

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 627

Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996

José Romeu de Vasconcelos (coordenador)
Manoel Bosco de Almeida
Almir Bittencourt da Silva

Brasília, fevereiro de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 627

Ceará: Economia, Finanças
Públicas e Investimentos
nos Anos de 1986 a 1996*

José Romeu de Vasconcelos (coordenador)
Manoel Bosco de Almeida
Almir Bittencourt da Silva

Brasília, fevereiro de 1999

* *Este documento foi elaborado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o IPEA e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — Projeto BRA 93/011 — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e teve como coordenador o sr. José Romeu de Vasconcelos, consultor da Diretoria de Política Regional e Urbana do IPEA, e como consultores o professor Manoel Bosco de Almeida e o doutorando Almir Bittencourt da Silva. As opiniões emitidas neste relatório são da exclusiva responsabilidade dos autores, não coincidindo, necessariamente, com os pontos de vista do IPEA, do BIRD e da STN.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação
Secretário de Estado: *Edward Amadeo*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Hubimaier Cantuária Santiago

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 115 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-Mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE/ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	COMPORTAMENTO DO PIB E ESTRUTURA ECONÔMICA	8
3	INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS	16
4	FINANÇAS PÚBLICAS	20
5	PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	25
6	RELATÓRIO DE PESQUISA EMPÍRICA	36
7	CONCLUSÃO	40
	ANEXO 1	43
	ANEXO 2	44
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

SINOPSE

Este estudo apresenta uma análise do desempenho global do estado do Ceará no período de 1990 a 1996. A preocupação central consiste em abordar os aspectos da situação econômica e social do estado e, ao mesmo tempo, buscar identificar as estratégias básicas adotadas pelo governo estadual, com vistas à recuperação do atraso e subdesenvolvimento. Estas, por sua vez, foram submetidas a um criterioso cotejamento com os dados disponíveis a fim de que se pudesse analisar sua eficiência.

O texto faz a apresentação dos resultados da pesquisa direta realizada em vinte e cinco empresas instaladas ou em implantação no Ceará, por meio da qual constatou-se a importância dos incentivos e do mercado regional como fatores determinantes na realização dos investimentos privados. Observou-se, de igual modo, o ambiente de confiança na atuação do governo estadual como um dos fatores determinantes aos empreendimentos que optaram por localizar-se no Ceará.

Destaca-se, com bastante nitidez, a atuação do governo estadual no sentido de promover um ajuste fiscal no início de 1987 — o que possibilitou o saneamento das contas públicas.

O trabalho constata também que, apesar do considerável avanço no campo econômico, existe um descompasso em relação às questões sociais no estado.

ABSTRACT

This study presents an analysis of the global performance of the state of Ceará in the period between 1990 and 1996. The main preoccupation consists on approaching aspects of the social and economic situation of the state, and at the same time, searching to identify the basic strategies adopted by the local government to recover the delay of the economic growth and underdevelopment. These strategies were submitted to an appreciation of the available data, making possible the analysis of its efficiency.

The document does the presentation of the research's results done in 25 companies installed or in period of installation in Ceará. The results indicate the importance of the investment incentives and the regional market as determinant factors in the decision making of private investments. The atmosphere of confidence in the actuation of the local government was also observed as a determinant factor to the companies that choose Ceará as a local for investment.

The document enhances the actuation of the local government in promoting a fiscal adjustment in the beginning of 1987, which made possible the equilibrium of Ceara's public accounts.

The paper also observes that despite of the development in the economic field, there are bad indicators related with the social aspects of this state.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 1987 inaugura uma nova fase na política e na administração do estado do Ceará, a qual, partindo da constatação de que grande parte da população cearense continuava marginalizada e alheia ao progresso, colocou como objetivo básico o rompimento do *círculo vicioso* da pobreza no estado.

Para a consecução desse objetivo, formularam-se as seguintes diretrizes básicas: *i*) a criação de mais oportunidades de trabalho; *ii*) a promoção de ações nas áreas de educação e saúde para a população; *iii*) a promoção de investimentos de porte com poder multiplicador; e *iv*) a firme atitude e ação em relação à austeridade nos gastos com o dinheiro público.

Êxitos parciais foram obtidos no período 1987-90, em particular na reestruturação da máquina administrativa, na moralização das ações do governo do estado, que se constituiriam na base para a continuidade da atuação do governo no período 1991-94.

Nesse último período, a ação do governo, entre outras áreas, fez-se proeminente na atração dos investimentos industriais para o estado, via mecanismo de incentivos fiscais, bem como na realização de investimentos em infra-estrutura, em grande parte alavancados por recursos obtidos por meio de empréstimos de órgãos internacionais.

No momento atual, essas ações não só são continuadas como intensificadas, conforme será mostrado a seguir. O importante a registrar nesse ponto é, em primeiro lugar, a clara definição de objetivos e a determinação de se adotarem as ações necessárias à sua consecução. Em segundo lugar, que a continuidade dessas ações e sua intensificação já mostram resultados positivos, tanto na área social quanto na econômica — principalmente nesta última. No capítulo 2 observamos o comportamento do PIB e a estrutura econômica do Ceará, bem como alguns fundos de incentivo à industrialização.

No capítulo 3, os indicadores demográficos e sociais mostram-nos as melhoras alcançadas naquele estado, refletidas nos índices básicos de educação, esperança de vida, taxa de mortalidade infantil e saneamento básico.

Nas finanças públicas, no capítulo 4, observamos sua evolução e dinâmica por meio do comportamento da receita e da despesa. Analisamos os níveis de comprometimento da receita corrente líquida com gastos de pessoal, bem como a estratégia fiscal do Ceará para a atração de investimentos.

No capítulo 5 vemos o nível de alavancagem real e potencial da infra-estrutura para o desenvolvimento da economia cearense.

O capítulo 6 traz os resultados de uma pesquisa realizada junto a empresas instaladas na região, ou em vias de conclusão de sua instalação, na qual são inquiridas em especial as motivações locacionais de seus respectivos projetos.

2 COMPORTAMENTO DO PIB E ESTRUTURA ECONÔMICA

2.1 Evolução e Estrutura do PIB

A ação do governo a partir de 1987 (Plano de Mudanças), a qual se desenvolve de modo sistemático e continuado, vem promovendo mudanças na economia e na sociedade cearense.

Após um período inicial, afetado em termos de atividade econômica pela prolongada seca de 1987, de ajustes, de reformas e, principalmente, de modernização da administração e implantação de uma nova estratégia política e administrativa, a economia cearense, como mostram os dados, começa a dar mostra de uma mudança significativa em seu ritmo de desenvolvimento e em sua estrutura.

Em termos gerais, pode-se afirmar que a economia cearense posiciona-se para um salto (*take-off*) no seu processo de crescimento, uma vez que condições estruturais e de infra-estrutura apontam nessa direção. Como o Plano de Desenvolvimento Sustentável situa como hipótese, e exercícios macroeconômicos indicam, a economia cearense posiciona-se favoravelmente para um ritmo de crescimento em seu PIB, em torno de 7% a.a., desde que seja possível mobilizar uma poupança global média de 22,5% a.a. Essa taxa, embora elevada em termos da média nacional observada nos anos 1990-95, em torno de 19,1% a.a., é perfeitamente factível em função do fluxo de investimento nas áreas de infra-estrutura, indústria e turismo. Mas essa hipótese de crescimento de 7% a.a., embora factível, está bem acima da experiência recente apresentada pela economia cearense.

Como mostra a tabela 1, a taxa de crescimento média anual (taxa geométrica de crescimento) da economia cearense em termos do PIB total foi de 2,70%, para o período 1985-95, e de 1,85% e 3,56%, para os subperíodos 1985-90 e 1990-95, respectivamente. O fraco desempenho da economia cearense no primeiro subperíodo deveu-se principalmente aos desempenhos do setor primário e do secundário.

TABELA 1
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB

		85-90	90-95	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 e outros (1996). Dados preliminares.

Deve-se observar também que, com exceção do período 1985-90, a taxa de crescimento do Ceará mostrou-se superior às observadas para o Brasil e o Nordeste. Além do mais, as taxas de crescimento para o estado, a região e o Brasil foram mais elevadas no segundo subperíodo, em decorrência da retomada do crescimento no país. Nesse subperíodo a taxa de crescimento observada para o setor industrial, no Ceará, embora ainda inferior à observada para o Brasil, é mais elevada que a do Nordeste.

Em termos relativos (ver tabela 2), o PIB cearense representava cerca de 1,65% do nacional e 12,48% do nordestino em 1990; em 1995, essas participações elevaram-se para 1,72% e 13,3%, respectivamente.

TABELA 2
Estado do Ceará
População, PIB e Renda *per Capita**

Indicadores	1990	Participação Relativa Ceará (%)	1995	Participação Relativa Ceará (%)
População residente				
Brasil	144 723 900	4,34	155 822 400	4,31
Nordeste	41 919 800	14,99	44 974 700	14,93
Ceará	6 285 600		6 714 200	
PIB real (R\$ 1000)				
Brasil	558 350 494	1,65	639 376 862	1,72
Nordeste	73 886 438	12,48	82 633 317	13,30
Ceará	9 223 774		10 988 222	
Renda <i>per capita</i>				
Brasil	3 858	38,04	4 103	39,88
Nordeste	1 763	83,26	1 837	89,07
Ceará	1 467		1 637	

Fontes: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE, 1996; Silva e outros (1996).

Nota: * A preços de 1995.

Comparando-se a população com o PIB, observa-se que a posição relativa da renda *per capita* do Ceará, em termos da brasileira, apresenta ligeira melhora e, em relação à do Nordeste, um ganho mais expressivo. 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, ou seja, um aumento acumulado de 11,6% contra o aumento de 6,3%, para o Brasil, e de 4,2%, para o Nordeste. Em síntese, observa-se, portanto, melhora gradual no desempenho absoluto e relativo da economia do Ceará.

A tabela 3 mostra a estrutura do PIB por setor no período 1985-95. Como pode ser observado, a participação do setor primário é, no geral, baixa e eleva-se ligeiramente no subperíodo 1990-95. Essa participação, por outro lado, é praticamente idêntica para Brasil, Nordeste e Ceará.

TABELA 3
Estado do Ceará
Estrutura do PIB por Setor

(Em porcentagem)

	1985			1990			1995		
	Brasil	Nordeste	Ceará	Brasil	Nordeste	Ceará	Brasil	Nordeste	Ceará
Agropecuária	11,12	14,57	11,94	10,63	14,09	11,20	11,43	15,54	12,27
Indústria	42,27	38,00	29,28	39,71	34,92	25,96	38,21	31,56	23,34
Serviços	46,61	47,43	58,79	49,65	50,99	62,84	50,37	52,90	64,39
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Silva e outros (1996).

No setor industrial, a tendência, ao contrário do observado para os setores primário e terciário, é de queda, mais acentuada para o Ceará: a participação do setor industrial é a menor em todo o período analisado.

