

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Pós Graduação de Economia – CAEN
Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico

**ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO DAS TRANSFORMAÇÕES
OCORRIDAS A PARTIR DE 1987**

338.9
F3312

NORMA MARIA CAVALCANTI ALCOFORADO

FORTALEZA
2001

**ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO DAS TRANSFORMAÇÕES
OCORRIDAS A PARTIR DE 1987**

NORMA MARIA CAVALCANTI ALCOFORADO

Orientadora: Profa. SANDRA MARIA DOS SANTOS

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Planejamento Econômico da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Desenvolvimento Econômico

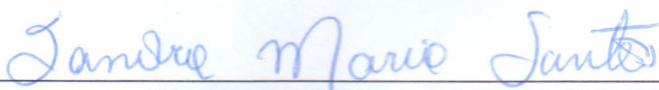
**FORTALEZA
2001**

ICHE-BIBLIOTECA

**ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO DAS TRANSFORMAÇÕES
OCORRIDAS A PARTIR DE 1987**


NORMA MARIA CAVALCANTI ALCOFORADO

Aprovada em 15 de dezembro de 2001


Orientadora: Profa. SANDRA MARIA DOS SANTOS

Ao meu esposo Bosco, pelo amor, companheirismo e
compreensão pelas horas de estudo roubadas ao seu
convívio;

Aos meus filhos Renata, Jorge e Samara e aos meus
netos Yuri, Igor e Raíssa, cujo amor é a razão de
minha vida.

MENTOS

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades
Muda-se o mundo, muda-se a confiança
Todo o mundo é composto de mudança
Tomando sempre novas qualidades”
(Luiz Vaz de Camões)*

AGRADECIMENTOS

A **DEUS**, que me deu vida e inteligência, e que me dá força e determinação para continuar perseguindo meus objetivos.

Ao meu marido Bosco, pelo estímulo e inestimável colaboração na pesquisa desta Monografia.

Aos queridos pais João e Hilda que mesmo não estando mais entre nós, far-se-ão sempre presentes, como exemplos de dignidade, humildade, honestidade e força de vontade, me ajudando e servindo de estímulo em todos os projetos que venha a realizar.

Ao inesquecível mano Hildely (em memória), pelo incentivo aos meus estudos e aos demais irmãos pelo carinho e apoio sempre presentes.

À Secretaria do Planejamento, nas pessoas da Secretária Mônica Clark e do Subsecretário João Marcos por terem me proporcionado a oportunidade de realizar este Curso de Especialização.

Aos colegas do Curso de Especialização, pelo companheirismo, colaboração, troca de conhecimentos e pelos bons momentos que passamos juntos.

À Professora Sandra, pela presteza e empenho na orientação desta Monografia.

Aos professores do Curso pelos ensinamentos transmitidos com dedicação e profissionalismo.

Aos colegas da SEPLAN, especialmente a equipe da ADINS, pelo incentivo, apoio e colaboração nos momentos de desânimo.

Ao IPLANCE, pelo material disponibilizado para consulta.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma abordagem das reformas estruturais do setor público, do ajuste das contas públicas e do crescimento econômico verificados no Estado, a partir da implantação do "Governo das Mudanças", em 1987, resultado de uma ruptura ocorrida entre forças políticas locais, fazendo surgir um novo paradigma de regulação e gestão públicas capaz de dotar o governo das condições necessárias à implantação de políticas indutoras do desenvolvimento. No estudo, serão enfocados os reflexos que as mudanças trouxeram para a economia estadual e a contribuição para reverter o quadro de estagnação em que se encontrava o Estado no período que antecedeu a 1987, bem como os principais programas e projetos voltados para minimizar o quadro geral de pobreza, principalmente no semi-árido onde os fatores agressivos de ordem econômica, climática e social precisam ser superados de forma gradual e contínua.

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
SUMÁRIO.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vi
INTRODUÇÃO.....	1
1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	4
1.1 – Desenvolvimento e Crescimento - Enfoque Conceitual.....	4
1.2. Desenvolvimento Econômico Local.....	12
1.2.1. Distrito Industrial.....	15
1.2.2. <i>Milieux Innovateurs</i> (ambientes inovadores):.....	16
1.2.3. <i>Cluster</i>	16
02 - CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR A 1987.....	19
2.1 – Considerações Gerais.....	19
2.2. Situação Econômica.....	20
2.2.1. Produto Interno Bruto.....	20
2.2.2. População e Força de Trabalho.....	22
2.2.3. Emprego.....	24
2.2.4. Finanças Públicas.....	27
2.3. Indicadores Sociais.....	28
2.3.1. Educação.....	28
2.3.2. Saúde.....	31
2.3.3. Habitação, Serviços de Abastecimento D'água e de Saneamento Básico.....	32
03. NOVO CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E SOCIAL DO ESTADO.....	34
3.1 – O Ajuste Fiscal e o Equilíbrio das Contas Públicas.....	34
3.2. Principais Programas e Projetos de Desenvolvimento.....	39
3.2.1. Programas/Projetos Voltados para o Desenvolvimento Econômico.....	41
3.2.2. Programas/Projetos Voltados para o Desenvolvimento Social.....	43
3.2.3. Programas/Projetos Voltados para o Combate à Pobreza.....	45

04. RESULTADOS DO NOVO CENÁRIO DO ESTADO NAS ÁREAS ECONÔMICA E SOCIAL.....	49
4.1. Indicadores Econômicos	49
4.1.1. Evolução do PIB Cearense	49
4.1.2. Índice de Gini	52
4.1.3. Evolução da Balança Comercial	53
4.1.4. Taxa de Urbanização.....	54
4.1.5. Emprego e Renda.....	55
4.2. Indicadores Sociais.....	56
4.2.1. Educação	56
4.2.2. Saúde.....	57
4.2.3. Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano.....	59
4.2.4. Acesso à Energia Elétrica.....	60
4.2.5. Índice de Desenvolvimento Humano	61
CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

LISTAS DE TABELAS

TABELA 1 - Estado do Ceará - Índice de Evolução do Produto Interno Bruto Total em Termos Reais – 1970/86.....	20
TABELA 2 - Estado do Ceará - Composição Setorial do PIB – 1970/86.....	22
TABELA 3 - Estado do Ceará - População Total e População Economicamente Ativa (PEA) – 1970/80.....	23
TABELA 4 - Estado do Ceará - Indicadores Relativos da População – 1970/198.....	23
TABELA 5 - Estado do Ceará Taxas de Desemprego, Subemprego e Coeficiente de Dependência.....	26
TABELA 6 - Rendimento Médios de Pessoas de 10 anos e mais 1984.....	27
TABELA 7 - Estado do Ceará – Modalidade de Ensino por Dependências Administrativas – Matrícula 1983/86.....	30
TABELA 8 - Principais Projetos de Desenvolvimento do Estado do Ceará – Investimentos Plurianuais – 1995-2001.....	40
TABELA 9 - Taxa Geométrica de Crescimento do PIB no Estado do Ceará, Nordeste e Brasil.....	50
TABELA 10 - Estado do Ceará – Índice de Gini – Série Histórica – 1980/99.....	52
TABELA 11 - Estado do Ceará – Evolução da Balança Comercial –1999-2000.....	53
TABELA 12 - Estado do Ceará – Evolução da Taxa de Urbanização – Período 1980/2000.....	54
TABELA 13 - Estado do Ceará – Evolução da Taxa de Analfabetismo – Pessoas com 15 anos ou mais – em % - Período 1985-1999.....	56
TABELA 14 - Estado do Ceará – Escolarização Infanto-Juvenil – Ceará, Nordeste e Brasil – 1999.....	57
TABELA 15 - Estado do Ceará – Expectativa de Vida ao Nascer por estado do Nordeste, Nordeste e Brasil – 1999 em anos.....	58
TABELA 16 - Estado do Ceará – Taxa de Cobertura de Iluminação Elétrica (%) – Período 1986-1999.....	60
TABELA 17 - Estado do Ceará – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – Ceará, Nordeste, Brasil.....	61

INTRODUÇÃO

O Estado do Ceará, principalmente no período compreendido entre o início e meados da década de 80, foi marcado pelo desequilíbrio fiscal, pela falta de austeridade com o trato dos recursos públicos e pela desorganização da máquina administrativa, gerando, em consequência, uma insatisfação popular contra o atraso e a exclusão social, abrindo espaço à ruptura política.

A partir de 1987, instalou-se no Ceará o "Governo das Mudanças", tendo como premissas básicas, o ajuste das contas públicas, a ruptura de velhas práticas políticas dominantes, dando lugar a uma nova maneira de administrar a coisa pública, com o fim de dotar o governo das condições necessárias à implantação de políticas indutoras do desenvolvimento. Iniciava-se, assim, um novo ciclo de desenvolvimento no Estado do Ceará.

Quando o Governador Tasso Jereissati assumiu o governo em 1987, o Estado, segundo dados da Secretaria da Administração, consumia 87% da sua receita com a folha de pagamento de pessoal. O que restava para os custos operacionais com investimentos públicos e serviço da dívida era tão pouco, que o pagamento do funcionalismo não estava sendo feito havia três meses. Para resolver a crise, medidas tiveram de ser adotadas, como a redução das obrigações na folha de pagamento com o corte de 40 mil funcionários fantasmas, revisão da política de reajustes salariais e a exigência de concurso público para contratação de novos servidores. Com tais medidas, a participação da folha de pagamento na receita total baixou de 87%, em 1987, para 44%, em 1991, correspondendo hoje, a 48,66% da receita corrente líquida.

Uma rigorosa política de ajuste e austeridade fiscal foi posta em prática, proporcionando o incremento nas receitas correntes líquidas, dotando o Estado de condições para investir com recursos próprios. Investimentos públicos foram feitos focados na modernização do Estado, saneamento, saúde, educação e infra-estrutura econômica, com destaque para os projetos estruturantes, por meio dos quais foram lançadas as bases para a mudança do perfil socioeconômico do Estado, implantando-se, paralelamente, uma política de atração de investimentos privados, em prol do desenvolvimento sustentável.

Com tais medidas, o Ceará distinguiu-se nos últimos anos, no cenário nacional, pela ativa política de desenvolvimento, tendo como resultado o crescimento econômico persistente, em especial nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços.

Por outro lado, a seriedade demonstrada pelo Governo no trato com a coisa pública, restabeleceu a credibilidade financeira do Estado, tornando possível a alavancagem de recursos externos para financiar investimentos com contrapartida estadual, principalmente junto a organismos internacionais, como BIRD¹, BID² e agências bilaterais (da Alemanha e Japão), possibilitando ao Governo estadual montar uma expressiva carteira de financiamento internacional e executar um ambicioso programa de investimentos públicos em infra-estrutura física e social.

A implementação dos investimentos em infra-estrutura básica, a atração bem-sucedida de novos empreendimentos industriais, o dinamismo das exportações, além do incremento das atividades turísticas, proporcionaram uma reação positiva na economia cearense, acumulando uma taxa de crescimento durante o final da década de 80 e a década de 90, segundo estimativas oficiais, superior a do restante do Nordeste e até mesmo a das regiões mais desenvolvidas do Brasil, período em que os índices de crescimento no Brasil eram, de um modo geral, baixos ou até mesmo negativos. Tal fato, pode ser considerado uma façanha inusitada, levando-se em consideração que o Ceará é um estado pequeno, situado numa região pobre de um país muito grande.

O setor privado também tem demonstrado capacidade para promover o crescimento econômico a partir de uma estratégia de desenvolvimento endógeno, que tem tornado possível aos empreendedores oportunidades de mobilizar recursos locais ou provenientes do resto do país e/ou do exterior para financiar os investimentos produtivos.

As mudanças verificadas no Ceará trouxeram reflexos favoráveis para a economia estadual e conseguiram reverter o quadro de estagnação em que se encontrava o Estado nos anos que antecederam a 1987.

¹ BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

² BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

No entanto, apesar de ter o Estado conseguido com tais medidas avançar no crescimento econômico e melhorar os indicadores sociais, ainda persistem bolsões de pobreza, desequilíbrios espaciais acentuados na economia e sociedade cearenses, evidenciando que ainda existem desafios enormes a serem enfrentados, para reduzir a pobreza, principalmente no semi-árido, onde fatores agressivos de ordem econômica, climática e social precisam ser superados de forma gradual e contínua.

A propósito, vale ressaltar as críticas oriundas de distintas correntes de opiniões, acerca da suposta assimetria que existiria no processo de crescimento do Estado, entre a performance econômica e a evolução da situação social, o que estaria concorrendo para as contradições distributivas existentes, e, conseqüentemente, para as desigualdades sociais.

Pretende-se, com o presente trabalho, fazer uma análise do desempenho do governo estadual, a partir de 1987, bem como destacar as ações mais importantes para a manutenção do seu ritmo de crescimento.

A análise inicia-se abordando um paralelo entre as teorias econômicas tradicionais e a nova teoria de desenvolvimento local, detendo-se nesta última, por estar embasando todo o processo de desenvolvimento regional, no qual se enquadra o presente estudo.

No capítulo dois é feito um breve histórico do cenário econômico e financeiro do Estado no período imediatamente anterior a 1987, com ênfase para os indicadores econômicos e sociais.

O capítulo seguinte faz uma abordagem do novo cenário econômico, financeiro e social do Estado, destacando o ajuste macroeconômico, o equilíbrio das contas públicas, os projetos e programas mais importantes implementados pelo Governo, e, por último, os principais indicadores econômicos e sociais.

Finalmente, apresenta-se com base no que foi exposto, algumas conclusões sobre a situação econômica, financeira e social do Estado no período analisado.

1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1.1 – Desenvolvimento e Crescimento - Enfoque Conceitual

O desenvolvimento econômico nunca foi um processo suave e harmonioso, sempre foi marcado por choques mais ou menos violentos, efetuando-se por ondas, sofrendo retrocessos e ganhando terreno novo.

Os clássicos partiam do pressuposto de que o pleno emprego dos fatores de produção era uma situação normal da Economia. O fato de haver em certos períodos desempregados, poderia ser explicado pelos desajustamentos transitórios do sistema econômico, logo sanados quando os trabalhadores resolviam aceitar níveis de salários mais baixos. Assim, a situação de equilíbrio era explicada, pelos clássicos, mediante a “lei dos mercados”, ou seja: “A oferta cria a sua própria procura”. (Gomes, 1968:57)

Por sua vez, os economistas dissidentes, dentre os quais se destaca John Maynard Keynes, afirmam que a lei dos mercados é uma criação ilusória da Economia Clássica, já que a produção global nem sempre encontra procura efetiva. E, assim sendo, o pleno emprego, a que corresponderia a lei dos mercados, é uma situação excepcional, de pouca duração e raramente atingida. Para os economistas da escola Keynesiana, a procura efetiva é o que determina a maior produção e, conseqüentemente, o mais alto nível de emprego. Quando a procura é insuficiente, o sistema econômico é forçado a contrair a produção, resultando no desemprego, e quando a procura é excessiva, tem-se como resultado a inflação. Para Keynes, a procura efetiva decorre de fator psicológico, isto é, a propensão a consumir, que por sua vez, está ligada à renda real, que aumenta à medida em que aumentam os investimentos, permitindo-se que se distribuam maiores lucros, juros e renda. Quanto maior forem os investimentos, maior será a renda real, ou seja, a produção e maior número de pessoas estará trabalhando. (Gomes, 1968)

Com o aparecimento da obra de Keynes, em 1936, intitulada “Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda”, alguns mestres acompanhando a corrente que então se formava, quebraram os liames que os prendiam ao classicismo e vieram formar ao lado dos revolucionários keynesianos.

Outros, porém, não aceitaram as novas técnicas na sua totalidade, convictos de que o equilíbrio econômico deveria se processar pelo ajustamento natural das forças econômicas, e a sua crença no princípio democrático do livre empreendimento no setor privado da economia.

Daí, advieram duas correntes: a dos chamados neo-clássicos, isto é, daqueles que inspirados nos ensinamentos da escola de Adam Smith, que, admitindo o automatismo dos fatos econômicos, reconheciam a necessidade de uma interferência moderada do Estado na vida dos negócios, principalmente nas taxas de juro e câmbio e em certos serviços públicos; e a dos modernos que atribuíam ao Estado o dever de intervir na vida econômica, com o fim de compensar as deficiências da atividade privada, assegurando, assim, mais alto nível de renda e o pleno emprego. (Gomes, 1968)

As mudanças verificadas ao longo do tempo nas economias dos diversos países, quer sejam desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, contribuíram, decisivamente, para as mudanças que se têm verificado nas teorias econômicas, mormente no que se refere aos aspectos econômicos e sociais, que por sua vez, forçosamente, conduzem a alteração dos conceitos de desenvolvimento econômico, modificando-os ou adaptando-os a novas realidades.

Com o advento do capitalismo, que trouxe, em consequência, o avanço tecnológico e a acumulação de capital, fazendo surgir um novo cenário em que as sociedades estavam inseridas, tornou-se necessária a busca de explicações que levassem ao entendimento de tais mudanças.

O interesse pelo problema do desenvolvimento econômico não se constitui novidade no campo da Economia Política. Desenvolvimento econômico foi o tema central da economia clássica, como nos indicam o título e o conteúdo da obra pioneira de Adam Smith, que teve como continuadores Malthus, Ricardo e Stuart Mill.

