37%	20%
Desp. Pessoal e encargos	580786	33%	469355	26%	472017	25%	420993	26%	480730	27%	638653	31%	10%
<i>Despesa de capital</i>	395231	23%	642228	35%	545945	29%	476589	29%	458244	26%	427619	21%	8%
Investimentos	28321	2%	101790	6%	208906	11%	186533	11%	168116	9%	190865	9%	574%
Desp Pessoal/Rec. Correntes	48%		30%		27%		27%		29%		35%		

Fonte: Pontes Lima (1997)/Iplance em R\$ 1.000 (a preços de dezembro de 1995, corrigido pelo IGP-DI apenas se incluem as despesas e receitas principais)

⁴ Da arrecadação de IPI e do Imposto de Renda, a parcela distribuída aos estados aumentou e 14% em 1985 para 21% em 1993.

Quanto às despesas, observa-se a queda nos gastos com pessoal, embora esta tenha aumentado após 1995, mas ainda permanece sobre controle. O aumento mais expressivo foi realmente as despesas com investimentos, possibilitado pelo aumento da taxa de poupança pública que variou de apenas 1,87% em 1985 para 41% (Botelho, 1996) em 1991. Pode-se perceber uma possível tendência a um desajuste no futuro, pois entre os anos de 1990 e 1995, as receitas correntes cresceram apenas 3,5%, enquanto que as despesas correntes tiveram uma alta de 23%.

A poupança pública é de suma importância para a superação da crise fiscal do Estado, sua ausência implica, na necessidade de adotar a emissão de moeda como única forma de resgate, o que sempre leva à perda da credibilidade. No caso dos governos estaduais uma saída é a rolagem da dívida, transferindo-a para o governo central. Alternativamente, pode-se recorrer à emissão de títulos, mas esse mecanismo desvia os recursos da economia real e aumenta os gastos públicos com juros. Portanto, como atesta Bresser Pereira (199), a poupança pública "desempenha um papel fundamental. Poupança pública negativa tende a ser uma causa direta de baixas taxas de investimento e da estagnação das rendas per capita".

Bresser Pereira (1994) define poupança pública como a relação contábil dada pelo diferencial entre receita corrente e gastos correntes (incluídos os juros). Déficit público, por sua vez, é a poupança pública menos os investimentos. Portanto, se a poupança pública for zero e se o governo desejar reduzir o déficit, então, obrigatoriamente, o ajuste se dará por cortes nos investimentos. Bem mais grave é a situação em que a poupança pública seja negativa, o que levaria à necessidade de cortar investimentos, mesmo se o déficit fosse mantido constante. Entende-se como investimento, desde os desembolsos em infra-estrutura física, social (escolas, hospitais etc.), segurança, até gastos que promovam a competitividade do país como subsídios, política industrial, tecnologia etc.

Foi assim que o Estado brasileiro perdeu a capacidade de promover o desenvolvimento econômico. Porém, no Ceará, as reformas permitiram sua maior participação na promoção do dinamismo econômico, pela recuperação de sua capacidade de investir e de atrair novos parceiros financeiros, tal como o Banco Mundial. Uma vez fortalecido, o Estado começou a implementar uma série de

estratégias visando o crescimento econômico e o aumento do bem estar da população.

2.2.3. *O Plano de Desenvolvimento do Estado.*

Uma reavaliação dos primeiros "Governo das Mudanças", nas gestões de Tasso Jereissati e de Ciro Gomes, constatara a persistência das condições de pobreza e de subdesenvolvimento no Ceará, o que demandava um novo plano de atuação para o estado. O Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) teve como modelo o Projeto Áridas, que surgiu, após a realização da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas (ICID), em 1992, em Fortaleza. O projeto Áridas apresentava a idéia de sustentabilidade do desenvolvimento e a visão de longo prazo para o Nordeste, incorporando a dimensão ambiental aos aspectos econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento da região, encontrando grande receptividade no novo ambiente político cearense, o que permitiu a elaboração do Projeto Áridas estadual. Um trabalho que contou com 9 grupos de trabalho e 60 técnicos de diversas áreas profissionais. Esse projeto foi imediatamente implantado pelo Governo do Estado, constituindo-se a base do Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998), que tinha como objetivo principal "tornar o Ceará um Estado desenvolvido no prazo de uma geração, de forma consistente com a melhora a curto prazo na qualidade de vida de todos os cearenses (...) nesse sentido, os projetos apoiados pelo Governo deverão ser analisados sob os pontos de vista da sua contribuição social e dos seus impactos sob o meio ambiente" (Ceará, 1995) .

Caberia ao Estado a função de alavancar e induzir as ações dos outros agentes da sociedade, incentivando a iniciativa privada, de acordo com os princípios da sustentabilidade (ambiental, social, política e econômica); de visão de longo prazo; de participação e parceria; de descentralização e de qualidade.

As principais linhas de ação centravam-se em 5 vetores:

- I - proteção ao meio ambiente;
- II - reordenamento do espaço;
- III - capacitação da população;
- IV- crescimento da economia, geração de empregos e redução das desigualdades,
- V - desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação (Ceará, 1995).

Cada um desses vetores vinha acompanhado de vários programas estruturantes, o que tornava necessário uma política de captação de recursos para suprir o hiato de poupança requerida para o financiamento dos projetos. Para isso, o Governo do Estado implementou uma série de ações de articulação com diversas instituições pública e privada, internas e externas, sobressaindo-se estas últimas na obtenção de suporte técnico e financeiro para a execução dos projetos (Bessa Maia, 1999).

Com a economia saneada, a credibilidade do Governo do Estado aumentou facilitando o seu relacionamento com os organismos multilaterais de crédito, como Banco Mundial ou Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre outros. Bessa Maia (1999) esclarece que a maior parte dos recursos para os projetos foram de fato financiados pelo Banco Mundial.

Os investimentos estão distribuídos como definido na tabela 8, onde a grande parte dos recursos provém de fontes externas, correspondendo a mais de uma terça parte do volume total dos investimentos (de cerca de US\$ 3,1 bilhão). O Governo do Ceará participa com 28% dos investimentos e o restante é proveniente da União e outros órgãos de financiamento nacionais, como: CEF, BNDES e Banco do Nordeste (Almeida e Silva, 1998).

Tabela 8

**Principais projetos de desenvolvimento
Investimentos Plurianuais 1990-1998 (em US\$ milhões)**

Programas/Projetos Estruturantes	Total	Contrapartida		Recursos	
		Estadual		Externos	
I – Proteção ao Meio Ambiente	584,5	258,6	44%	186,1	32%
II – Reordenamento do Espaço	240,	100	42%	140	58%
III – Capacitação da população	878,1	223,8	25%	387	44%
IV – Geração de Emprego e Desenvolvimento da Economia	1358,1	288,4	21%	501,2	37%
V – Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação	47,3	5,1	11%	-	
VI – Gestão Pública	25,5	10,9	43%	15,6	61%
Total	3133,5	886,8	28%	1230	39%

Fonte: Almeida e Silva (1998)

O maior volume de recursos destina-se ao Programa de Geração de Emprego e Desenvolvimento da Economia que conta com US\$ 1,3 bilhões de dólares. Nessa área sobressaem-se a implantação do Porto do Pecém, o Programa de

Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), o Programa de Trens da Região Metropolitana de Fortaleza (METROFOR), O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Projeto de Energia Eólica.

Em seguida, encontra-se o programa de Capacitação da População, que segundo especificado pelo Plano de Desenvolvimento do Ceará implica construir um projeto educativo de alcance de toda a sociedade, visando à ampla mobilização da sociedade em torno da meta "todos pela educação de qualidade para todos", saúde, saneamento básico, segurança e habitação (Ceará, 1995)

Entre as metas do Programa de Proteção do Meio Ambiente "figuram o saneamento básico, a construção/recuperação de açudes, a construção de adutoras, a perfuração de poços e a transposição de bacias hidrográficas" (Ceará, 1999). Os principais projetos desse programa foram o SANEAR (já concluído), com um custo de aproximadamente US\$ 300 milhões; a construção do Açude Castanhão, como parte das políticas hídricas do estado para amenizar o grave problema da seca, ainda está em execução e tem sofrido gravemente com os cortes dos recursos federais, e o Programa de Gerenciamento e Integração de Recursos Hídricos (PROGERIRH), que "tem por objetivo elevar a capacidade de acumulação hídrica e o rendimento de todo o sistema de açudagem, proporcionando maior movimentação de vazões, com conseqüente melhora da repartição espacial dos recursos hídricos no Estado, garantindo água em todas as suas formas de uso" (Ceará, 1999).

Como o Programa de Geração de Empregos foi o mais importante nesse contexto, merece um destaque especial, sobretudo no que tange à Política de Promoção e Atração de Investimentos.

2.2.4 Programa de Promoção e Atração de Investimentos

A ênfase desse programa foi a diversificação e ampliação da capacidade produtiva do estado via industrialização.

Durante toda a década de 70 até meados da década de 80, o crescimento econômico do Ceará dependia plenamente dos investimentos financiados pela SUDENE no sistema 34/18 e FINOR o que previa uma intensa participação do governo federal via atuação do Banco do Nordeste na orientação do processo de

industrialização. A injeção de recursos fazia parte das estratégias do plano de desenvolvimento do Nordeste que visava à redução das disparidades regionais. O critério de supervalorização da indústria era típico da abordagem estruturalista da Cepal, que a considerava como única força motriz capaz de garantir mais autonomia e sustentabilidade do crescimento, muito embora no Brasil, posteriormente, a industrialização tenha sido promovida com vistas à integração nacional.

O Ceará, como a maioria dos estados nordestinos, à exceção de Bahia e Pernambuco que apresentavam certo dinamismo, carecia de fatores que atraíssem os investimentos industriais privados, dada a insuficiência de infra-estrutura e o baixo nível de qualificação da mão de obra. A atuação federal amenizou esse quadro, promovendo a modernização do parque industrial do Ceará, embora ele tenha evoluído concentrado em poucos setores (têxtil, alimentos, vestuário e calçados), permitindo a formação de um "pólo" têxtil e de confecções na Região Metropolitana de Fortaleza, de relevância tanto regional quanto nacional.

Contudo, com a eliminação dos incentivos provocado pelas sucessivas crises interna e externa da União, reduz-se o ritmo de investimentos, detendo o processo de industrialização. A partir desse momento, os governos estaduais assumem a tarefa de realizarem suas próprias estratégias de desenvolvimento.

Com a abertura comercial na década de 90, a indústria nacional viu-se obrigada a enfrentar um amplo processo de reestruturação e a buscar maiores vantagens competitivas. Face à presença de "deseconomias de aglomeração" nos grandes centros urbanos, especialmente os altos salários e altos custos de transportes, as empresas tiveram que deslocar suas fábricas para outros mercados, onde os custos seriam mais baixos.

O Governo do Ceará aproveitando-se desse processo, resolve adequar os seus investimentos e realizar uma série de reformas institucionais com vistas a atrair essas empresas para o Estado. "A política industrial, baseia-se em quatro vetores: a) apoio à pequena e média empresa; b) atração de capitais externos, através de uma política de concessão de financiamento e isenção de ICMS, oferta de terrenos e infra-estrutura; c) incentivos à interiorização da indústria, através de maior concessão de isenção de impostos e criação de distritos industriais; d) potencialização e estruturação de setores emergentes, tais como o metal-mecânico, granito, onde o

estado passa a criar condições institucionais, financeiras e objetivas para o crescimento e o desenvolvimento desses setores" (Amaral Filho, 1997).

Os resultados foram bastante positivos. Segundo Almeida e Silva (1998), o êxito do Programa deve também ser atribuído às condições de credibilidade do governo e sua continuidade política, assim como às perspectivas de crescimento. De acordo com informações do Governo do Estado, foram atraídas para o Ceará, no período 1995/1998, o número de 432 empresas, das quais 220 já se encontram instaladas. Além dessas empresas, em 1998, mais 135 novos empreendimentos industriais decidiram implantar-se no estado e esse deverá ser ainda maior em nível de "carta de intenções".

Dessas empresas, as mais importantes pelo seu impacto na economia do estado e até mesmo da região, poderão ser os mega-empreendimentos representados pela Refinaria do Nordeste (RENOR), com um investimento previsto de US\$ 2 bilhões visando à constituição de um pólo petroquímico, e a Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC), orçada em US\$ 750 milhões. Ambas fazem parte do Projeto do Complexo Industrial-Portuário do Pecém, mas ainda não foram instaladas (Ceará, 1999).