Como se observou, foi no período 1990-95 que o Ceará apresentou as maiores taxas de crescimento do PIB total e do setorial. Mesmo assim, a taxa de crescimento do PIB industrial (1,38%) foi bem inferior às taxas observadas para os setores primário (5,47%) e terciário (4,01%), o que explica, portanto, a queda na participação do PIB industrial no período.

Ainda com relação ao PIB industrial e à sua taxa de crescimento médio anual de 1,38% no subperíodo 1990-95, deve-se observar que, embora baixa em relação aos outros dois setores, essa taxa representa um crescimento quando comparada à observada para o período 1985-90. Esse fato pode estar associado ao Programa de Promoção Industrial e Atração de Investimento do Estado, iniciado no período 1990-95: a taxa de crescimento do PIB industrial do Nordeste e o êxito do programa apontam nessa direção.

Vale destacar que a evolução do PIB, com base nos dados preliminares do Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE), revela um quadro diferente daquele apresentado, conforme os dados das tabelas 1 e 2 do anexo 1. Como pode ser observado, existem diferenças entre os resultados tanto em termos de taxas de crescimento quanto da estrutura do PIB por setor de atividade.

Em termos das taxas de crescimento, pode-se observar que pouco se alteram no período 1985-95, quando se considera o PIB total. O mesmo não ocorre no âmbito de setores, o que revela, portanto, alterações na distribuição setorial do PIB se são comparados os resultados obtidos a partir dos dados do IPEA e do IPLANCE.

Nesse particular, destacam-se os setores industrial e agropecuário. No primeiro caso, a taxa de crescimento altera-se de 0,40% para 3,65% e, no segundo, de 2,99% para 1,21%; portanto, alterações expressivas. Para o setor de serviços, a alteração é pequena.

As alterações observadas para os setores industrial e de serviços para o período 1985-95 também ocorrem nos subperíodos 1985-90 e 1990-95. Ressalte-se, por exemplo, o desempenho do setor industrial, o qual apresenta no subperíodo 1985-90 uma taxa de crescimento de 1,0% contra -0,57% (dados do IPEA). Para o subperíodo 1990-95, as taxas são, respectivamente, 6,38% contra 1,38%. Esses resultados, ao que tudo indica, parecem refletir melhor o desempenho recente do setor industrial do estado.

Em termos da estrutura do PIB, a maior alteração é observada para o setor agropecuário, o qual tem sua participação relativa bastante reduzida ao longo de todo o período, passando, por exemplo, de 11,94% (dados do IPEA) para 8,7% (dados do IPLANCE) em 1985. Já em 1995 essa participação era de 7,6%, segundo dados do IPLANCE, enquanto, pelos dados do IPEA, era de 12,2%.

Para o setor de serviços, os dados do IPLANCE apresentam, de forma consistente, resultados superiores aos calculados com base nos dados do IPEA. O setor industrial, contudo, apresenta uma participação relativa no PIB mais estável, em se tratando das duas formas de dados. Mesmo assim, vale observar que, em 1995, a participação do setor eleva-se de 23,34% para 25,6% (dados do IPLANCE).

2.2 Investimentos na Indústria

2.2.1 Incentivos à Industrialização

de geração de emprego e de interiorização do desenvolvimento industrial.

Como mostra a tabela 4, os resultados desse programa foram exitosos tanto em termos de volume de investimento quanto

de geração de emprego e de interiorização do desenvolvimento industrial.

TABELA 4
Estado do Ceará
Programa de Promoção
Industrial e Atração de Investimento — 1991-97*

Período	Total de Empresas						Empresas em Funcionamento					
	Quantidade		Nº de Empregos (1 000)			Investimento em R\$1 000 000	Quantidade		Nº de Empregos (1 000)			Investimento em R\$1 000 000
	RMF	Total	Diretos	Indiretos	Total		RMF	Total	Diretos	Indiretos	Total	
1991-94	151	204	44,50	178,0	224,5	2 643,7	50	66	11,1	44,2	55,3	613,61
1995-97	140	242	48,95	195,8	244,7	2 601,7	23	32	9,3	37,2	46,5	390,79
Total	291	446	93,45	373,8	469,2	5 245,4	73	98	20,4	81,4	101,8	1 004,4

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio (SIC)—CE.

Nota: * Dados atualizados para valores de julho de 1997.

Obs.: RMF = Região Metropolitana de Fortaleza.

Outro dado importante a ser ressaltado é que, em julho de 1997, o número de empresas instaladas e a se instalarem já supera o total alcançado ao longo do período 1991-94. Esse mesmo resultado ocorre em termos de geração de emprego e volume de investimento. Observa-se também redução do número de empresas localizadas na RMF¹ e, em contrapartida, aumento do número de empresas no interior do estado.

Esse fato é um provável indicador dos efeitos indutores do mecanismo de incentivos propiciados pelo Programa de Incentivos ao Financiamento de Empresas (PROVIN), em que, como veremos adiante, são concedidos incentivos adicionais expressivos para empresas que se localizam no interior do estado. A tendência de interiorização do processo de industrialização deve-se acentuar em futuro próximo. Apesar disso, observa-se que a RMF ainda concentra um número elevado de empresas incentivadas — cerca de 65,2% do total das empresas instaladas e a se instalarem.

Em julho de 1997, do total de empresas, 98 já estavam funcionando, sendo 73 na RMF. Esse conjunto de empresas representava o investimento total de R\$ 1 004,4 milhões e a geração de 20,4 mil empregos diretos, perfazendo, respectivamente, 19,1% do investimento total e 21,8% dos empregos diretos previstos.

2.2.2 Fundo FINOR A força de atração do PROVIN é reforçada pelo mecanismo de incentivos fiscais Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), uma vez que, cumulativamente aos incentivos do estado, as empresas podem usufruir daqueles benefícios.

¹ Por RMF considera-se o conjunto de municípios constituído por: Fortaleza, Caucaia, Eusébio, Aquiraz, Pacajús, Horizonte, Maracanaú, Pacatuba e Maranguape. Em 1995 esses municípios representavam 34,74% da população total do estado.

Como mostra a tabela 5, foi liberado para o Ceará, no período 1990-97, um total de US\$ 402,4 milhões, beneficiando 144 empresas.

TABELA 5
Estado do Ceará
Liberações no Período de 1/1/1990 a 26/8/1997

Ano	Qtd. Projetos (1)	Liberado Anualizado em R\$ (2)	Liberado Dolarizado (3)	(3) / (1) (US\$)
1990	92	55 065 369,65	47 683 728,17	518 301,39
1991	81	69 051 123,99	48 993 547,41	604 858,61
1992	74	70 112 116,74	48 125 111,97	650 339,35
1993	85	44 269 814,92	27 875 296,27	327 944,66
1994	89	56 903 829,35	46 436 908,69	521 763,02
1995	83	80 146 667,08	83 271 266,84	1 003 268,28
1996	57	63 705 023,00	63 249 041,63	1 109 632,31
1997	35	39 192 976,00	36 814 617,09	1 051 846,20
Totais	144	478 446 920,73	402 449 518,07	2 794 788,32

Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Sobre esse total liberado, algumas considerações são necessárias. Primeiro, o fluxo de liberações foi maior nos anos de 1995 e 1996. Excetuando-se esses dois anos e o ano de 1993, com o menor valor de liberações, os demais apresentam razoável constância nos montantes liberados. Segundo, o valor médio por empresa variou de um mínimo de US\$ 327,9 mil, para o ano 1993, e o máximo de US\$ 1 051,8 milhões, para o ano 1997. Em termos médios, o valor liberado foi de US\$ 2 794,8 milhões por empresa. Terceiro, os recursos liberados incluem projetos industriais e agropecuários, não sendo possível, em função das informações disponíveis, discriminar o destino dos recursos por tipo de projeto.

Uma observação adicional é que, embora não haja informações mais detalhadas sobre os recursos liberados e as empresas beneficiárias — o que impossibilita a realização de um cruzamento entre as empresas beneficiadas pelo FINOR e pelo PROVIN —, é possível inferir preliminarmente que, entre os 144 projetos beneficiados pelo FINOR, um número significativo de projetos também é beneficiário do PROVIN.

Aceita essa hipótese, deve-se concluir que parte significativa dos recursos liberados pelo FINOR não se soma aos recursos/investimentos carreados pelo PROVIN. Mesmo assim, em função seja da natureza dos projetos (*e. g.* projetos agropecuários), seja da distinção entre recursos liberados (caso FINOR) e recursos investidos ou a investir (caso PROVIN), pode-se inferir que parte dos investimentos totais associados às liberações do FINOR se constitui em investimentos/recursos adicionais em relação aos previstos no PROVIN. Fica evidente, portanto, que, no período 1990-97 é significativo o volume de investimento realizado ou em realização no

estado, o que demonstra, dessa forma, o êxito na formulação e execução da política de industrialização e os seus potenciais impactos na economia do Ceará.

2.2.3 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), instituído pela Constituição de 1988, artigo 159, inciso I, alínea C, tem como objetivo principal a destinação de recursos oriundos da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, via programas de financiamento aos setores produtivos.

A importância do FNE para o desenvolvimento da região pode ser avaliada pelo montante de recursos contratados, via projetos específicos no âmbito dos vários programas de aplicação do fundo, no período 1990-96. Como mostra a tabela 6, foram contratados para o Nordeste recursos no montante de US\$ 4,2 bilhões no referido período. Desse total, US\$ 2,9 bilhões referiam-se ao setor rural, US\$ 283 milhões, ao setor agroindustrial, e US\$ 1,2 bilhão, ao setor industrial.

TABELA 6
FNE: Projetos Contratados por Setores no Período 1990-96

Estado/Região	(Em US\$ mil)			
	Rural	Agroindustrial	Industrial	Total
Ceará	442 972,1	39 731,9	321 786,7	804 490,7
Nordeste	2 695 434,9	283 009,1	1 254 108,9	4 232 552,8

Fonte: Mesquita (1995); Banco do Nordeste do Brasil — "FNE — Relatório de Atividades e Resultados", vários números.

Para o Ceará foi contratado um total de US\$ 804,5 milhões, ou seja, 19,1% do total; para o setor rural, foram destinados cerca de US\$ 442,9 milhões, ou seja, mais de 50% dos recursos contratados pelo estado. Após o setor rural, seguem-se o setor industrial, com US\$ 321,7 milhões, e o setor agroindustrial, com US\$ 39,7 milhões.

Ainda em relação ao FNE, duas observações adicionais fazem-se necessárias. Primeira, que as contratações realizadas pelo setor industrial englobam as atividades referentes ao setor turismo.² Segunda, a contratação de recursos via projetos

² O apoio a essa atividade dá-se por intermédio do Programa de Apoio ao Turismo Regional (PROATUR). Os demais programas são: setor rural: PROPEC (apoio ao desenvolvimento da agropecuária regional); PROAGRI (apoio à modernização da agricultura não irrigada); PROIR (apoio à agricultura irrigada); e DITEC (apoio à difusão e inovação tecnológicas). No setor agroindustrial, o AGRIN apóia o desenvolvimento da agroindústria alimentar. No setor industrial, destacam-se os programas MINERAL (apoio a esse setor); PRODETEC (apoio ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive incubadoras, transferência de tecnologia e investimentos e P&D); Programa Industrial (apoio à produção de bens de capital); etc.

específicos é realizada por programas desenhados a fim de incentivar e dinamizar áreas específicas de atividades produtivas e obter-se maior sinergia de resultados.