Visando melhor entender esses mecanismos de desenvolvimento se faz mister um breve comentário da evolução dos conceitos econômicos, desde os mais tradicionais até os mais modernos e flexíveis, os quais passaram a enfatizar a importância do desenvolvimento econômico local.

Dada a complexidade do assunto, os estudiosos tendem a concentrar-se em alguns aspectos do processo de desenvolvimento, formulando suas definições de acordo com as características particulares que o seu enfoque específico permitiu identificar.

A natureza dinâmica dos conceitos de desenvolvimento econômico, passando por um enfoque convencional dado pelos economistas clássicos, que trabalhavam com políticas macroeconômicas, até os conceitos atuais centrados em aspectos microeconômicos, traz sensíveis diferenças, explicadas pelas mudanças ocorridas não só em nível nacional como mundial.

Segundo o enfoque dado pelos economistas clássicos, que se voltava para os aspectos macroeconômicos, o conceito de desenvolvimento econômico se aproxima dos conceitos de crescimento econômico, identificando a formação de capital como fator fundamental para alavancar o desenvolvimento, sem considerar as diferenças existentes entre as nações nas diversas partes do mundo e entre as regiões dentro de cada nação. Para esses teóricos, portanto, a questão regional não era fator importante para o desenvolvimento, pois sujeitava-se às leis econômicas universalmente aplicadas.

Por outro lado, a idéia de desenvolvimento é quase sempre associada a vários outros conceitos, já estabelecidos, tais como: a) evolução, usado no sentido de uma mudança gradual e espontânea de um organismo vivo; b) progresso, entendido como adiantamento técnico e incorporação de novas tecnologias; ou c) industrialização, embora o desenvolvimento apresente também outras características.

De acordo com Albuquerque (1998), o desenvolvimento econômico sob o enfoque dado pelos economistas clássicos, ou seja, tendo por base os aspectos macroeconômicos, tinha as seguintes características: a) dava relevância à maximização da taxa de crescimento do produto interno bruto; b) tinha sua estratégia baseada no apoio externo; e c) acreditava na difusão de crescimento a partir de núcleos centrais mais avançados, isto é, os países centrais arrastariam os países em desenvolvimento. Já as teorias mais contemporâneas, de acordo com o autor, se preocupam em: a) melhorar a distribuição de renda; b) assegurar a sustentabilidade ambiental; c) elevar a qualidade de vida; d) melhorar as relações trabalhistas; e) satisfazer as necessidades básicas da população; f) potencializar os recursos próprios; g) articular o tecido

produtivo territorial dando maior vinculação ao tecido territorial local; h) tornar mais eficaz o controle do processo de desenvolvimento; e h) estimular as iniciativas de desenvolvimento local.

Como se pode observar, a visão clássica de desenvolvimento econômico se aproxima dos conceitos de crescimento econômico, considerando a formação de capital fator fundamental para alavancar o desenvolvimento, tudo isso dentro de uma visão macro, sem levar em conta a questão espacial, bem como as diferenças existentes entre as nações nas diversas partes do mundo e entre as regiões dentro de cada nação.

Defendiam os teóricos clássicos que, nos países desenvolvidos as políticas econômicas deveriam ser utilizadas de forma macroeconômica, com destaque para o capital físico e o trabalho, com o fim de alcançar acentuados níveis de crescimento. Para eles, em tais países, o crescimento econômico, mais do que preceder ao desenvolvimento, com este conceitualmente se confundia.

Já com relação aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, entendiam que a mesma ênfase deveria ser dada ao crescimento, pois o desenvolvimento se daria de forma espontânea, sendo desnecessária ou de pouca relevância, assim, a adoção de políticas públicas voltadas para as questões relacionadas com as disparidades entre países ou entre regiões dentro de um mesmo país.

Na realidade, essa teoria do desenvolvimento espontâneo e aleatório não funcionou para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, a exemplo do que ocorreu nos países da América Latina, Ásia e África. Pelo contrário, acentuou as disparidades econômicas entre as nações ricas e pobres, o que fez com que os cientistas econômicos questionassem a utilização isolada desse modelo e passassem a dar mais atenção às novas teorias espaciais e regionais de desenvolvimento.

O tema desenvolvimento econômico, como quase todos os temas controversos, se caracteriza pela ausência de conceituação universalmente aceita, como observa o economista Singer (1977). Com o objetivo de ordenar melhor a discussão sobre o tema, o referido autor divide as conceituações mais usuais em duas correntes.

Examinando, inicialmente, a primeira corrente, afirma Singer (1977:21) “para numerosos autores desenvolvimento é apenas um outro nome dado para o fenômeno do crescimento econômico”, citando como defensores desta idéia, os autores Gerald M. Meier e Robert E. Baldwin, que afirmam: “Há uma tendência de se usar os termos desenvolvimento econômico, crescimento econômico e transformação secular indistintamente. Embora seja possível traçar sutis distinções entre estes termos, em sua essência eles são sinônimos”.

Admite, entretanto, Singer que os autores citados reconhecem a existência de países desenvolvidos e de outros subdesenvolvidos e que a ausência de crescimento econômico – desde que tal crescimento seja possível – é o que caracteriza o subdesenvolvimento. “A implicação desta conceituação é que o crescimento econômico é explicado pela mesma teoria, tanto para os países desenvolvidos como para os subdesenvolvidos. O que há no fundo desta abordagem do problema é a concepção de que a dinâmica econômica é invariavelmente a mesma em seus fundamentos”. (Singer, 1977: 22)

Os estudiosos que defendem a segunda corrente, reconhecem explicitamente que existe diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico. Dentre eles, Singer cita R. Barre, para quem “o estudo do desenvolvimento econômico não se confundirá com o estudo dos crescimentos equilibrados numa economia capitalista evoluída” e F. Perroux, que assinala: “a distribuição entre crescimento e desenvolvimento parece agora aceita na literatura científica consagrada à dinâmica econômica, pelos autores de língua francesa. É intuitivo que o produto real global duma nação ou de outro conjunto social possa crescer sem que esta nação ou este conjunto se desenvolva”. (Singer, 1977: 25)

Segundo, ainda, o mesmo autor,

“o primeiro colorário de distinção entre desenvolvimento e crescimento é que crescimento é visto como um processo de expansão quantitativa mais comumente observável nos sistemas relativamente estáveis dos países industrializados, ao passo que o desenvolvimento é encarado como um processo de transformações qualitativas dos sistemas econômicos prevalecentes nos países subdesenvolvidos. O desenvolvimento é, portanto, o processo de passagem de um sistema para o outro”. (Singer, 1977:25)

Singer, (1977:38) na condição de estruturalista, define “crescimento econômico em seu sentido mais amplo, como o aumento contínuo, no tempo, do Produto Nacional Bruto, em termos reais. Em seu sentido mais restrito, crescimento econômico, seria o aumento do produto per capita no período considerado para análise”, enquanto que “desenvolvimento econômico, no sentido que se dá mais usualmente a esta expressão, é um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país”.

Assim, para o autor acima referido, a idéia de crescimento econômico refere-se ao simples aumento quantitativo da riqueza ou do produto per capita, enquanto a idéia de desenvolvimento abrange o sentido de um aperfeiçoamento qualitativo da economia, através de melhor divisão social do trabalho, do emprego de melhor tecnologia, da melhor utilização dos recursos naturais e do capital e da melhor distribuição de renda.

Por sua vez, Jaguaribe (1972:13) assinala que:

“na medida em que a atividade econômica, como a cultural ou a política, é objetivamente destacável do conjunto das atividades sociais e se torna suscetível de estudo segundo categorias próprias, nessa mesma medida é procedente conceber um processo de desenvolvimento como econômico, ou cultural, ou político. Importa, no entanto, ter sempre presente o que há de expediente metodológico na conceituação de um processo de desenvolvimento como econômico, ou cultural, ou político. Na verdade, todos os processos sociais se correlacionam estruturalmente e se é certo que se desdobram em planos dotados de relativa autonomia - o econômico, o social em senso estrito, o cultural e, o político - não é menos certo que apenas por abstração se pode conceber qualquer desses planos independentemente do processo social global.”

Conclui Jaguaribe (1972:13) que, “o desenvolvimento é um processo social global, só por facilidade metodológica, ou em sentido parcial, se podendo falar de desenvolvimento econômico, político, cultural e social”, e quando concebido neste contexto, o processo de desenvolvimento econômico é um processo de crescimento da renda real, distinguindo-se a idéia de desenvolvimento da de crescimento econômico. Enquanto esta se refere apenas ao aumento quantitativo da riqueza, aquela tem uma abrangência maior, pois representa um aperfeiçoamento qualitativo da economia, mediante a melhor distribuição social do trabalho, melhor uso do capital e dos recursos naturais e da incorporação de novas tecnologias.

Segundo Furtado (1975:IX)

“a idéia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Seu substrato é o processo de invenção cultural. A partir dessa idéia o homem é visto como um fator de transformação de si mesmo. Da realização das virtualidades e potencialidades humanas, o que somente é possível num quadro social. Tem-se como evidente que o homem não está em equilíbrio com o meio: necessita transformá-lo para realizar-se individual ou coletivamente. Seu comportamento social assume a forma de um processo, no qual a duração é algo distinto do tempo cosmológico. No empenho de efetivar suas potencialidades ele transforma o mundo, engendra o desenvolvimento.”

Em sua obra, o autor considera como tema central do estudo do desenvolvimento a invenção cultural, em particular a origem da estrutura social. Em sua opinião, “a invenção diretamente ligada à ação supõe a existência de objetivos ou fins previamente definidos. Ela nos dá a técnica. A invenção ligada aos fins, aos desígnios últimos, nos dá os valores, os quais podem ser morais, religiosos, estéticos, etc.” (Furtado, 1975:X)

O autor considera que, na civilização industrial, a capacidade inventiva do homem foi, progressivamente, canalizada para a criação tecnológica, fato que, segundo ele, contribui para que a visão do desenvolvimento esteja circunscrito à lógica dos meios e que a teoria do desenvolvimento tendeu a confundir-se, em consequência, com a explicação do comportamento do sistema produtivo.

Ainda na visão do autor, a idéia de desenvolvimento possui, pelo menos, três dimensões:

“a do incremento da eficácia do sistema social de produção; a da satisfação de necessidades elementares da população e, da consecução de objetivos a que almejam os grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos.” Adverte, porém, para a ambiguidade da terceira dimensão: “... pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer simples desperdício de recursos a outros... Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.” (Furtado, 1975:16)

O conceito de desenvolvimento, segundo o autor, pode ser utilizado com referência a qualquer conjunto econômico no qual a composição da procura traduz preferências individuais e coletivas baseadas em um sistema de valores. Se o conjunto econômico apresenta estrutura simples, isto é, se a procura não é autocriada, como no caso de uma empresa ou de um setor produtivo especializado, convém evitar o conceito de desenvolvimento e utilizar simplesmente o de crescimento. Significa dizer, portanto, que, de acordo com a sua visão, o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Com efeito, ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendradas pela divisão social do trabalho.

A crise econômica advinda com a Segunda Guerra Mundial, causou disparidades entre diversos países, passando-se, então, a questionar a validade do equilíbrio natural surgindo a necessidade de criação de instituições que pudessem intervir no sentido de induzir e acelerar o crescimento dos países afetados, citando como exemplo o Banco Mundial, agregando-se mais um elemento à teoria do desenvolvimento e derrubando, de vez, a idéia de desenvolvimento espontâneo das nações. A nova teoria de crescimento econômico já não leva em consideração apenas fatores macroeconômicos, uma vez que considera como elementos essenciais as forças econômicas internas aos mercados descentralizados.

Essas forças econômicas internas propulsoras de avanços tecnológicos resultam da conjugação dos diversos agentes institucionais como governos, setor privado e sociedade civil, através de investimentos em capital humano, com especial atenção para as áreas de saúde e educação.

A partir do processo de globalização, os países passaram a concorrer interna e internacionalmente em uma economia globalizada, em que eficiência e competitividade passaram a ser fundamentais. Essa nova realidade, que afetou não só as nações desenvolvidas, mas, principalmente, as subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, fez surgir a necessidade de os países se organizarem em blocos, possibilitando, assim, maior poder de competitividade, e, conseqüentemente, favorecendo a inserção dos mesmos na economia mundial, em condições de participar de uma concorrência agora não mais apenas interna, mas, sobretudo, internacional.

1.2. Desenvolvimento Econômico Local

Enquanto para os clássicos o “espaço” não representava uma variável importante, o que se pode explicar pela universalidade de suas leis econômicas, no entendimento atual o problema do desenvolvimento econômico-social de uma região é também um problema de localização. (Albuquerque, 1998)

Com relação ao conceito de “espaço”, pode-se entendê-lo como suporte geográfico no qual se desenvolvem as atividades socioeconômicas, trazendo a idéia de homogeneidade, tendo como preocupação fundamental a distância, os custos de transporte e a aglomeração de atividades, se revestindo, portanto, de um caráter puramente geográfico. Na visão mais atual de planejamento econômico local e regional, o “espaço” passa a ser conceituado como “território”, onde são levadas em consideração suas características ambientais, as parcerias envolvidas e a existência de recursos estratégicos para o seu desenvolvimento (Albuquerque, 1998).

Segundo o autor acima, somente a utilização de políticas macroeconômicas baseadas em um desenvolvimento concentrador, de crescimento quantitativo voltado para maximização do produto interno bruto, não é suficiente para resolver os desequilíbrios regionais, uma vez que tais políticas dependem de outros processos centrados em fatores microeconômicos responsáveis pela introdução de inovações tecnológicas, gerenciais e organizativas da atividade produtiva e empresarial em nível territorial ou regional.

Para delimitar a concepção fundamental de um processo de desenvolvimento endógeno, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. Assim, a localização e a implantação de novas atividades econômicas, num país, numa região ou num estado, podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego, a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social. Os valores per capita do produto e da renda se expandem, denotando, basicamente, que o país ou a região estará vivendo uma etapa favorável na sua trajetória de crescimento econômico, e que, em média, estará havendo um aumento na quantidade de bens e serviços à disposição dos seus habitantes. Caracteriza-se, assim, uma situação de crescimento econômico

Uma região, estado ou local para ser desenvolvido necessita dispor de fatores produtivos não tradicionais, tais como: centros de pesquisa, ambiente cultural, recursos humanos bem formados e informados, instituições governamentais flexíveis, etc., uma vez que os novos ciclos de expansão são intensivos de ciência e tecnologia, com os seus novos produtos, novos processos de produção e novas técnicas de gestão. Estes fatores se caracterizam por ser de natureza endógena, originados por decisões e elementos internos ao sistema, e não apenas o resultado de forças naturais ou de forças que são impingidas ao país de "fora para dentro".

Por outro lado, o processo de desenvolvimento de um país ou de uma região, que pressupõe o seu crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia para a tomada de decisões; ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento; a um crescente processo de inclusão social; a um processo permanente de conservação e preservação dos ecossistemas regionais. Esta capacidade de organização social é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura e um projeto político nacional ou regional.

O desenvolvimento local é visto como uma estratégia eficaz para definir ações sustentáveis a longo prazo para melhorar a qualidade de vida dos setores de melhor renda e da comunidade em geral, mobilizar recursos locais e nacionais e fortalecer o espírito de solidariedade local. Além disso, concede participação a todos os habitantes da localidade para fixar prioridades para o investimento social e o fortalecimento de uma visão comum do futuro. Uma estratégia de desenvolvimento local se faz possível como consequência da descentralização do Estado, do aprofundamento da democracia e do estado de direito e da crescente importância do papel do setor privado e da sociedade civil no desenvolvimento social e econômico.

Assim, qualquer tentativa no sentido de promover desenvolvimento econômico em países com desníveis socioeconômicos regionais deverá preocupar-se não só em alcançar as metas macroeconômicas, mas também com a utilização de meios que viabilizem a

alavancagem das potencialidades existentes em nível territorial, cujo papel compete não só ao poder central como aos poderes e atores locais.

Situações práticas ocorridas em diversos países ratificam os fundamentos dessa estratégia de desenvolvimento local, em que é dedicada atenção aos aspectos territoriais, procurando não somente resolver os problemas meramente econômicos, mas centrando suas atenções na solução dos problemas sociais e culturais das regiões menos favorecidas, de forma interna e descentralizada.

São fatores fundamentais para o sucesso das iniciativas de desenvolvimento local: a) o apoio político administrativo dos gestores públicos locais; b) a negociação estratégica entre os diversos agentes territoriais, tais como associações de empresários, entidades financeiras, centros de consultoria para empresa, universidades, representantes das comunidades locais, e institutos de pesquisa e desenvolvimento; e c) a incorporação de inovações tecnológicas e inovativas no tecido empresarial e produtivo local (Albuquerque, 1998)

Segundo o mesmo autor, esse modelo de desenvolvimento econômico persegue como objetivos o desenvolvimento territorialmente mais equilibrado, a descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais, o controle democrático exercido por comunidades locais, regionais e nacionais, o surgimento de iniciativas de desenvolvimento local e a geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização e a criação de um ambiente institucional, econômico, social, político e cultural que impulse o desenvolvimento local através da difusão de inovações, da organização da base empresarial, de infra-estrutura, de serviços reais e financeiros, de capacitação e de informação.

