

Relatório Final

O que Podem os Governos Estaduais:

O Caso do Ceará (1987 – 2014)

Jair do Amaral Filho

Universidade Federal do Ceará –UFC

Pesquisador Visitante do IPEA (07/2015 – 07/2016)

DIRUR

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -
IPEA**

Fortaleza / Brasília, abril de 2017

Sumário

1.	Introdução Geral	3
2.	Jogo Federativo.....	5
2.1.	Introdução	5
2.2.	Federalismo e seus princípios.....	5
2.2.1.	Autonomia, Concorrência e Descentralização.....	6
2.2.2.	Cooperação	9
2.2.3.	Coordenação	11
2.2.4.	Equidade, Coesão e Solidariedade Regional	12
2.3.	Constituição de 1988 e os princípios do federalismo no Brasil	15
2.4.	Federalismo e Política Federal de Desenvolvimento Regional	18
3.	Ceará: características básicas.....	21
3.1.	Posição Geográfica.....	21
3.2.	Relevo.....	22
3.3.	Clima	23
3.4.	Solo.....	23
3.5.	Recursos Hídricos.....	23
3.6.	População.....	25
4.	O que os governos do Ceará puderam fazer no passado: condições iniciais, ou dependência da história	28
4.1.	Introdução	28
4.2.	Ruptura política, novas elites e novo paradigma de gestão pública	29
4.3.	A montagem do projeto político dos “jovens empresários”	33
4.4.	O “modelo” de ajustamento e os instrumentos de políticas públicas: <i>três gerações de políticas</i>	35
4.5.	Reestruturação do Estado, redesenho institucional e o impacto sobre as taxas e o regime de crescimento econômico local.....	40
4.6.	Crítica ao modelo de ajustamento: pertinência e limites.....	45
4.7.	Capital social, novas elites políticas e redes de cooperação	48
4.7.1.	C.I.C.: centro alimentador das novas elites políticas.....	49
4.7.2.	Pacto de Cooperação do Ceará	50
4.7.3.	Do Pacto de Cooperação ao Projeto Áridas e ao Plano de Governo	52
4.7.4.	Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR.....	55
4.8.	A captura do processo de descentralização pelo Ceará	57
4.8.1.	Educação.....	58
4.8.2.	Saúde	60
4.8.3.	Política de Desenvolvimento Industrial	63
4.8.4.	Política de Recursos Hídricos.....	65
5.	O que os governos do Ceará puderam fazer em anos recentes.....	70
5.1.	Introdução	70
5.2.	Desempenho econômico recente do Ceará	74
5.3.	Participação setorial, no valor adicionado	77
5.4.	PIB <i>per capita</i> do Ceará	80
5.5.	Participação relativa do PIB do Ceará no PIB brasileiro.....	82
5.6.	Ocupação e Empregos	83
5.7.	Rendimentos	89
5.8.	Desigualdade Social e Pobreza.....	90

6.	Capacidade do Governo Federal no Estado do Ceará.....	103
6.1.	Transferências intergovernamentais (federais) e suas implicações	104
6.1.1.	Transferências federais por meio do Fundo de Participação do Estado (FPE) e outras fontes.....	105
6.1.2.	Programas sociais de transferência de renda: Programa Bolsa Família	107
6.2.	Programas e instrumentos federais, explícitos e implícitos, de desenvolvimento regional	110
6.2.1.	Instrumentos federais explícitos de desenvolvimento regional	110
6.2.2.	Instrumentos federais implícitos de desenvolvimento regional.....	116
6.3.	Contas e Execução Orçamentária: aspectos fiscais e financeiros.....	123
6.4.	Capacidades Governamentais dos governos recentes no Ceará e a questão da regionalização das políticas públicas.....	134
6.5.	A Política de Desenvolvimento Local e Regional no Ceará, 2003-2006	135
6.5.1.	Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs	136
6.5.2.	Escritórios de Desenvolvimento Regional-ERs	137
6.5.3.	Consultoria Empresarial.....	137
6.5.4.	Agentes Regionais de Inovação	138
6.5.5.	Programas de Apoio aos Sistemas e Arranjos Produtivos Locais-SAPLs no Ceará.....	139
6.6.	Planos Plurianuais – PPA do Ceará (2008-2011 e 2012-2015).....	142
6.7.	Comércio Exterior	146
6.7.1.	Desempenho externo cearense no século XXI em perspectiva global	148
6.7.2.	Movimento setorial das vendas externas estaduais no século XXI	157
6.7.3.	Rebatimentos da crise econômica mundial no comércio externo estadual.....	163
6.8.	Relações entre o Ceará e Outros Estados: fotografia de 2006	167
6.8.1.	Caracterização dos fluxos de comércio do estado	167
7.	Considerações Gerais	171
8.	Bibliografia.....	172

1. Introdução Geral

O presente Relatório é resultado da pesquisa “O que podem os governos estaduais no Brasil ? O caso do Ceará (1987 – 2014)”, inserida no projeto de pesquisa “O que podem os governos estaduais no Brasil ? experiências comparadas, desenvolvida pelo DIRUR, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. O relatório corresponde ao período de pesquisa, entre julho de 2015 e julho de 2016, durante o qual fui pesquisador visitante do referido instituto.