2.2.4 BNDES Adicionalmente aos recursos do FNE, recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de empresas de qualquer porte e de diversos setores da economia foram também alocados ao Ceará.³

No período 1990-96, dos desembolsos totais do BNDES (ver tabela 7), US\$ 527,7 milhões foram destinados para o Ceará. Esse valor corresponde a 1,49% e a 9,57% dos desembolsos realizados para o Brasil e o Nordeste, respectivamente.

TABELA 7
Desembolsos do BNDES no Nordeste, Ceará e Brasil

(Em US\$1 mil)

	Anos						Total	Participação Relativa do Ceará	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995			1996
Ceará	26 820	12 425	42 720	47 950	76 740	150 756	170 341	527 752	-
Nordeste	725 568	775 111	534 306	409 083	677 599	1 077 601	1 314 398	5 513 666	9,57%
Brasil	3 248 021	3 077 377	3 178 460	3 224 049	5 511 141	7 678 158	9 606 423	35 523 629	1,49%

Fonte: BNDES. Relatório Anual de Atividades, diversos anos.

Embora os dados referentes ao FNE (ver tabela 6) não sejam estritamente comparáveis aos do BNDES, mesmo assim vale observar que os desembolsos do BNDES para o Ceará são inferiores aos recursos contratados junto ao FNE.⁴ No caso do Nordeste ocorre o contrário.

Outro aspecto importante refere-se ao fato de que tanto para o Ceará quanto para o Nordeste o fluxo dos valores desembolsados é crescente a partir de 1994. No caso do Ceará, na realidade, excetuando-se o ano de 1991, essa tendência verifica-se ao longo de todo o período, com destaque para os três últimos anos. Nesse subperíodo há aumento significativo dos desembolsos.

Esse último fato é um indicador da capacidade do estado de mobilizar recursos adicionais, seja em função da maior credibilidade do governo, seja do ritmo de investimentos em realização na sua economia.

³ O BNDES opera uma ampla variedade de instrumentos financeiros, desde o financiamento à comercialização de máquinas até a subscrição de valores mobiliários. Em seu relatório de 1994, o BNDES informou sobre as grandes áreas de financiamento em que atua: reestruturação da indústria; modernização e adequação da infra-estrutura econômica; modernização do setor agropecuário; e conservação do meio ambiente.

⁴ A não-comparabilidade decorre basicamente do fato de que os recursos do BNDES se referem a desembolsos efetivos, enquanto os do FNE, a recursos contratados.

Em síntese, consideradas todas as fontes de recursos mencionadas, seus respectivos montantes e sua composição setorial, fica claro, no período analisado (1990-95) e mesmo estendendo-se a análise até julho de 1997, que o estado tem revelado grande capacidade de mobilizar poupança externa. Como se mencionou inicialmente, essa poupança pode viabilizar taxa de crescimento do PIB estadual próximo dos 7% a.a., uma das hipóteses do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado.

3 INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS

3.1 Indicadores Demográficos A população do estado do Ceará (ver tabela 8), em 1991, totalizou 6 362 620 habitantes, equivalentes a cerca de 14,9% da população da região Nordeste. A população urbana correspondia a 65,4% do total, enquanto a população rural perfazia 34,6%. Em 1995, com uma população estimada de 6 734 026 habitantes, o Ceará aumentou sua participação na população nordestina para cerca de 15,1%. A taxa de urbanização de 64,8% sofreu uma pequena queda, mas superou a média da região, que se situou em 63,0%.

TABELA 8
Estado do Ceará
Indicadores Demográficos e Sociais

Especificação	1991		1995	
	Total	%	Total	%
População residente	6 362 620	100	6 734 026	100
Urbana	4 158 059	65,4	4 363 002	64,8
Rural	2 204 561	34,6	2 371 024	35,2
Taxa de fecundidade total (%)	-	3,92	-	3,68
Esperança de vida ao nascer (anos)	56,8		60,8	
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nascidos vivos)	75		50	

Fonte: IBGE — Censo Demográfico do Brasil — 1991; IBGE — Anuário Estatístico — 1996; SUDENE—DPO/IPL/EST.

A taxa de crescimento geométrico anual da população, que no período de 1980-91 foi de 1,7%, está estimada em 0,8% entre os anos de 1991 e 1995.

Os dados populacionais do estado do Ceará mostram, portanto, que, simultaneamente à queda do ritmo de crescimento demográfico, ocorre acelerado processo de urbanização, o qual supera a taxa média observada para o Nordeste.

3.1.2 Taxa de Fecundidade Constata-se queda na taxa de fecundidade do Ceará entre os anos de 1991 e 1995. Em 1991 essa

taxa era de 3,92%; em 1995, correspondia a 3,68%. Esse fenômeno constitui uma tendência que tem sido observada nos dados anteriores a 1991.

3.2 Indicadores Sociais

3.2.1 Educação

De modo geral, a educação no estado (ver tabela 9) não apresenta um quadro muito favorável, embora alguma melhora tenha ocorrido mais recentemente. A taxa de analfabetismo é bastante elevada, predominando sobretudo na população rural. Em 1990, 61,38% da população rural do estado do Ceará era constituída de analfabetos. No mesmo censo, a taxa de analfabetismo entre a população urbana representava 32,15%. Em 1995, constata-se uma redução da taxa de analfabetismo, passando o total de analfabetos na população do estado a representar 36%, enquanto em 1990 perfazia 44,06%. Observa-se, de igual modo, redução nas taxas de analfabetismo tanto na população urbana quanto na rural, as quais passam a 26,09% e 54,71%, respectivamente, em 1995.

TABELA 9
Estado do Ceará
Educação: Indicadores de Ensino

Especificação	1990					1995				
	Total	Urbano	%	Rural	%	Total	Urbano	%	Rural	%
Alfabetizados	3 178 925	2 284 388	71,86	894 537	28,14	3 78 443	2 856 150	75,51	926 293	24,49
Não alfabetizados	2 504 116	1 082 410	43,23	1 421 706	56,77	2 127 449	1 008 349	47,40	1 119 100	52,60
Taxa de analfabetismo (%)	44,06	32,15	-	61,38	-	36,00	26,09	-	54,71	-
Matrícula inicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ensino pré-escolar	377 837	191 216	50,61	186 621	49,39	388 069	225 058	57,99	163 011	42,01
Ensino 1 ^o grau	1 160 208	753 713	64,96	406 495	35,04	1 351 192	892 112	66,02	459 080	33,98
Ensino 2 ^o grau	100 413	95 232	94,84	5 181	5,16	155 796	143 349	92,01	12 447	7,99
Ensino superior	35 624	35 624	100,00	-	-	38 799	38 799	100,00	-	-
Sem declaração	213	213	100,00	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: FIBGE — PNAD, 1990 e 1995.

Segundo dados da PNAD, em 1990, das pessoas com mais de 10 anos, cerca de 41% tinham menos de um ano de estudo, 78% declararam possuir no máximo o primário, e apenas 2% tinham concluído o segundo grau. Na zona rural esse quadro agrava-se mais ainda, pois 57% da população com mais de 10 anos de idade tinha menos de um ano de estudo, enquanto que 93% não haviam completado o primário.

Em 1995, observa-se melhora nesse quadro, com redução para 31,9% do total de pessoas com mais de 10 anos que possuíam menos de um ano de estudo. Tanto na zona urbana quanto na rural verificou-se queda desse percentual: na zona urbana ocorreu uma redução para 21,8%, enquanto na zona rural a queda foi pouco significativa, situando-se em 51,8%, conforme os dados obtidos da PNAD.

Em face da importância da educação no processo de desenvolvimento econômico, há necessidade de grande e continuado esforço no sentido da alteração do quadro atual, de modo a não se criarem obstáculos ao processo de transformação econômica por que passa o estado nesses últimos anos.

3.2.2 Esperança de Vida Entre os anos de 1991 e 1995, estima-se que houve acréscimo de quatro anos na expectativa de vida ao nascer da população do Ceará: no início do período, era de 56,8 anos, e passou para 60,8 anos no final. Embora se tenha verificado esse crescimento, a esperança média de vida da população do estado situou-se abaixo da média do Nordeste, tanto em 1991 quanto em 1995.

3.2.3 Taxa de Mortalidade Infantil Apesar de ser ainda bastante elevada a taxa de mortalidade infantil no Ceará — estimada em cerca de 50 por mil nascidos vivos em 1995 —, constata-se um significativo avanço no sentido da sua redução, notadamente nos últimos anos, nos quais têm ocorrido grandes esforços do governo estadual, como é o caso das ações implementadas pelos agentes de saúde. Enquanto, em 1991, a taxa de mortalidade infantil no estado (75 por mil) era superior à do Nordeste, em 1995 esse indicador para o Ceará (50 por mil) já se encontrava abaixo da taxa da região, que correspondia a 63,1 por mil.

3.2.4 Saneamento Básico Os dados da tabela 10 mostram aumento na população beneficiada com abastecimento de água e ligação de esgoto no período de 1990 a 1995. Em 1990, cerca de 39,8% da população do estado beneficiava-se com abastecimento de água, e 6,2%, com ligação de esgoto. No ano de 1995, os percentuais sobem para 44,13% e 7,8%, respectivamente. Quanto ao lixo coletado, apenas 35,8% da população foi beneficiada com esse serviço em 1995, o que corresponde a um percentual inferior ao observado em 1990, que se situou em 36,28%.

TABELA 10
Estado do Ceará
Saneamento Básico

(Em 1 mil pessoas)

Especificação	1990		1995	
	Pop. Beneficiada	%	Pop. Beneficiada	%
Abastecimento de água		39,84	2 971,475	44,13
Ligação de esgoto	392,54	6,2	551,96	7,8
Coleta de lixo *				
Coletado	504,96	36,28	535,38	35,80
Outros	886,79	63,72	960,25	64,20

Fonte: IPLANCE, Anuário Estatístico do Ceará, 1993 e 1995/96; FIBGE — PNAD, 1990 e 1995.

Nota: * Por domicílios particulares permanentes.

Um grande esforço está sendo desenvolvido pelo governo estadual para ampliar consideravelmente o atendimento com água tratada e esgotamento sanitário à população de Fortaleza e demais municípios, conforme se pode constatar pelo volume de investimentos em saneamento básico realizado pelo projeto SANEAR (Programa de Infra-Estrutura de Fortaleza).

3.2.5. Trabalho e Rendimento Os dados disponíveis (ver tabela 11) mostram que, entre os anos de 1990 e 1995, houve redução no percentual de pessoas ocupadas no setor formal de 41,97% para 40,28%; ao mesmo tempo, verificou-se aumento no percentual de pessoas ocupadas no setor informal, de 58,53% para 61,32%. O desemprego aberto, por outro lado, teve um pequeno crescimento de 9,08%, em 1990, para 9,96%.