A política de investimentos em infra-estrutura é importante, para uma região ou economia estadual, na medida em que cria externalidades para o capital privado. Entretanto, para se obter efeitos multiplicadores crescentes e virtuosos sobre o produto e a renda, necessário se faz que a política de infra-estrutura esteja contida no contexto de uma estratégia global de desenvolvimento, baseado em mecanismos que estejam administrativa, econômica e politicamente fundamentados, evitando-se, assim, a criação de aglomerações de indústrias, sem a mínima e indispensável coerência interna nas suas interconexões. (Amaral Filho, 1999)

Segundo o mesmo autor, “vários são os conceitos que reivindicam a representatividade do novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno. Entre eles podem-se identificar claramente três: (a) o primeiro é o “distrito industrial”, (b) o segundo é o *milieux innovateurs* (ambientes inovadores ou entornos inovadores) e (c) o terceiro é o *cluster*.

Embora as diferenças entre os conceitos acima não sejam significativas, algumas particularidades consegue-se vislumbrar nos mesmos, o que será abordado a seguir:

1.2.1. Distrito Industrial

Segundo Pyke, Becattini e Sengenberger *apud* Amaral Filho, 1999: 10, distrito industrial é “um sistema produtivo local, caracterizado por um grande de número de firmas que são envolvidas em vários estágios, e em várias vias, na produção de um produto homogêneo”.

A característica marcante do distrito industrial é a sua concepção de um conjunto econômico e social, daí que o seu sucesso está mais no social e no institucional, do que no econômico real. (Amaral Filho, 1999)

O distrito industrial pressupõe um aglomerado de pequenas e médias empresas funcionando de maneira flexível e de forma integrada entre elas e o ambiente social e cultural, alimentando-se de economias externas formais e informais.

Segundo os autores antes citados, nesse sistema, no lugar de estruturas verticais tem-se um tecido de relações horizontais por onde se processa a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos, por meio da combinação entre concorrência e cooperação.

Essas características dos distritos industriais, estão sendo apontadas como fatores explicativos da capacidade de conjuntos de pequenas e médias empresas, em diversas regiões do mundo, competirem no mercado mundial e ampliarem a participação de suas respectivas regiões na renda e emprego mundiais que a indústria considerada pode gerar.

1.2.2. *Milieux Innovateurs* (ambientes inovadores):

O conceito de “*milieux innovateurs*” foi desenvolvido por uma rede de pesquisadores europeus que se agregaram em torno do Groupe de Recherche Europeen (GREMI) (Amaral Filho, 1999).

Segundo o mesmo autor, o conceito de *milieux innovateurs* confere à tecnologia um papel determinante, como forma de se evitar a desintegração espacial, que resulta no deslocamento das firmas ou partes delas em busca de regiões com vantagens locais em detrimento das regiões periféricas, como ocorria no modelo fordista de produção. Neste aspecto, destaca-se do conceito de “distrito industrial”, pois enquanto dá ênfase para a visão do “bloco social” aquele confere às inovações uma certa autonomia e um papel determinante.

Para Maillat *apud* Amaral Filho, (1999), *Milieux innovateurs* ou ambiente inovador constitui-se um lugar de processos de ajustamentos, de transformações, e de evoluções permanentes, que são acionados, de um lado, por uma lógica de interação e, de outro lado, por uma dinâmica de aprendizagem, donde surgem novos conhecimentos, novas tecnologias, conferindo às inovações uma autonomia e um papel determinante.

1.2.3. *Cluster*

O conceito de *cluster*, além de incorporar vários aspectos dos conceitos anteriores, não fica adstrito, apenas, às pequenas e médias empresas, daí dizer-se mais abrangente.

Para Lopes Neto, (1998), *cluster* é um lugar geograficamente estabelecido onde várias empresas relacionadas e situadas ao longo da cadeia produtiva, com elementos de apoio financeiro, estratégico e de infra-estrutura, competem e crescem. Os *clusters* também podem ser entendidos como uma união de esforços entre governos, empresários, agentes financeiros e representantes da sociedade, com a finalidade de dotar a região considerada de condições econômicas competitivas.

A interação e a sinergia, decorrentes da atuação articulada, proporcionam ao conjunto de empresas vantagens competitivas que se refletem em um desempenho diferenciado superior em relação à atuação isolada de cada empresa.

O conceito de *cluster*, buscando recuperar alguns conceitos tradicionais, incorpora vários elementos que estavam ausentes nos conceitos e modelos tradicionais, como: i) articulação sistêmica da indústria com ela mesma e com o ambiente externo macroeconômico e infra-estrutural e com instituições públicas e privadas; ii) plasticidade na ação conseguida por meio de uma forte associação entre a indústria e os atores e agentes locais; iii) forte vocação externa, visando a competitividade exterior. (Amaral Filho, 1999)

De acordo ainda com o autor, a idéia de *cluster*, embora esteja mais próxima da grande produção flexível, não demonstra nenhum tipo de discriminação pela pequena e média empresa, aproximando-se mais de um “modelo” propriamente dito, já que assume um caráter mais normativo.

O modelo de desenvolvimento econômico tendo por base os elementos acima mencionados já vem sendo utilizados em diversos países da Europa, América Central, América do Sul e Oriente Médio, em grande parte com resultados positivos, como é o caso do *cluster* do setor de calçados, no Norte da Itália, de Chihuahua no México, do Vale dos Sinos no Sul do Brasil, e muitos outros (Lopes Neto, 1998).

Porém, de acordo com Amaral Filho, (1999), é importante não esquecer que a relação do local com a região como um todo está engajada em um jogo para o qual existem regras comuns, como a política macroeconômica e o sistema político-administrativo.

Para o autor, a dinâmica de uma economia local pode não ter uma origem predominantemente econômica, e sim político-institucional. Assim sendo, a ruptura político-institucional, passando de um sistema com influências tradicionais (patriarcais e patrimonialista) para um sistema de gestão moderno, aliada a outros eventos econômicos de natureza endógena e exógena, são importantes para influenciar o comportamento de uma economia local, propondo um modelo de desenvolvimento onde o setor público atua como indutor de investimentos.

De acordo com Vásquez Barquero *apud* Amaral Filho, (2000b:3),

“o desenvolvimento econômico local pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural da economia local. Além desse aspecto geral, pode identificar esse processo através de três dimensões, ao menos: uma econômica, caracterizada pela otimização no uso dos recursos e fatores econômicos locais, outra sócio-cultural, pela qual os fatores e valores socioculturais servem de base para as transformações materiais e, a terceira dimensão, político-institucional e administrativa, a qual cria o entorno favorável para que se operem as transformações econômicas locais”.

A partir destas considerações a respeito do enfoque tradicional e contemporâneo dos conceitos de desenvolvimento econômico, e com base na análise dos cenários do Estado, anterior e após 1987, buscar-se-á contextualizar as transformações ocorridas na Economia do Ceará com a implantação do “Governo das Mudanças”.

02 - CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR A 1987.

2.1 – Considerações Gerais

O Ceará viveu, assim como todos os demais estados brasileiros, no início e meados da década de 80, um cenário marcado pelo desequilíbrio fiscal, falta de austeridade com a utilização dos recursos públicos e pela desorganização administrativa, facilitado pelo desequilíbrio macroeconômico: altos índices de inflação e crise fiscal da União.

Nesse contexto, os poucos recursos estaduais eram quase todos utilizados para pagamento do custeio da administração pública, chegando a relação entre os gastos com pessoal e as receitas correntes líquidas alcançar a média de 91,5%, no período 1979-86, segundo dados da Secretaria da Fazenda. Os investimentos com recursos próprios do Governo, que já eram inexpressivos, tornaram-se cada vez mais escassos, impossibilitando o Estado financiar o desenvolvimento e contrair parcerias.

De outro lado, a construção da infra-estrutura básica, que até então era precária ou inexistente, contava apenas com baixos investimentos do Governo Federal, desenvolvendo-se, portanto, uma incipiente base econômica. Com exceção dos açudes, não houve projetos estruturantes de peso, nem mesmo durante o II PND. Os serviços públicos essenciais de saúde, educação e segurança entraram em crise por falta de recursos para sua manutenção e operação, dificultando o processo de desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.

A baixa capacitação da população, resultado do círculo vicioso da pobreza, aliada às adversidades climáticas, baixa estabilidade da qualidade do setor agrícola e ao atraso cultural e tecnológico, fizeram surgir no Ceará um sistema de dominação social baseado no clientelismo e na gestão patrimonialista do Estado, em que os cargos e as benesses do Governo eram distribuídos em troca da lealdade, garantindo, assim, a permanência da elite dirigente no poder. (Gondim, 1998)

A linha mestra dessa política continuou até o ano de 1986, sendo este o retrato da herança deixada pelos governos que antecederam o chamado “Governo das Mudanças”, iniciado em 1987, o que se pode inferir pelos dados a seguir apresentados.

2.2. Situação Econômica³

2.2.1 . Produto Interno Bruto

Estimado em US\$ 4,1 bilhões para 1986, o PIB - Produto Interno Bruto do Estado apresentou uma taxa média de expansão, no período 1971/86, de 6,3% ao ano, verificando-se um crescimento inferior ao do Nordeste e superior ao do Brasil, cujas taxas foram de 7,5% e 6,0% ao ano, respectivamente. (Tabela 1)

TABELA 1
Estado do Ceará
Índice de Evolução do Produto Interno Bruto Total em Termos Reais
Ceará – Nordeste – Brasil
1970/86

ANOS	CEARÁ		NORDESTE		BRASIL	
	Índices	Var. %	Índices	Var. %	Índices	Var. %
1970	100,0	-	100,0	-	100,0	-
1971	133,0	33,3	114,4	14,4	112,00	12,0
1972	137,8	3,6	124,8	9,1	124,4	11,1
1973	165,3	20,0	138,2	10,7	141,9	14,0
1974	146,8	-11,2	144,4	4,5	155,3	9,5
1975	149,6	1,9	159,5	10,5	164,0	9,7
1976	175,6	17,4	176,9	10,9	179,9	9,7
1977	207,6	18,2	196,2	10,9	189,7	5,4
1978	227,1	9,4	222,3	13,3	198,8	4,8
1979	238,7	5,1	241,9	8,8	212,3	6,8
1980	266,6	11,7	257,4	6,4	228,0	7,4
1981	269,2	0,1	269,7	4,8	224,4	-1,6
1982	300,5	11,6	287,0	6,4	226,4	0,9
1983	264,7	-11,9	272,4	-5,1	219,2	-3,2
1984	292,5(*)	10,5	289,8	6,4	229,0	4,5
1985	312,1(*)	6,7	309,2	6,7	248,0	8,3
1986	33,0	6,7	339,2	9,7	268,4	8,2
Taxa(**)	6,3	-	7,5	-	6,0	-

Fonte: SUDENE/FGV

(*) Estimativa

(**) Taxa Média Anual com Base no Período 1971/86

³ As informações e os dados utilizados neste Capítulo, foram retirados do “Plano de Mudanças 1987-1991” do Governo Tasso Jereissati

Em que pese tenha se verificado uma evolução da economia cearense, tal evolução, contudo, não foi suficiente para elevar a participação do Estado na formação do produto interno bruto nordestino e brasileiro. No período analisado, a participação do Ceará no contexto regional caiu de 12,9% para 12,0%, enquanto que em relação ao PIB brasileiro, o Ceará apenas manteve sua posição relativa, em torno de 1,8%. (CEARÁ, Plano de Mudanças 1987-1991)

De acordo com o Plano, quando considerado apenas o período 1980-86, observa-se que o PIB do Ceará cresceu a uma média anual de 4,5%, valor inferior ao alcançado pelo Nordeste (5,7%) e superior ao crescimento do PIB do Brasil, que se expandiu a 3,3% ao ano.

Segundo ainda o Plano, verifica-se, por outro lado, que em termo setoriais, entre 1970/86, em decorrência da fragilidade de sua estrutura produtiva diante das variações climáticas, já que ocorreram 5 anos consecutivos de seca no Estado (1979/83), a participação das atividades primárias na formação de renda interna estadual oscilou entre o máximo de 32,0% (1973) e o mínimo de 7,6% (1983), verificando-se uma brusca queda da participação do produto agrícola estadual no PIB de 18,9% para 7,6%. Levando-se em conta que 1983 foi um ano atípico, de seca extrema, não se prestando como referência e, por isso, tomando-se como base o ano de 1982, observa-se que essa participação continua decrescente a taxas médias de 11,7% ao ano, conforme demonstrado na Tabela 2, a seguir.

TABELA 2
Estado do Ceará
Composição Setorial do PIB
1970/86

Ano	Em Percentagem		
	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário
1970	17,5	24,8	57,7
1971	31,5	19,7	48,8
1972	26,8	19,6	53,6
1973	32,0	18,9	49,1
1974	24,4	20,6	55,0
1975	18,6	23,2	58,2
1976	24,5	20,9	54,6
1977	20,5	24,7	54,8
1978	18,2	23,8	58,0
1979	18,9	23,7	57,4
1980	16,7	24,8	58,5
1981	12,8	22,2	65,0
1982	13,0	22,2	64,8
1983	7,6	23,6	68,8
1984 *	13,5	24,4	62,1
1985 *	10,2	24,8	65,0
1986 *	9,6	25,2	65,2

Fonte: SUDENE/IPLANCE

* Estimativa

2.2.2. População e Força de Trabalho

Segundo o Plano de Mudanças (1987-1991), a taxa de crescimento da população cearense na década de 1970/80, foi de 1,96% ao ano, inferior a da população nordestina (2,16%) e da brasileira (2,48%). Este menor crescimento deve-se ao processo migratório para fora do Estado, em virtude da incapacidade da economia cearense de gerar emprego para toda sua força de trabalho.

No mesmo período, a população urbana cresceu a uma taxa anual de 4,67%, enquanto a rural decresceu 0,39% ao ano, caracterizando, assim, um crescente processo de urbanização, com reflexo na composição na força de trabalho em favor dos setores secundário e terciário, conforme demonstrado na Tabela 3.

TABELA 3
Estado do Ceará
População Total e População Economicamente Ativa (PEA)
1970-80

Discriminação	Dados Observados 1970		Dados Observados 1980	
	Absolutos Em milhões de pessoas	Taxa de crescimento (%)*	Absolutos Em milhões de pessoas	Taxa de crescimento (%)*
População Total	4,36	1,96	5,29	1,96
População Urbana	1,78	4,67	2,81	4,67
População Rural	2,58	-0,39	2,48	-0,39
PEA TOTAL	1,25	3,18	1,71	2,17
PEA Agricultura	0,75	-0,13	0,74	0,00
PEA Industrial	0,16	7,20	0,31	5,51
PEA Serviços	0,34	6,00	0,66	2,56

Fonte: IBGE/Censo Demográfico – Cálculos IPLANCE

(*) 1970/80

(**) 1980/90

Em decorrência do processo de urbanização a PEA agrícola decresce de uma participação na PEA total de 60% em 1970, para 43,27% em 1980. (Tabela 4)

TABELA 4
Estado do Ceará
Indicadores Relativos da População
1970-1980
(%)

DISCRIMINAÇÃO	1970	1980
População Urbana/População total	40,83	53,12
População Rural/População Total	59,17	46,88
PEA Total/População Total	28,67	32,33
PEA Agrícola/PEA Total	60,00	43,27
PEA Industrial/PEA Total	12,80	18,13
PEA Serviços/PEA Total	27,20	38,60

Fonte: IPLANCE

2.2.3. Emprego

A baixa produtividade e a desarticulação da economia rural, em consequência não só das más condições climáticas, como também da incidência da “praga do bicudo”, responsável pela queda da produção do algodão, considerado até então, um importante produto agrícola, que ocupava posição de destaque na pauta de exportações do Estado, induziram o relativo esvaziamento do campo e a consequente “inchação” das cidades, onde a escassez de trabalho e as condições de vida tornavam-se cada vez mais desumanas para a camada da população mais carente.

A distribuição espacial da população cearense e das atividades econômicas do Estado do Ceará era caracterizada por uma forte concentração em algumas microrregiões e na área metropolitana de Fortaleza, que, com apenas 0,23 da área do Estado, contava com um quarto de sua população total e metade da população urbana, cuja concentração também se verifica no tocante ao aspecto econômico.

De acordo com o Plano de Mudanças, (1987-1991), ao se analisar o comportamento da situação demográfica do Estado, observa-se que, em 1986, a população rural representava 40,2%, registrando-se um elevada contribuição de Fortaleza na intensificação do processo de crescimento urbano.

Em 1980, Fortaleza respondia com 58% do valor de transformação industrial do Estado, 66% da receita do setor de serviços e 44% das receitas municipais. Em relação aos indicadores de consumo de bens duráveis, a polarização do Município de Fortaleza também se sobrepunha aos demais, devendo-se registrar, contudo, que os elevados índices de consumo se restringiam a uma parcela pequena da população, já que 75% das famílias tinham renda baixa.

Tendo como parâmetro dados de 1980 e como referência o nível socioeconômico médio do Estado, estudos realizados pela Secretaria do Planejamento concluíram que, dos 141 municípios existentes à época, 84 encontravam-se em níveis extremamente baixos e, somando-se àqueles considerados de níveis baixos, representavam 75% de todos os municípios, estando a maioria deles localizada nas zonas Norte e Centro-Sul.