Os investimentos concentraram-se nos setores que o estado já tinha uma certa especialização, ou seja, alimentos (14%), vestuário e calçados (25%), metal-mecânica (10%) e têxtil (9%), isso no período 1995/1998 (Ceará, 1999). No quadriênio anterior, segundo pesquisa de campo realizada por Coimbra no setor industrial (1998), os principais setores foram minerais não metálicos (18,57%), metal-mecânica (16,4%), vestuário e calçados (16,43%) e têxtil (9,29%) (Coimbra, 1998). Pode-se perceber que após o Plano Real, em consequência da maior abertura comercial, aumenta o nível de especialização da economia. Nesse novo ciclo de investimentos no Ceará observa-se também a alta utilização do capital local. Uma prova disso é que 65,9% das indústrias instaladas e 40,2% do volume dos investimentos no período 1991-1995 têm origem local (Coimbra, op.cit.: 96).

Entretanto, o impacto sobre o emprego industrial foi insignificante. Em 1980, a indústria geral respondia por 14,4% do emprego⁵, em 1996, há apenas um aumento

⁵ A indústria de transformação responde hoje por apenas 7% do emprego.

de 0,2 pontos percentuais (World Bank, 1998), isso porque os novos paradigmas de produção, intensivos em capital, reduziram a demanda por mão de obra em nível nacional, provocando a exclusão da população que não atendia às novas qualificações exigidas pelas empresas.

Uma das conseqüências imediatas desse processo de industrialização é o aumento dos produtos industrializados na pauta de exportações do estado. Contudo, esses não são suficientes para acompanhar o crescimento contínuo das importações, decorrente da ação empresarial no sentido de aumentar a produtividade da mão de obra, através da importação de máquinas, equipamentos e insumos de última geração provenientes do exterior. Esse fato tem levado a economia cearense a incorrer em crescentes déficits na balança comercial.

Entre os anos de 1986 e 1996, segundo os dados da SUDENE, as exportações aumentaram em 92%, enquanto que as importações tiveram um acréscimo acumulado de quase 800%, passando de US\$ 93.950 mil para US\$ 817.900 mil em 1996. Os produtos industrializados que participavam com 28% da pauta de exportações, em 1986, aumentaram para 46,1%. Esse percentual evoluiu bastante com a maior participação dos calçados nas exportações cearenses a partir de 1998. Quanto à composição das importações, aumenta também a parcela de produtos industrializados a partir de 1988, sendo que após 1994, passa a haver uma redução da participação dos industrializados manufaturados, de 86%, em 1993, para 59,2% no seguinte ano, aumentando consideravelmente as importações de semi-industrializados. As importações cearenses representavam em 1990, apenas 7,61% das importações nordestinas, alcançando em 1996, o percentual de 19,7% (Coimbra, 1998).

Não resta dúvida que os avanços ocorridos na economia cearense nos últimos anos foram reais e o Ceará pode ser considerado um exemplo para as outras unidades federativas no que se refere à eficiente alocação dos recursos públicos e à responsabilidade fiscal. Resta saber se o Estado ainda pode arcar com os custos da manutenção desse crescimento no futuro e se os efeitos desse desempenho podem ser endogeneizados, de maneira a garantir o crescimento sustentável do estado. Nesse contexto, o termo "endógeno" está relacionado com as forças sociais que integram o sistema econômico local, compostas por uma série de elementos, que se refletem no

nível de bem estar da população. Alguns desses elementos deverão ser examinados no seguinte capítulo, com especial ênfase à questão das desigualdades sociais.

CAPÍTULO 3

3. AS DESIGUALDADES SOCIAIS NO CEARÁ E AS AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO

3.1 *A necessidade de políticas distributivas*

Um bom desempenho econômico não é um fim em si mesmo. No Brasil, o crescimento econômico tem sido tradicionalmente usado como uma estratégia de combate à pobreza e de melhoria de bem estar da população, por essa razão, durante muito tempo, as questões distributivas foram secundárias, e como já foi mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, consideradas parte natural do processo de desenvolvimento.

De fato, a expansão do emprego gerou importantes efeitos sobre as condições de vida dos pobres no país, pois, períodos de redução da pobreza no Brasil, estão sempre associados a períodos de crescimento, como durante a fase do "milagre econômico", quando, porém, esta foi acompanhada por expressivo aumento das desigualdades de renda e de riqueza ¹. Isso porque o modelo de crescimento que vinha sendo adotado na década de 70, baseado na industrialização substitutiva de importações apoiada pelo Estado, aumentava as desigualdades, por concentrar-se principalmente nos segmentos produtores de bens de consumo duráveis, intensivos em capital. O setor produtivo era dinamizado pela segmentação do mercado. Segundo Paes de Barros, Henriques e Mendonça (1998b) os efeitos sobre a redução da pobreza durante o "milagre" não foram significativos comparados ao ritmo de crescimento ocorrido na época.

No Brasil, nunca houve uma política distributiva explícita. As raras vezes que o país experimentou uma melhora na distribuição de renda, foi em decorrência de uma política macroeconômica com objetivos distintos, como a estabilização monetária por exemplo.

¹ Entre os anos de 1970 e 1980, o índice Gini evoluiu de 0,50 para 0,59 (Bonelli apud Rocha, 2000)

É o que se verifica no caso do Plano Real, pois, o crescimento que resultou da estabilidade monetária com conseqüente eliminação do "imposto inflacionário"², embora esse não fosse o seu objetivo principal, propiciou ganhos significativos na base da distribuição de renda do Brasil, uma vez que com a ausência da inflação, a renda dos mais pobres, que não tinham acesso aos mecanismos de correção monetária, manteve-se estável. Porém Rocha (2000) mostra que, porque a distribuição de renda no Brasil é maior entre as classes mais elevadas, esses ganhos de renda não puderam ser captados pelo índice Gini e seus efeitos vêm-se esgotando nos últimos anos dada a incapacidade financeira do Estado em promover o desenvolvimento e da estagnação econômica dos últimos anos.

Paes de Barros *et alli* (1998b) concordam que uma maior atenção ao combate à desigualdade teria provavelmente levado o nível de pobreza no país a valores significativamente inferiores aos observados hoje em dia. Eles apresentam um quadro bastante pessimista para o país se este priorizar unicamente o crescimento como estratégia de combate à pobreza: segundo suas estimativas, mesmo admitindo uma pequena redução de 0,07 pontos no índice de Gini, uma redução da pobreza em 15 pontos percentuais, exigiria uma taxa de crescimento da renda per capita da ordem de 5,1% ao ano durante dez anos consecutivos, um desafio quase inviável nos tempos globalizados. Por essa razão em fases de retração econômica, as más condições de vida da população se agravam.

A esse respeito, Paes de Barros *et alli* (1998b) demonstram que o nível de pobreza no país encontra-se 21,9 pontos percentuais acima do padrão internacional correspondente a países com renda per capita similar ao Brasil, o que os leva à concluir que o nível de pobreza do Brasil, face ao razoavelmente elevado nível de renda per capita do país, decorre sobretudo das desigualdades. Rocha (2000) afirma que bastaria que fossem transferidos apenas 2,6% do PIB de 1997 para eliminar o hiato de renda (distância necessária para elevar os pobres à linha de pobreza). Hoffman (1998) corrobora essa hipótese.

² O "imposto inflacionário" é o custo de manter moeda ou depósitos a vista, dado que em condições de inflação, o seu valor real se reduz, neste caso diz-se que ele pagou um juro real positivo sobre os meios de pagamento. Ele representa uma transferência de renda para o Banco Central e afeta sobretudo as pessoas de menor poder aquisitivo que não têm acesso ao sistema financeiro e mantêm a maior parte de seus ativos em moeda. É portanto, regressivo, além de indireto e camuflado. (Simonsen & Cysne, 1995: 172-177).

Nesse contexto, embora sejam conceitos diferentes, as desigualdades guardam uma relação muito estreita com a pobreza. Elas impedem o acesso dos mais pobres às oportunidades oferecidas no ambiente sócio-econômico, o que agrava as desigualdades de renda, aumentando a exclusão social e limitando o crescimento. Esse mecanismo faz aumentar ainda mais a pobreza, cujo reflexo é o baixo nível de desenvolvimento humano, o que, por sua vez, favorece a concentração da riqueza e dos ativos produtivos da economia, formando o "círculo vicioso" de pobreza tal como define Myrdal (1972).

Hoje o Brasil possui um dos piores índices de desigualdade do mundo, maior que em nações como Quênia, Costa do Marfim, Peru e Zâmbia. Reverter esse quadro não é tarefa fácil, pois as raízes das desigualdades são muito profundas, dependem da dinâmica sócio-econômica de cada país e não podem ser resolvidas no curto prazo, sobretudo quando há alta vulnerabilidade no ambiente macroeconômico, acompanhada de forte restrição financeira da parte do estado. Altas taxas de juros direcionam os investimentos (quando não os desviam para fora da atividade produtiva) para atividades mais rentáveis que se caracterizam pelo alto conteúdo de capital e tecnologia que geram pouco ou nenhum emprego na economia, aumentando as desigualdades sociais.

É aqui que o papel do Estado assume grande relevância. A "mão invisível", uma espécie de "lei natural" na ótica smithiana, tem-se provado, diante das evidências, ser altamente concentradora, ampliando as desigualdades de renda entre os indivíduos e entre os países. Justifica-se, então, a ação do Estado, sobretudo no que se refere à correção dos desequilíbrios existentes. Portanto, crescer só não basta, agora, a sociedade civil vem exigindo de seus governantes que os efeitos do crescimento sejam imediatamente distribuídos de forma eqüitativa e sustentada, demandando políticas públicas favoráveis aos mais pobres e não meramente assistencialistas.

A distribuição de renda decorre da distribuição de ativos produtivos, ativos que podem ser desmembrados em: *i) capital físico* (ativos financeiros, terra, bens duráveis e serviços públicos); *ii) capital humano* (escolaridade, educação técnica, experiência e aprendizado, e *iii) capital social* (emprego, participação em sindicatos e associações, participação política e estrutura familiar) [Neri, 1999].

Dadas as fortes evidências de uma alta correlação das desigualdades de renda com a baixa escolaridade no Brasil, o país começa a implementar algumas ações no sentido de melhorar os indicadores educacionais de 1996 para cá, embora a universalização do ensino tenha sido preconizada pela Constituição Federal de 1988. No cômputo geral, as políticas sociais, sejam em nível nacional, ou sub-nacionais, têm-se mostrado pontuais, de baixa efetividade e normalmente não são avaliadas.

3.2 A atuação do Governo Estadual do Ceará

A nova proposta do Governo do Estado do Ceará tinha por meta iniciar um processo de reversão das estruturas que provocavam a rigidez distributiva no estado, cujas raízes foram diagnosticadas como sendo o clientelismo, o favoritismo político, a ineficiência estatal, a ausência de transparência nas contas públicas e as práticas arcaicas de produção.

Seguindo a abordagem da sócio-democracia, que "sintetiza 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" (Botelho, 1996: 59), o "Governo das Mudanças" concordava que era necessário reduzir as desigualdades para aumentar o mercado, manter a demanda efetiva e proporcionar melhorias de bem estar para a população. Nesse sentido, um controle dos gastos públicos poderia provocar um efeito multiplicador sobre a economia, seja induzindo os investimentos privados, através de uma melhor alocação dos recursos, seja pelo seu impacto nas condições de vida da população.

A reforma, portanto, deveria iniciar-se no seio do Estado e na forma de concepção das políticas sociais. As transformações dar-se-iam de acordo com o princípio do planejamento, da descentralização, da parceria e do envolvimento de diversos segmentos da sociedade. O interessante é que todo esse processo, como coloca Amaral Filho (2000), não ocorreu sob pressões do governo central ou de entidades internacionais, mas, como uma proposta voluntária nascida dentro do próprio Governo Estadual.

Os principais vetores da política de desenvolvimento social do "Governo das Mudanças" foram a educação fundamental, a saúde da criança e da mulher e o saneamento básico.

Após a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado, em 1995, se intensifica a proposta de um crescimento mais eqüitativo. O Plano expressa que "o crescimento econômico será buscado concomitantemente com a melhoria na distribuição sem prejuízo da sustentabilidade dos empreendimentos (...) (de maneira a) resgatar a dívida social, por meio de melhoria significativas nos indicadores de pobreza, educação, saúde, segurança e emprego" (Ceará, 1995).

Deve ser ressaltado que há muitas limitações para os governos sub-nacionais no que tange à questão distributiva. Mesmo dentro de um contexto de descentralização fiscal, que se traduz em uma maior transferência de recursos para os governos locais, a Constituição Federal confere exclusivamente à União a competência para desempenhar a *função distributiva* (uma das três funções básicas do Estado), pois estas políticas se fossem desempenhadas pelos governos locais poderiam causar deficiências e afetar as decisões dos agentes, além de aumentar o fluxo migratório para (ou de) a região onde estiverem sendo implementadas (Botelho, 1996: 46). Por essa razão, os Estados e municípios estão impossibilitados de criarem novos tributos, ou alterarem as alíquotas dos impostos sobre a renda e as contribuições sociais.