TABELA 11
Estado do Ceará
Situação do Trabalho

(Em porcentagem)

Especificação	1990	1995
População em idade ativa	77,52	80,22
População economicamente ativa	47,17	45,03
População ocupada	41,97	40,28
População ocupada informal	58,53	61,32
Desemprego aberto	9,08	9,96

Fonte: FIBGE — PNAD, 1990 e 1995.

A força de trabalho (PEA) representava, em 1990, 47,17% da população total; em 1995, era de cerca de 45,03%. Esse decréscimo contrasta com o crescimento da população em idade ativa, de 77,52% da população, em 1990, para 80,22% em 1995.

Em relação ao rendimento mensal (ver tabela 12), observa-se importante melhora no quadro geral de sua distribuição no período de 1990 a 1995. Os dados mostram queda no número de pessoas que recebiam rendimento abaixo de um salário-mínimo e, ao mesmo tempo, crescimento do número de pessoas com rendimento compreendido pelas classes acima de um salário-mínimo. Ao lado disso, constata-se que o número de pessoas classificadas como sem rendimento ou sem declaração tem pequeno aumento no período, embora, em termos relativos, a sua participação tenha-se mantido praticamente constante em 1990 e 1995.

Há de se observar ainda que essa melhora no quadro da distribuição dos rendimentos mensais ocorreu simultaneamente com o crescimento da população do estado verificado no período.

TABELA 12
Estado do Ceará
Rendimento Mensal das Pessoas
de 10 Anos ou mais por Situação da Domicílio

	População 1990	%	População 1995	%
Abaixo de 1 salário-mínimo	1 501 042	31,20	1 367 486	27,16
Com mais de 1 salário-mínimo a 3 s.-m.	776 458	16,14	975 613	19,38
Com mais de 3 salários-mínimos	382 265	7,95	461 768	9,17
Sem rendimento/sem declaração	2 150 692	44,71	2 230 009	44,29

Fonte: FIBGE — PNAD, 1990 e 1995.

Os dados apresentados sobre rendimentos refletem a fragilidade econômica do estado, repercutindo sobre as condições de trabalho, a renda e o seu grau de concentração.

4 FINANÇAS PÚBLICAS

O exame acurado das contas públicas do estado do Ceará conduz à constatação de que, no período compreendido entre 1991 e 1996, verificou-se adequado controle de sua gestão, caracterizando-se, assim, uma situação pouco comum em relação à maioria dos estados brasileiros.

Deve-se salientar que essa situação tem sua origem na política de governo que remonta ao período 1987-91, quando foi concebida uma estratégia global de desenvolvimento para o estado que evidenciava a necessidade de um ajuste fiscal consistente com os objetivos de longo prazo então delineados. Assim, o Ceará iniciou o seu ajuste fiscal bem antes que as condições objetivas de aprofundamento da crise fiscal brasileira impusessem graus de dificuldades crescentes no desempenho das atividades inerentes ao setor público. Houve, portanto, providencial antecipação das medidas posteriormente impostas à maioria dos estados decorrentes da di-

ficuldade financeira que consumia a quase totalidade dos recursos públicos no pagamento de despesas correntes, notadamente de salários e de amortização da dívida fundada, e reduzia drasticamente a capacidade de investimento. Constata-se, hoje, que poucos são os estados que conseguiram superar seus grandes desequilíbrios acumulados ao longo de décadas e para cujo financiamento contavam sempre com a assistência do governo federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos recursos da União foram redistribuídos aos estados, os quais, na quase totalidade, os destinaram à ampliação de suas despesas correntes. Com as dificuldades crescentes criadas com o desequilíbrio das contas públicas da União, esgotou-se sua capacidade de assistência financeira às unidades federativas. Como decorrência inicialmente desse fato e, posteriormente, da imposição ditada pelo Plano Real do controle do déficit público, os estados que não se adequaram tempestivamente às mudanças exigidas pela nova realidade econômico-financeira perderam sua capacidade de investimento, comprometendo, dessa forma, um instrumento valioso de promoção do desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, o Ceará constituiu exceção.

O ajuste das contas públicas do Ceará iniciado em 1987, por meio de amplo e significativo conjunto de medidas que abrangeram a reestruturação administrativa e a implementação de rígidos controles financeiros, vem sendo aperfeiçoado e seus objetivos, mantidos de forma consistente ao longo dos últimos anos.

Para melhor compreensão da situação atual das finanças do estado do Ceará, é importante destacar o conjunto de medidas adotadas inicialmente como integrantes do ajuste das contas públicas. Segundo o roteiro sugerido por Lima (1997), as ações compreenderam:

- 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 com a introdução de procedimentos informatizados e maior rigor na fiscalização;
- introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), que permitiu controle de todas as etapas da produção do gasto público;
- renegociação da dívida fundada, ampliando-se 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 com pessoal pela demissão de funcionários que acumulavam cargos irregulares e drástico controle dos salários. De 1987 a 1991 verificou-se uma redução de 11,37% do número de funcionários públicos estaduais. Em 1987 registrava-se um total de 120 529 funcionários, e, já em 1991, ocorria redução para 106 828 funcionários. De outra parte, as folhas de pagamen-

tos dos funcionários de nível superior e nível médio sofreram queda de 11,94% e 53,16%, respectivamente, no mesmo período, em termos reais.

Um aspecto importante que deve ser destacado como consequência do ajuste diz respeito à reversão de um grande déficit orçamentário, verificado na apuração do Balanço Geral de 1986, para a ocorrência de um superávit em 1990.

4.1 Receitas Os dados disponíveis (ver tabela 13) mostram que os dois componentes mais importantes das receitas do estado do Ceará são constituídos pelas receitas tributárias, que se mantiveram acima de 50% do total das receitas a partir de 1994, e pelas transferências correntes, cujo percentual oscilou em torno de 32,7% no período compreendido entre 1991 e 1996. Com a metade das receitas do estado constituída por receitas tributárias, aliada à leve tendência de seu crescimento em termos reais no período analisado, comprova-se a eficiência das medidas implementadas no aparelho arrecadador estadual.

TABELA 13
Estado do Ceará
Composição da Receita Orçamentária

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A. Receitas correntes	94,3	94,7	87,5	92,4	91,7	93,5
Receita tributária	45,8	46,2	36,9	50,0	51,0	52,6
Transferências correntes	32,7	33,4	30,9	30,2	34,6	34,3
Outras	15,8	15,1	19,7	12,2	6,1	6,6
B. Receitas de capital	5,7	5,3	12,5	7,6	8,3	5,7
Total (A + B)	100	100	100	100	100	100

Fonte: SEFAZ — CE, Balanço Geral do Estado; Holanda e Soares, "Análise Institucional dos Estados do Nordeste: Ceará, Piauí e Maranhão" (em andamento).

4.2 Despesas A categoria das despesas correntes significou, no período de 1991 a 1996, uma participação no total da despesa nunca inferior a 70%, tendo alcançado os 83,3%, em 1996, conforme pode ser observado na tabela 14. Dessas despesas, os gastos com pessoal representaram a parcela mais significativa. Em 1995, 31,2% das despesas totais do Ceará destinavam-se aos gastos com pessoal, tendo ocorrido uma queda para 29,6% em 1996. Não obstante essa participação significativa no total das despesas, constata-se estabilidade dos percentuais de gastos com pessoal, numa demonstração do efetivo controle desse componente das despesas.

TABELA 14
Estado do Ceará
Composição da Despesa Orçamentária

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A. Despesas correntes	70,6	70,9	70,4	74,2	79,1	83,3
Pessoal*	25,1	25,7	24,2	27,0	31,2	29,6
B. Despesas de capital	29,4	29,1	29,6	25,8	20,9	16,7
Investimento	14,8	11,4	14,7	9,5	9,3	5,0
Amortização da dívida interna	1,3	2,1	1,5	4,2	2,2	4,2
Amortização da dívida externa	-	-	-	-	2,7	0,2
Despesas orçamentárias (A+B)	100	100	100	100	100	100

Fonte: SEFAZ — CE, Balanço Geral do Estado; Holanda e Soares (*op. cit.*).

Nota: * Refere-se às despesas totais com pessoal da administração direta apuradas nos balanços gerais.

Um importante indicador em relação à conta de pessoal refere-se à sua comparação com o valor da receita corrente líquida, entendida como o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos municípios na arrecadação dos tributos de competência dos estados.

A relevância desse indicador deve-se ao que disciplina o artigo 169 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, que estabelece os limites máximos que os estados devem observar em relação às despesas com o funcionalismo público.

Na tabela 15, apresentam-se os dados que permitem determinar a relação entre o total das despesas com o pessoal da administração direta do estado do Ceará e as receitas correntes líquidas entre os anos de 1991 e 1996. Trata-se, portanto, de um indicador preliminar do critério estabelecido pela norma constitucional, uma vez que não estão computadas as despesas com o pessoal da administração indireta.

TABELA 15
Estado do Ceará
Despesa com Pessoal e Receita Tributária¹

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A. Despesa com pessoal ²	419 917,08	408 782,99	464 262,54	443 226,31	634 378,56	656 487,97
B. Rec. corrente líquida	1 480 334,41	1 330 649,87	1 519 468,39	1 332 652,41	1 537 563,26	1 742 714,77
C. Relação entre A e B (100%)	28,36	30,72	30,55	33,26	41,26	37,67

Fonte: SEFAZ — CE, Balanço Geral do Estado; Holanda e Soares (*op. cit.*).

Notas: ¹ Preços constantes em R\$ 1 000 de agosto de 1995.

² Administração direta do Poder Executivo (pessoal ativo).

No período analisado, o mencionado indicador manteve um comportamento relativamente estável entre os anos de 1991 e 1994, mas, a partir de 1995, apresentou deslocamento do patamar das despesas com pessoal para um nível mais elevado.

Outro importante aspecto refere-se à capacidade do estado em realizar investimentos, medida pelas despesas de capital após deduzidas as amortizações referentes às dívidas interna e externa. Obtêm-se, dessa forma, os investimentos totais realizados pelo estado. No período compreendido entre 1991 e 1996, o percentual médio do investimento total em relação às despesas orçamentárias situou-se em torno de 22,2%, embora se tenha observado queda em termos reais de 28,2% para 12,3% no período em análise.

As despesas com amortização da dívida fundada interna e externa representaram, em 1995, o percentual de 4,9% do total das despesas e, em 1996, de 4,3%, constituindo-se em um aspecto positivo para o controle das contas do estado — uma vez que as negociações efetivadas no auge do processo de ajuste resultaram no alongamento do seu perfil, permitindo uma gestão compatível com a realidade financeira estadual. Esse aspecto possibilitou, no período, baixo comprometimento da receita com a amortização da dívida fundada, resultando, assim, em maior disponibilidade de recursos para investimento direto e para a composição de contrapartida do estado naqueles projetos e programas definidos como prioritários.

4.3 Resultado da Execução Orçamentária

Como consequência do rígido controle das contas públicas, observa-se, em todos os anos compreendidos entre 1991 e 1996, a ocorrência de margem de autofinanciamento com valores significativos, correspondentes à importância total acumulada no período de R\$ 2 282,7 milhões.