Pode-se dizer que, de modo geral, não havia no interior atividades produtivas que estruturassem a economia, que fossem capaz de gerar emprego, renda e produto, que se refletisse na melhoria das condições de vida da população. Eram precários padrões de saúde, altas taxas de mortalidade infantil e com índice de expectativa de vida muito aquém da média nacional.

A falta de dinamismo dos setores urbanos, aliada à existência de um parque manufatureiro de pouca densidade industrial, capaz de absorver os segmentos que ingressavam no mercado de trabalho, contribuíram para o surgimento de um setor de serviços marcado por um segmento informal crescente e não estruturado, caracterizado pela fragilidade das relações de trabalho assalariado, pela dispersão espacial da produção, por pequenas dimensões de negócios, pela ausência de capital de giro e investimentos físicos, pelas dificuldades de acesso e geração de inovações tecnológicas e administrativas.

Segundo dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílios (PNAD), no ano de 1985, a população cearense, no tocante à ocupação de renda, estava calculada em cerca de 2,4 milhões de pessoas economicamente ativas (PEA), das quais cerca de 66%, ou seja, 1,6 milhão de pessoas e seus dependentes viviam em situação de pobreza absoluta, percebendo até um salário mínimo ou não auferindo rendimentos, o que demonstrava os elevados níveis de subemprego e desemprego.

Muito embora tenha ocorrido um decréscimo do coeficiente de dependência, passando de 2,47 em 1970, para 1,49 em 1985, não significa uma melhoria nas condições socioeconômicas da população, considerando-se as altas taxas de subempregos. (Tabela 5)

TABELA 5
Estado do Ceará
Taxas de Desemprego, Subemprego e Coeficiente de Dependência
1970-1985

DISCRIMINAÇÃO	Em Percentagem		
	1970	1980	1985
Desemprego Aberto			
• Total	2,00	1,99	2,13
• Homens	1,97	2,03	2,03
• Mulheres	2,11	1,79	2,42
Subemprego Visível			
• Total	-	21,70	28,15
• Homens	-	16,00	16,33
• Mulheres	-	37,60	49,94
Subemprego Invisível			
• Total	89,20	68,80	66,30
• Homens	88,50	66,30	57,71
• Mulheres	92,50	78,00	77,51
Coeficiente de Dependência	2,47	2,08	1,49

Fonte: IBGE/CENSO/PEND/SUDENE

Notas: Desemprego Aberto = Pessoas não ocupadas/PEA

Subemprego Visível = Pessoas trabalhando menos de quarenta horas semanais/PEA

Subemprego Invisível = Pessoas sem remuneração ou que ganham até um salário mínimo/PEA

Coeficiente de Dependência = População Inativa/PEA
(expresso em unidades)

Quanto à ocupação e renda, conforme já foi visto antes, a população cearense estava representada, segundo dados da PNAD para 1985, em cerca de 2,4 milhões de pessoas economicamente ativas, das quais em torno de 66% percebiam até um salário mínimo ou não auferiam renda.

No tocante à renda familiar, segundo a pesquisa 75% das famílias não possuíam rendimento ou percebiam menos de 2 salários mínimos, em 1984. Já em relação à renda pessoal, os mesmos dados mostram que a distribuição de renda era ainda mais concentrada, ou seja, 79,8% da população maior de 10 anos percebiam até 1 salário mínimo ou não tinham qualquer rendimento. (Tabela 6)

TABELA 6
Rendimentos Médios Pessoas de 10 Anos ou Mais
- 1984 -

Salários Mínimos	Pessoas de 10 anos ou mais	
	Valor Absoluto	Valor Relativo
Até ½ Salário Mínimo	765.642	18,54
Mais de ½ a 1 Salário Mínimo	614.016	14,87
Mais de 1 a 2 Salários Mínimos	445.656	10,79
Mais de 2 a 3 Salários Mínimos	158.319	3,83
Mais de 3 a 5 Salários Mínimos	112.535	2,73
Mais de 5 a 10 Salários Mínimos	72.155	1,75
Mais de 10 a 20 Salários Mínimos	32.196	0,78
Mais de 20 Salários Mínimos	14.651	0,35
Sem Rendimento	1.909.215	46,24
Sem Declaração	4.804	0,12
TOTAL	4.129.189	100%

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliar – PNAD-1984

Esse perfil de distribuição de renda, colocando à margem do processo econômico milhares de cearenses, está em grande parte associado à concentração da propriedade e de riqueza, impedindo a ampliação e diversificação das atividades produtivas.

2.2.4. Finanças Públicas

De acordo com o Plano de Mudanças, as receitas e despesas, no período que vai de 1979 a 1986, evidencia um progressivo agravamento do déficit real do Tesouro Estadual, inviabilizando, inclusive, de o Estado saldar seus compromissos mais essenciais.

No que diz respeito às despesas estaduais, as maiores obrigações assumidas referiam-se a gastos com pessoal e com os encargos da dívida de curto prazo, representando 87% e 54% da Receita Corrente Líquida, respectivamente. Enquanto no período compreendido entre 1979 a 1986, as despesas de pessoal registraram crescimentos reais

superiores a 400% e a dos encargos da dívida 3.000%, as despesas com investimentos, nelas incluídas as inversões financeiras destinadas a socorrer empresas de economia mista, não registraram quase nenhuma diferença entre os montantes aplicados em 1980 e em 1986.

Os desajustamentos e as graves dificuldades das finanças do Estado foram determinados por vários fatores, dentre os quais podem ser citados como os mais importantes:

- Desequilíbrios de ordem política e econômica em nível nacional, com reflexos no Ceará, tendo em vista o forte grau de dependência financeira do Estado em relação à União;

- Acentuada evasão fiscal e inadequada aplicação de recursos, com ênfase na realização de obras postergáveis ou de prioridade discutível;

- Crescimento desordenado com as despesas de pessoal, em função de desmedidas ampliações do quadro de servidores, criação de órgãos e concessões de vantagens;

- Utilização excessiva do crédito a longo prazo sem uma adequada avaliação das repercussões dos esquemas de amortização em relação à capacidade de pagamento do Tesouro Estadual. (Amaral, 1993)

2.3. Indicadores Sociais

No pertinente aos indicadores relacionados com as áreas de educação, saúde e condições de moradia, o Ceará colocava-se em situação muito desfavorável, se comparado com os números relativos ao Nordeste e ao País como um todo.

2.3.1. Educação

De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD, em 1985, cerca de 48% dos cearenses, com 15 anos ou mais de idade, eram analfabetos, estando a maioria deles, em torno de 65%, localizada na zona rural. Em relação ao Nordeste e ao Brasil, cujas taxas naquele ano alcançaram 47,2% e 27,1%, respectivamente, o Ceará estava em posição de inferioridade, observando-se, ainda, uma elevação de 7,2%, em 1970, para 8,1% em 1985, da participação dos analfabetos do Estado no total nacional.

Segundo dados da Secretaria da Educação, em 1986 atendeu-se apenas 17,14% das crianças com faixa de 1 a 6 anos, representado um déficit de cerca de 83%, dos quais, 61% diz respeito ao caso específico de crianças com 6 anos.

No tocante ao pré-escolar, foram atendidas, no ano de 1986, 207 mil crianças, das quais 48,9% estavam na rede de ensino municipal, 27,1% na estadual, 23,1% na particular e 0,9% na rede federal.

Com a implantação dos programas municipais de educação pré-escolar, em convênio com a rede estadual, no período de 1983/86 verificou-se o aumento do número de matrículas em torno de 60%, embora ainda persistissem vários problemas nesse grau de ensino.

Por sua vez, o ensino do 1º Grau, correspondente à faixa etária obrigatória de 7 a 14 anos, apresentava um déficit de aproximadamente 41%, tendo-se registrado, no cômputo total, no ano de 1986, a matrícula de 1,3 milhão de estudantes. Destes, 54% estavam na zona urbana, cuja oferta era realizada, em maior proporção, pela rede estadual de ensino, com 50% das matrículas, ao passo que na zona rural era praticamente ofertada pela esfera municipal, com 95%.

Em função da significativa ampliação de matrícula no 1º grau, a rede física tornou-se insuficiente, vez que não houve a sua correspondente ampliação.

Segundo dados da Secretaria da Educação, das 534 mil crianças matriculadas na 1ª série, entre 1980/87, somente 16,5% chegaram à 4ª série, 11,6% à 8ª série e apenas 6,1% concluíram o 1º grau, numa clara demonstração de que a produtividade escolar do ensino no referido grau foi baixíssima no período, resultado do baixo índice de qualificação do pessoal docente, notadamente no quadro rural, onde a carência de recursos humanos qualificados era crítica.

No tocante à população específica do 2º grau, compreendendo os jovens entre 15 e 19 anos, estimada para 1986 em 768,5 mil jovens, verificou-se a matrícula de apenas 55,1 mil estudantes, representando um déficit real de 93%, embora as escolas estaduais, de ensino de 2º grau funcionassem com capacidade ociosa.

Estando presentes as mesmas deficiências registradas nos demais graus de ensino, as perdas escolares neste grau, também eram significativas, registrando-se no período de 1982/84, uma perda escolar em torno de 42,9%. Ressalte-se que, ao contrário do observado no ensino do 1º grau, a rede particular detinha a maioria da matrícula, indicando a seletividade do ensino do 2º grau, que, na zona rural, estava restrito a quatro escolas agrícolas.

TABELA 7
Estado do Ceará
Modalidade de Ensino Por Dependências Administrativas
Matrícula 1983/86

ENSINO	1983		1986	
	Abs	%	Abs	%
Pré-escolar	141.057	100,0	206.631	100,0
Federal	1.525	1,1	1.880	0,9
Estadual	40.335	28,6	55.896	27,01
Municipal	61.672	43,7	101.059	48,9
Particular	37.525	26,6	47.796	23,1
1º Grau (urbano)	594.622	100,0	758.152	100,0
Federal	1.933	0,3	486	0,0
Estadual	304.404	51,2	379.324	50,0
Municipal	110.653	18,6	165.324	21,8
Particular	177.632	29,9	213.018	28,1
1º Grau (rural)	501.951	100,0	528.153	100,0
Federal	2.557	0,5	1.701	0,3
Estadual	21.628	4,3	19.923	3,8
Municipal	475.668	94,8	504.393	95,5
Particular	2.098	0,4	2.136	0,4
2º Grau	99.816	100,0	104.447	100,0
Federal	1.145	1,2	3.668	3,5
Estadual	41.432	41,5	43.413	41,6
Municipal	6.246	6,2	5.341	5,1
Particular	50.993	51,1	52.025	49,8
TOTAL	1.337.446	100,0	1.597.383	100,0
Federal	7.160	0,5	7.735	0,5
Estadual	407.799	30,5	498.556	31,2
Municipal	654.239	48,9	776.117	48,6
Particular	268.248	20,1	314.975	19,7

Fonte: CEDIN/SE

No âmbito da educação de adultos, de uma população analfabeta estimada em 1.451 mil em 1986, a Fundação Educar atendeu a 49.476 alunos e a Secretaria da Educação a 8.515 no mesmo ano, totalizando 57.991 matrículas. Se as matrículas eram inexpressivas, mais

inexpressivos ainda eram os índices de aprovação, considerando-se que as perdas ficaram entre 70 e 80%.

No que se refere ao Ensino Superior, o Ceará contava com Universidades, sendo uma federal, uma particular e três estaduais, estas últimas localizadas uma Fortaleza, onde estava a maioria dos cursos, uma em Sobral e outra no Cariri.

As Universidades cearenses formavam profissionais de nível superior e desenvolviam pesquisa, agindo, via de regra, sem integração política de desenvolvimento do Estado, sendo dissociadas, inclusive, do ensino dos demais graus.

Em 1985, as universidades mantidas pelo Estado atendiam a mais de 18.000 alunos, representando quase 40% do total de alunos matriculados no 3^o grau naquele ano.

2.3.2. Saúde

A mortalidade infantil registrada no Ceará, no período analisado, era muito alta se comparada com a do Nordeste e a do Brasil como um todo. De acordo com dados da PNAD, em 1980, o Ceará atingiu 137,0 óbitos por 1.000 nascidos vivos, enquanto os indicadores do Nordeste e do Brasil foram de 124,5 e 87,9 óbitos por 1.000 nascidos vivos, respectivamente, registrando-se em 1984, 126,3 óbitos por mil nascidos para o Ceará e 105,1 para o Nordeste.

A situação de saúde no Estado era precária, caracterizada basicamente pela existência de doenças endêmicas, como tuberculose e hanseníase em níveis bastante significativos e ascendentes e pela persistência de doenças decorrentes da falta de saneamento básico, tais como: diarreia infecciosa, esquistossomose, febre tifóide e paratifóide, verminose, além de outras oriundas de condições ambientais, tais como: malária, chagas, dengue e outras.

Quanto ao aspecto institucional, o setor de saúde sofria diversas agravantes quanto às suas condições operacionais, tais como: problema de gerenciamento das suas unidades, excesso de centralização do poder decisório e falta de uma política de pessoal mais satisfatória. Apesar de o Estado possuir uma rede ambulatorial significativa, a prestação dos

serviços na área de saúde não oferecia a cobertura e a qualidade desejadas, resultando na falta de credibilidade junto à população.

Em 1985, foram cadastrados 18.385 leitos hospitalares no Ceará, representando cerca de 3,13 leitos para cada 1.000 habitantes, número considerado satisfatório em nível de Nordeste, superado apenas pelo Estado do Paraíba.

De 1982 a 1985, houve um crescimento de 13,4% na oferta de leitos, sendo que o número de hospitais aumentou em 20,8% e as unidades mistas em 50,0% no mesmo período.

Apesar de suficientes numericamente, observa-se uma má distribuição dos leitos no Estado, pois enquanto havia, em 1985, municípios com uma oferta superior a 5 vezes o parâmetro tido como suficiente, de 2 leitos/1.000 habitantes, outros estavam abaixo desse parâmetro ou não possuíam nenhum leito.

2.3.3. Habitação, Serviços de Abastecimento D'água e de Saneamento Básico

O Estado do Ceará apresentou, no período de 1980/86, um acréscimo na taxa de urbanização de 11,8%, atingindo no último ano um índice de 60%, o que demonstra que parte expressiva de sua população estava concentrada na zona urbana, em função de um forte fluxo migratório proveniente do campo para a cidade, em decorrência das precárias condições econômicas, sociais e de infra-estrutura verificadas na zona rural, e do forte decréscimo nas atividades agropecuárias em relação aos demais setores, como reflexo da desarticulação da economia devido ao colapso da cultura do algodão, que formava a base da exploração agrícola.

As consequências de tal efeito migratório se fez sentir no setor de habitação, com a proliferação de subabitações e da favelização da população, haja vista o descompasso registrado entre o ritmo de urbanização e a insuficiente produção de habitações para atendimento das camadas da população de baixa renda.

A situação de carência, acentuada por alguns fatores agravantes como adversidades climáticas ou mudanças nas relações do inquilinato, contribuíam para a ocorrência de

invasões, geralmente em áreas públicas ou de propriedades não regularizadas, dando origem a um elevado número de favelas, tornando ainda mais sério o problema da moradia, em virtude da insegurança da posse e das péssimas condições de habitabilidade.

No que diz respeito ao abastecimento d'água, não obstante o Ceará tenha apresentado um crescimento de atendimento, por rede de distribuição, passando de 34,2% da população urbana, em 1980, para 52,9% em 1985, este benefício ainda estava longe de atingir o percentual médio brasileiro de atendimento que, em 1980, era da ordem de 75,8%, valendo ressaltar que a população rural não tinha acesso a esse tipo de serviço, o que tornava a situação preocupante, por não existir um sistema que exercesse o controle da qualidade da água. (CEARÁ - Plano de Mudanças 1987-1991)

Em relação ao serviço de esgotamento sanitário, as informações referentes àquele ano mostram que apenas 7% da população urbana era servida pela rede geral. No Brasil, a média para o ano de 1980, era de 30%. Quando se considera o indicador, nenhum tipo de esgotamento sanitário, em 1980, 56,26% da população cearense encontrava-se nessa situação, sendo que no meio rural este percentual chegava a 88,65% da população.

A título de comparação, vale a pena destacar que as médias brasileiras, para o mesmo ano, eram, respectivamente, de 23,9% e de 58%, que, embora demonstrassem elevada carência, ainda eram inferiores às registradas no Estado.

Esse diagnóstico demonstra a situação em que se encontrava o Estado em 1986, em que o empreguismo no setor público, a má aplicação dos recursos e o deficiente serviço prestado pelo Governo, caracterizavam a maneira de governar dominante naquele período no Ceará, trazendo, em consequência, o agravamento das condições de vida da população, favorecendo, assim, a ruptura política com o sistema clientelista de poder então vigente.

A corrida sucessória para o governo estadual em 1986 abriu espaço para um projeto político novo e portador de uma estratégia de desenvolvimento definida, rompendo com o modelo existente, que se instalou em março de 1987.

03. NOVO CENÁRIO ECONÔMICO, FINANCEIRO E SOCIAL DO ESTADO

3.1 – O Ajuste Fiscal e o Equilíbrio das Contas Públicas

Entre as economias estaduais no Brasil, a do Ceará tem se destacado nos últimos anos pelo ajuste das contas públicas, o incremento nos investimentos do governo e da iniciativa privada e ativa política de crescimento, tendo como resultado o crescimento econômico persistente, em especial nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços.