No entanto, os governos locais podem afetar as desigualdades de forma menos direta, exercendo a *função alocativa*, já que aí eles têm mais autonomia. O importante é que esta esteja bem coordenada com a *função estabilizadora*, também da alçada da União, mas viabilizada pela colaboração das unidades federadas. A alocação dos recursos públicos em bens e serviços de qualidade para a população de forma eficiente tem efeito sobre as desigualdades. O mesmo pode ser dito com relação à estratégia de desenvolvimento escolhida, pois uma vez que as desigualdades de renda decorrem das relações nos mercados de fatores de produção, uma política que valorize os fatores locais, por exemplo, repercutirá em uma melhor remuneração desses fatores, reduzindo o fosso entre os estratos de renda.

Além das limitações citadas, o Estado do Ceará não pode ser visualizado fora da problemática nordestina. As grandes disparidades inter-regionais, a inexistência de uma política nacional que promova a convergência das rendas no país, agravam as condições de pobreza nos estados do Nordeste, o que dificulta a eficácia das políticas sociais implementadas.

A seguir, antes da apresentação dos indicadores sociais do estado, proceder-se-á a uma descrição das políticas sociais implementadas pelo Governo Estadual. A maior parte das informações são provenientes das informações oficiais constantes nas Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa de diversos anos³.

3.3 Políticas Estaduais de apoio ao desenvolvimento social

3.3.1. Educação

Segundo Botelho (1994), em 1987, somente 11,6% das crianças que ingressavam na 1^a. série do ensino fundamental chegavam à 8^a. série. A taxa de repetência atingia os 25% e a de evasão, aproximadamente 14%. A nova proposta política visava a uma reforma institucional e pedagógica que revertesse esses indicadores, garantindo maior acesso das crianças à escola e, ao mesmo tempo, evitando a evasão escolar.

Foram destinados mais recursos para as diversas classes de educação: pré-escolar (que passara a ser instituída a partir de 1986); 1^o grau, 2^o grau, educação especial, educação de adultos e assistência ao estudante. Entre 1987 e 1990, as despesas em educação aumentaram 73,44% em relação ao período 1980-1986, embora estas tenham caído 5,4 pontos percentuais na pauta das despesas orçamentárias (de 20,88% para 14,45%). Foram também estabelecidas metas, algumas superadas, outras, porém mantiveram-se muito aquém dos resultados desejados, como é o caso do nível de capacitação dos professores e a taxa de analfabetismo.

³ Ver também IPLANCE (1998) "Balanço e Perspectiva da Descentralização: O Caso do Ceará", que mostra o processo de desenvolvimento institucional na área social e os avanços logrados pela gestão descentralizada e a municipalização.

A descentralização do ensino foi a principal estratégia para superar a crise que o sistema educacional brasileiro vinha enfrentando e também para garantir a maior eficiência na utilização dos recursos, sendo promulgada pela Constituição de 1988 (Amaral Filho, 2000). O Ceará antecipa-se nesse processo, pois a municipalização do ensino público se iniciara nos governos anteriores ao período 1987-1991, mas, é somente a partir de 1990 que ele ganha fôlego, através da instituição do Decreto no. 20.620 em 1990 (baseado na parceria e adesão voluntária) e consolida-se com o Projeto de Municipalização do Ensino Público no Ceará instituído pela Lei 12452/95, através da qual ficaram definidos os seguintes termos de descentralização:

- Conselhos Regionais de Educação (CREDEs), que desconcentram ações administrativas e técnicas da área estadual;
- Secretarias Municipais de Educação ou Órgãos Municipais de Educação, que procuram viabilizar a execução das ações do pré-escolar ao 1º grau;
- Conselho Municipal de Educação, fundamentado pela Constituição Federal, Artigo no. 204 que determina que o conselho deva ser criado na Câmara Municipal;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fundamento pela CF, Art. no. 204 e pela Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 88, inciso 2;
- Conselho Tutelar, fundamentado pela CF, Art. no. 204, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. no. 131;
- Conselho de Escola, fundamentado pela CF, Art. no. 204, também é criado no município pela Câmara Municipal por iniciativa da própria escola (Amaral Filho, 2000: 68).

Assim, nesse contexto e no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado, foi criado o Programa "Todos pela Educação Básica para Todos", em 1995, que estabelece as diretrizes de um novo paradigma de educação pública, cuja iniciativa inovadora foi contemplada em 1996 com o "Prêmio Criança e Paz", concedido pela UNICEF.

Trata-se de reformas educacionais que provocaram alterações no modelo de gestão educacional, no projeto pedagógico das escolas e na administração do sistema público de ensino. Os resultados foram a universalização do ensino fundamental, a

autonomia escolar, a construção da rede única de ensino público, a democratização da gestão, o sistema de acompanhamento pedagógico e o fortalecimento institucional (Ceará, 2000).

O princípio de gestão democrática que rege o projeto, fundamenta-se na mobilização da sociedade através da instalação do Fórum Permanente de Educação (1996), acordos de cooperação técnica com universidades/secretaria de educação e programas de apoio aos secretários municipais de educação e prefeituras, formando alianças e estabelecendo um compromisso entre governantes e sociedade, mediante parcerias e convênios com escolas particulares, centros vocacionais (tecnológicos e pedagógicos), prefeituras e a Secretaria Estadual de Educação.

Inicialmente, foram identificadas as crianças e jovens fora da escola e com defasagem na relação idade/série utilizando como recenseadores os 8.500 agentes de saúde. Em 1996 foi realizado o Censo de Pessoal e implantado o Fundo de Valorização do Magistério⁴. Nesse ano, os professores obtiveram um aumento de 19% nos salários (Ceará, 1997). Foi também estabelecido o concurso público para ingresso no magistério. Em 1997, iniciou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

A mudança na gestão da educação visava ampliar os canais de comunicação entre a escola e o poder estadual e propiciar maior autonomia para a escola. O modelo de gestão democrática inicia-se em 1995 com o estabelecimento de eleições diretas para diretores e a criação dos CREDEs (em 1996), que assume o controle administrativo, pedagógico e financeiro da escola.

Foi criado também o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE) com o objetivo de viabilizar a transferência dos recursos a serem geridos pela escola. Para incentivar a participação dos municípios, o Governo do Estado, em parceria com outras entidades (destacando-se, dentre elas, a UNICEF e a Associação de Jovens Empresários - AJE), oferece prêmios para melhor desempenho na instituição do projeto em diversas categorias: municípios, escolas, gestão escolar e educadores.

⁴ A contida nesse Fundo serviu de subsídio para o Governo Federal criar o FUNDEF, em 1998, que estabelece que 15% dos impostos arrecadados pelos estados e municípios sejam aplicados em educação básica.

Grande parte dos recursos para o projeto provieram do Banco Mundial e de outras entidades, negociadas dentro do Projeto Educação Básica do Nordeste II. Atualmente, o governo do Estado negocia a ampliação e intensificação do programa com o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ministério da Educação e Cultura, o Fundescola e outras, com vistas a melhorar a qualidade do ensino. Esse projeto deverá captar US\$ 190 milhões entre os anos de 2000 e 2006. O Estado propõe incluir-se entre os sete estados brasileiros de melhor desempenho educacional. Para isso, iniciou desde 1998, o programa de formação de professores em nível superior.

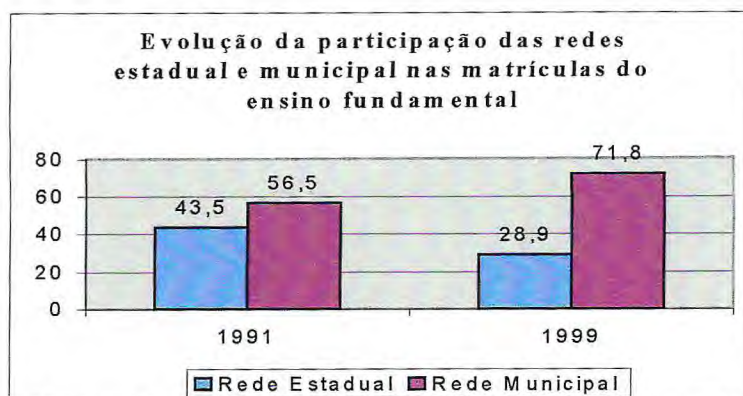
Os principais projetos que constam do programa são:

- *Programa Escola Viva*: que compreende atividades de artes, esportes, recreação, cursos de informática, estimulando o interesse do aluno pela escola
- *Programa Aceleração de Aprendizagem*, para reduzir a defasagem idade/série
- *Ciclos de Formação*, para consolidar a política de acesso e permanência do aluno na escola,
- *Ciclo de aprendizagem*, como atenção ao ritmo de aprendizagem do aluno
- *Sistema de Acompanhamento Pedagógico*, para melhorar a qualidade do ensino
- *Alfabetização solidária*, para os trabalhadores rurais
- *Programa de Formação de Professores em nível médio e nível superior*
- *Ceará na Escola*, lançado em 1999 para a reforma da educação rural e noturna de jovens e adultos. Contempla as estratégias Tempo de Avançar (tele-aulas); *Educação Contextualizada* (leva em conta o contexto sócio-econômico local) e ABC do Sertão (com metodologia de tele-ensino)

Todo esse esforço conseguiu atingir a meta proposta de universalização do ensino fundamental para as crianças situadas na faixa etária de 7-14 anos, alcançando a taxa de escolarização de 98% de crianças matriculadas. Em 1999, apenas 4 municípios não tiveram o mesmo grau de cobertura, enquanto em 1994, somente 30 municípios superavam os 90%. A participação estadual reduziu-se em quase 15 pontos percentuais (Ceará, 2000). O número de alunos matriculados no

ensino fundamental público aumentou de 870.929 em 1986 para 1.659.146 em 1999, e no ensino médio, de 60.400 para 203.576 (SEDUC).

Gráfico 8



Fonte: Ceara (2000)

Um outro ponto positivo decorrente do processo de descentralização é o "estímulo à busca de soluções criativas para a melhoria da qualidade de ensino" (Amaral Filho, 2000), representado pelo fortalecimento dos elos inter e intra institucionais, consolidando a Rede Única de Ensino Público. No Grupo EDUCADI, por exemplo, gestores e docentes das escolas públicas do país, trocam idéias e pesquisam novas metodologias, com impacto positivo sobre o aspecto qualitativo da educação.

3.3.2 Saúde

O processo de reforma institucional na área de saúde do Estado também baseou-se no princípio da descentralização e da gestão cooperativa. Como explicita Amaral Filho (2000), inicialmente como uma iniciativa voluntária e posteriormente, como ajuste às pressões da União expressas na Norma Operacional Básica (NOB) de autoria do Ministério da Saúde (cuja vigência inicia-se a partir de 1993) e à implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), hoje SUS. Novamente, assim como na política educacional, a descentralização é vista como estratégia ideal para aumentar a eficiência e eficácia das ações públicas.

A adesão voluntária ficaria estabelecida através de um pacto entre a Secretaria de Saúde (SESA), a Fundação de Saúde do Estado do Ceará (FUSEC) e os

municípios, conhecido como "convênio de municipalização", onde o sistema municipal assumiria a responsabilidade e gerência das unidades assistenciais, assim como seus recursos físicos, humanos e financeiros correspondentes, enquanto a SESA assumiria a função coordenadora do sistema, acompanhando, controlando e avaliando as unidades municipais (Amaral Filho, 2000: 69).

Botelho (1994) comenta sobre o grande desafio em obter melhorias nas condições de saúde da população quando a extensão da miséria é assoladora. Destarte, fazia-se mister estabelecer prioridades de ação. Em 1984, a taxa de mortalidade infantil foi de 126,3 por 1.000 nascidos vivos. As causas para esse índice tão elevado estão associadas às doenças perinatais, às diarreias, às infecções respiratórias agudas e à desnutrição decorrentes das más condições de saneamento e da ausência de informação. Nesse contexto, reduzir a mortalidade infantil tornou-se uma das prioridades do novo governo. Esse programa é extensível à saúde da mulher, deteriorada pelo nível sócio-econômico e alta taxa de analfabetismo.

As diretrizes estabelecidas em 1987 foram: a) proporcionar ações integradas de saúde para a criança e a mulher; b) controlar as doenças imuno-preveníveis; c) combater com eficiência e eficácia as endemias existentes no estado; d) promover programas de educação para a saúde no âmbito das unidades assistenciais e junto à comunidade em geral; e) incrementar as ações preventivas de saúde bucal e promover estudos na área de pessoal para o estabelecimento de uma nova política de recursos humanos (Ceara 1987 apud Botelho, op.cit.:).

Foi detectado que os problemas de saúde mais comuns poderiam ser solucionados de forma simplificada, através de programas de prevenção e de campanhas de educação sanitária. Para operacionalizar esse novo modelo de assistência foi criado o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em 1987, cujas ações são reconhecidas internacionalmente. Hoje, atuam no Estado quase 10.000 agentes, distribuídos em 175 municípios com recursos aplicados da ordem de R\$ 13,8 milhões.