Nos últimos dois anos do período (1995 e 1996), verificou-se a ocorrência de déficit orçamentário (ver tabela 16), cujos valores corresponderam a R\$ 54 941,23 mil e R\$ 51 468,20 mil, respectivamente. Conforme se pode observar na tabela 16, esses déficits resultaram do crescimento dos recursos de terceiros nesses dois últimos anos do período, em relação aos anos anteriores.

De modo geral, contudo, pode-se observar na tabela 16 que os instrumentos de controle da execução orçamentária foram eficazes, colaborando, assim, para uma avaliação seguramente positiva do desempenho das finanças públicas do estado do Ceará no período analisado.

Deve-se ressaltar, ainda, que a ocorrência de margens de autofinanciamento em todos os anos do período, num total de R\$ 2 282,7 milhões, evidenciou a capacidade do governo estadual de disponibilidade financeira para investimento em obras de infra-estrutura e sociais básicas indispensáveis ao progresso econômico-social da população cearense. De outra parte, evidenciou também a capacidade de ala-

vancagem de recursos externos por meio de contrapartidas em projetos e programas do governo federal ou na contratação de empréstimos externos.

TABELA 16
Estado do Ceará
Resultado da Execução Orçamentária

(Em R\$ 1 000,00 de agosto de 1995)

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. Receitas correntes menos despesas correntes	518 412,87	388 997,54	361 112,49	330 635,57	205 579,73	193 560,67
2. Receitas de capital menos operações de crédito	2 518,98	13 999,66	161 809,36	34 598,86	50 780,75	20 737,76
3. Margens de autofinanciamento (1+2)	520 931,85	402 997,19	552 921,87	365 234,42	256 361,52	214 298,42
4. Investimentos totais	471 862,84	428 924,58	541 534,58	354 067,29	324 848,53	273 143,40
5. Amortizações	21 442,55	33 824,10	28 429,98	68 427,23	99 908,77	96 338,36
6. Recursos de terceiros {6 = [(4+5) - 3]}	-27 626,45	59 769,48	47 042,70	57 260,09	168 394,73	155 183,34
7. Necessidade de financiamentos [7 = (6 - 5)]	-49 069,00	25 945,39	18 612,70	-11 167,13	68 485,96	58 844,98
8. Operações de crédito	99 685,90	70 420,06	82 590,05	92 219,91	113 453,50	103 714,14
9. Superávit/ déficit orçamentário [9 = (8 - 6)]	127 292,35	10 650,57	35 547,35	34 959,82	-54 941,23	-51 469,20

Fonte: SEFAZ — CE, Balanço Geral do Estado; Holanda e Soares (*op. cit.*).

5 PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

5.1 Programas e Projetos Estruturantes

A par do êxito alcançado no período 198-94, é fato que ainda persistem bolsões de pobreza, desequilíbrios espaciais acentuados na economia e sociedade cearenses, o que exige novos esforços e novos investimentos para se ultrapassarem os limites do atraso e subdesenvolvimento.

A consciência desse fato e da necessidade de não só manter, mas também de ampliar, os ganhos obtidos levou o novo governo a conceber e implementar um plano de ação para o período 1995-98, em que as raízes para o desenvolvimento sustentável do estado fossem lançadas. Nessa nova concepção de desenvolvimento estabeleceu-se como objetivo básico transformar o Ceará em um estado desenvolvido "no prazo de uma geração, de forma consistente com a melhora a curto prazo da qualidade de vida de todos os cearenses" (Plano de Desenvolvimento Sustentável — 1995 — 1998, p. 39, elaborado pela SEPLAN/CE).

Para a consecução desse objetivo colocou-se como fundamental a tarefa de dar continuidade ao processo de desenvolvimento em vigor, aumentando a sua abrangência em termos de atividades econômicas, sociais, científicas, culturais, ambientais e espaciais, de forma planejada, sistemática e consistente.

Para se alcançar esse objetivo, em primeiro lugar cinco vetores de ação foram definidos: Proteção ao Meio Ambiente; Reordenamento do Espaço; Capacitação

da População; Geração de Emprego e Desenvolvimento Sustentável da Economia; Desenvolvimento da Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação. Em segundo lugar, e como decorrência da definição desses vetores, delinearam-se os programas estruturantes a eles associados. Esses programas foram concebidos numa visão de sinergia dos esforços empreendidos, maximização de resultados como meio de melhor induzir e envolver a participação da população e dos agentes econômicos — uma vez que, como especifica o plano de desenvolvimento, cabe ao Estado o papel de indutor do processo, necessitando, portanto, da participação de toda a sociedade cearense.

A operacionalização desses programas, além de questões institucionais e de coordenação entre secretarias e órgãos do governo, se apoiou, e se apóia, na obtenção de recursos financeiros necessários à sua realização. Nesse sentido, projetos de captação de recursos nacionais e internacionais foram desenvolvidos e negociados. Para o êxito dessa negociação, a situação financeira do estado deveria ser obviamente condizente com as exigências de aporte das contrapartidas necessárias.

Em função da administração financeira do estado desde 1987, como já se discutiu, o estado pôde negociar importantes recursos financeiros de órgãos internacionais como BID, BIRD, OECF, KFW, bem como da União.

A tabela 17 mostra os programas estruturantes e os recursos financeiros a eles associados. Como pode ser observado, o volume total de investimentos previstos para esses programas para o período 1990-98 é expressivo, cerca de US\$ 3,1 bilhões (três bilhões e cem milhões de dólares), dos quais US\$ 886,8 milhões correspondem a contrapartidas do estado e US\$ 1,2 bilhão, a recursos de organismos internacionais, sendo o restante correspondente a recursos da União e órgãos de financiamento nacionais, como CEF, BNDES, BNB.

Geração de Emprego e Desenvolvimento da Economia sobressai-se entre os programas, com um total de recursos de US\$ 1,3 bilhão, seguindo-se os investimentos de Capacitação da População, com cerca de US\$ 878 milhões, e de Proteção ao Meio Ambiente, com US\$ 584 milhões. Nesse último programa devem-se destacar dois grandes projetos: a construção do Açude Castanhão e o Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos — projetos básicos e fundamentais para o desenvolvimento do estado, em face do recorrente problema da seca que assola a região Nordeste e, em particular, o Semi-Árido, no qual o Ceará está inserido.

TABELA 17
Estado do Ceará
Principais Projetos de
Desenvolvimento — Investimentos Plurianuais 1990-98

(Em US\$ milhões)

Programas / Projetos Estruturantes	Total	Contrapartida Estadual	Recursos Externos
I - Proteção ao Meio Ambiente	584,5	258,6	186,1
II - Reordenamento do Espaço	240,0	100,0	140,0
III - Capacitação da População	878,1	223,8	387,0
IV - Geração de Emprego e Desenvolvimento da Economia	1 358,1	288,4	501,2
V - Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação	47,3	5,1	-
VI - Gestão pública	25,5	10,9	15,6
Total	3 133,5	886,8	1 230,0

Fonte: Gabinete do governador — CE.

Já no programa Capacitação da População destacam-se os projetos de Qualificação Profissional e o Programa de Infra-Estrutura Básica de Fortaleza, SANEAR (rede de esgoto), e o projeto de combate à pobreza rural (Projeto São José).

Na área Geração de Emprego e Desenvolvimento da Economia, destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a implantação do Complexo Industrial Portuário do Pecém; o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR); o Programa de Trens para a Região Metropolitana de Fortaleza e o Projeto de Energia Eólica.

Assim, como pode ser observado, não só o volume de recursos totais é expressivo, como também é de se ressaltar o grande esforço financeiro do estado (contrapartida estadual) na alocação daqueles recursos para programas e projetos fundamentais para o desenvolvimento do Ceará.

5.2 Programa de Promoção e Atração de Investimentos

O êxito do Programa de Atração de Investimentos, implementado pelo estado do Ceará, deve-se basicamente a dois fatores. O primeiro relaciona-se às perspectivas de crescimento e continuidade administrativa do estado, bem como às condições de credibilidade do governo e à eficiente gerência das finanças públicas.

O segundo diz respeito ao Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), o qual objetiva promover a industrialização do estado, assegurando às empresas e cooperativas, ambas industriais, incentivos a implantação, funcionamento, realocização, ampliação, recuperação ou modernização, "sob a forma de subscrição de ações, participações societárias, empréstimos, prestação de garantias, subsídios

principal e encargos financeiros e de tarifas de água e esgoto" (artigo 2º da Lei nº 12 031, de 1/10/96. Essa lei altera dispositivos legais anteriores sobre o FDI⁵).

No FDI destaca-se o Programa de Incentivo ao Funcionamento de Empresas (PROVIN), por meio do qual os investidores farão jus a um financiamento (empréstimo), após a quitação mensal do imposto (ICMS) devido, de 45% do valor pago, no caso de plantas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza, e de 75%, para plantas localizadas fora da RMF.

À época da quitação do empréstimo, as empresas terão um rebate sobre o valor a pagar, variando esse valor em função da localização da planta: de 40% para plantas localizadas na RMF, e de 75%, para as localizadas fora daquela região.

Constata-se, pois, que, na efetiva liquidação do empréstimo, as empresas na realidade obtêm um subsídio fiscal (uma renúncia fiscal do estado) de 18% e 56,2% do empréstimo devido, para plantas localizadas na RMF ou fora dela, respectivamente. Ressalta-se, no entanto, que esse subsídio ocorre após a fase de financiamento da planta e em função da efetiva geração de receitas operacionais. Isso porque a renúncia fiscal é concedida como uma proporção do ICMS pago.

Além do diferencial do incentivo em função da localização das plantas, o programa concede ainda prazos diferenciados para os empréstimos, mantendo, no entanto, o mesmo prazo de carência de 36 meses, independentemente da localização e do prazo do financiamento.

O prazo do empréstimo tem duração de no mínimo seis anos, para plantas localizadas na RMF, e no máximo de quinze anos, para plantas localizadas a mais de 500 quilômetros de Fortaleza. Numa faixa intermediária, os prazos estendem-se para dez e treze anos, em função também da distância em relação a Fortaleza. No primeiro caso, enquadram-se plantas localizadas até 300 quilômetros de distância; no segundo, aquelas localizadas entre 300 e 500 quilômetros.

Adicionalmente aos incentivos mencionados, a Lei nº 12 031, de 1/10/96, e o Decreto nº 24 249, de 25/10/96, que a regulamenta, concedem incentivos às empresas que importam máquinas e equipamentos para suas unidades localizadas no estado, cumulativamente ou não a outros incentivos recebidos.

Esses incentivos consistem na desoneração do pagamento do ICMS devido à época do desembarque e desembaraço da mercadoria, estipulando-se seu pagamento para uma data futura, a qual corresponderá à venda das máquinas e equipamentos objetos da desoneração.

Do exposto, fica claro que o estado concebeu um sistema poderoso de atração de investimentos industriais, e procurou, ao mesmo tempo, diversificar a estrutura econômica e induzir a interiorização do desenvolvimento industrial.

⁵ O FDI foi inicialmente criado pela Lei nº 10 367, de 1º/12/79.