No período que se inicia a partir de 1987, com o “Projeto das Mudanças”, o Governo Estadual realiza o ajuste estrutural das finanças públicas e da reforma na gestão estatal, provocando uma ruptura com o paradigma anterior de gestão pública, assentado no patrimonialismo e na exaustão fiscal do governo. O Ceará passa a gerar poupança corrente e restabelece a credibilidade financeira interna e externa. Verifica-se a partir de então, a aceleração no crescimento econômico local devido ao aumento no investimento público e privado, atração de investidores privados e melhoria nas expectativas do setor empresarial.

Importante ressaltar que o Ceará iniciou o seu ajuste fiscal bem antes que o aprofundamento da crise fiscal brasileira impusessem graus de dificuldades crescentes no desempenho das atividades inerentes ao setor público. Houve, assim, uma providencial antecipação das medidas que, posteriormente, a maioria dos estados teve que adotar como imposição decorrente da dificuldade financeira que consumia a quase totalidade dos recursos públicos no pagamento das despesas correntes, notadamente de salários e de amortização da dívida fundada, reduzindo drasticamente a capacidade de investimento.

Para uma melhor compreensão da extensão do ajuste realizado, é importante destacar o conjunto de medidas adotadas, compreendendo:

- redução do prazo de transferência dos recursos recolhidos em nome do Estado pelo setor privado de 10 para 1 dia útil;

- modernização do sistema de arrecadação, introduzindo procedimentos informatizados e maior rigor na fiscalização;

- Introdução do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, resultando em controle de todas as etapas da produção do gasto público;

- renegociação da dívida fundada, ampliando os prazos de amortização e a distribuição de desembolso de encargos no tempo, de forma a não se concentrarem em determinados períodos;

- significativa redução dos gastos de pessoal com a demissão de funcionários que acumulavam cargos de forma irregular e drástico controle dos salários. Em 1987, registrava-se um total 120.529 servidores e, já em 1991, verificava-se uma redução para 106.828, registrando-se, até 2000, um total de 102.686 servidores. Por outro lado, a folha de pagamento de pessoal na administração pública cearense, que antes comprometia quase toda a arrecadação, quando o desequilíbrio fiscal era crônico, sofreu uma queda significativa em termos reais, consumindo hoje menos que 50% da receita corrente líquida, conforme dados da Secretaria do Planejamento e Coordenação.

A maturação dos grandes programas de infra-estrutura física e hídrica em execução, a consolidação dos avanços já alcançados e projetados na capacitação do capital humano, a continuidade da política de industrialização, de estímulo ao turismo e a modernização da agricultura em bases irrigadas e de agronegócio têm proporcionado o desenvolvimento do Estado.

Além da elevação das receitas próprias e redução nas despesas correntes, o Governo pôs em prática um bem-sucedido processo de renegociação de suas dívidas, nas diversas modalidades, o que contribuiu para o reequilíbrio do seu fluxo de caixa.

No período que vai de 1979-86, os déficits orçamentários acumulados chegaram a R\$ 1,2 bilhão, (preços de 1999), representando quase 1% do PIB, enquanto que no período de 1988-99, o saldo acumulado líquido dos doze anos chegou a R\$ 1,03 bilhão, atingindo um coeficiente médio de 0,22% do PIB estadual, o que demonstra de forma clara a austeridade fiscal posta em prática no Ceará, pós 1987. (CEARÁ, Mensagem do Governo, 2000)

A partir desse cenário favorável, investimentos públicos foram realizados focados na modernização do Estado, saneamento, saúde, educação e infra-estrutura econômica, com destaque para os projetos estruturantes, por meio dos quais foram lançadas as bases para a mudança do perfil socioeconômico do Estado, implantando-se, paralelamente, uma política de atração de investimentos.

Um aspecto importante que merece ser destacado em consequência do ajuste diz respeito à reversão de um grande déficit orçamentário verificado na apuração do Balanço Geral de 1986 para um superávit nos últimos anos.

Até o ano de 1994, a situação econômico-financeira do Estado do Ceará apresentou uma situação confortável, em decorrência das medidas de austeridade postas em prática. Entretanto, em 1997, em decorrência dos efeitos da descentralização fiscal, afetando os esforços de estabilização macroeconômica, o equilíbrio fiscal do Estado foi prejudicado, verificando-se um déficit primário da ordem de R\$ 153 milhões.

Diante da crise fiscal acima referida, o Estado do Ceará, a exemplo do que fizeram outros estados, foi impelido a aderir ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, por meio de contrato assinado com o Governo Federal, em outubro daquele ano, com o objetivo de viabilizar a sustentação financeira do Estado a longo prazo, por meio do qual o Estado repassou à União suas Letras Financeiras do Tesouro Estadual, com um prazo de financiamento de 15 anos, com juros de 6% a.a., mais o IGP-DI. O refinanciamento da dívida tem permitido que o Estado concentre esforços nos investimentos necessários ao seu desenvolvimento econômico. (Amaral Filho, 1999)

O resultado que mais se destaca em consequência da austeridade fiscal levada a cabo pelo governo, a partir de 1987, diz respeito à mudança do regime fiscal à medida em que a geração contínua de saldos positivos na conta corrente, superando uma situação de crônica despoupança líquida, permitindo ao Estado restabelecer a sua margem de endividamento e, conseqüentemente, passar a dispor de capacidade própria para realizar inversões de capital, cuja característica marcante o diferencia de outros estados brasileiros. Simultaneamente, o nível de investimento do setor público, principalmente na construção de infra-estrutura física e na execução de programas estruturantes e a sua capacidade de proporcionar um sistema

eficaz de incentivos fiscais e financeiros viabilizou a atração de empreendimentos privados para o Estado.

O refinanciamento da sua dívida tem permitido que o Estado concentre esforços nos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico.

Esse compromisso persistente com a aplicação austera dos recursos públicos transformou-se em um dos elementos mais marcantes do processo de desenvolvimento endógeno do Estado, ou seja, um dos principais fatores responsáveis pelo crescimento econômico sustentável nesses últimos anos.

Para melhor se entender o comportamento das contas públicas do Estado Ceará, a partir de 1987, e seus impactos sobre o crescimento do produto bruto, é importante levar-se em consideração a relação existente entre a poupança e o crescimento econômico, com destaque para o papel desempenhado pelo governo no estímulo à formação de poupança.

O exame das contas públicas do Estado do Ceará leva à constatação de que no período pós 1987, verificou-se um adequado controle de sua gestão, caracterizando, assim, uma situação pouco comum se comparada com a maioria dos estados brasileiros.

Tais conclusões são compatíveis com o desempenho da economia cearense verificado no período sob análise, no qual foram registradas margens de autofinanciamento, viabilizando, assim, a implementação de um programa de investimentos públicos voltados, principalmente, ao estímulo da expansão dos empreendimentos privados.

Em que pese tenha o Estado apresentado no período de 1991 a 1994, quatro anos de superávit, em um cenário macroeconômico de instabilidade, a partir da implantação do Plano Real, ou seja, nos anos de 1995, 96 e 97, apresentou resultados orçamentários negativos, segundo dados da Secretaria da Fazenda.

Na verdade, as contas do Estado foram bem controladas no período inflacionário, e apesar dos cinco planos de estabilização criados para conter a inflação, o Ceará manteve o controle de suas contas, tirando vantagem, inclusive dos momentos de aceleração da inflação para aumentar suas receitas, via receita patrimonial, mantendo, assim, o equilíbrio de suas

contas. Ademais, o aumento vegetativo da folha de pagamento dos servidores, decorrente da concessão de benefícios, como incorporações de vantagens, promoções, etc., e os reajustes salariais concedidos, incrementando os gastos, não foram compensados pela maior arrecadação após o lançamento da nova moeda, quer no tocante ao ICMS, quer no repasse dos fundos constitucionais de participação dos estados, contribuindo, assim, para que se verificassem os resultados negativos antes referidos. (Amaral Filho, 2000_a)

O cerne do processo de desequilíbrio das contas públicas consistiu na apropriação de parte do excedente econômico local pelo Estado, sob a forma de poupança em conta corrente, permitindo, assim, resgatar a capacidade de investimento, bem como recuperar e expandir a infra-estrutura física, criando um efeito multiplicador sobre o produto, a renda, a ocupação de mão-de-obra e os investimentos privados.

Conforme dados do IPLANCE, os indicadores de transações mercantis sinalizam o dinamismo da economia cearense no período em estudo. As saídas de faturas registradas nos postos fiscais de fronteira apontam um crescimento real de 96% no valor das mercadorias vendidas para o resto do Brasil no período de 1990 a 1999, o que correspondeu a um aumento real de 7,7% ao ano. Por outro lado, as entradas de mercadorias vindas de outras partes do País cresceram em torno de 132,3%, ou seja, cerca de 9,8% em média por ano. Tais números indicam que a balança mercantil do Ceará por vias internas acentuou o seu histórico desequilíbrio, verificando-se um déficit de R\$ 1,6 bilhão em 1999.

Já no intercâmbio internacional, verifica-se uma mudança estrutural em decorrência da industrialização acelerada no Ceará. Assim, no período compreendido entre 1985 a 1999, as exportações cearenses cresceram cerca de 71,8%, embora em ritmo inferior ao do Brasil como um todo, cujas exportações acumularam um incremento da ordem de 91,9%. Entretanto, as vendas de produtos manufaturados para o exterior cresceram em 259,3% no período, passando a responder por 42% do total das exportações em 1999, contra apenas 19,9%, em 1985, conforme dados do IPLANCE. Essa mudança no perfil da pauta de exportações do Ceará reflete o crescimento físico do produto da indústria de transformação, assim como a orientação pró-exportadora das novas empresas instaladas no Estado.

O ajuste da contas públicas do Estado realizado através de um conjunto de medidas, incluindo a reestruturação administrativa e implementação de controles financeiros, vem sendo aperfeiçoado e seus objetivos mantidos ao longo dos últimos anos.

3.2. Principais Programas e Projetos de Desenvolvimento

O sucesso do ajuste fiscal do Ceará e a seriedade demonstrada pelo Governo no trato com a coisa pública, fizeram com que o Estado restabelecesse a credibilidade financeira, possibilitando, assim, a alavancagem de recursos externos para financiar investimentos com contrapartida estadual, principalmente junto a organismos internacionais, como BIRD, BID e agências bilaterais (da Alemanha e Japão), que possibilitaram ao Governo montar uma expressiva carteira de financiamento internacional e executar um programa de investimentos públicos em infra-estrutura física e social, destacando-se, dentre os principais, os relacionados na Tabela 8 a seguir:

TABELA 8
Principais Projetos de Desenvolvimento do Estado do Ceará
Investimentos Plurianuais

1995 - 2001

Programas/Projetos Estruturantes	Valor do Programa					Milhões US\$	
	Total	%	Estado	União	BID	BIRD	Outros
ACESSO A SERVIÇOS BÁSICOS	1.458,8	37,3%	428,0	54,1	453,4	147,3	376,0
- Projeto de Desenv. Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB-URBANO)	120,1	3,1%	50,1	-	-	70,0	-
- Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)	77,9	2,0%	11,7	-	-	66,2	-
- Reforço ao Sistema Único de Saúde (REFORSUS)	13,4	0,3%	2,3	-	-	11,1	-
- Programa de Infra-Estrutura Básica de Fortaleza (SANEFOR)	314,8	8,1%	115,6	-	199,2	-	-
- Programa de Infra-Estrutura Básica de Fortaleza (SANEFOR II) *	323,0	8,3%	129,2	-	193,8	-	-
- Programa de Trens da Região Metropolitana de Fortaleza (METROFOR)	326,0	8,3%	58,0	-	-	-	268,0
- Programa Comunidade Solidária - Saneamento Básico	6,9	0,2%	-	6,9	-	-	-
- HABITAR - BID	21,6	0,6%	3,2	-	18,4	-	-
- Outros Programas de Habitação e Saneamento Básico (PROSSANEAMENTO, PROMORADIA, Mutirão Habitacional etc.)	185,1	4,7%	29,9	47,2	-	-	108,0
- Programa de Apoio às Reformas Sociais (PROARES)	70,0	1,8%	28,0	-	42,0	-	-
CRESCIMENTO ECONÔMICO, OCUPAÇÃO E RENDA	1.261,0	32,3%	266,7	636,2	298,1	-	60,0
- Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP)	227,0	5,8%	20,6	206,4	-	-	-
- Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR)	161,7	4,1%	40,7	39,1	81,9	-	-
- Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR II) *	200,0	5,1%	50,4	48,4	101,2	-	-
- Programa Rodoviário do Ceará (CEARÁ II)	230,0	5,9%	115,0	-	115,0	-	-
- Gasoduto Guimarães/Fortaleza	67,3	1,7%	-	67,3	-	-	-
- Linhão Norte/Nordeste	275,0	7,0%	-	275,0	-	-	-
- Usinas de Energia Eólica	100,0	2,6%	40,0	-	-	-	60,0
MEIO AMBIENTE - CONVÍVIO COM O SEMI-ÁRIDO	892,0	22,8%	292,8	181,4	-	417,8	-
- Castanhão	235,0	6,0%	68,3	166,7	-	-	-
- Programa de Combate à Pobreza Rural (São José)	101,7	2,6%	31,7	-	-	70,0	-
- Programa de Combate à Pobreza Rural (São José - II)	100,0	2,6%	25,0	-	-	75,0	-
- Projeto Piloto de Apoio à Reforma Agrária (PRA-CE)	18,6	0,5%	1,8	7,5	-	9,3	-
- Programa de Gerenciamento e Integração de Recursos Hídricos (PROGERIRH)	256,8	6,6%	110,1	-	-	146,7	-
- Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro (PROÁGUA)	60,0	1,5%	6,0	7,2	-	46,8	-
- Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB-Hídrico)	119,9	3,1%	49,9	-	-	70,0	-
CAPACITAÇÃO DA POPULAÇÃO - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	268,1	6,9%	89,2	33,7	-	126,6	18,6
- Projeto de Educação Básica do Nordeste II	67,8	1,7%	17,6	13,6	-	36,6	-
- Projeto de Qualificação da Educação Básica	150,0	3,8%	60,0	-	-	90,0	-
- PROEP - Ensino Profissionalizante	4,3	0,1%	-	4,3	-	-	-
- Programa de Capacitação Tecnológica (CENTEC - CVT - UNIVERSIDADES)	23,4	0,6%	4,8	-	-	-	18,6
- Programa Estadual de Qualificação (PEQ/FAT) - 2000	7,6	0,2%	0,8	6,8	-	-	-
- PROMED/PENSE - Ensino Médio	15,0	0,4%	6,0	9,0	-	-	-
GESTÃO PÚBLICA	29,5	0,8%	14,8	-	14,7	-	-
- Programa de Reestruturação e Modernização Tributária - PNAFE	29,5	0,8%	14,8	-	14,7	-	-
TOTAL	3.909,4	100,0%	1.091,5	905,4	766,2	691,7	454,6
	100,0	-	27,9	23,2	19,6	17,7	12,5

Fonte: Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará - SEPLAN

* Em negociação

Os investimentos em infra-estrutura aliados à imagem de um Estado sólido, com políticas inovadoras, tem servido como atrativo para as empresas que buscam um local com vantagens competitivas, por meio do Programa de Atração de Indústrias baseado em incentivos fiscais do próprio Estado. Essa política industrial possibilitou ao Ceará consolidar a posição de terceiro pólo calçadista do país, sendo atualmente este setor o segundo item da pauta de exportações cearenses.

A seguir, serão destacados alguns desses principais projetos que vêm sendo executados pelo Governo do Estado, a partir de 1995, com vistas à promoção do desenvolvimento.

3.2.1. Programas/Projetos Voltados para o Desenvolvimento Econômico

Na área do Turismo, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/CE constitui-se num instrumento governamental para a implantação de infra-estrutura para o turismo, tendo como objetivo básico o desenvolvimento econômico do Estado.

Inaugurado em 1998, o novo Aeroporto Internacional de Fortaleza, um terminal tecnologicamente avançado, construído em parceria com o Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID veio fortalecer a infra-estrutura do Estado, impulsionando a demanda turística no Ceará, com reflexos imediatos na economia do Estado e da Região Metropolitana de Fortaleza, contribuindo, assim, para as diretrizes de desenvolvimento e consolidando o Ceará no cenário nacional.

A implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, resultado da parceria do Governo Estadual e Governo Federal e a iniciativa privada, tem por objetivo fortalecer e dar sustentabilidade ao crescimento do parque industrial do Ceará e do Nordeste, possibilitando a promoção de atividades industriais integradas, de modo que se construa um núcleo de irradiação do desenvolvimento e geração de emprego e renda e integração regional. As obras encontram-se em estágio avançado.

Com o Trem Metropolitano de Fortaleza (METROFOR), o Governo do Estado está implantando um sistema de trens metropolitanos de passageiros, passando a oferecer tecnologia de ponta a serviço do bem-estar e da segurança dos usuários, além de proporcionar um processo de requalificação urbana.

O Programa Rodoviário de Integração Social do Estado do Ceará – II, objetiva dotar o Estado de uma infra-estrutura viária que permita a integração entre as regiões Norte-Sul e Leste –Oeste, proporcionando um melhor escoamento da produção interna e facilitando a inter-relação com os estados vizinhos, produzindo um forte incremento socioeconômico.