Foram criados os programas *Viva Criança*, o *SOS Mulher* (depois *Viva Mulher*), e mais recentemente, em 1996, o *Leite é Saúde* todos contemplando ações relativamente simples, como pré-natal de qualidade, estímulo ao aleitamento

materno, programas de nutrição, campanhas de vacinação; distribuição de sais de re-hidratação, campanhas educativas, distribuição de "kits" ginecológicos, cursos de planejamento familiar e relacionados à saúde da mulher.

Adicionalmente, o governo estadual promoveu a construção e ampliação de unidades da rede hospitalar destinada ao atendimento materno-infantil (construção de UTIs pediátricas e neonatais, construção da *Casa da Gestante* no Hospital César Cals, ampliação de leitos, etc) e de capacitação dos profissionais na área pediátrica e gineco-obstetrícia das redes hospitalares e ambulatoriais, além da fluoretação da água da CAGECE, importante para reduzir as enfermidades de origem hídricas e a criação da Escola de Saúde Pública (ESP), destinada a capacitar os agentes de saúde, formar os auxiliares de enfermagem a aperfeiçoar o pessoal de nível superior.

De acordo com Botelho, os gastos em saúde aumentaram em 163,6% entre os períodos 1987-91 e 1980-86, enquanto que a participação do setor na execução orçamentária evoluiu de 5,54% para 8,14% nesse mesmo período.

A partir de 1994, foi implantado um sistema de informatização (SIS) para análise dos indicadores de saúde dos municípios e a construção dos Sistemas Locais de Saúde (SILOS) em convênio com organismos nacionais e internacionais (Projeto Nordeste, Banco Mundial, KFW e a OPAS- Organização Pan-Americana de Saúde).

A família passa a ser o centro das atenções do novo sistema. O *Programa Saúde da Família*, baseado na lógica da vigilância à saúde da família, como uma evolução do PACS, foi concebido em Quixadá, primeiro município a implantá-lo, em 1994, sendo depois adotado pelo Estado, auferindo resultados bastante positivos e representando uma mudança na prática de saúde do Estado. Associado a esse programa encontram-se os seguintes projetos: *Proquali*, *Projeto Luz*, *Maternidade Segura*, *Amor à Vida*, *Educação para a Vida Familiar*, *Gênero e Família* e *Face Masculina no Planejamento Familiar*.

O Ceará é pioneiro na criação de um *Centro Estadual de Fitoterapia*, em 1997, cuja finalidade consiste em selecionar e cultivar plantas medicinais de eficácia terapêutica comprovada para produzir medicamentos como Laboratório Escola para os Sistemas Locais de Saúde. O Estado também vem empenhando-se na luta contra

as doenças transmissíveis, imuno-preveníveis, e outras endemias como diarreia, dengue, etc. Adicionalmente, constam os programas *Saúde Bucal* e *Saúde Ocular*.

O Ceará conseguiu reduzir taxa de mortalidade infantil para 36/1.000 em 1999, e pretende atingir a meta de 25 para 1000 nascidos vivos em 2002. Contudo, a situação da saúde da população cearense ainda é crítica. A taxa de mortalidade materna ainda é elevada, atualmente de 74,3/100.000, apesar da redução da apresentada em 1998, de 94/100.000. A incidência de tuberculose também é alta no estado, com 40 casos em cada 100.000 habitantes.

3.3.3 Outras áreas de desenvolvimento social

Segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado, os programas de desenvolvimento social estão centrados em três linhas de atuação: a) a transformação social; b) o combate à pobreza rural e c) o apoio às reformas sociais e institucionais.

No que concerne à transformação social, o "salto quantitativo" para implementar o processo de inserção da população excluída do mercado de trabalho e sem acesso a bens e serviços públicos e às garantias mínimas de cidadania seria promovido em torno de cinco eixos norteadores:

- a capacitação e organização social, estímulo ao associativismo, ao acesso democrático, à informação e à mobilização coletiva;
- geração de ocupação e renda, investimentos na qualificação profissional, na educação para o trabalho e na capacitação gerencial; apoio às microempresas; apoio ao artesanato
- valorização da família da criança e do adolescente, concepção integral da família em lugar da abordagem fragmentária
- Assistência aos grupos vulneráveis: amparo ao idoso, mendigos, deficientes e grupos de risco, reconhecendo seus direitos de cidadania
- Defesa civil

Todos os órgãos administrativos estão envolvidos nesse processo de forma coordenada entre si e com outras institucionais públicas e privadas, de vários níveis governamentais, de forma a alcançar as metas delineadas.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), fundamenta-se no sistema de parceria e no processo de descentralização de maneira a aumentar a eficiência e eficácia das ações públicas destinadas a reduzir o descompasso entre os indicadores econômicos e sociais. O processo de descentralização previa a instalação de 178 conselhos municipais de assistência social e 17 fundos municipais de assistência social, com 161 planos elaborados.

Como principais programas de desenvolvimento social podem ser citados os seguintes:

a) *Programas de apoio ao pequeno produtor e combate à pobreza rural*

- *Desenvolvimento do Artesanato Cearense*: reconhece a importância do artesanato como fonte de renda e melhoria das qualidades de vida para as populações menos favorecidas. Proporciona crédito, capacitação, implantação e acompanhamento dos projetos, cadastramento dos artesãos e ampliação dos canais de comercialização de maneira a aumentar a competitividade desse segmento.
- *Programas de Apoio ao Crédito*: Visa a concessão de crédito para micro e pequenos empresários. Contempla os programas oficiais de Geração de emprego e Renda (PROGER, PRORENDA); os programas de micro-crédito e de Apoio ao Pequeno Empreendedor (PROAPE), estes últimos sendo destinados à população sem acesso às linhas oficiais de crédito. O PRORENDA é parte de um acordo entre os Governos do Brasil e da Alemanha, sendo que no Ceará o PRORENDA rural é executado pela SDR, o PRORENDA Urbano, sob a responsabilidade do IPLANCE e da Prefeitura Municipal de Fortaleza. O PRORENDA micro-empresa é gerido pelo SINE.
- *Projeto São Jose*: Programa de apoio à interiorização do desenvolvimento nas áreas rurais mais carentes do Estado. Objetiva financiar investimentos não reembolsáveis, proporcionar maior acesso da população rural às atividades de emprego e renda e prover serviços básicos e de infra-estrutura para reduzir a pobreza rural. Baseia-se no modelo do Programa de apoio ao pequeno produtor

rural, projeto apoiado pelo Banco Mundial, que apresentou significativo êxito no passado. Sua meta o financiamento de aproximadamente 4 mil projetos (produtivos, infra-estrutura e sociais) e atender a 120 mil famílias dentro do processo de descentralização das ações de autonomia das comunidades, e desenvolvido por várias secretarias. Alguns sub-projetos merecem destaque como a *Agricultura Orgânica*, *Casa de Farinha*, *Horta/Farmácia Viva* e *Avicultura* todos envolvem a participação de produtores associados. O Projeto *São José Energia* absorveu R\$ 67,8 milhões na implantação de 100.000 ligações elétricas, recursos do Banco Mundial e do Governo do Estado.

- *Projeto Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra*: tem como finalidade desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, no qual os trabalhadores sem terra, através de suas associações, negociam a aquisição de terras diretamente com os proprietários rurais, obtendo financiamento reembolsável para aquisição de terra e de investimentos a fundo perdido (Ceara, 2000)
- *Programa de Assentamento e reassentamento*: consiste na aquisição de imóveis rurais, através de decretos de desapropriação na medida em que surgem conflitos no campo (Ceará, 2000)
- *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*, programa de combate à pobreza rural através do fortalecimento da agricultura familiar e como alternativa para a absorção da mão de obra desempregada.
- *Programa "Hora do Algodão"*: visa a revitalização da cotonicultura, considerada atividade relevante para a economia estadual e única cultura comercializável para o pequeno produtor, através da distribuição de sementes de algodão, da assistência técnica e de maneira a aumentar sua competitividade. Em 1999, a produtividade média do algodão mais que dobrou (130%) em relação ao período 97/98, representando a maior produção dos últimos 40 anos.

b) *Assistência Social e Cidadania*

- *Programa de apoio às reformas sociais (PROARES)*: Prioriza a atenção à infância e à adolescência de baixa renda com suas respectivas famílias. Sua

atuação está centrada no fortalecimento das instituições governamentais envolvidos na área social, sobretudo nas áreas de maior concentração da pobreza. Além de tudo engloba as ações de capacitação de entidades não governamentais e os investimentos em experiências exemplares. Esse programa enfatiza o uso da criatividade e a participação social dirigidos à otimização dos recursos investidos face aos resultados obtidos.

- *Projeto Criança Feliz*: avanço no processo de descentralização das creches institucionais para o atendimento a crianças carentes de 0 a 6 anos.
- *Criança "Fora da Rua Dentro da Escola"*: Visa a redução do número de crianças e adolescentes em situação de risco nas ruas de Fortaleza. Graças ao seu sucesso, foi premiado pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford como uma das vinte melhores experiências do Brasil. Até 1999, conseguiu reduzir em 80% o número de crianças nas ruas que foram reintegradas ao convívio familiar.

c) *Saneamento Básico, Energia, Transporte*

- *Projeto Luz no Campo*: Coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural e em parceria com o Banco de Desenvolvimento Econômico e social (BNDES), o Governo do Estado vem desenvolvendo ações com vistas a levar energia elétrica aos estabelecimentos rurais no Ceará, para melhorar as condições de vida das famílias e estimular a geração de emprego e renda no campo (CEARA, 2000).
- *Trem Metropolitano de Fortaleza (METROFOR)*: prevê a modernização do sistema ferroviário implantado na Região Metropolitana de Fortaleza. Obras iniciadas em 1999.
- *Projeto SANEAR (já concluído)*: Considerado o maior programa de saneamento da história do Ceará, foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo Estadual, o projeto custou aproximadamente US\$ 300 milhões. Seus sub-programas incluíam drenagem, esgotamento sanitário, limpeza urbana e urbanização de lagoas e rios, com a finalidade de dotar o estado de infra-estrutura de saneamento básico, redução da poluição dos lençóis freáticos e doenças endêmicas especialmente para a população de baixa renda.

d) *Qualificação Profissional e Geração de Emprego*

- *Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ)*: funciona em parceria com os governos municipais e prioriza a qualificação de pessoas de baixo grau de instrução, os desempregados, as mulheres chefes de famílias, trabalhadores autônomos de baixa renda, enfim todos os que se encontrem excluídos do mercado de trabalho.
- *Centros vocacionais Tecnológicos (CVTs)* : Localizados no interior do estado. Promove cursos de curta duração de acordo com a demanda do setor produtivo e as especificidades locais. Engloba as áreas de turismo, informática, indústria, agropecuária, serviços, alimentos. O programa prevê a criação de 40 centros,
- *Centro de Educação Tecnológica do Ceará (CENTEC)*: também localizados no interior (Baixo Jaguaribe, Cariri e Vale do Acaraú) para qualificar e requalificar recursos humanos e formação de técnicos de nível superior, como forma de apoiar o desenvolvimento sustentável do Estado. Atuam na área de pesquisa e profissionalizante.
- *Política de Promoção de Investimentos*: já descrita no capítulo anterior
- *Programa de Compras Governamentais*: destinado a promover o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, abrindo canais de comercialização para os seus produtos nas instituições governamentais. Dentre os produtos adquiridos destacam-se fardamentos, mobiliário escolar, reformas em prédios públicos etc. (Ceará 1997). Vale ressaltar que o atual Pólo Moveleiro de Marco-Bela Cruz surgiu como consequência dessa política, e atualmente, representa uma alternativa promissora para o desenvolvimento do Ceará. Amorim (1998) relata os efeitos dessa política sobre no município de São João do Uruaru, também relacionada com a produção de móveis artesanais.