Outro fator relevante diz respeito à natureza dos incentivos concedidos, que constituem, na realidade, um financiamento a longo prazo do capital de giro das empresas, cuja fonte de recursos está nos recolhimentos do ICMS devido ao fisco estadual. Ou seja, a concessão efetiva do empréstimo é parcelada segundo um fluxo regular de recolhimento do imposto devido e se dá em função do desempenho operacional das empresas, ou seja, após sua entrada em operação.

Embora exista de fato renúncia fiscal por parte do estado, esta dá-se em função do êxito do empreendimento, da sua concreta realização e, principalmente, sobre o montante do imposto gerado. Ou seja, sobre uma receita adicional obtida em decorrência dos investimentos realizados no estado.

Há, portanto, estímulo ao investimento e à produção, sem no entanto comprometer as receitas correntes relativas ao ICMS e sem retirar dos investidores os riscos inerentes à atividade empresarial, que ficam com o empresário, e não com o estado. Outro aspecto importante a ser observado é que, pela mecânica do programa de incentivos, cria-se de fato um incentivo ao pagamento do imposto devido, desestimulando, desse modo, a sonegação fiscal.

Obviamente um poderoso sistema de incentivos como o propiciado pelo PROVIN, associado à credibilidade do governo em honrar os compromissos assumidos, resultou em um fluxo significativo de empresas e investimentos para o Ceará no período 1987-97.

Como foi observado (ver seção 2.2.1), esse incentivo diferenciado tem induzido as empresas a se situarem fora da RMF, sendo esse resultado, como mostram os dados da tabela 5, maior no período 1995-97.

5.3 Desenvolvimento da Infra-Estrutura Física

Como resultado do esforço de mobilização de recursos, encontra-se em fase de execução no Ceará, por meio de parceria celebrada entre o governo do estado e diversos órgãos federais e internacionais, um conjunto de grandes projetos que no futuro propiciarão significativo impacto na transformação do perfil da economia cearense.

A execução dos programas estruturantes é de fundamental importância para o estado. Como já se disse, o programa de investimento instituído e em execução é amplo e envolve atividades básicas, pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável do estado.

Entre os programas e projetos estruturantes, alguns destacam-se pela sua importância em termos de infra-estrutura básica, como sistema de transporte, energia e saneamento básico.

5.3.1 Complexo Industrial e Portuário do Pecém

Consiste na construção de um novo porto no município de São Gonçalo do Amarante, no distrito do Pecém, distante cerca de 50 km de

Fortaleza — local que se revelou o mais adequado para a construção de um porto em águas profundas no litoral do estado. O Porto do Pecém (obras em andamento) é do tipo *off-shore* (afastado da praia) e compreende:

- uma ponte de acesso com extensão de 2 120 m;
- dois píeres de atracação de 45 x 350 m;
- um quebra-mar de proteção, com 1 700 m e calado de 15 a 16,5 m;
- capacidade inicial de movimentação de 3,1 milhões de t/ano; e
- uma área para o retroporto de 50 ha.

Esse novo porto permitirá a atracação de navios de tipos *Panamax* e *Cape Size* e foi concebido como um porto-indústria, uma vez que grandes projetos, inclusive uma siderúrgica (em fase de construção) com capacidade de produção de 1 milhão de t/ano e uma refinaria (a ser definida), estão previstos para implantação na área.

Esses projetos industriais e, em particular, a siderúrgica terão impactos dinamizadores na industrialização cearense, favorecendo a consolidação, via atração de novas indústrias, do Pólo Metal Mecânico do estado.

O Porto do Pecém foi concebido modularmente; a primeira etapa, já em execução, prevê a construção de um píer de 400 m de comprimento e 45 m de largura em águas de profundidade superior a 15 m.

Sua localização geográfica é privilegiada, não só em relação à RMF, onde concentra-se o pólo industrial do estado, como também em relação à região norte, onde se localiza a cidade de Sobral — importante centro econômico e populacional do Ceará, localizada a cerca de 220 km de Fortaleza e 160 km do porto —, abrindo perspectivas e oportunidades para o desenvolvimento daquela região.

Outra característica locacional do porto é sua posição em relação aos grandes blocos econômicos — Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA) e Mercado Comum Europeu —, que poderá transformá-lo em ponto de coleta, transformação e distribuição de produtos para aqueles mercados.

A construção desse porto, ademais, é vital para o desenvolvimento do estado. O atual Porto do Mucuripe, situado em Fortaleza, em área urbana congestionada, representa um ponto de estrangulamento para a economia do Ceará.

O Porto do Mucuripe não está situado em águas profundas, possui cotas de até 10 m, para embarques e desembarques de cargas seca, e de até 11 m, para petrolei-

ros. Sua extensão atual é de 1 054 m por 20 m de largura. Seus berços de atracação são em número de quatro, para cargas secas, e de dois para petroleiros.⁶

5.3.2 Nova Área Terminal do Aeroporto Pinto Martins

O turismo é considerado uma atividade econômica de enorme potencial para a economia estadual. Como se ressalta, o PRODETURIS é um dos programas estruturantes. Combinado e integrado ao PRODETURIS, opera o PRODETUR—NE, com recursos do FNE e operacionalizado pelo BNB. Um dos seus projetos importantes é a construção do novo aeroporto. Esse empreendimento imprimirá novo dinamismo à atividade turística, gerará novos empregos e atrairá novos investimentos.

O aeroporto atual — Pinto Martins —, com uma área construída de 8 700 m², uma pista de pouso e decolagem de 2 545 m de extensão por 45 m de largura e com capacidade já saturada de 900 000 passageiros/ano, representa um gargalo ao desenvolvimento do turismo nacional e internacional no estado. O novo aeroporto, em contraste, com concepção moderna, localizado paralelamente ao atual, permitirá a duplicação da capacidade operacional, e compreenderá sinteticamente os seguintes dados:

- 27 000 m² de área construída;
- capacidade de movimentação de 2 500 000 passageiros por ano;
- pátio de aeronave com sete pontos de embarque (*finger*) e 120 000 m²;
- estacionamento para 1 000 veículos;
- 31 balcões de *check-in* e 8 portões de embarque; e
- central de controle dos sistemas de serviços básicos.

5.4 Recursos Hídricos

Outra área importante é a de recursos hídricos, em função das condições climáticas adversas e do problema recorrente das secas. É também importante por causa da necessidade de se perenizarem rios e bacias e de aumentar a capacidade de armazenamento de água.⁷

Esse conjunto de ações permitirá disponibilidade de água para uso doméstico, industrial, como também para o desenvolvimento da agricultura irrigada e, em particular, da fruticultura. Esta é uma meta do governo em face da existência de condições favoráveis de localização em relação aos grandes mercados consumidores da Europa e América do Norte, como também de solo e de luz solar (luminosidade).

⁶ O Porto do Mucuripe continuará operando, e está prevista sua expansão para 1 500 m de cais acostável em até seis berços de atracação. Ressalta-se que seu cais pesqueiro, já privatizado, possui 5 m de calado, 220 m de comprimento e 230 m² de retroporto.

⁷ A capacidade atual dos açudes no estado é de 7 218 343 m³.

Nesse segmento de recursos hídricos destacam-se as seguintes ações:

5.4.1 Açude Castanhão O Açude Castanhão — em construção — situa-se no município de Alto Santo, a cerca de 253 km de Fortaleza. Constará de uma barragem de terra com 60 metros de altura e um lago artificial que cobrirá uma área de 32,5 mil ha, com capacidade máxima de acumulação de até 6,5 bilhões de m³. A construção do Castanhão representará um acréscimo de 47,1% na capacidade de armazenamento atual de água do estado.

Outro aspecto importante relativo ao Castanhão é a regularização da Bacia Hidrográfica do Baixo Jaguaribe e, em decorrência, a disponibilidade de água para o consumo humano e atividades agrícolas, bem como o término das calamidades públicas provocadas pelas enchentes periódicas do Rio Jaguaribe, que muito têm prejudicado a população e a economia das áreas afetadas.

A integração de todas as obras relacionadas com o programa de recursos hídricos constitui uma ação estratégica e fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do Ceará. Dessa forma, grande esforço está sendo realizado para racionalizar a utilização do estoque hídrico, com seu gerenciamento mais eficaz e maior integração das bacias hidrográficas do estado.

É importante ressaltar o grande impacto sobre a melhoria da qualidade de vida da população do estado do Ceará que esses projetos acarretarão, sobretudo no saneamento básico, por meio de água tratada, e na agricultura, pela irrigação.

5.4.2 Projeto de Desenvolvimento e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB) O objetivo básico é a melhoria do fornecimento de água tratada para o abastecimento das populações do interior do estado. As metas desse projeto são:

- construção de 23 açudes de porte médio e 456 km de adutoras para interligação das bacias hidrográficas; e
- implantação de obras de infra-estrutura urbana destinadas à melhoria do abastecimento de água às populações do interior do estado.

5.5 Área de Energia A oferta de energia é um ponto crítico que tende a se agravar pelo aumento expressivo da demanda em função da instalação de novas indústrias e do desenvolvimento do estado. Nesse setor destacam-se os programas e projetos a seguir apresentados.

5.5.1 Linha de Transmissão Banabuiú — Fortaleza A linha de transmissão Banabuiú—Fortaleza (obra já concluída), com 180 km de extensão, é composta de:

- linha de transmissão com dois circuitos de 230 kV, transformáveis em 500 kV (circuito 4 e 5);
 - subestação Banabuiú — ampliação do pátio, com instalação de quatro terminais de linha, para entrada dos circuitos Milagres—Banabuiú, Banabuiú—Fortaleza;
 - subestação Milagres — obras necessárias à conexão de linhas de transmissão.

Esta linha irá aumentar em 20% a oferta de energia, prevendo-se, com isso, garantia do suprimento de energia até o ano 2002.

5.5.2 Energia A tabela a seguir mostra a expansão da rede física total do sistema elétrico do estado no período de 1991 a 1995.

Como pode ser observado, há um contínuo e expressivo esforço em ampliar e melhorar as condições da oferta de energia. Somente no ano de 1995, foram acrescentados 69,7 km nas linhas de transmissão, e a potência instalada total foi ampliada em 78,5 mil kVA.

O crescimento da população urbana, a expansão das modernas atividades agropecuárias e da indústria demandam maior consumo de energia elétrica. Dessa forma, os permanentes investimentos no setor têm como objetivo básico a antecipação da demanda de energia, de modo a não permitir o surgimento de estrangulamentos no seu fornecimento, que geram bloqueios ao desenvolvimento econômico.

TABELA 18
Estado do Ceará
Expansão da Rede Física de Energia

Expansão Física	Unid.	1991	1992	1993	1994	1995
Redes de distribuição urbana						
Construção/ampliação	Kw	404	687	490	623	566
Potência instalada	KVA	35 473	52 099	34 965	42 588	48 444
Redes de distribuição rural						
Construção/ampliação	Kw	747	1 042	1 057	1 532	1 405
Potência instalada	KVA	15 853	15 576	28 920	35 372	30 111
Linhas de transmissão (72,5 KV)						
Construção/reforma	Km	37,9	48,8	73,9	19,4	69,7
Subestações abaixadoras						
Construção	unid.	4	2	1	4	2
Ampliação/reforma	unid.	16	18	11	28	35
Potência instalada	MVA	72	44	28	140	44
Acréscimo de unidades consumidoras	unid.	48 851	50 667	61 903	73 295	60 588

Fonte: SETECO — CE.