O projeto conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (50%) e o restante é financiado pelo Governo Estadual.

A Política de Recursos Hídricos, responsável pela promoção e o aproveitamento racional e integrado dos recursos hídricos do Estado, desenvolveu ações com vistas ao fortalecimento do meio rural e a oferta permanente de água para o abastecimento humano e o desenvolvimento de diversas atividades produtivas.

Por meio do Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos (PROGERIRH), financiado com recursos do Banco Mundial, o Estado objetiva 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 e garantindo água em todas as suas formas de uso.

Nesse segmento merece destaque o Açude Castanhão, que consiste no ponto central de um sistema, completado por outros reservatórios a serem interligados, o que vai permitir a exploração do potencial irrigável do Ceará, dentro de uma visão de *agribusiness*. Financiado com recursos da União e do Governo Estadual, o Castanhão representa a maior barragem já construída no Ceará, que cobrirá 32,5 mil hectares, com capacidade para armazenar 6,5 bilhões de metros cúbicos de água, cerca de três vezes superior à capacidade do Orós, correspondendo à quase metade do volume de armazenamento atual do Estado. (CEARÁ, Mensagem, 2001)

Na área da agricultura tradicional tem-se registrado desempenhos positivos, resultado do esforço conjunto da ação do governo com os produtores rurais, prefeituras municipais e entidades ligadas ao setor primário. Destaca-se neste segmento, o Programa de Produção de Milho Híbrido de Sequeiro, que vem experimentando bons resultados, sobressaindo na aplicação e difusão de novas tecnologias nas unidades produtivas localizadas nas áreas de sequeiro, contribuindo para o aumento da produtividade média da cultura e para o incremento da oferta de grãos, tanto no mercado interno como para a exportação para os estados vizinhos.

Quanto ao desenvolvimento da cotonicultura, nos últimos anos vem sendo incrementada a produção sustentável e competitiva da cultura do algodão, envolvendo todos os setores da cadeia produtiva, com vistas a reduzir as importações para o abastecimento do parque têxtil cearense que, atualmente, ocupa a segunda posição no *ranking* nacional. Para tanto, uma ampla ação de combate à praga do bicudo vem sendo implementada pela Secretaria do Desenvolvimento Rural – SDR, notadamente nos municípios maiores produtores de algodão, cujas ações integradas reduziram drasticamente a infestação dessa praga.

No âmbito da Agricultura Irrigada, vem sendo executado o Programa Cearense da Agricultura Irrigada – PROCEAGRI, que está estruturado com base em dois projetos estratégicos: Agropólos e Caminhos de Israel, atuando em áreas selecionadas do território cearense conforme as condições específicas de cada uma delas, visando o desenvolvimento auto-sustentado da agricultura irrigada no Estado.

O Projeto Caminhos de Israel contempla empreendimentos comunitários e tem por objetivo melhorar as condições de vida dos pequenos produtores rurais nas áreas de sequeiro, diversificando suas atividades tradicionais com vistas à estabilização e o fluxo de renda das famílias, para reduzir a vulnerabilidade das explorações agrícolas aos efeitos das secas.

3.2.2. Programas/Projetos Voltados para o Desenvolvimento Social

Na área da Ciência e Tecnologia o Governo tem incentivado o Desenvolvimento Tecnológico mediante o incentivo à pesquisa, à formação e capacitação de recursos humanos,

à geração de desenvolvimento tecnológico e à difusão de conhecimentos técnicos e científicos, nas diversas áreas do conhecimento, por meio da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP, Universidades e Institutos Tecnológicos situados no Estado.

O Programa de Capacitação Tecnológica que objetiva qualificar profissionalmente a população, capacitando-a nos níveis básico, técnico e tecnológico, executado pelo Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC, através de 26 Centros Vocacionais Tecnológicos – CVT, localizados no interior do Estado, proporciona a capacitação da população com cursos de curta duração nas áreas de agropecuária, indústria, turismo, comércio, serviços, alimentos, eletromecânica, informática além de treinar alunos e professores da rede pública nas áreas de ciências.

O Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, cuja missão é promover a educação tecnológica de qualidade, através do ensino, da pesquisa e da extensão, atuando na qualificação e requalificação dos recursos humanos e na formação de técnicos e de tecnólogos de nível superior, em áreas estratégicas, atua nas regiões do Baixo e Médio Jaguaribe, Cariri e Vale do Acaraú, com sede nos municípios de Limoeiro do Norte, Juazeiro do Norte e Sobral, respectivamente. Atualmente, são ofertados 4 cursos de nível técnico e tecnológico, nas áreas de Recursos Hídricos/Saneamento Ambiental, Recursos Hídricos/Irrigação, Eletromecânica e Tecnologia de Alimentos, além de vários cursos profissionalizantes de curta duração.

Importante ressaltar, ainda, o Programa Ceará na Escola lançado em 1999, tendo como objetivo a regularização do fluxo e a reforma da educação rural e noturna de jovens e adultos, por meio das estratégias:

Tempo de Avançar, que consiste na veiculação e recepção organizada em teleaulas em cerca de 4.310 salas em escolas públicas, para o que foi firmado convênio com a Fundação Roberto Marinho para utilização da metodologia do telecurso 2000, visando implementar a meta de aceleração de 140 mil jovens e adultos, sendo 100 mil no ensino fundamental e 40 mil no ensino médio, no ano 2000. (CEARÁ, Mensagem, 2001)

Educação Contextualizada, que enfatiza a aprendizagem, levando em conta o contexto da economia e cultura local, iniciada em 1999, em parceria com a UECE, cuja meta a ser alcançada em 3 anos é a escolarização de 30 mil jovens e adultos entre 15 e 39 anos.

ABC do Sertão, um programa de alfabetização de adultos que utiliza a metodologia do Teleensino, consistindo em 60 programas televisivos e dinâmicas de grupos presenciais, transmitidos pela TVC para turmas organizadas em todas as escolas públicas.

Projetos voltados para a melhoria e expansão da educação básica pública, encontram-se negociados e em negociação, tais como: Projeto de Qualificação da Educação Básica (PQEB), com o Banco Mundial - BIRD; Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Ministério da Educação; e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) com o MEC. O primeiro programa deverá captar cerca de US\$ 150 milhões, com contrapartida estadual de US\$ 60 milhões no período de 2000-2004; o segundo deverá contar com US\$ 30 milhões e contrapartida de US\$ 12 milhões, entre 2000-2006 e o terceiro ainda sem previsão financeira, segundo dados da Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC. (Fonte: SEDUC)

3.2.3. Programas/Projetos Voltados para o Combate à Pobreza

O Brasil é caracterizado por níveis extremos de disparidade de renda, estando colocado entre os mais desiguais do mundo, no que se refere à distribuição da renda e dos ativos. A questão da pobreza e da desigualdade tem ocupado, junto com a estabilização, o centro das atenções da sociedade brasileira.

Neste contexto, o Ceará desponta como o quarto estado mais pobre da Região Nordeste, contando com uma elevada concentração de pobreza. Do total de sua população, hoje calculada em mais de 7 milhões de habitantes, mais de 35% vivem em estado de pobreza, concentrando-se maior parte dessa pobreza nas áreas rurais, onde quase 40% das famílias vivem com uma renda menor que um salário mínimo. (BIRD, 1999)

Diante desse quadro, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades econômicas e sociais da população cearense, notadamente a rural, tem sido o grande desafio do Governo Estadual, ao longo dos últimos anos.

O Estudo Macroeconômico do Ceará, realizado pelo Banco Mundial, (BIRD, 1999), demonstra que apesar de o estado ter apresentado, no período de 1970-1997, uma taxa média anual de 5,8% de crescimento do PIB, a pobreza ainda se constitui um problema sério a ser enfrentado. Considerado como uma linha de pobreza a renda mensal *per capita* de R\$ 65,00, o estudo conclui que 77% da população rural do Estado, tem renda mensal abaixo desse nível, ou seja vivem na miséria.

Considerando-se, pois, que a incidência da pobreza no quadro rural do Ceará é muito alta, uma das estratégias para erradicar a pobreza é acelerar a taxa de crescimento da economia rural. Outro desafio é o de assegurar o acesso dos pobres a ativos econômicos essenciais, como terra, crédito e habitação. A oferta de educação e dos conhecimentos tecnológicos necessários ao aumento da produtividade e ao exercício da cidadania é, também, de fundamental importância para se eliminar as desigualdades.

Perseguindo esses objetivos, o Governo do Estado atua em projetos específicos, de geração de emprego e renda e qualificação profissional, em busca do desenvolvimento sustentável, dentre os quais merecem ser destacados aqueles que, de uma forma mais direta, contribuem para minorar o quadro de pobreza que atinge a população do Estado, principalmente a da zona rural, de que são exemplos:

O Projeto São José iniciado em 1995, representando um dos instrumentos para a implementação de ações de desenvolvimento sustentável, com a participação das comunidades locais, por meio de associações comunitárias, criando oportunidades econômicas e construindo capital social em áreas rurais, visando melhorar as condições de vida da população, fornecendo infra-estrutura socioeconômica básica e oportunidades para geração de emprego e renda, por meios de financiamentos não reembolsáveis ao estado, com ênfase para o processo participativo, apoiando e estimulando o planejamento local e a descentralização.

O Projeto envolve recursos da ordem de US\$ 101,70 milhões, sendo US\$ 70,0 milhões financiados pelo Banco Mundial e US\$ 31,70 milhões do Governo do Estado, a título de contrapartida e participação dos beneficiários. (CEARÁ, Mensagem, 2000)

Um dos componentes do Projeto São José é o segmento Ação Fundiária, originado a partir da criação, pelo Governo do Estado, do Fundo Rotativo da Terra – FTR, em outubro de 1996, em parceria com o Banco Mundial, surgindo daí, em forma de projeto-piloto, o Programa Reforma Agrária Solidária.

O Programa, executado pela Secretaria do Desenvolvimento Rural – SDR em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – IDACE, atua em todos os municípios do Estado, tendo como público alvo os produtores rurais sem terra ou proprietários de terra caracterizada como minifúndio, que manifestarem a intenção de adquirir por compra, por meio de entidades associativas, terras que lhes permitam desenvolver atividades produtivas.

O projeto tem como objetivo maior, possibilitar apoio financeiro reembolsável ao público interessado, por intermédio das organizações comunitárias de trabalhadores sem terras ou minifundiários, visando a aquisição de imóveis rurais, exclusivamente para fins de assentamento alternativo e complementar aos programas institucionais de redistribuição de terra, atenuando a situação de pobreza no Estado.

Visa, por outro lado, dotar as áreas adquiridas por compra e venda, das condições de infra-estrutura e serviços necessários a melhoria da produtividade do negócio agrícola, mediante investimentos não diretamente reembolsáveis e que satisfaçam as necessidades mais emergentes e prioritárias dos assentamentos.

Os recursos envolvidos no projeto são da ordem de US\$ 18,60 milhões, oriundos do Banco Mundial, da União e do Tesouro Estadual. (CEARÁ, Mensagem, 2000)

O Programa de Agricultura Familiar – PRONAF, que atende aos produtores rurais e suas famílias, em 184 municípios do Estado objetiva promover o desenvolvimento sustentável, propiciando condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de

emprego e elevação da renda dos agricultores e seus familiares, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida e ampliação do exercício da cidadania.

O programa conta com financiamento do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e do Tesouro do Estado, envolvendo recursos da ordem de R\$ 11,16 milhões. (CEARÁ, Mensagem, 2000)

O Programa de Promoção do Trabalho e Geração de Renda, voltado para a prestação de apoio técnico, financeiro, gerencial e de capacitação, beneficia trabalhadores desempregados, o artesão cearense, fazendo a intermediação de mão-de-obra, junto às empresas e financiando projetos produtivos para a população de baixa renda, proporcionando as condições necessárias para sua colocação, recolocação e permanência na ocupação (formal ou informal), bem como a profissionalização de grupos específicos, facilitando a inserção no mercado de trabalho.

Tem como público alvo, trabalhadores desempregados e do primeiro emprego, microempreendedores, trabalhadores autônomos, jovens, artesões, grupos sociais economicamente vulneráveis, dentre outros, estando a sua execução a cargo da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS.

O Programa envolve recursos da ordem de R\$ 77,48 milhões, sendo R\$ 1,37 milhões oriundos do Tesouro Estadual e R\$ 76,11 milhões de convênios e outras fontes. (CEARÁ, Mensagem, 2000)

O4. RESULTADOS DO NOVO CENÁRIO DO ESTADO NAS ÁREAS ECONÔMICA E SOCIAL

4.1. Indicadores Econômicos

4.1.1. Evolução do PIB Cearense

Nos anos recentes, tem-se verificado no Ceará um significativo crescimento econômico, o que pode ser sentido pela expansão e consolidação do seu PIB e o aperfeiçoamento dos setores produtivos do Estado.

O objetivo desta seção é o de mostrar a evolução do PIB cearense, evidenciando os resultados dos índices de competitividade em relação com os demais estados nordestinos, com ênfase para a composição do setor industrial e sua influência sobre o seu desempenho produtivo recente.

Após os ajustes e reformas implementadas pelo Governo, a partir de 1990, a economia cearense começa a dar sinais de recuperação no seu ritmo de crescimento e de modificação em sua estrutura econômica, conforme demonstra a Tabela 9.

TABELA 9
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB
No Estado do Ceará, Nordeste e Brasil

Discriminação	Setor	Período 85-90	Período 90-95	Período 85-95
Ceará	Agropecuária	0,57	5,47	2,99
	Indústria	-0,57	1,38	0,40
	Serviços	3,22	4,07	3,64
	Total	1,85	3,56	2,70
Nordeste	Agropecuária	1,06	4,28	2,66
	Indústria	0,05	0,22	0,13
	Serviços	3,23	3,02	3,13
	Total	1,75	2,26	2,01
Brasil	Agropecuária	1,10	4,24	2,65
	Indústria	0,74	1,96	1,34
	Serviços	3,30	3,04	3,17
	Total	2,00	2,75	2,37

Fonte: Silva et al (1996)

Como se pode observar, a taxa de crescimento médio anual da economia cearense em termos do PIB total foi de 2,70% para o período de 1985-95 e de 1,85% e 3,56% para os subperíodos de 1985-90 e 1990-95, respectivamente. Observa-se, ainda, que à exceção do período 1985-90, a taxa de crescimento do economia cearense superou a do Brasil e a do Nordeste.

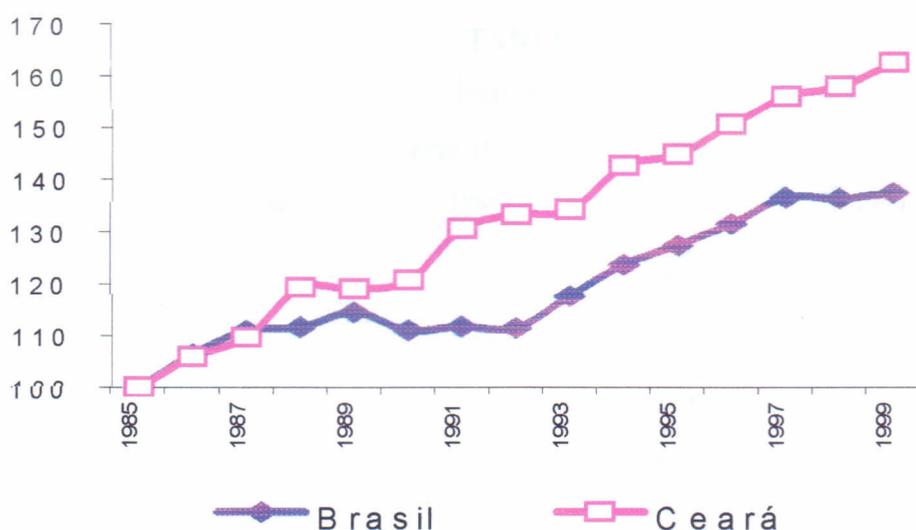
No setor industrial, houve uma tendência de queda no período analisado. Apesar de o Ceará ter apresentado as maiores taxas de crescimento do PIB total e setorial, no período de 1990-95, a taxa de crescimento do PIB industrial de 1,38%, foi bem menor que as taxas verificadas para os setores primário e terciário, que registraram taxas de 5,47% e 4,01%, respectivamente. Mesmo assim, esta taxa de 1,38% registrada no período de 1990-95, supera aquela observada para o período de 1985-90, bem como em relação a do Nordeste, que foi de 0,22%, embora seja inferior a observada para o Brasil (1,96%).

Segundo dados do IPLANCE, entre 1987 e 1995, enquanto o Ceará acumulou uma taxa de crescimento real do seu PIB da ordem de 40,9%, correspondendo a uma média anual de 4,8%, a economia nordestina cresceu, apenas, 10,9%, resultando em uma taxa média anual em torno de 1,3% e a brasileira, somente, 12,2%, o que corresponde a um crescimento médio anual de apenas, 1,5%. Com tais resultados, o PIB cearense passou de uma participação no PIB nordestino de 10,7%, em 1987, para 13,6%, em 1995 e, em relação ao PIB brasileiro, o Ceará passou de uma participação de 1,9%, em 1987, para 2,4%, em 1995.