No quadro abaixo, podem ser visualizados os principais projetos de Desenvolvimento do Ceará, compondo os investimentos plurianuais

Quadro I – Principais projetos de desenvolvimento do Estado do Ceará

PROGRAMAS/PROJETOS ESTRUTURANTES	VALOR DO PROGRAMA		ÓRGÃO FINANCIADOR	SITUAÇÃO EM 21/1/98
	total	contrapartida estadual		
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	574	255,5		
Construção do Açude Castanhão	200	58	união/Estado	em execução
Progr. de gerenciamento e integr. dos rec. hídricos (PROGERIRH)	289	165,2	Bird/Estado	em execução
Proj. de Aguas subterraneas e Investigação do Subsolo (PROASIS)	85	32,3	OECE/Japão/Estado	em fase de preparação
Reordenamento do Espaço	240	100		
PROURB	240	100	Bird/EstadoBNDES	em execução
CAPACITAÇÃO DA POPULAÇÃO	801,7	246,8		
Projeto de Educação Básica do Nordeste II	87,9	14,3	Bird/União/Estado	em execução
PEQ	120	20	MTB/FAT	em execução
Projeto Saúde do Nordeste II	19,4	8,1	Bird/União/Estado	concluído
SANEAR	309,7	110,5	BID/Estado//BNDES	concluído
Programa de Saneamento Rural do Ceara (ETAPA II)	10,6	3,3	KFW/Estado	em fase de contratação
Saneamento Básico	14,2	1,8	União/Estado	em execução
Pro-saneamento	10	3	CEF/Estado	em execução
Habitar Brasil	7	0,3	União/Estado	em execução
Pro- moradia	36,2	10,8	CEF/Estado	em execução
Projeto São Jose	116,7	46,7	Bird/Estado	em execução
PROARES	70	28	BID/ESTADO	em execução
GERAÇÃO DE EMPREGO E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA	1.351,8	286,3		
PRONAF –CE	220,3	51,4	BN/BB/MAARA/Estado/ Municípios	em execução
Proj. de Desenvolvimento da Cotonicultura do Ceara	34	0,0	BN/BB/BEC	em execução
Complexo Industrial e Portuário do Pecém	220	20	União/Estado	em execução
PRODETUR	126,9	33	BN/BID/União/Estado	em execução
Ampliação do Centro de convenções	3	0,4	União/Estado	em execução
METROFOR	290	22	Eximbank/União/Estado	contratado
Programa Rodoviario de Ingr. Social do Ceará (DERT II)	230	111,5	BNDES/BID/Estado	contratado
Terminal de Passageiros do Porto do Mucuripe	5	1,5	União/Estado	em fase de negociação
Projeto de Implantação de duas Usinas de Energia Eólica	100	,0	OECE/Estado	contratado
construção do Gasoduto Guamaré-RN/Fortaleza-Pecém	43,6	0,0	União (Petrobras)	em execução
Programa Luz no Campo	15	3	Bndes/Estado	em execução
PROGER	15	-	FAT/BN	em execução
CULTURA CIENCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	41,5	8,7		
GESTÃO PÚBLICA	25,5	10,9		
Reestruturação e modernização tributária	25,5	10,9	Bid/Estado	em execução
TOTAL	3.034,5	908,2		

Fonte: Ceará (1998)

A maioria dos projetos sociais teve início no período 1995-1998, embora alguns já se tenham iniciado anteriormente. O volume de recursos aplicados foi muito elevado. O interessante é perceber que os programas sociais não se encontram desvinculados dos programas econômicos, na realidade estão interligados e fazem parte de um todo. Isso, de certa forma, representa uma inovação na concepção das políticas públicas, focalizando o desenvolvimento no capital humano. Nota-se, no entanto, uma baixa alocação de recursos no vetor Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação.

3.4 Análise dos Indicadores sociais do Ceará

O Ceará tem uma população de 7.035.515 habitantes, dos quais, 67,5% residem nas zonas urbanas e apenas 32,5%, na zona rural. Há treze anos, a população rural era mais expressiva: 45,2% dos cearenses residiam no campo, o que denota um processo crescente de migração em direção aos centros urbanos, uma vez que a taxa média geométrica da variação da população residente caiu de 1,7%, no período 1980/91, para 1,4% no período 1991/96. A população economicamente ativa, ou seja, aquelas pessoas com mais de 10 que estão ocupadas ou que procuraram trabalho na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), representou 46% da população total, com um aumento de seis pontos percentuais em relação a 1985. A taxa de atividade⁵ aumentou, provavelmente como reflexo do aumento de 60% da população feminina na PEA.

3.4.1 Distribuição de renda

Para medir a distribuição de renda serão utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 1986, 1993, 1997 e 1998, referentes aos rendimentos das pessoas economicamente ativas (PEA) do Brasil e do Ceará, através do qual serão calculados os coeficientes de Gini para cada uma das distribuições segundo a área de domicílio. Isso permitirá detectar a evolução das desigualdades no mercado de trabalho.

⁵ A taxa de atividade é definida como a relação entre a PEA e a PIA (população em idade ativa)

No que se refere às condições de vida das pessoas, a análise dar-se-á de acordo com os dados fornecidos por Rocha (1998), que mediu as desigualdades com base no rendimento *per capita* (já que a família desempenha importante função distributiva) das famílias residentes em domicílios particulares para os anos de 1985 de 1990 e 1996. Infelizmente, sua análise cobre apenas o Ceará.

Hoffman (1998) chama a atenção para o fato de que os dados da PNAD apresentam algumas limitações. A pesquisa não computa o valor da produção para autoconsumo, o que sub-valoriza o rendimento dos agricultores. Outra limitação é que os números da PNAD são apenas referentes aos rendimentos do trabalho, deixando de lado os outros tipos de rendimento, além de não informar sobre a distribuição de ativos da economia. Porém, um problema comum e de maior relevância é a sub-declaração das rendas elevadas. Por isso muitas vezes, as desigualdades são muito maiores do que os números indicam, mesmo assim, os dados da PNAD são considerados de muito boa qualidade.

Considerando os dados abaixo, percebe-se que houve uma redução do percentual de renda apropriado pelo decil superior em favor dos 40% mais pobres entre 1985 e 1990, contudo, em 1996, há uma perda de rendimentos na faixa inferior da distribuição, em especial no setor rural, porém, é maior a parcela de renda apropriada pelos últimos decis, sendo que os dez por cento mais ricos não conseguiram recuperar sua parcela na apropriação da renda. Portanto, se nessa fase ocorreu alguma redução da pobreza, esta ocorreu principalmente pelo crescimento econômico e pelos efeitos do Plano Real na eliminação do "imposto inflacionário", e não por uma distribuição progressiva (World Bank, 1998: v. 2, 73).

Tabela 9

Distribuição da Renda Familiar Per capita, Ceará, segundo estratos 1985 – 1990 – 1996 (%)

Decis	1985			1990			1996		
	Ceará	Urbano	Rural	Ceará	Urbano	Rural	Ceará	Urbano	Rural
40-	7,4	11,7	16,7	11,5	11,2	13,7	9,7	9	11,8
10+	55,1	45,9	30,1	46,4	43,9	35,5	47,8	47,2	31,7

Fonte: Rocha (1998)

Vale ressaltar que os indicadores dos extremos não refletem com precisão as transferências de renda entre as classes intermediárias. Por essa razão, o índice de

Gini é considerado um medidor mais completo. Quanto mais próximo de um estiver o índice, mais concentrada a distribuição.

Tabela 10

**Índice de Gini medido para a População Economicamente Ativa com rendimento
Brasil e Ceará por situação de domicílio - 1986 - 1993 - 1997 - 1998⁶**

	1986	1993	1997	1998
Ceará	0,622	0,665	0,589	0,591
Urbano	0,625	0,663	0,581	0,591
Rural	0,432	0,553	0,466	0,387
Brasil	0,578	0,594	0,566	0,575
Urbano	0,571	0,583	0,566	0,565
Rural (1)	0,507	0,571	0,519	0,507

Fonte: PNAD

(1) excluída a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AM

Elaboração nossa

Embora a tabela acima não se refira à renda familiar, esta apresenta tendência similar à da PEA. Observa-se que no período compreendido entre 1986 e 1993 ocorreu um aumento das desigualdades, apresenta uma clara evidência da influência da inflação sobre a distribuição de renda, reduzindo a parcela da renda apropriada pelos mais pobres em 1993 com o esgotamento dos breves efeitos distributivos do Plano Cruzado. Após o plano Real, as desigualdades se atenuam em decorrência do efeito estabilizador da economia.

Rocha (1998) mediu o Gini para a distribuição da renda familiar per capita e obteve um valor de 0,637 em 1996, bem mais alto que nas demais distribuições, o que mostra que "a inserção dos diferentes membros da família no mercado de trabalho, o sistema de transferências da Previdência Social, assim como a estrutura e composição das famílias não estão operando no sentido da redução da desigualdade entre indivíduos como deveria" (Rocha, 1998: 21). Quanto a isso, chama a atenção é o acréscimo substancial das pessoas sem rendimento na PEA, especialmente na área rural, dentre as quais encontram-se situados os detentores de benefícios. Cresceram em 1986 de 15,6% da PEA para 23% no estado como um todo e de 24% para 36% na área rural, em decorrência da reformulação do sistema previdenciário com a promulgação da Constituição Federal de 1998.

⁶ A fórmula utilizada para calcular o Índice de Gini foi: $G=1-\sum(X_i-X_{i-1}).(Y_i+Y_{i-1})$; onde: X_i é a frequência relativa acumulada das pessoas por estratos de renda e Y_i é a frequência relativa acumulada da renda por estrato de renda.

É fato que as desigualdades são extremamente elevadas tanto em nível nacional, como estadual. Em 1998, 82% das pessoas apropriaram-se de apenas 36% da renda, enquanto que 1,5% da população detinham 21% dos rendimentos no Ceará. No Brasil, a situação é praticamente a mesma.

Tabela 11

Percentual Acumulado da renda das pessoas de mais de dez anos economicamente ativas e com rendimento não nulo - Ceará e Brasil - 1998

Classes de Rendimentos	Ceará		Brasil (1)	
	Pessoas	Renda	Pessoas	Renda
ATÉ 3 S.M.	82,1%	36,5%	62,7%	20,9%
MAIS DE 3 A 5 S.M.	90,6%	49,1%	79,2%	35,4%
MAIS DE 5 A 10 S.M.	95,7%	63,1%	91,4%	55,1%
MAIS DE 10 A 20 S.M.	98,6%	79,1%	97,0%	73,0%
MAIS DE 20 S.M.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: PNAD (1998)

(1) excluída a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AM

Elaboração nossa

A tabela abaixo mostra a evolução dos valores dos rendimentos médios dos diversos decis. Observa-se que é na Região Metropolitana onde se evidenciam as maiores desigualdades. O último decil apropriou-se de uma renda 21 vezes maior que a metade da população, sem grandes alterações ao longo do tempo. Enquanto os 10% mais ricos acumularam um acréscimo de 35% no rendimento médio, os 50% mais pobres obtiveram um ganho real de pouco mais de 20%, entre 1996 e 1985.

Tabela 12

Renda Média dos decis segundo estrato de residência - 1985 - 1990 - 1996

Valores reais*	1985				1990				1996			
	RMF	Urbana	Rural	Ceará	RMF	Urbana	Rural	Ceará	RMF	Urbana	Rural	Ceará
até 5º decil	41,6	23,1	15,1	25,7	32,2	20,0	12,7	21,3	45,1	31,4	15,1	30,9
só 10º decil	902,1	313,8	95,7	410,8	765,1	270,2	112,6	376,3	966,1	526,3	131,7	556,3

Fonte: Rocha (1998)

(*) em reais de setembro de 1996, com INPC de Fortaleza como deflator

Nesse contexto de desigualdades, podem ser detectados os reflexos de uma baixa escolaridade sobre os níveis de rendimentos, correspondendo às desigualdades

de acesso da população ocupada à educação e de sua inserção no mercado de trabalho, que segundo Paes de Barros *et alli* (1998b) funciona como um "revelador" e não gerador de desigualdades. Na tabela 13, pode-se perceber que 80% dos ocupados que percebem até dois salários mínimos não concluíram o ensino fundamental, enquanto que na faixa de entre 10 e 20 salários mínimos, situam-se 81% das pessoas possuem mais de 11 anos de estudo.

Tabela 13

Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de anos de estudo, segundo as classes de rendimento – Ceará – 1998 (1)

CLASSES DE RENDIMENTOS	TOTAL	SEM INSTRUÇÃO E MENOS DE UM ANO	DE 1 A 3 ANOS	4 A 7 ANOS	5 A 10 ANOS	11 A 14 ANOS	MAIS DE 15 ANOS
TOTAL..	100%	27,7%	23,2%	23,7%	9,9%	11,9%	3,4%
ATÉ 2 S.M.	100%	31,1%	24%	25,4%	10,4%	8,4%	0,4%
MAIS DE 2 A 3 S.M.	100%	14,9%	14,4%	26,8%	16,8%	24,3%	2,3%
MAIS DE 3 A 5 S.M.	100%	8,1%	9,7%	24,7%	14,7%	34,6%	8,1%
MAIS DE 5 A 10 S.M.	100%	2,2%	6,2%	12,7%	10,0%	44,7%	24,2%
MAIS DE 10 A 20 S.M.	100%	1,1%	0,8%	6,3%	10,0%	39,4%	42,3%
MAIS DE 20 S.M.	100%	0,0%	1,6%	5,8%	7,0%	19,1%	66,6%
SEM RENDIMENTO	100%	34,4%	33,5%	23,5%	5,7%	2,6%	0,2%
SEM DECLARAÇÃO	100%	54,3%	15,7%	8,9%	6,0%	8,5%	6,5%

Fonte: PNAD; elaboração da autora

(1) Excluídos os não declarados

Esse grande desequilíbrio no mercado de trabalho resulta do descompasso entre os investimentos em capital físico e capital humano e do hiato de escolaridade, pois a presença de crescimento e progresso tecnológico leva à escassez de mão de obra qualificada, e a um diferencial de salário por nível de escolaridade, contribuindo para o aumento das desigualdades, fato que poderia ser atenuado mediante a expansão da educação (Paes de Barros *et alli*, 1998b: 12).