5.5.3 Gasoduto Guamaré — Fortaleza Este gasoduto, a ser construído pela PETROBRÁS, terá uma extensão de 324 km, com uma vazão prevista de 782 mil m³/dia, considerando-se o diâmetro do gasoduto de 8 polegadas. Haverá, portanto, um acréscimo significativo na oferta de gás natural, uma vez que atualmente o suprimento se situa em torno de 95 000 m³/dia, podendo chegar a até 120 000 m³/dia, limite previsto em função da capacidade de geração de gás pelos campos de Paracuru.

A ampliação da oferta de gás natural, em particular para a RMF, constitui-se em um esforço, que, à semelhança do que ocorre com o Brasil (Gasoduto Brasil—Bolívia), irá mudar a matriz energética do estado.

5.5.4 Parque Eólico Piloto de 1,2 MW no Porto do Mucuripe Em complemento ao programa de aumento da oferta de energia e a mudança de matriz energética, insere-se o programa de desenvolvimento de energia eólica. Esse programa já conta com um parque-piloto, no Mucuripe—Fe, de 1,2 MW, constituído de:

- quatro aerogeradores com potência total de 1 200 kW, gerando 3 800 MW h/ano, uma tensão operacional de 380 V; e
- torres de 40 m de altura.

5.6 Desenvolvimento da Malha Viária Atualmente o estado conta com uma malha viária de 52 053 km de rodovias,⁸ das quais 7 014,9 km estão pavimentados. O programa de investimento para essa área prevê, além das ações voltadas para a reestruturação e conservação das rodovias, a construção de 356 km de rodovias. Desse total, 240 km já foram licitados, e 116 km já estão em processo de licitação. Os recursos financeiros para esse programa são oriundos do PRODETUR, uma vez que essas ações se inserem no plano de desenvolvimento do turismo.

5.7 Trem Metropolitano de Fortaleza (METROFOR) Um dos grandes problemas enfrentados pela população da região metropolitana de Fortaleza refere-se ao transporte público. A precariedade do sistema atual tem acarretado grandes transtornos para a administração do tráfego de veículos e baixa qualidade dos serviços de transportes coletivos.

O METROFOR atenderá à população da região metropolitana de Fortaleza, situada na área de influência dos corredores Norte e Sul, onde são concentrados dois terços das demandas por transportes coletivo. O METROFOR irá demandar:

- a implantação da 43 km de via duplicada na linha principal, ligando os municípios de Maracanaú, Fortaleza e Caucaia;
- 32 km de linha singela e a implantação de um pátio externo de cargas para o sistema Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA);
- a implantação de 7 km de linha singela para reativação do Ramal de Maranguape, que se integrará ao sistema principal utilizando tração a diesel; e
- 31 estações interligadas por um tipo de trem de quatro carros e velocidade máxima de 80 km por hora.

5.8 Programa de Infra-Estrutura Básica É ainda muito precária no estado a rede de esgotamento sanitário. Assim, este programa representa um grande investimento na área de saúde pública em Fortaleza, e em outros municípios, com repercussões positivas na saúde pública e na melhoria das condições de vida da população.

O Programa SANEAR prevê:

- a construção de 1 025,5 km de rede coletora;
- drenagem urbana: 110 km de microdrenagem e 26,5 de macrodrenagem; e
- limpeza pública: construção e complementação de 3 aterros sanitários, usina de reciclagem e estação de transferência em Fortaleza.

⁸ Englobadas as rodovias federais, estaduais e municipais (Anuário Estatístico do Ceará — 1995—1996).

A ampliação da rede de esgoto sanitário permitirá o crescimento no índice de cobertura de 18% para 70% na cidade de Fortaleza, beneficiando 740 mil pessoas, as quais passarão a usufruir de melhores condições sanitárias. As intervenções de drenagem beneficiarão 1,3 milhão de pessoas que se encontram assentadas em uma área de 13 366 hectares. O SANEAR, no que concerne ao esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem e urbanização de lagoas, vai beneficiar mais de 60% da área da capital do estado do Ceará.

6 RELATÓRIO DE PESQUISA EMPÍRICA

Com o objetivo de examinar a importância dos fatores locacionais referentes aos projetos em implantação ou já em operação no estado do Ceará, aplicou-se questionário (ver anexo 2) a 25 empresas, que abrangem os mais variados ramos de atividade e se distribuem nos setores de indústria, comércio, serviços e construção civil. A caracterização dessas empresas encontra-se detalhada nas tabelas 19 e 20.

TABELA 19
Estado do Ceará
Empresas Pesquisadas
Segundo o Setor Econômico e a Situação Atual

Classe de Atividade	Situação Atual				Total	%	Valor do Investimento (em R\$ 1 000,00)
	Projeto	Em Implantação	Em Operação				
Indústria	02	03	12	17	68,0	431 960,00	
Comércio	-	-	02	02	8,0	82 230,00	
Serviços	01	01	03	05	20,0	3 600,00	
Construção	-	-	01	01	4,0	3 070,00	
Transportes	-	-	-	-	-	-	
Total	03	04	18	25	100	520 860,00	

Fonte: Pesquisa direta.

TABELA 20
Estado do Ceará
Empresas Pesquisadas Segundo o Porte e o Setor de Atividade

Porte*	Setores				Total	%	Valor do Investimento (em R\$ 1 000,00)
	Indústria	Serviços	Comércio	Construção			
Pequena	04	02	01	-	07	28,0	5 160,00
Média	06	03	01	01	11	44,0	35 700,00
Grande	07	-	-	-	07	28,0	480 000,00
Total	17	05	02	01	25	100,0	520 860,00

Fonte: Pesquisa direta.

Nota: *Para efeito de classificação, convencionou-se o seguinte:

Pequena: até R\$ 1 000,00 mil;

Média: acima de R\$ 1 000,00 mil e até R\$ 10 000,00 mil;

Grande: acima de R\$ 10 000,00 mil.

Todas as empresas pesquisadas são de capital nacional. Do total de 25 empresas, 72% encontram-se em operação, 16% estão em fase de implantação e 12% referem-se a projetos.

A distribuição das empresas por setores é a seguinte: 68% pertencem ao setor industrial; 20%, ao de serviços; 8%, ao do comércio; e 4%, à construção civil. Nesse último caso, apenas uma empresa respondeu ao questionário. Desse modo, os questionários recebidos e computados referem-se a 17 empresas industriais, 5 prestadoras de serviços, 2 comerciais e 1 de construção civil. Os ramos de atividade compreendem: equipamentos industriais, avicultura, bebidas, confecções, laticínios, hotelaria, indústria gráfica, mobiliário, calçados e castanha de caju.

Em relação ao porte dessas empresas, adotou-se o critério de classificá-las segundo o volume de investimento declarado. Com isso, estabeleceu-se que os investimentos de até R\$ 1,0 milhão representavam pequenos empreendimentos, de 1,0 milhão a 10,0 milhões, empresas médias, e acima de R\$10,0 milhões, grandes empreendimentos. Segundo essa classificação, pode-se observar na tabela 20 que 28% são de empresas de pequeno porte, 44% são consideradas de médio porte, e 28% constituem grandes empreendimentos.

O volume global do investimento das empresas pesquisadas é da ordem de R\$ 520,86 milhões, distribuídos em R\$ 5,16 milhões, para as pequenas empresas, R\$ 35,7 milhões, para as de porte médio, e R\$ 480,0 milhões, no caso dos grandes empreendimentos.

Quanto à localização dos empreendimentos, apenas dois estão situados fora da Região Metropolitana de Fortaleza, e 23 encontram-se implantados ou em fase de implantação dentro do perímetro que delimita esse espaço.

Em relação às razões motivadoras da localização dos empreendimentos, foram listados no formulário da pesquisa dez itens distintos, e solicitados aos diretores das empresas que estabelecessem sua hierarquização, em ordem crescente de importância, como fatores da escolha locacional do empreendimento (ver anexo 2).

Na apuração dos resultados, adotou-se o procedimento de classificação pelos setores de atividades e segundo o porte do empreendimento. Tal medida destinava-se a captar possíveis diferenças de motivação determinada por razões setoriais ou de tamanho do empreendimento.

Os seguintes aspectos foram considerados na classificação final dos itens apresentados no questionário:

a) Construiu-se uma matriz 10 x 11 — nas linhas foram listados os itens sugeridos, e nas colunas estavam classificadas as posições de 1 a 10 que poderiam ser atribuídas aos itens pelas diversas empresas consultadas. A última coluna (11^a) referia-se às respostas em branco.

b) Para cada item foram computadas as freqüências das respostas identificadas com cada posição (10 ao todo) no *rank* das 25 empresas e mais uma coluna para respostas em branco.

c) A classificação final dos diversos itens, segundo a importância atribuída a cada um pelo conjunto das empresas, foi obtida computando-se os dados da matriz.

d) Os percentuais referentes a cada item foram apurados pela freqüência de determinada posição em relação ao total das freqüências atribuídas a todas as 10 posições possíveis indicadas pelas empresas, incluindo as respostas em branco.

Outros aspectos observados na apuração dos resultados da pesquisa são:

a) os percentuais apresentados ao lado do item referem-se à freqüência de determinada posição em relação ao total das freqüências atribuídas a todas as 10 posições possíveis e que foram indicadas pelas 25 empresas, considerando-se ainda as possíveis respostas em branco;

b) nem todas as empresas estabeleceram classificação para todos os itens. Algumas empresas responderam apenas parcialmente ao questionário;

c) algumas empresas apontaram a mesma posição para mais de um item;

d) no setor de comércio, apenas uma das duas empresas consultadas apresentou resposta completa;

e) a escolha de determinados itens com baixos percentuais reflete a grande dispersão das respostas nas diversas classificações; e

f) no caso da construção civil, os percentuais não foram apresentados porque apenas uma empresa foi consultada.

Em termos do conjunto das respostas, constata-se de imediato a importância atribuída a cinco dos 10 itens, nos quais ocorreu visível concentração das respostas, a saber: incentivos diversos, mercado regional, infra-estrutura econômica, custo da mão-de-obra e perspectivas de continuidade administrativa.

Por setor de atividade econômica, o resultado obtido em ordem decrescente de importância pode ser assim resumido:

Indústria

1 ^o Incentivos diversos	40%
2 ^o Custo da mão-de-obra	27%
3 ^o Infra-estrutura econômica	27%
4 ^o Perspectivas de continuidade administrativa	27%
5 ^o Mercado regional	20%

Comércio

1 ^o Incentivos diversos	50%
2 ^o Mercado regional	50%
3 ^o Infra-estrutura econômica	50%

Serviços

1 ^o Mercado regional	60%
2 ^o Incentivos diversos, infra-estrutura econômica e mercado regional	60%
3 ^o Custo da mão-de-obra	20%

São necessários alguns breves comentários sobre esses resultados. Em primeiro lugar, constata-se que a ordem hierárquica dos motivos locacionais varia segundo o setor no qual se insere o empreendimento. Observa-se, contudo, a concentração das motivações, respeitadas as diferenças já mencionadas, em cinco itens dos dez sugeridos nas pesquisas. Dentre eles destacam-se os incentivos diversos — que na indústria são particularmente importantes quando se referem a empreendimento novo —, mercado regional, custo da mão-de-obra, infra-estrutura econômica e perspectivas de continuidade administrativa.