Dados mais recentes, relativos ao período de 1991-97, apontam uma taxa de crescimento do setor de 19,9% para o Brasil, 8,3% para o Nordeste e de 9,1% para o Ceará. Essa discreta superioridade da produção da indústria cearense em relação a do Nordeste pode ser explicada pelo fato de que, no biênio 1996-97, as indústrias têxtil e vestuário, de produtos alimentares, de bebidas e de calçados, foram responsáveis por cerca de 69% da produção industrial do Estado.

Ainda de acordo com dados do IPLANCE, o comportamento do PIB estadual apresentou alterações mais expressivas do que aquelas observadas com a mesma variável em relação ao Nordeste e ao Brasil, no período 1985/99, em que a economia cearense cresceu 62,5%, enquanto a economia nacional aumentou 37,5%, conforme demonstrado no gráfico a seguir, verificando-se uma taxa anual média de crescimento no período de 3,3% para o Ceará, e de 2,1% para o Brasil.

BRASIL E CEARÁ: EVOLUÇÃO DO PIB
BASE: 1985=100



Com relação à taxa média anual de crescimento do PIB *per capita*, o Ceará mantém sua posição de destaque, crescendo, mais rapidamente que o Nordeste e o Brasil. Em termos absolutos, a renda *per capita* do Ceará eleva-se de R\$ 1.467,00 em 1990, para R\$ 1.637,00 em 1995, representando um aumento acumulado de 11,6% contra o aumento de 6,3% para o Brasil e de 4,2% para o Nordeste. Em 1999, foi avaliada em R\$ 2.813,00, equivalente a 47,9% da renda nacional e superior a renda média do Nordeste, que foi de R\$ 2.746,00. Embora aparentemente baixa, ressalte-se, por oportuno, que a renda apresenta uma evolução considerável, considerando-se que em 1970 era de apenas 31,6% da renda nacional, o que demonstra uma melhora gradual no desempenho absoluto e relativo da economia cearense.

É bom frisar que a conhecida má distribuição regional de renda brasileira, em que a renda *per capita* do Brasil é duas vezes a renda nordestina, se reproduz espacialmente dentro do Estado do Ceará.

Embora os esforços para a redução das desigualdades tenham surtido efeitos positivos, a concentração de renda ainda é muito elevada.

4.1.2. Índice de Gini

Estudo de pesquisadores do CAEN/UFC mostra que, entre 1970 e 1999, no Nordeste, apenas o Ceará apresenta redução efetiva do índice de Gini. Em 1970, o Ceará tinha a pior distribuição de renda, passando para a sexta melhor no final dos anos 90, conforme demonstrado na Tabela 10.

TABELA 10
Índice de Gini
Série Histórica 1980/99

Estados	1980	1991	1999
Alagoas	0,5475	0,5811	0,5383
Bahia	0,5701	0,6031	0,5550
Maranhão	0,5340	0,5573	0,5622
Pernambuco	0,5840	0,6056	0,5744
Rio G. do Norte	0,5734	0,6008	0,5786
Ceará	0,5989	0,6100	0,5815
Piauí	0,5643	0,5932	0,5858
Sergipe	0,5653	0,5896	0,5912
Paraíba	0,5781	0,5966	0,6309

Fonte: Ataliba et al (2001)

4.1.3. Evolução da Balança Comercial

As mudanças registradas na estrutura econômica também geram efeitos na pauta de exportação do Estado. A pauta cearense, que em 1990 era constituída basicamente de produtos primários, passou a incorporar, posteriormente, produtos acabados como calçados e tecidos, conforme demonstrado na Tabela 11.

TABELA 11
Estado do Ceará
Evolução da Balança Comercial
1999-2000

Exportações	Valores em US\$ mil FOB			Var. % 00/99	Importações	Valores em US\$ mil FOB			Var. % 00/99
	1999	2000	Part.			1999	2000	Part.	
Castanha de caju	115,786	137,479	27.8%	18.7%	Petróleo e derivados	115,707	212,273	29.6%	83.5%
Calçados	71,334	81,083	16.4%	13.7%	Algodão	118,555	118,601	16.5%	0.0%
Tecido de algodão	33,538	55,560	11.2%	65.7%	Trigo	89,082	91,742	12.8%	3.0%
Couros e peles bovinas	20,667	50,145	10.1%	142.6%	Lâminas de ferro e aço	29,641	33,186	4.6%	12.0%
Lagosta	29,638	35,434	7.2%	19.6%	Milho	10,955	20,575	2.9%	87.8%
Camarão	6,229	20,382	4.1%	227.2%	Tecidos sintéticos	7,005	17,058	2.4%	143.5%
Cêra de carnaúba	20,155	19,561	4.0%	-2.9%	Tecidos de malha	13,269	16,089	2.2%	21.3%
Fio têxtil	11,078	17,313	3.5%	56.3%	Fibras de poliéster	11,721	10,345	1.4%	-11.7%
Fio sintético	11,618	8,474	1.7%	-27.1%	Couro e pele bovina	3,334	9,573	1.3%	187.1%
Liq. castanha de caju	5,205	5,604	1.1%	7.7%	Papel jornal	5,057	7,225	1.0%	42.9%
Vestuário	2,370	4,675	0.9%	97.3%	Máquinas com junção	770	6,513	0.9%	746.2%
Fogão	4,683	4,226	0.9%	-9.8%	Arroz	4,022	2,908	0.4%	-27.7%
Ferrossilício	3,500	2,940	0.6%	-16.0%	Coco seco	2,155	2,031	0.3%	-5.8%
Melão fresco	1,923	2,891	0.6%	50.3%	Tecidos de fibra	988	307	0.0%	-69.0%
Consumo a bordo	7,847	10,850	2.2%	38.3%	Vestuário	1,287	95	0.0%	-92.6%
Demais produtos	25,634	38,482	7.8%	50.1%	Demais produtos	162,376	169,196	23.6%	4.2%
Total	371,206	495,098	100.0%	33.4%	Total	573,471	717,718	100.0%	25.2%

Fontes: MICT/SECEX/Sistema Alice

No ano de 2000, segundo o IPLANCE, a economia cearense demonstrou o mesmo vigor dos últimos anos, estando o crescimento do PIB estimado em 5,3%, contra 3,9% para o Brasil. Por sua vez, as exportações aumentaram 33,4% e a produção industrial cresceu 8,7%, sendo a segunda maior do País.

A forte performance do Ceará traduz uma formação do PIB estadual essencialmente do setor serviços e industrial, refletindo expressividade no crescimento estadual recente. O

crescimento dessas atividades revela novos investimentos na economia local, com iniciativas em diversos setores.

A participação do PIB comercial e de serviços do Estado é superior àquela apresentada pelo PIB do Nordeste e do Brasil nestes setores, que estão em torno de 25,3% e 58,4%, respectivamente, significando que, dentre os estados do Nordeste, o Ceará apresenta melhor condição econômica naqueles setores, embora tal condição não seja satisfatória.

Já a do setor agropecuário no PIB estadual é inferior àquela apresentada pela região Nordeste, que corresponde em média a 16,4%, o que demonstra que este setor no Estado do Ceará enfrenta obstáculos que interferem negativamente no seu desempenho, além do problema da estiagem.

4.1.4. Taxa de Urbanização

De acordo com o censo 2000, a população do Estado do Ceará está estimada em 7,4 milhões de habitantes, representando 15,4% da população nordestina ou 4,4% da população brasileira.

Com base nos dados do censo, percebe-se que houve um crescimento natural da população nas regiões em torno das grandes cidades, onde as condições naturais são mais favoráveis.

A tabela 12 mostra a evolução da taxa de urbanização, registrando um aumento considerável da taxa no Estado em 2000, se comparada com a verificada em 1980.

TABELA 12
Estado do Ceará
Evolução da Taxa de Urbanização
Período 1980-2000

Anos	%
1980	53,1
1991	65,4
2000	71,5

Fonte: IBGE/PNAD e Censo 2000

4.1.5. Emprego e Renda

O mercado de trabalho no Estado tem nas atividades terciárias, a sua principal base de sustentação, com destaque para a indústria de transformação e de construção civil, que assumem papel importante na oferta de oportunidades de trabalho à população. Segundo dados do IPLANCE, o setor é responsável por 45,9% de ocupação da PEA.

Por outro lado, a taxa de desemprego no Ceará, em 1999, corresponde a 7,2%, enquanto que no Nordeste registra-se o índice de 8,9% e no Brasil, 10,6%, tendência que vem se mantendo desde o ano de 1992, conforme dados do IPEA, com base na PNAD.

Contudo, revela-se uma aparente contradição, entre os resultados das políticas públicas de atração de novos investimentos sobre a geração de novos postos de trabalho, e, de outro lado, o recrudescimento do desemprego e do subemprego, notadamente nas cidades de porte médio, na capital e na região metropolitana, cenários de concentração desses novos investimentos.

As características do mercado de trabalho no Estado ainda apontam para uma concentração da renda e revelam as precárias condições de reprodução da força de trabalho. Embora os esforços envidados para a redução das desigualdades, a concentração de renda no Ceará ainda é elevada, cujo comportamento é condicionado à estrutura de distribuição do Brasil.

Como resultado da implementação do Programa de Promoção do Trabalho e Geração da Renda, em 2000, foram captadas 60.151 vagas no mercado de trabalho, sendo colocados 52.113 trabalhadores; atendidos 93.684 trabalhadores com seguro desemprego, dos quais, 5.356 pescadores artesanais, segundo dados da Secretaria do Trabalho e Ação Social.

O Programa Reforma Agrária Solidária, até o ano de 2000, atendeu a 53 municípios, tendo sido adquiridos 66.486 hectares, 97 imóveis, com 144 subprojetos de investimentos, beneficiando 1.785 famílias, tendo sido investido nas comunidades, cerca de US\$ 5,5 milhões. (CEARA, Mensagem, 2001)

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria do Desenvolvimento Rural, órgão executor do Programa, a renda familiar evoluiu de R\$ 192,86 para R\$ 327,61, patamar conquistado por apenas 3,5% da população rural economicamente ativa do Estado.

Em estudo realizado, Rocha (1998), demonstra que a participação do Estado no total de pobres do País caiu de 8,8% em 1981, para 7,1% em 1995, e a proporção da pobreza no Ceará baixou de 52% em 1990, para 33% em 1995.

4.2. Indicadores Sociais

4.2.1. Educação

Nos índices de analfabetismo, entre pessoas com 15 ou mais anos de idade, conforme demonstra a Tabela 13, verificou-se uma considerável evolução entre os anos de 1985 e 1999.

TABELA 13
Estado do Ceará
Evolução da Taxa de Analfabetismo
Pessoas com 15 anos ou mais – em %
Período 1985-1999

Pessoas	1985	1990	1998	1999
Total	40,4	39,0	29,6	27,8
Zona Urbana	27,8	28,0	21,2	20,4
Zona Rural	57,4	56,4	48,8	44,0

Fonte: IBGE/PNADs

No tocante à escolarização infanto-juvenil, as taxas registradas são também favoráveis. Entre 5 e 6 anos a taxa de escolaridade chega a 83,3%, sendo a segunda maior do Nordeste que é de 76,9%, superando a média nacional, de 70,9%. Já na faixa etária de 7 a 14, a taxa de escolaridade é de 94,8%, a quinta maior taxa do Nordeste (94,1%), mantendo-se próxima à taxa nacional que é de 95,7%. Na faixa que vai de 15 a 17 anos, 79,3% dos jovens

são alfabetizados, correspondendo à segunda maior taxa do Nordeste (67,6%) e superior à taxa nacional de 68,1%, conforme demonstrado na Tabela 14 abaixo.

TABELA 14
Estado do Ceará
Escolarização Infanto-Juvenil
Ceará, Nordeste e Brasil
1999

Discriminação	5 e 6 anos	7 a 14 anos	15 a 19 anos
Ceará	83,3	94,8	70,1
Nordeste	76,9	94,1	67,6
Brasil	70,9	95,7	68,1

Fonte: IBGE/PNAD

Embora tenha havido um grande progresso na escolaridade da população e da PEA e algum progresso em alfabetização e no atraso escolar, os números absolutos ainda não são os desejáveis. O Analfabetismo rural e de adultos ainda é muito alto, pois mais de 50% da área rural e pessoas com mais de 45 anos são analfabetos.

Em parceria com o Governo Federal o Governo Estadual vem desenvolvendo, a partir de 1997, o Programa Alfabetização Solidária destinado à alfabetização de trabalhadores rurais. De 1998 a 1999, foram atendidos 116.450 alunos, registrando-se um índice de evasão de apenas 5%, segundo dados da Secretaria da Educação.

Apesar de os números de matrícula no ensino básico serem altos (97% para 7 a 14 anos), em 2000 a repetência e a desistência também é muito alta, o que demonstra deficiências na qualidade do serviço prestado, embora que de acordo com o Censo Escolar divulgado pelo MEC, relativo ao ano 2000, o Estado do Ceará esteja entre os nove estados brasileiros com o melhor desempenho.

4.2.2. Saúde

No que se refere à taxa de mortalidade infantil, a partir de 1987 o Estado do Ceará tem obtido bons resultados em decorrência de uma política específica de promoção à saúde

infantil. Tem se verificado uma queda gradativa dos índices de mortalidade infantil, passando de um patamar superior a 100 óbitos por 1.000 nascidos vivos, para taxas bem inferiores, registrando-se em 1999 uma taxa de 36,7, segundo dados da Secretaria de Saúde do Estado.

A readequação física e tecnológica das unidades de referência estadual, como ampliação de leitos, construção de UTIs pediátrica e neonatal, aquisição e manutenção de coberturas vacinais na prevenção de doenças imunopreveníveis e ampliação do Programa de Saúde da Família – PAS são as principais estratégias que direta ou indiretamente, vêm contribuindo para a redução da taxa de mortalidade infantil.

A evolução da expectativa de vida do povo cearense ao nascer era de apenas 44,4 anos, em 1970, 28,8 anos inferior à média nacional. Em 1999, passou para 66,1 anos, reduzindo essa distância para 2,3 anos, que, embora inferior à média nacional, já é um considerável avanço. (Tabela 15)

TABELA 15
Estado do Ceará
Expectativa de Vida ao Nascer
Por Estado do Nordeste, Nordeste e Brasil
1999- em anos

Discriminação	Idade
Alagoas	62,8
Pernambuco	63,4
Paraíba	64,1
Maranhão	64,5
Piauí	65,3
Rio Grande do Norte	66,1
Ceará	66,1
Sergipe	66,9
Bahia	67,4
Nordeste	65,5
Brasil	68,4

Fonte: IBGE/PNADS

Tal resultado está intimamente relacionado com a melhoria do atendimento dos serviços básicos, como saúde, saneamento, água tratada, educação, etc.

Um outro indicador da melhoria da qualidade de vida, diz respeito ao destino do lixo doméstico, que antes da implantação do Programa Reforma Agrária Solidária, mais de 50% das pessoas colocavam na superfície da terra, passando, após o programa, a enterrá-lo ou queimá-lo. (Khan, 2000)

Outro aspecto importante a ser destacado como resultado do Programa acima referido, segundo Khan (2000), diz respeito às residências das famílias beneficiadas, que passaram a ser construídas com tijolo, reboco e piso de cimento, e a dispor de energia elétrica, aumentando, em consequência, a aquisição de aparelhos eletrodomésticos.

De um modo geral, a melhoria verificada nas condições sanitárias e de higiene da população, contribuiu decisivamente para a elevação do nível de qualidade de vida do setor rural cearense, através da elevação da produtividade agrícola e da renda familiar.

4.2.3. Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano

Para a execução das ações de habitação e saneamento, o Governo conta com financiamento de recursos do FGTS, por meio dos Programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento, e de repasse do Orçamento Geral da União – OGU, através dos programas Habitar Brasil e Pass, além de utilizar recurso próprios com o programa Mutirão Habitacional.

A taxa de cobertura do abastecimento de água adequado aumentou de 34,7% em 1986, para 59,4%, em 1999. Por outro lado, entre os anos de 1991-99, foram atendidos 275 mil domicílios com saneamento adequado nos centros urbanos, superando todos os ganhos obtidos entre os anos de 1970-91. (IBGE/PENADs e CENSO)

Na área de saneamento básico destaca-se o Programa SANEFOR, que tem como objetivo garantir saneamento, despoluição e urbanização à população da Grande Fortaleza, com obras de esgotamento sanitário, drenagem, limpeza urbana e urbanização das faixas de proteção dos recursos hídricos. Em 1999, segundo dados da Secretaria da Infra-Estrutura,

foram executados, aproximadamente, 960.943m de Rede Coletora de Esgoto, 13.559m de Emissário, 226.252 ligações prediais e 3 aterros sanitários.

Contando com recursos do Banco Mundial, o Governo Estadual vem executando o programa PROURB na estruturação de 44 cidades estratégicas no interior do Estado.

Com a construção da barragem do Castanhão, a cidade de Jaguaribara ficará submersa. Em contrapartida, o Governo do Estado construiu em outro local a cidade da Nova Jaguaribara, para abrigar a população transferida. A nova cidade, totalmente planejada, conta com toda infra-estrutura necessária, como pavimentação, drenagem, abastecimento d'água, esgotamento sanitário, edificações públicas, institucionais e comerciais, além de 1000 residenciais.