Os dados do IBGE (1999) indicam que no Ceará 8% dos estudantes de nível superior situam-se entre os 10% mais ricos, mas apenas 1% é oriundo da classe dos 40% mais pobres. Estes últimos também são mais vulneráveis no mercado de trabalho, constando que quase 40% dessas pessoas não têm carteira assinada, enquanto que para os 10% mais ricos esse percentual é de apenas 10,7%. Essa relação quase não varia para o Nordeste ou para o Brasil. Contudo na região Sul, ela

é de 25% para 6%, no que se refere ao trabalho formal e de 6% para 28% no quesito estudante de nível superior, mostrando a extrema desigualdade, mesmo entre as classes mais ricas, em nível regional, o que explica em parte os grandes diferenciais de produtividade entre a região e o Centro-Sul.

Um dado interessante é que dentre os 40% mais pobres, 46% trabalham por conta própria, o que é um indicador de que a informalidade contribui para elevar a pobreza e agravar as condições de vida da população. Também é alta a incidência dos agricultores entre os 40% mais pobres (35%) - para o Nordeste, esse índice é mais elevado (40,6%) - esse fato é preocupante, considerando que no estado pouco mais de 3 milhões das pessoas ocupadas são agricultores. Deve ser ressaltado que o rendimento médio dos 40% mais pobres era equivalente a R\$ 72 em 1998, ou seja, pouco mais da metade do salário mínimo⁷.

3.4.2 Pobreza

Existem diversos critérios para avaliar a pobreza. A pobreza pode ser analisada pelo critério da renda, através da qual a caracterização das condições de vida de uma população pressupõe o estabelecimento de uma "linha de pobreza", ou seja um patamar de renda individual abaixo da qual o indivíduo é considerado pobre, ou incapaz de atender suas necessidades (e de sua família) de alimentação, moradia, vestuário etc. Definir essas linhas de pobreza não é um processo fácil, pois consiste em determinar o que é "adequado" ou não para determinada comunidade, o que gera valores diferenciados, tendo em vista que as necessidades de consumo e os custos de vida não são os mesmos. Por outro lado, essa linha pode ser fixa para todos os estados, regiões ou países, associada a um nível mínimo de renda familiar, ancorada a um certo padrão mínimo nutricional (Khan apud Lemos 1999).

Um terceiro critério relaciona-se com as "necessidades básicas não satisfeitas" que além da renda, também considera o acesso a diversos serviços públicos, e não apenas o consumo pessoal, enfocando o caráter multidimensional da pobreza. Esse conceito, definido como "pobreza humana" encontra-se intimamente ligado à idéia de desenvolvimento humano e pode ainda ser ampliado para incluir também as necessidades intrínsecas de todo ser humano, como seria o desejo de participar na

vida social e política de seu país, de ser reconhecido como cidadão, seu direito à dignidade, lazer e liberdade⁸.

Sendo assim, torna-se necessário analisar os vários tipos de pobreza, assim como os indicadores sociais de uma determinada sociedade, de forma a proporcionar uma visão mais realista dos níveis de bem estar alcançados por ela. Nesse sentido, uma sociedade pode apresentar alta incidência de "pobreza humana" e baixa de "pobreza por insuficiência de renda" e vice e versa, embora normalmente ambas estejam interligadas.

Pelo critério da renda, baseada no estabelecimento de um patamar fixo, o Banco Mundial estabelece uma linha de pobreza US\$1 ao dia (em valores de 1991) para todos os países. A conversão da renda no entanto, não ocorre pela taxa de câmbio oficial, mas pela paridade do poder de compra, o que exige cálculos complexos de parte dos pesquisadores.

A economista Sônia Rocha (1998), por sua vez, descreve linhas de pobreza diferenciadas para cada região e unidade federativa do país, com base nos distintos valores das cestas alimentares considerando os custos de vida locais⁹.

Com referência à pobreza humana, Lemos (1999) apresentou uma versão modificada do Índice de Pobreza Humana (IPH) criado por Annand & Sen (1997)¹⁰, com procedimentos de análise multivariada, através da qual são estimados pesos diferenciados para vários indicadores de privação¹¹ que o compõem, já que na versão original da ONU, esses pesos são assumidos como sendo iguais a um.

⁷ o valor do salário mínimo era de R\$ 131 em 1998.

⁸ ver Lemos (1999), Rocha (1996), PNUD (1997) Salama e Valier (1997)

⁹ Os valores das linhas de pobreza estimadas para o Ceará, foram em valores correntes de cada ano: a) 1985 (Cr\$) – Fortaleza 109.321,36, Urbano 87.798,04 e Rural 76.273,24; b) 1990 (Cr\$) – Fortaleza 2.091,05, Urbano 1.884,04 e Rural 1.637,60; c) 1993 (CR\$) – Fortaleza 2.281,29, Urbano 2.171,97, Rural 1.886,87 d) 1995 (R\$) Fortaleza 25,58, Urbano 23,89, Rural 20,76; 1996 (R\$) – Fortaleza 26,46, Urbano 25,00 e Rural 21,72

¹⁰ ver PNUD (1997)

¹¹ As variáveis utilizadas na construção do índice são: a) percentual de indivíduos com idade maior ou igual a 1º ano analfabeto, ou com no máximo um ano de estudo; b) percentual da população com acesso a água encanada; c) percentual da população sem acesso a saneamento (esgoto ou fossa séptica); d) percentual da população sem acesso à coleta de lixo, e e) percentual da população em domicílios com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

Em seguida, serão apresentados os resultados da investigação dos três autores citados acima, a iniciar-se por Rocha (1998) que revela, na tabela 14, os seguintes indicadores de pobreza para o Estado.

Observa-se que em 1985, o Ceará apresenta uma taxa de pobreza bem mais elevada que o Nordeste, principalmente na área rural, com um índice de 45,2%, enquanto no Nordeste, embora também alta, esta era de 38,1%.

Tabela 14

Incidência de Pobreza no Ceará, Nordeste e Brasil – 1985 –1990 –1993 – 1996 (%)					
	1985	1990	1993	1995	1996
Ceará	45,2	36,5	32,1	21,3	22,0
Fortaleza	25,1	23,1	16,2	11,0	11,1
Urbano	43,1	35,1	30,5	18,2	18,8
Rural	60,9	51,5	51,0	35,0	36,5
Nordeste	38,1	32,4	32,1	20,2	20,3
Metropolitano	24,1	24,7	24,6	15,2	13,8
Urbano	30,2	24,8	25,1	14,8	16,1
Rural	49,9	43,7	44,6	29,6	29,0
Brasil	21,2	17,4	16,5	10,5	10,5
Metropolitano	14,3	12,6	13,0	7,4	7,0
Urbano	16,0	13,1	13,0	8,3	8,3
Rural	36,0	32,6	30,2	20,9	20,4

Fonte: Rocha (1998)

Nota: Indicadores obtidos com base nos valores de cestas alimentares derivadas da POF 1987/88 (IBGE)

Esses indicadores sofrem duas quedas, a primeira, logo após o Plano Cruzado (1985-87) e a segunda após o Plano Real, o que confirma a hipótese de que o crescimento em nível nacional e o fim da inflação contribuíram para a redução da pobreza, contudo começam a apresentar uma leve tendência de alta entre 1995 e 1996, face a queda no salário real e aumento do desemprego. Deve ser destacado que no período compreendido entre os anos de 1990 e 1993, o Ceará conseguiu reduzir a pobreza em todas as áreas do estado, fato que pode ser atribuído às políticas implementadas e o crescimento em nível local., enquanto que no Nordeste e Brasil, ela manteve-se estável, dada a crise crônica. Entretanto, na zona rural a redução não foi muito significativa (Banco Mundial, 1999). Infelizmente, não há dados mais recentes, para avaliar se esses números ainda estão caindo no Ceará. De acordo com

a mais recente pesquisa de Rocha (2000), e assumindo que o Ceará siga a mesma tendência do Brasil e das regiões, é bem possível que não.

Quando se analisa os indicadores com base na fórmula do Banco Mundial para as famílias, as taxas se elevam consideravelmente, embora a variação com relação aos outros anos seja a mesma. Por essa razão, o Relatório sobre os Estado do Ceará, realizado pelo Banco Mundial assinala apenas o ano de 1996. As linhas de pobreza utilizadas foram as seguintes: R\$65, como a linha de indigência; R\$ 132, como o limite inferior de uma banda de pobreza "média" e R\$ 204, como o limite superior dessa mesma banda.

Segundo o estudo do Banco Mundial (1999), 49,3% dos domicílios permanentes no Estado encontravam-se na linha de indigência, sendo que esse valor aumenta para 76% na área rural e cai para 20% na Região Metropolitana. A taxa de pobreza no Ceará é 5,4 vezes maior que no Sudeste e um pouco acima do Nordeste. No que se refere à profundidade da pobreza (que mede a distância que os pobres se encontram abaixo da linha de pobreza) o Ceará apresenta os piores indicadores do Nordeste, sendo sete vezes mais alta que no Sudeste. Dos 49% dos domicílios pobres do estado, apenas 23% tinham água encanada e sistema de esgoto adequado, 37% tinham luz elétrica; 67% dos chefes de família tinham até um ano de instrução e trabalhavam no setor informal e 78% estavam ocupados na agricultura. Mesmo na manufatura, onde normalmente os salários são mais elevados, apresentou-se uma alta incidência de pobres. A pobreza cai bastante com um nível de educação mais elevado chegando a englobar apenas 9,3% dos chefes de família com ensino médio, quando este chega ao ensino superior, a incidência é praticamente inexistente, de 0,5%.

Finalmente, no que se refere à pobreza humana, os resultados são também críticos: o Ceará apresenta o pior indicador de pobreza rural do Nordeste e o terceiro pior índice de incidência em todo do estado, perdendo apenas para o Maranhão e o Piauí.

Índice de Pobreza Humana - Versão Modificada (%) – 1997

Localização	Urbana	Rural	Total
Ceará	43,49	76,78	54,69
Pernambuco	40,62	68,29	47,25
Bahia	41,43	68,64	51,81
Maranhão	53,33	72,68	64,28
Piauí	44,90	74,83	57,42
Sergipe	37,40	60,95	44,16
Alagoas	45,81	68,85	53,84
Rio Grande do Norte	37,01	56,38	43,62
Paraíba	37,09	71,70	48,72
Nordeste	41,60	69,25	51,67
Sul	21,96	47,08	27,51
Sudeste	17,64	42,76	20,49
Brasil	24,71	58,35	31,56

Fonte: PNAD; Elaboração: LEMOS (1999)

3.4.3 Terra e Pobreza Rural

Não há dúvidas de que a alta incidência da pobreza no Ceará decorre da deterioração do setor agrícola e das péssimas condições de vida do agricultor. Como tal, seria interessante uma análise mais detalhada das características e particularidades do setor agrícola, de maneira a conhecer a problemática do homem do campo.

Conforme foi descrito no capítulo anterior, a agricultura cearense vem enfrentando uma crise sem precedentes. As principais causas para esse baixo desempenho residem nos pobres recursos naturais e condições climáticas adversas, caracterizado por secas constantes, além da praticamente inexistente utilização de inovações tecnológicas no campo. Todos esses fatores repercutem para que a agricultura do estado tenha um nível de produtividade menor que metade do das outras regiões. Como resultado, o setor está sujeito a grandes variações na produção. Os efeitos da crise do algodão e da queda dos preços dos produtos agrícolas atingem grande parte da população rural, constituída principalmente de pequenos produtores, que tinham nesse produto sua única fonte de renda, já que as demais culturas são produzidas para fins de subsistência. Outros fatores como a queda da demanda interna, a abertura comercial que induziu o setor não agrícola a adquirir insumos do exterior, o câmbio sobre-valorizado, as altas taxas de juros, que

inviabilizam os empréstimos aos agricultores normalmente avessos ao risco, contribuíram para esse quadro.

O Relatório do Banco Mundial (1999) sobre o Ceará, com os dados do Censo Agropecuário, revela uma crescente fragmentação da área rural, apresentando uma queda na área média de 33,9 ha para 26,3 ha entre os anos de 1985 e 1995. Ocorre também um aumento do percentual de estabelecimentos situados nos menores estratos de área de 49% para 63%, sem que com isso tenha havido um aumento da área utilizada. Em 1995, 63% dos estabelecimentos ocupavam apenas 7% da área rural. Os estabelecimentos menores que 2 ha dobraram nesse período, alcançando quase 50% do total. As implicações dessa fragmentação sobre a pobreza rural é que em áreas tão pequenas numa região semi-árida, torna-se inviável para o produtor garantir um padrão de vida adequado (World Bank, 1999: v. 2: 47).