Deve-se destacar, ainda, a importância que as empresas atribuem ao mercado regional. Apenas duas empresas fizeram menção ao mercado nacional ou à proximidade do NAFTA ou da União Européia.

No setor da construção civil as motivações são bastante peculiares, refletindo, certamente, a forte vinculação da atividade à atuação do governo estadual na implantação de obras de infra-estrutura econômica.

Examinando os resultados sob o aspecto do porte dos empreendimentos, pode-se concluir que não há divergências significativas em relação aos motivos condicionadores da localização. De forma resumida, tem-se o seguinte quadro:

Pequenas empresas

1 ^o Incentivos diversos e mercado regional	33%
2 ^o Disponibilidade de matéria-prima local	33%
3 ^o Custo da mão-de-obra	33%
4 ^o Infra-estrutura econômica	16%

Empresas médias

1 ^o Incentivos diversos	40%
------------------------------------	-----

2^o Mercado regional 27%

3^o Infra-estrutura econômica 27%

Grandes empresas

1^o Incentivos diversos e mercado regional 43%

2^o Disponibilidade de matéria-prima local 43%

3^o Expectativas positivas quanto
ao cumprimento dos acordos oficiais 43%

4^o Perspectivas de continuidade administrativa 43%

7 CONCLUSÃO

Este documento apresentou uma análise do desempenho global do estado do Ceará no período de 1990 a 1996. A preocupação central consistiu em abordar os aspectos da situação econômico-social do Ceará e, ao mesmo tempo, buscar identificar as estratégias básicas adotadas pelo governo estadual com vistas à superação do atraso e subdesenvolvimento. Estas, por sua vez, foram submetidas a um criterioso cotejamento com os dados disponíveis, a fim de que se pudesse analisar sua eficiência. Desse modo, algumas conclusões puderam ser extraídas.

Em primeiro lugar, pode-se afirmar que, no campo econômico, o Ceará obteve considerável avanço. A renda *per capita* cresceu de U\$ 1,4 mil para U\$ 1,6 mil, e o PIB, de U\$ 9,2 bilhões para U\$ 10,9 bilhões. Esse resultado, quando comparado com os obtidos pelo Brasil e o Nordeste no mesmo período, indica o êxito das ações desenvolvidas. Ademais, houve aumento da oferta de trabalho, proporcionado principalmente pela implantação de novos empreendimentos. Nesse aspecto particular destacou-se o Programa de Atração de Investimento, cuja importância para a diversificação da economia cearense e sua desconcentração, por meio da concessão de incentivos com vistas à instalação de empresas fora da região metropolitana de Fortaleza, constituiu relevante mecanismo indutor de dinamismo à atividade produtiva no estado.

Esse programa no período 1991-94 atraiu um total de 446 empresas industriais e um investimento total previsto de R\$ 5,2 bilhões, bem como geração de 469 mil empregos sendo 93 mil diretos. Atualmente, desse total já se encontram em funcionamento cerca de 98 empresas. O investimento total correspondente foi de R\$ 1 004,4 milhões, com geração de 102 mil empregos, dos quais 20 mil diretos.

Em termos de localização, 291 empresas estão previstas para se instalarem na RMF, das quais 73 já estão em fase de operação. Nesse particular é importante ressaltar que a tendência à interiorização do desenvolvimento industrial aumentou ao

longo do período analisado, passando de 53 para 102 empresas no períodos 1991-94 e 1995-97, respectivamente.

No que respeita às questões sociais, observou-se descompasso com os êxitos alcançados no setor econômico. A educação apresenta sérias deficiências em seus aspectos gerais, apesar da pequena melhora observada em 1995 relativamente a 1990. A taxa de analfabetismo é ainda bastante elevada, sobretudo no meio rural. Em 1990 havia 44,06% de analfabetos, enquanto em 1995 verificou-se redução dessa taxa para 36,0% da população. Observou-se também redução do total de pessoas com mais de 10 anos de idade que possuíam menos de um ano de estudo, de 41% para 31,9%, entre 1990 e 1995. A insuficiência de informações não permitiu o exame dos aspectos qualitativos do setor educacional.

A redução da mortalidade infantil e a melhoria da saúde da população estão relacionadas a um conjunto de ações básicas de saúde e de saneamento. Nesse aspecto constatou-se um grande esforço do governo estadual para ampliar o atendimento à população do estado. O projeto SANEAR, que se encontra em execução, permitirá crescimento do índice de cobertura da rede de esgoto sanitário de 18% para 70% na cidade de Fortaleza, beneficiando 740 mil pessoas, bem como o abastecimento de água a todas as redes municipais.

A saúde também apresentou um quadro de muitas deficiências, notadamente no que concerne à mortalidade infantil. É certo que nesse aspecto já houve avanço considerável nesses últimos anos. Embora a taxa de mortalidade infantil no Ceará, estimada em 50 por mil nascidos vivos, no ano de 1995, tenha sido muito alta, constatou-se significativo avanço em relação ao ano de 1991, quando foi estimada em 75 por mil. Em 1991 o Ceará superava a média do Nordeste em mortalidade infantil, mas em 1995 situava-se abaixo da média da região. Entretanto, muito ainda precisa ser feito para uma mudança radical do quadro de carências sociais.

Destacou-se, com bastante nitidez, a atuação do governo estadual no sentido de promover um ajuste fiscal no início de 1987 — o que possibilitou o saneamento das contas públicas. A reestruturação e o controle dos mecanismos de arrecadação tributária e a negociação da dívida fundada do estado possibilitaram maior alavancagem dos recursos para a implantação de obras de infra-estrutura necessárias ao fomento da atividade econômica e do bem-estar da população estadual.

Nesse aspecto, destacam-se, em primeiro plano, os recursos para a execução dos programas e projetos estruturantes, concebidos no plano de governo como centrais para a promoção do desenvolvimento econômico e social do estado. Isso porque, além de criarem externalidades para o desenvolvimento, irão representar a solução dos problemas e pontos de estrangulamento hoje existentes. Como exemplo, foram citados os investimentos em áreas como energia, meios de transporte, recursos hídricos, saneamento básico, etc.

Para a execução desses programas e projetos, prevê-se a mobilização de U\$ 3,1 bilhões, dos quais U\$ 1,2 bilhão corresponde a recursos externos, U\$ 887 milhões, à contrapartida estadual, e o restante, a instituições financeiras brasileiras.

Adicionalmente a esses recursos foi mobilizado, seja para investimentos em empresas privadas, seja em obras públicas, um total de U\$ 1,4 bilhão. Desse total, U\$ 844 milhões corresponderam a recursos do FNE, e U\$ 528 milhões, do BNDES.

São evidentes, portanto, o grande esforço desenvolvimentista ora em andamento no estado e, por extensão, os impactos positivos sobre esse processo e sobre sua economia.

Na parte final deste documento, fez-se a apresentação dos resultados da pesquisa direta realizada em 25 empresas instaladas ou em implantação no Ceará, por meio dos quais se constatou a importância dos incentivos e do mercado regional como fatores determinantes na realização dos investimentos privados. Observou-se, de igual modo, o ambiente de confiança na atuação do governo estadual como um dos fatores determinantes aos empreendimentos que optaram pela localização no estado do Ceará. Essa constatação resulta da importância atribuída ao item perspectivas de continuidade administrativa.

ANEXO 1

TABELA 1
Estado do Ceará
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB

	85-90	90-95	85-95
Agropecuária	-4,84	7,66	1,21
Indústria	1,00	6,38	3,65
Serviços	1,03	3,74	2,38
Total	0,56	4,66	2,59

Fonte: IPLANCE.

TABELA 2
Estado do Ceará
Estrutura do PIB por Setor

	(Em porcentagem)		
	85-90	90-95	85-95
Agropecuária	8,7	6,6	7,6
Indústria	23,1	23,6	25,6
Serviços	68,2	69,8	66,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPLANCE.

ANEXO 2

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA

Questionário

- Firma ou Razão Social
- Endereço
- Classe de Atividade Principal da Empresa
- Indústria Comércio Serviços Construção Transportes
- Situação Atual
- Projeto Em implantação Em operação
- Origem do Capital
- Nacional Estrangeira Mista
- Valor do Investimento

R\$

- Motivação Locacional do Projeto
 - Incentivos diversos
 - Disponibilidade de matéria-prima local
 - Custo de mão-de-obra
 - Condições de estabilidade financeira do estado
 - Expectativas positivas quanto ao cumprimento dos acordos oficiais
 - Proximidade do NAFTA e da União Européia
 - Perspectivas de continuidade administrativa
 - Infra-estrutura econômica
 - Mercado regional
 - Mercado nacional
 - Coloque na ordem crescente de importância os fatores locacionais do projeto
-

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL — BNB. *FNE — Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste — Relatório de atividades e resultados.*— Fortaleza, CE. Vários números.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — BNDES. *Relatórios anuais.* Vários números.
- CEARÁ. Gabinete do governador. *Carteira de recursos financeiros com recursos externos multilaterais e bilaterais, 1990/1998.*— Fortaleza, CE.
- CEARÁ. Secretaria da Indústria e Comércio. *Programa de Promoção Industrial e Atração de Investimentos.*— Fortaleza, CE: 1997.
- CEARÁ. SEPLAN/IPLANCE. *Mensagem à Assembléia Legislativa.*— Fortaleza, CE. Vários anos.
- CEARÁ. SEPLAN/IPLANCE. *Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1995/1998.*— Fortaleza, CE.
- FIBGE *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1990 e 1995.*— Rio de Janeiro.
- FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil, 1996.*— Rio de Janeiro.
- HOLANDA, Marcos e SOARES, Francisco A. *Análise institucional dos estados do Nordeste: Ceará, Piauí e Maranhão.* (em andamento)
- IPLANCE/CE. *Anuário Estatístico do Ceará, 1993 e 1995/96.*— Fortaleza, CE.
- LIMA, Edilberto C. Pontes. *A economia do Ceará: crescimento recente e perspectivas.*— Brasília: IPEA, 1997. mimeo
- MESQUITA, Arlan Mendes. *Avaliação Econômica do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).*— Belo Horizonte, MG: UFMG, 1995. Dissertação de mestrado.
- SILVA, Antônio de Oliveira e outros. *Produto interno bruto por unidade da Federação.*— Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n.424)
- TARCÍSIO PINHEIRO ECONOMISTAS ASSOCIADOS - S. C. LTDA. *Estado do Ceará: características físicas e dados econômicos e de infra-estrutura.*— Fortaleza, CE: 1997.
-