4.2.4. Acesso à Energia Elétrica

Em 1990, 122 mil domicílios tinham acesso ao serviço de iluminação elétrica, sendo atendidos entre os anos de 1995-99, 128,6 mil novos domicílios, perfazendo o total de 287.711 domicílios atendidos. Somente no ano de 1999, dentre todos os estados do Nordeste, o Ceará foi o que obteve maior incremento na taxa de cobertura de iluminação elétrica total. O nível de atendimento de eletrificação rural, de 53,9% dos domicílios, é 3,4 vezes superior à taxa de 1986, enquanto o estoque de domicílios atendidos atualmente, é 2,4 vezes superior ao número registrado em 1990. (IBGE e PNADs)

TABELA 16
Estado do Ceará
Taxa de Cobertura de Iluminação Elétrica (%)
Período 1986-1999

Anos	Iluminação Total	Iluminação Rural
1986	55,6	15,7
1998	80,4	47,1
1999	83,4	53,9

Fonte: IBGE/PNADs

Em 2000 foram atendidos com energia elétrica 18.296 domicílios urbanos e 14.000 domicílios na área rural.

4.2.5. Índice de Desenvolvimento Humano

No tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, a Tabela 17 mostra que em 1970 era equivalente a 55% do índice nacional, evoluindo para 71% em 1996, demonstrando, assim, os avanços alcançados na melhoria da qualidade de vida.

TABELA 17
Estado do Ceará
Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano
Ceará, Nordeste, Brasil
Período 1980-1996

Discriminação	1980	1991	1996
Ceará	0,477	0,537	0,590
Nordeste	0,483	0,557	0,608
Brasil	0,734	0,787	0,830

Fonte: PNUD/IPEA/IBGE

Conforme ficou demonstrado, na realidade, após um período de estagnação na primeira metade da década de 80, a economia cearense retomou o dinamismo nos últimos anos, cujos reflexos se fazem sentir no seu desempenho, contribuindo para reduzir os diferenciais de renda que historicamente mantinham o Ceará distante da média brasileira.

A recuperação industrial, principalmente dos setores têxtil e de confecções, aliada à boa imagem da administração estadual, têm contribuído para que o Ceará, nos últimos anos, apresente taxas de crescimento econômico acima da média daquelas verificadas em nível regional e nacional.

É de se ressaltar que este desempenho favorável da economia cearense ocorreu em um ambiente macroeconômico nacional quase sempre adverso, marcado pela crise fiscal brasileira e pela desordem financeira na maioria dos Estados da Federação.

A justificativa para o desempenho positivo de um estado relativamente pobre, no contexto acima mencionado, está, sobretudo, na implantação de um regime de acumulação, surgido a partir do ajuste estrutural nas finanças públicas e da reforma na gestão estatal, postos em prática a partir de 1987, fazendo surgir e crescer uma fonte de desenvolvimento endógeno no Ceará.

Os investimentos em infra-estrutura, a atração de novos empreendimentos industriais, o dinamismo das exportações de produtos manufaturados aliados à estabilidade fiscal trouxeram inequívocos efeitos sobre a base econômica do Estado, verificando-se uma taxa de crescimento da ordem de 62,5% no período compreendido entre 1985-1999, ou 3,5% ao ano, conforme dados do IPLANCE, superando o da economia brasileira em seu conjunto. Com isso, a participação da economia cearense no PIB nacional elevou-se de 1,7%, em 1985, para 2,1% em 1999.

Vale salientar, finalmente, que o impacto duradouro dos investimentos públicos sobre a capacidade produtiva local no Ceará tem acarretado uma reação sinérgica sobre o setor privado local, de modo que parcela do crescimento econômico pode ser atribuída, também, às compras governamentais de bens e serviços e a execução de obras públicas, que propiciaram às empresas privadas locais uma demanda mais segura e estável para suas operações.

Com essa nova tendência, parece estar se rompendo o virtual isolamento da economia cearense em relação ao resto do mundo. No atual contexto de globalização dos mercados, de formação de grandes blocos econômicos em que se começa a rediscutir o formato e o alcance do formato do Pacto Federativo no País, com a esperada maior autonomia para os entes federados, caberá, assim, maior responsabilidade ao Estado em direcionar seus próprios esforços para incrementar os laços com o exterior e ampliar o acesso ao comércio, aos investimentos, aos financiamentos, à tecnologia e aumentar as fontes de geração de emprego, a fim de se acelerar o crescimento da base econômica e dar um salto qualitativo rumo ao desenvolvimento.

Dando continuidade ao Projeto de Desenvolvimento do Estado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável, para o período 1999-2002 - "**Consolidando o Novo Ceará**", tem como objetivo-síntese: "**Avançar no Crescimento Econômico com Desenvolvimento Social**"⁴.

Referido Plano incorpora as recomendações de política contidas nas mais modernas teorias do desenvolvimento em especial de Desenvolvimento Sustentável, centrando-se em quatro grandes opções estratégicas: i) capacitação da população para o desenvolvimento; ii) crescimento econômico e geração de ocupação e renda; iii) melhoria da qualidade de vida; iv) fortalecimento do meio rural e o convívio permanente com os efeitos das mudanças climáticas no semi-árido.

Conforme se pode constatar, o desempenho econômico-financeiro recente do Estado, pode ser refletido pela evolução do PIB que, segundo o IPLANCE no período 1985/99, cresceu 62,5%, enquanto a economia nacional aumentou 37,5%, no mesmo período.

Ainda conforme dados do IPLANCE, observa-se que a taxa média anual de crescimento do Ceará, no período acima, é de 3,3% superior às observadas para o Brasil (2,1%), destacando-se o setor industrial que, embora inferior à do Brasil, superou a do Nordeste, fato este associado à implantação do Programa de Atração de Investimentos, iniciado no período de 1990-95.

A situação no decorrer do ano 2000 demonstrou o mesmo vigor dos últimos anos. Assim, no primeiro semestre, o PIB cresceu 5,8%, as exportações aumentaram 45% e o crescimento da produção industrial, de 10,6%, foi o maior do país, segundo dados do IPLANCE.

Por sua vez, conforme já frisado anteriormente a renda per capita cearense, de acordo com o IPLANCE, elevou-se de R\$ 1.467,00 em 1990, para R\$ 1.637,00 em 1995, passando em 1999, para R\$ 2.897,00, o equivalente a 48,9% da renda média nacional e superior à renda média do Nordeste, que é de R\$ 2.829,00. O que demonstra uma melhora

⁴ Ceará, Governador Tasso Jereissati, Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999-2002, Fortaleza, 2000, p.1

gradual no desempenho absoluto e relativo da economia cearense, já que em 1970, representado apenas 31,6% da renda nacional.

Um exame preliminar das contas públicas do Estado do Ceará nos conduz à constatação de que no período iniciado com o "Governo das Mudanças", verificou-se um adequado controle de sua gestão, representando uma antecipação das medidas que a maioria dos estados teve que adotar por força das dificuldades financeiras acumuladas ao longo de décadas, para cujo financiamento contavam sempre com o socorro do Governo Federal. Tal ajuste, vem sendo aperfeiçoado e seus objetivos mantidos de forma consistente ao longo dos últimos anos.

CONCLUSÃO

Com o presente trabalho pretendeu-se apresentar uma análise do desempenho global do Estado do Ceará a partir de 1987, quando se iniciou o chamado “Governo das Mudanças”.

O Estado do Ceará tem vivenciado, a partir daquele ano, uma nova fase de transformações estruturais, representadas pela austeridade fiscal, pelo ajuste nas contas públicas, pela modernização da máquina administrativa, resultado de uma ruptura política ocorrida entre forças políticas locais, que deram origem a um novo paradigma de regulação e gestão públicas.

O equilíbrio das contas públicas e o consequente resgate da credibilidade interna e externa, têm permitido ao Estado a captação de empréstimos para financiar investimentos com contrapartida estadual, para recuperar a infra-estrutura social e econômica, em busca do desenvolvimento.

Pode-se dizer, portanto, que o Governo do Estado ao longo desses anos, adotou medidas voltadas para a moralização da administração pública e modernização da máquina administrativa do Estado, para a atração de indústrias, por meio de um programa de incentivos fiscais e para o aumento de investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura, de educação e de saúde.

Segundo Amaral Filho, (2000), no caso do Ceará a dinâmica verificada na economia local a partir de 1987, não tem origem predominantemente econômica e sim político-institucional, apesar de terem ocorrido uma série de eventos econômicos, endógenos e exógenos que ajudaram a condicionar e a construir as variáveis políticas locais, que potencializaram um processo de desenvolvimento local.

As transformações verificadas no Ceará nos últimos anos convergiram para um processo de desenvolvimento de natureza endógena, consubstanciado na atração de investimentos e no crescimento econômico, cuja principal fonte geradora são os agentes locais, tendo o governo estadual desempenhado o seu papel de criar e dar as condições

objetivas e subjetivas, capazes de propiciar um ambiente adequado para que o setor privado seja estimulado a se engajar de forma mais efetiva.

Avanços significativos foram alcançados no Estado, notadamente no âmbito da educação e saúde. Contudo, ainda persistem graves problemas sociais e econômicos, como demonstra o Estudo Macroeconômico do Ceará, realizado pelo Banco Mundial, segundo o qual, a pobreza ainda se constitui um problema sério a ser enfrentado, em que pese tenha diminuído nos últimos 20 anos. (BIRD, 1999:2). O Estado tem em torno de 7 milhões de habitantes, dos quais, perto da metade são pobres, segundo os critérios do Banco Mundial.

Tal realidade, portanto, não condiz com os resultados alcançados em termos de crescimento econômico, decorrente de um processo de desenvolvimento, focado numa política de atração de investimentos, vital para o crescimento e mudança do perfil econômico do Estado.

Em que pese no caso cearense, o conjunto de políticas orientadas para o combate à pobreza tenha gerado resultados melhores do que os observados para a Região Nordeste no período 1981/99, segundo dados do IPEA, para que se consiga uma redução mais substancial da linha de pobreza, é necessário que se ponham em práticas políticas econômicas e sociais que permitam definir uma distribuição de renda mais justa.

Resta, portanto, saber as causas pelas quais o grande crescimento econômico verificado no Estado do Ceará nos últimos quinze anos, não foi capaz de gerar os empregos necessários para absorver uma maior parcela da camada da população mais pobre, e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dessa população.

CORDILH COM A
YES DUISA DO AMIGO
DO MIA (VIA RUGO)

Concluindo pode-se afirmar, pelas constatações verificadas, que o Ceará nos últimos anos, ou melhor dizendo, a partir de 1987, gerou um crescimento econômico decorrente de um processo de desenvolvimento, focado numa política de atração de investimentos, vital para o crescimento e mudança do perfil econômico do Estado. Era de se esperar como resultado, uma melhoria da distribuição de renda, do nível de emprego e da qualidade de vida da população. No entanto, a relativa defasagem que ainda persiste entre o desempenho econômico e a melhoria nos indicadores sociais evidenciam que não houve, o acompanhamento desses últimos na mesma proporção e no mesmo ritmo do crescimento

econômico, capaz de melhorar substancialmente a qualidade de vida da população mais carente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico**. Fortaleza, BN, 1998.
2. AMARAL Filho, Jair do (Organizador). **Federalismo Fiscal e transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, 2000_a
3. _____. **Desenvolvimento Local e Descentralização na América Latina o Caso do Estado do Ceará, Brasil** – Documento preparado no âmbito do Projeto CEPAL/GTZ, 2000_b
4. _____. **A Endogenização no Desenvolvimento Econômico Regional**. Texto apresentado no Encontro Nacional da ANPEC. Belém, 1999. (Mineografado)
5. _____. **Dívidas Estaduais, Reformas e Ajustes do Estado e emergência de um novo regime de acumulação no Ceará** – Trabalho apresentado no Seminário “O ajustamento do setor público do Ceará no contexto brasileiro”. Fortaleza: CAEN/UFC, 1993
6. AMORIM, Mônica. **Desenvolvimento de Pequenas Empresas no Ceará: Um enfoque de Demanda**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998
7. ARAUJO, Ana Maria Matos; VIDAL, Portela Maria Ana (co-autora). **População e Desenvolvimento Sustentável; Subsídios às Políticas Públicas**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1997
8. ATALIBA, et al. **Artigo do Jornal o POVO**, Fortaleza, 2001.
9. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. **Redução da Pobreza, Crescimento Econômico e Equilíbrio Fiscal no Estado do Ceará. Estudo Macroeconômico do Ceará**, 1999 (mimeo)
10. BARAN, Paul A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Editora ZAHAR, 1972
11. BOTELHO, Demartone C. **Ajuste Fiscal e reforma do Estado: o Caso do Ceará, 1987 a 1991**. Fortaleza: Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal do Ceará-CAEN. 1994. (Tese de Mestrado)
12. CEARÁ. **Balanço Geral do Estado, 1986**. Fortaleza: SEFAZ, 1986
13. _____. **Balanço Geral do Estado, 1987**. Fortaleza: SEFAZ, 1987
14. _____. **Balanço Geral do Estado, 1988**. Fortaleza: SEFAZ, 1988
15. _____. **Balanço Geral do Estado, 1989**. Fortaleza: SEFAZ, 1989

16. _____. **Balanço Geral do Estado, 1990.** Fortaleza: SEFAZ, 1990
17. _____. **Balanço Geral do Estado, 1991.** Fortaleza: SEFAZ, 1991
18. _____. **Balanço Geral do Estado, 1992.** Fortaleza: SEFAZ, 1992
19. _____. **Balanço Geral do Estado, 1993.** Fortaleza: SEFAZ, 1993
20. _____. **Balanço Geral do Estado, 1994.** Fortaleza: SEFAZ, 1994
21. _____. **Balanço Geral do Estado, 1995.** Fortaleza: SEFAZ, 1995
22. _____. **Balanço Geral do Estado, 1996.** Fortaleza: SEFAZ, 1996
23. _____. **Balanço Geral do Estado, 1997.** Fortaleza: SEFAZ, 1997
24. _____. **Balanço Geral do Estado, 1998.** Fortaleza: SEFAZ, 1998
25. _____. **Balanço Geral do Estado, 1999.** Fortaleza: SEFAZ, 1999
26. _____. **Balanço Geral do Estado, 2000.** Fortaleza: SEFAZ, 2000
27. _____. **Indicadores Econômicos e Sociais.** Fortaleza: Edições IPLANCE, 2000
28. _____. **Brasil: Dados Sociais Básicos, Base PNADs 1981/99.** Dados originais do IPEA. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2000
29. _____. **II Plano de Metas Governamentais do Governo Virgílio Távora (II PLAMEG), 1979-83.** Fortaleza, 1979
30. _____. **Indicadores Socioeconômicos da Região do Cariri.** Fortaleza: Edições IPLANCE, 1995
31. _____. **Conjuntura Econômica 2000.** Fortaleza: Edições IPLANCE, 2001
32. _____. **Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM.** Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998
33. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1988.** Fortaleza, 1988
34. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1989.** Fortaleza, 1989
35. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1990.** Fortaleza, 1990
36. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1991.** Fortaleza, 1991
37. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1992.** Fortaleza, 1992
38. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa, Ano 1993.** Fortaleza, 1993

39. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1994. Fortaleza, 1994
40. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1995. Fortaleza, 1995
41. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1996. Fortaleza, 1996
42. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1997. Fortaleza, 1997
43. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1998. Fortaleza, 1998
44. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 1999. Fortaleza, 1999
45. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 2000. Fortaleza, 2000
46. _____. **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 2001. Fortaleza, 2001
47. _____. **Plano Estadual de Desenvolvimento do Governo Gonzaga Mota (PLANAED)**, 1983-87. Fortaleza, 1983
48. _____. **Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 1999
49. _____. **Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1995-98**. Fortaleza: SEPLAN, 1995
50. _____. **Plano de Mudanças do Governo Tasso Jereissati, 1987-91**. Fortaleza, 1987
51. _____. **Rumo ao Desenvolvimento Rural do Ceará, 1999 -2002**. Fortaleza: SDR, 1999
52. FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento**. 5ª. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.
53. GOMES, Luiz Souza. **Economia Política e Finanças**. 8ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1968
54. GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Clientelismo e Modernidade nas Políticas Públicas – Os Governos das Mudanças (1987-1994)** Ijuí, RS: Editora Unijuí, 1998
55. JAGUARIBE, Hélio, **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1972
56. KHAN, Ahmad Saeed. **Reforma Agrária Solidária e Assistência Técnica**, novo modelo de Desenvolvimento Rural no Estado do Ceará, Fortaleza. SDR 2000 (mimeo)

57. LOPES NETO, Alfredo. **O que é o Cluster?** Fortaleza: IPLANCE, 1999
58. MAGALHÃES, Antonio Rocha; BEZERRA, Eduardo Neto (Organizadores). **Impactos Sociais e Econômicos de Variações Climáticas e Respostas Governamentais no Brasil.** Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará – IOCE, 1991
59. MARTINE, George. **A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80.** Brasília: IPEA, 1994
60. PEDROZA, D. **Crescimento Regional Teoria e Evidência Empírica.** Recife: Pimes, 1994
61. SILVA, Antonio de Oliveira et al. **Produto Interno Bruto por Unidade da Federação. Texto para Discussão, No. 424.** Brasília: IPEA, 1996
62. SINGER, Paul. **Desenvolvimento e Crise.** 2^a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977
63. TENDER, Judit. **Bom Governo dos Trópicos – Uma Visão Crítica.** Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998