Tabela 15

Evolução da distribuição dos estabelecimentos (número e área) pelo tamanho, Ceará

Tamanho dos estabelecimentos (ha)	Número de estabelecimentos (%)		Área (%)	
	1985	1995	1985	1995
<10	63,3	72,3	6,2	7
<2	20,7	49,4	0,7	1,3
<5	47,8	60,8	3,1	4,2
10-100	30	22,5	28,4	27,7
100-1000	6,4	5	45,4	46
1000-10000	0,3	0,2	19	17,5
>10000	0	0	2	1,8
TOTAL	100	100	100	100

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário
World Bank (1999)

Quanto ao tipo de apropriação da terra, existe também uma tendência à queda na participação de proprietários de terra e um aumento da participação de ocupantes e arrendatários, que juntos participam com quase metade dos estabelecimentos. Contudo, a área utilizada pelos proprietários não sofreu variação de 1970 até o ano da pesquisa, enquanto que a área dos ocupantes cresceu e a dos arrendatários decresceu. O Relatório aponta como causa da baixa produtividade o fato de que metade dos estabelecimentos encontram-se em mãos dessas pessoas, cujo efeito seria o desestímulo em investir em terras que não são suas, ou a inability de usar a terra como garantia nos contratos de financiamento. Um outro fator negativo é a alta

concentração de terras que permaneceu invariável nesses dez anos. Em 1985, 66% da área total era ocupada pelos 6,7% dos estabelecimentos com mais de 100 ha.

Contudo, as áreas de pequeno porte podem tornar-se bastante rentáveis se forem utilizadas técnicas que aumentem a produtividade da terra, como a irrigação, por exemplo. Segundo o último Censo Agropecuário (apud World Bank, op. cit.), apenas 7% dos estabelecimentos menores de 10 ha utilizavam técnicas de irrigação e somente 3,6% do total de estabelecimentos recorrem a algum tipo de assistência técnica (pública ou privada). Esse dualismo reforça a necessidade de que o governo possa focalizar suas políticas diretamente nos produtores mais pobres através de um mapeamento adequado das regiões com maior incidência de pobreza, de maneira a não incorrer em desperdícios dos recursos públicos. A iniciativa tomada pelo Estado no que concerne ao Programa de Reforma Agrária Solidária, apesar de considerada de boa qualidade ainda é muito tímida dado o alto nível de pobreza no setor e portanto, apenas abrange um pequeno percentual dos agricultores pobres.

À falta de dados mais detalhados sobre as condições de vida dos agricultores no Ceará, o Banco Mundial recorreu à Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1997, realizada para o Nordeste, que incluía 15 domicílios rurais cearenses dentre os 521 investigados que apresentam características semelhantes ao Ceará. Segundo a pesquisa, a parcela dos proprietários dos estabelecimentos familiares rurais é menor (42%) que a dos não-proprietários (56%). A pobreza é maior entre os proprietários, cujas rendas absoluta e per capita são cerca de 30% menores que a dos não-proprietários. De acordo com o estudo, isso ocorre porque a maioria dos proprietários trabalham unicamente em suas terras e não têm flexibilidade de locomoção. Além disso, a idade média (52 anos) é bem maior que a dos não proprietários (42 anos).

A maior incidência de pobreza ocorre nos lotes de menos de 5 ha (66,4%), porém ela também é elevada nas unidades entre 5 e 10 ha (59%). Entretanto, os lotes ocupados pelos não proprietários apresentam grande heterogeneidade em termos de renda, alguns deles chegam a perceber uma renda de até nove vezes que o estrato mais baixo, logo, os mais pobres tendem a ser os proprietários dos *minifúndios*. A PPV mostra que as pensões e transferências são importantes fontes de renda para os mais pobres. Outros estudos realizados, como o IPEA, por

exemplo atribui um percentual de pobreza no Ceará maior que no Nordeste (66%). O Banco Mundial calcula que 78% dos estabelecimentos familiares rurais encontram-se abaixo da linha de indigência, sendo que este é mais elevado na população agrícola (82%) que na não-agrícola (70%) (World Bank, 1999: v.2).

De acordo com sua avaliação, a taxa de pobreza rural aproxima-se da estimada pelo Banco Mundial, assumindo os valores de 76,8%, 69,3% e 58,4% para o Ceará, Nordeste e Brasil, respectivamente para o ano de 1997.

3.4. 4 Educação

Tabela 16

Domicílios particulares permanentes, segundo a situação do domicílio e algumas características dos domicílios-Ceará-1985-1998

Discriminação	1985	1998		
	Ceará %	Ceará %	Urbano %	Rural %
Taxa de alfabetização (5 anos ou mais de idade)	52,4%	67,25%		
Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais)	40,4%	29,5%	21,2%	48,9%
Taxa de analfabetismo funcional		48,5%	37%	75%
Percentual de Pessoas com 10 anos ou mais de idade por anos de estudo	100	100	100	100
sem instrução e menos de um ano	41,3%	25,7%	18,5%	41,9%
1 – 4 anos	36%	36%	32,2%	44,5%
5 – 8 anos	13,8%	22,45%	27,7%	10,9%
9-11 anos	6,5%	12%	16,4%	2,2%
12 anos ou mais	2,2%	3,4%	5,3%	0,2%
Taxa de escolaridade	-	88,9%		

Fonte: IBGE/PNADs (1985, 1998)

Em que pese os esforços do Governo Estadual em reduzir os indicadores desfavoráveis na área da educação, estes ainda são bastante elevados, apesar da melhora significativa. Ao comparar-se a taxa de analfabetismo do Ceará com o do Brasil, verifica-se que a do Ceará é duas vezes maior que a nacional (13,8%), localizando-se acima na média da região (27,5%) [IBGE, 1999]. A taxa de analfabetismo é mais elevada no setor rural, onde quase metade da população de mais de 15 anos é iletrada. No que se refere ao analfabetismo funcional, que engloba as pessoas com menos de quatro anos de instrução os valores são assustadores: 75% da população rural e quase metade em todo o estado. Contudo há melhoras importantes, e essa situação deve reverter-se nos próximos anos quando se apresentarem os resultados das políticas públicas de educação, uma vez que a quase

totalidade das crianças cearenses na faixa etária entre 7 e 14 anos encontram-se matriculadas no ensino fundamental.

Abaixo apresentamos a evolução de alguns indicadores sociais importantes, como é o Índice de Desenvolvimento Humano que representa "as características desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano: a longevidade (expressa pela esperança de vida), educação (uma combinação da taxa de alfabetização de adulto e da taxa de matrícula nos três níveis de ensino e a renda per capita ajustada para refletir a paridade do poder de compra entre os países" (PNUD/IPEA/FJP 1998).

Observa-se que os indicadores referentes ao Ceará encontram-se muito aquém dos nacionais e um pouco abaixo dos nordestinos no que se refere ao desenvolvimento humano.

Tabela 17

Indicadores Sociais – Ceará – Nordeste e Brasil – 1980 – 1996			
Discriminação	1980	1991	1996
Esperança de Vida ao Nascer (anos)			
Ceará	59,45	63,39	65,14
Nordeste	57,67	62,71	64,46
Brasil	61,76	66,13	67,58
IDH			
Ceará	0,477	0,537	0,590
Nordeste	0,483	0,557	0,608
Brasil	0,734	0,787	0,830

Fonte: (PNUD/IPEA/FJP 1998)

3.4.5 Saneamento básico e Iluminação elétrica

Percebe-se que há uma melhora substancial nos serviços oferecidos para a zona urbana do estado, o que deve ter contribuído para melhoras significativas nas condições de pobreza da população. No tocante ao abastecimento de água, em 1985, 68% dos domicílios apresentavam condições inadequadas de abastecimento de água, reduzindo-se esse percentual para 43% em 1998. A maior contribuição para que este indicador permaneça alto são as baixas condições de saneamento na área rural. apenas 4,5% dos domicílios rurais têm abastecimento de água adequados e somente 3,2% contam com um sistema de esgotamento sanitário. O percentual de domicílios

ligados à rede elétrica é muito baixo na zona rural, o que também inviabiliza projetos dos pequenos agricultores. Por outro lado, talvez ainda seja cedo para que a PNAD possa captar os resultados do *Projeto Luz no Campo*.

Tabela 17

Domicílio particulares permanentes, segundo a situação do domicílio e algumas características dos domicílios-Ceará-1985-1998

Situação do domicílio e características do domicílio	1985			1998		
	Ceará %	Urbano %	Rural %	Ceará %	Urbano %	Rural %
Total de domicílios particulares permanentes (em número de domicílios)	1.181.955	677.205	504.750	1.644.542	1.133.079	511.463
Total de domicílios particulares permanentes	100	100	100	100	100	100
com abastecimento d'água adequado (1)	31,6	54,28	1,16	56,89	80,57	4,45
com esgotamento sanitário adequado	-	-	-	31,36	44,06	3,2
com coleta de lixo adequada (3)	26,76	46,55	0,2	57,75	82,14	3,72
com iluminação elétrica	53,08	82,87	13,11	80,38	95,43	47,05

Fonte: PNAD

(1) ligado à rede geral

(2) ligado a rede geral ou com fossa séptica

(3) coletado por serviço de limpeza ou depositado em caçamba do serviço de limpeza

Nota-se assim que apesar de alguns avanços, as condições de vida da população cearense ainda são precárias, exigindo um maior esforço não só do governo estadual, mas principalmente do governo federal, através de uma melhor focalização das políticas sociais para a superação desse quadro de subdesenvolvimento. Essas extremas desigualdades representam um ponto de estrangulamento ao processo de desenvolvimento e não são admissíveis em um país que já logrou grandes avanços na área econômica

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que o Ceará, de fato, vem passando por transformações estruturais importantes, repercutindo em grandes progressos na área econômica. O crescimento da economia cearense ocorreu graças a mudanças no contexto político-institucional, marcadas pelo início de um processo de ruptura com o paradigma de governo anterior, o que permitiu a introdução de um novo modelo administrativo, cujo principal objetivo consistia no fortalecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e promotor do bem estar social, tendo como diretrizes os novos paradigmas de mercado.

O ajuste nas finanças públicas estaduais e a reforma da máquina estatal foram as principais estratégias perseguidas com vistas a aumentar sua capacidade de investir a alcançar o desenvolvimento. O saneamento fiscal do Estado liberou recursos para a execução de programas e projetos estruturantes destinados a eliminar pontos de estrangulamento da economia cearense, tornando o estado mais atraente para o capital privado, e proporcionando maior credibilidade ao Estado para o estabelecimento de parcerias com entidades financeiras nacionais e internacionais, reduzindo o grau de dependência dos recursos federais. Assim, aos poucos, os investimentos públicos foram-se reduzindo, cedendo espaço para os privados, constituindo-se estes últimos na maior parte da formação bruta de capital do estado na atualidade.

Os projetos estruturantes aliados ao Programa de Atração de Investimentos, baseado na concessão de incentivos fiscais que promoveu a instalação de 220 empresas (dentre as mais de 400 que assinaram “carta de intenções” com o Governo do Estado), dinamizaram o setor industrial que foi o principal responsável pelo bom desempenho da economia do Ceará.

Contudo, o processo de industrialização e modernização da estrutura produtiva do estado não foi capaz de modificar os altos indicadores de pobreza e miséria da população. Apesar dos esforços e avanços realizados pelo Governo do Estado, a análise dos indicadores sociais do Ceará demonstra que as condições de vida da população permanecem críticas, não atendendo as expectativas, o que comprova que os frutos do

crescimento não vêm sendo distribuídos de forma eqüitativa. O Ceará contém um dos maiores percentuais de pobres do país. Segundo o Banco Mundial (1999), 49,3% dos domicílios permanentes do Estado encontravam-se na linha de indigência; na área rural, esse percentual chega aos 76%. A pobreza aparenta ser bem menor na Região Metropolitana de Fortaleza (20%). É bem possível que esses indicadores tenham evoluído após a desvalorização cambial em 1999, o que requer a continuidade dos (e novos) estudos realizados para melhor avaliação.

Claramente pôde ser constatado que os grandes bolsões de pobreza encontram-se localizados na zona rural. Isso porque o setor agropecuário não conseguiu integrar-se, como fornecedor de matérias-primas, com os demais setores da economia, vendo-se obrigado a enfrentar um conjunto de fatores interagindo de forma negativa, como secas constantes, queda nos preços dos produtos, concentração fundiária, restrição de crédito e taxas de juros elevadas etc., o que contribuiu para inviabilizar a geração de emprego e renda no campo.

A maior parte dos investimentos concentrou-se na grande indústria e nas principais zonas urbanas, notadamente na Região Metropolitana de Fortaleza, com impacto reduzido sobre o emprego. Embora tenham sido gerados muitos postos de trabalho, a abertura comercial e o processo de reestruturação produtiva das empresas reduziu a demanda por mão de obra em nível nacional, provocando a exclusão social de um grande contingente da população que não atendia às qualificações exigidas pelos novos paradigmas de produção.

A agricultura, que poderia ser uma importante absorvedora desse excedente de mão de obra não qualificada, excluída do mercado de trabalho nas zonas urbanas, não consegue cumprir o seu papel, dada a deterioração das condições no campo. Há, portanto, necessidade de ações bem focalizadas nessa área, implicando no redirecionamento das estratégias para a promoção do desenvolvimento rural do Ceará. É preciso fortalecer a agricultura familiar (tanto visando a sua integração ao mercado, quanto a produção de alimentos para subsistência, ou ambas), promover a reforma agrária, e aumentar os mecanismos de informação e de crédito que propiciem aumento da produtividade e competitividade nesse segmento, fomentando culturas de maior valor agregado e atividades

rurais não agrícolas de maneira a aumentar a capacidade de geração de renda nesse setor. Desta forma, a agricultura pode ser encarada como um setor economicamente viável e não apenas objeto de políticas assistencialistas.

Diante do exposto, este trabalho recomenda uma redefinição da atual política industrial, que se tem traduzido em um alto sacrifício de receitas estaduais, podendo levar a um desequilíbrio futuro, de maneira que é necessário que sejam criadas condições para o enraizamento dos novos empreendimentos no estado. A opção pelos segmentos intensivos em capital tem-se provado ineficiente no que se refere à dimensão social do desenvolvimento. Adicionalmente, deve-se implementar uma estratégia de fortalecimento dos setores intensivos em mão-de-obra e promover maior integração produtiva entre os setores. Além da agricultura, as pequenas e médias empresas podem ser um importante vetor de desenvolvimento pelo seu alto potencial de difusão tecnologia e de empregabilidade, desde que lhe sejam fornecidos os meios que favoreçam a sua inserção no mercado, tornando-as mais competitivas. Para tal não é necessário desestimular as grandes empresas, ao contrário, elas são vitais para induzir aumentos da produtividade e gerar aprendizagem nas empresas menores, desde que juntas formem um conjunto bem articulado, cujos efeitos de encadeamento possam alavancar o desenvolvimento local.

Um padrão de crescimento que promova uma maior participação das camadas excluídas da sociedade no processo econômico, priorizando a geração de novos postos de trabalho, com melhor aproveitamento dos fatores de produção locais, pode incrementar os padrões de renda da população, reduzir as desigualdades e ampliar o mercado. Nesse sentido foi mostrado, através de uma resenha literária, como as desigualdades interferem no processo de crescimento e, portanto, representam um ponto de estrangulamento para o processo de desenvolvimento do país, especialmente dos estados nordestinos, onde a pobreza é maior. Foi mostrado também que o alto índice de desigualdades do país tem neutralizado os efeitos das políticas compensatórias de combate à pobreza já implementadas pelos diversos níveis de governo no país. Se essas políticas fossem associadas a políticas distributivas ativas, conduzidas de forma efetiva, ou seja, bem focalizadas e com o grau de cobertura adequado, estas teriam um efeito muito mais significativo sobre a redução da pobreza que as políticas de crescimento.

Em parte, isto explica porque os esforços impetrados pelo Governo estadual, proporcionando à população serviços básicos de saúde, educação, saneamento urbano e transporte, não atingiram os objetivos desejados. São grandes as limitações das unidades federativas para promover uma política distributiva, cuja maior responsabilidade é da União, tendo em vista que quando a pobreza é muito elevada, os recursos estaduais se pulverizam. Os modelos de descentralização e municipalização das ações públicas, tornaram as políticas sociais mais eficientes, porém estas ainda encontram-se muito aquém do ideal. Por outro lado, ainda existe a falta de comprometimento de alguns gestores, incorrendo em desperdícios dos recursos públicos. Deve ser mencionado também que o processo de desenvolvimento é de longo prazo, o que exige constantes reavaliações para a garantia de sua sustentabilidade.

A pobreza decorre basicamente da falta de acesso aos ativos produtivos. Transformar esse cenário demanda antes de tudo compromisso e cooperação entre os diferentes agentes econômicos, o que não pode ser feito unicamente pelo livre jogo mercado. A eliminação da pobreza e o combate às desigualdades devem ser partes de uma política nacional, plenamente articulada com os demais segmentos da economia, com responsabilidade fiscal e visão de longo prazo. Essas políticas ferem os interesses das elites e podem ser politicamente impraticáveis, por isso é importante criar mecanismos institucionais que lhes ofereçam garantias de continuidade nos governos subsequentes e fortalecer os laços de participação social, em nível comunitário, o que só poderá ocorrer em uma economia realmente democrática.

O PNUD (2000) ressalta que os principais problemas com os programas para a pobreza já implementados é justamente a falta de integração com a política nacional, além da separação entre política econômica e política social. Portanto, uma política de taxas de juros elevadas como a que vem sendo adotada pelo Brasil (apesar da tendência de baixa nos últimos meses) tem um alto custo social para o país. O Ceará antecipou-se nessa nova concepção de política pública, procurando vincular os objetivos sociais com os econômicos de maneira sustentável. O fato de haver priorizado os investimentos em educação, não só sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo é um indício de que a atuação do

Estado está bem encaminhada: dotar a população de capital humano é um passo importante para reduzir as diferenças salariais e aumentar a produtividade, além de que a educação é um fim em si mesmo, um direito de cidadania. Sem embargo, mais esforços têm que ser feitos nessa área.

Dentre as diversas políticas recomendadas pelos pesquisadores citados destacam-se: o programa bolsa-escola (World Bank, 1999) (Paes de Barros *et alli*, 1998b); programas de tributação direta progressiva e eliminação de impostos sobre a cesta básica da população mais carente (Rocha, 1998); políticas de intervenção no mercado de trabalho de maneira a assegurar os direitos e garantias do trabalhador (Rocha, 1998). Para o Ceará, o Banco Mundial (1999) sugere uma estratégia de desenvolvimento que incentive os segmentos onde o estado apresente maior vocação ou competitividade, como é o caso da agricultura e do turismo, enquanto são oferecidos incentivos ao emprego mediante isenções das contribuições trabalhistas das empresas, o que por sua vez, depende do acato da União.

De qualquer forma, há necessidade de mais trabalhos nessa área, que examinem as particularidades das diversas sub-regiões do estado, de maneira a oferecer subsídios para a elaboração de políticas sociais específicas para cada uma delas, tornando-as o mais eficiente possível. É importante também conhecer o desempenho dos demais estados da federação e seus esforços no combate a pobreza, para desenvolver novas idéias e orientar estratégias de atuação.

Nesse contexto, concordamos com a visão do PNUD (2000) que afirma que para superar as desigualdades, é necessário empreender um plano de atuação, os planos ajudam a concentrar e coordenar as atividades nacionais e acumular apoio. Ele é prova de um compromisso nacional. A conquista desse compromisso reside na reconstrução da unidade nacional, dentro de uma visão federalista. Como esclarece Furtado (1999), "a luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas. Portanto, implica na existência de uma vontade política orientada por um projeto". Essas afirmativas reforçam a tese de que os vínculos entre crescimento e equidade não são necessariamente automáticos, o que abre um espaço para a ação do Estado na economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHLUWALIA, Montek (1976) "Inequality, Poverty and Development" *Journal of Development Economics*, 6, 307-342
- ALESINA, Alberto and RODRICK, Dani (1994) "Distributive Politics and Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*, 104, 465-485
- ALMEIDA, M.B. e SILVA, A.B. (1999) "Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1986 a 1996", IPEA, URL: <http://www.ipea.gov.br>, texto para discussão no. 627
- ALMEIDA, M.B. e SILVA, A.B. (1998) "Estado do Ceará: Uma análise do desempenho econômico-financeiro recente, 1990-1996" Caen, UFC, texto para discussão n°. 176/98
- AMARAL FILHO, J. (1997) "Ajustes no Estado e Crescimento Recente no Ceará: O Papel dos Jovens Empresários", *Revista Economia & Empresa*, São Paulo: Universidade Mackenzie, janeiro/março.
- AMARAL FILHO, J. (2000) Desenvolvimento Local e descentralização na América Latina: O Caso do Estado do Ceará, Cepal e Sociedade alemã de Cooperação Técnica - GTZ (mimeo).
- AMORIM, Mônica. (1998). Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará, Fortaleza: Banco do Nordeste
- BARRO, R. (1999), "Inequality, Growth and Investment", National Bureau of Economic Research, Cambridge: disponível URL <http://www.nber.org/papers/w7038>, Working Paper Series
- BESSA MAIA, J.N. (1999). "O Relacionamento do Ceará com o Exterior: Evolução Recente e Perspectivas", *paper* apresentado durante o II Seminário – Federalismo fiscal, ajuste fiscal, reformas do Estado e transformações estruturais no Ceará, Fortaleza.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1994). "Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado", EAESP, São Paulo: FGV, texto para discussão 37
- BOTELHO, D. (1994) "Ajuste Fiscal e Reforma do Estado: O Caso do Estado do Ceará – 1987 a 1999". Dissertação de Mestrado, CAEN, Fortaleza
- CEARÁ (1995). Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998, Fortaleza: Governo do Estado

- _____. (1995). Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, Fortaleza: Governo do Estado
- _____. (1997). Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, Fortaleza: Governo do Estado
- _____. (1998). Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, Fortaleza: Governo do Estado
- _____. (1999). Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, Fortaleza: Governo do Estado
- _____. (2000). Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, Fortaleza: Governo do Estado
- COIMBRA, R.A. (1998) "Perfil da Nova Indústria Cearense no Período 1991-1995: Determinantes da composição espacial e setorial", Dissertação de Mestrado, CAEN, Fortaleza
- CORNIA, G.A., "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Helsinki: The United Nations University/WIDER, Working Papers no. 157
- FERREIRA, A. (1995) "O crescimento recente da economia cearense", *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 26, no. 2, p. 157-180, Fortaleza: Banco do Nordeste
- GRIFFIN, K e ICKOWITZ, A.(1997) "The Distribution of Wealth and the Pace of Development", UNDP, Disponível URL: <http://www.undp.org>, Working Paper Series
- HOLANDA, M.C. (1999) "Gastos com Pessoal e Ajuste Fiscal", *Revista Econômica do Nordeste*, Edição especial, Vol. 30, no. Fortaleza: Banco do Nordeste
- IBGE (1999) Síntese de Indicadores Sociais, IBGE
- _____. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - vários anos
- KUZNETS, Simon (1955). "Economic Growth and Income Inequality" *The American Economic Review*, 45, 1-28 (March)
- LEMOS, J.J. (1999) Mapa da Pobreza no Brasil: uma contribuição para construir uma pauta de agenda de desenvolvimento econômico sustentável para o país (mimeo)
- MURPHY, K., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1989) "Income Distribution, Market Size and Industrialization", *Quarterly Journal of Economics*, 104, 537-564 (August)
- MYRDAL, G. (1972) Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, R J: Ed. Saga

- NERI, M. (1999) Coord. "Assets, markets and poverty in Brazil", Red de Centros de Investigación de la Oficina del Banco de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), working paper R-357
- PAES DE BARROS, R., CORSEUIL, C.H., MENDONÇA, R. (1998a) "Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability", Rio de Janeiro: IPEA, Série Seminários no. 03/98
- , HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. (1998b). "O combate à Pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade" Seminário Pobreza, Anais, disponível <http://www.ipea.gov.br>
- PERSSON AND TABELLINI (1994) "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84, 600-621
- PNUD (1996), Relatório do Desenvolvimento Humano, Lisboa: Tricontinental Editora
- PNUD (1997), Relatório do Desenvolvimento Humano, <http://www.ndp.org.br>
- _____. (2000). Superar la Pobreza Humana: Informe del PNUD sobre la Pobreza, *Resumo Ejecutivo*, <http://www.ndp.org.br>
- _____/IPEA/FDJ (1998). Desenvolvimento Humano no Brasil: 1970-1996, IPEA, <http://www.ipea.gov.br>
- PONTES LIMA, E.C. (1997) "Economia do Ceará: crescimento recente e perspectivas", IPEA (mimeo)
- RAY, Debraj (1998) *Development Economics*, Princeton: Princeton University Press
- ROCHA, Sônia (1998) *Pobreza e Condições de Vida no Ceará*, Fortaleza: Iplance
- ROCHA, Sônia. (2000). *Pobreza e Desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para Discussão 721
- SALAMA, Pierre e VALIER, Jacques (1997) *Pobrezas e Desigualdades no Terceiro Mundo*, Nobel, São Paulo
- SCHUMPETER, J.A. (1982) *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Coleção "Os Economistas", São Paulo: Abril
- SIMONSEN, M.H. e CYSNE, R.P (1995). *Macroeconomia*, São Paulo: Atlas
- WORLD BANK. (1999) *Brasil, Poverty reduction, Growth and Fiscal Stability in the State of Ceara*, World Bank