O objetivo geral do referido projeto de pesquisa, segundo sua coordenação, é investigar trajetórias de desenvolvimento no contexto federativo brasileiro atual, com vistas a um diagnóstico de suas capacidades e limitações para empreender trajetórias próprias de desenvolvimento. Em particular, a pesquisa questiona se o processo de ajustamento das finanças estaduais iniciado em fins dos anos 1990 (de 1998 a 2000) já teria gerado resultados favoráveis para a dinâmica de crescimento estadual.

Lança-se mão de conceitos como capacidades governamentais político-institucionais e econômico-fiscais para apreender um quadro amplo de processos que influenciam as decisões de implementação de políticas por parte dos governos estaduais. O quadro federativo, como pano de fundo, mas também como estrutura condicionante, se coloca aqui como ferramenta privilegiada.

Visando cumprir os objetivos da pesquisa, relativa ao estado do Ceará, o trabalho foi dividido em três partes, a saber:

- a primeira, procura estabelecer um referencial teórico-conceitual no qual são fixados os principais fundamentos de um sistema federal, princípios estes que, normalmente, condicionam ou liberam os comportamentos dos entes federados. Nesta mesma parte joga-se luz sobre as alterações ocorridas no federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, assim como no perfil da política federal de desenvolvimento regional;

- a segunda parte analisa o período que foi marcado pela crise fiscal-financeira dos estados brasileiros entre os anos 1980 e 1990, procurando verificar como o governo estadual do Ceará reagiu diante dessa crise. Sem entrar em detalhe sobre a referida crise, o trabalho mostra que o Ceará reagiu de forma original face às dificuldades apresentadas na época, oferecendo uma resposta precoce diante do que se assistiu no conjunto dos estados da federação, na medida em que optou-se, a partir de 1987, por uma política autônoma de ajustamento estrutural do aparelho de estado local, independente de qualquer imposição da União, Tesouro Nacional, ou do Banco Central. Entende-se que essa reação, verificada no Ceará, criou condições favoráveis para que o governo local, já sob condições macroeconômicas positivas, pudesse implementar suas políticas de forma menos constrangedora;

- por último, a terceira parte do relatório analisa o período recente (2003 – 2014) das políticas públicas e o desempenho econômico e social no Ceará, procurando verificar as possibilidades e limites do governo local implementar, avançar e inovar em suas políticas

diante dos parâmetros colocados pelo sistema federal brasileiro, assim como pelos termos da renegociação da dívida estadual junto à União, no final dos anos 1990, mas também pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Sustenta-se que esta fase se beneficiou substancialmente dos resultados obtidos pelas opções e decisões tomadas pelos governos que dirigiram o Ceará no período anterior, entre 1987 e 2002.

Finalmente, o autor gostaria de registrar agradecimentos ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA pela concessão de uma Bolsa de Pesquisa que vigorou entre julho de 2015 e julho de 2016, quando fui Pesquisador Visitante nessa instituição e agradecer igualmente ao Dr. Aristides Monteiro Neto, coordenador do projeto “O que podem os governos estaduais no Brasil?”, pelos incentivos e discussões proporcionados ao longo do trabalho. Agradecimentos também são dirigidos à Maria Cristina Pereira de Melo por sua importante parceria na parte referente ao Comércio Exterior do Ceará. À Catarina Araújo e Francisco Vieira, meus bolsistas de Iniciação Científica (Funcap e CNPq), na época da pesquisa, agradeço ao grande apoio que recebi na busca de dados e montagem de tabelas, quadros e gráficos.

2. Jogo Federativo

2.1. Introdução

O federalismo pode ser definido como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de arranjos institucionais pactuados, interesses diversos de organizações estatais, partidos políticos e atores políticos e sociais locais que compartilham um mesmo território nacional. No Brasil, apesar de seu sistema federal existir desde a proclamação da República, em 1889, e da promulgação da Constituição republicana, em 1891, não há no país uma tradição intelectual de se pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista. Essa preocupação é relativamente recente e advém menos de aspectos étnicos e culturais e mais de circunstâncias políticas, econômicas, fiscais e financeiras. O fato é que a crise fiscal do setor público nacional, nos anos 1980 e 1990, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, e seus desdobramentos, levaram municípios, estados e União a lutarem abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis. Curiosamente, em sua evolução, o sistema federal brasileiro caminhou, pelo menos até a primeira metade dos anos 2000, em paralelo com as políticas e iniciativas de desenvolvimento regional, como se estas não fizessem parte da questão federativa. Mais curioso ainda é ver, em estudos acadêmicos, a questão do desenvolvimento regional ser tratada separadamente da questão federativa.

Há que se reconhecer que, desde os anos 1990, ganharam vigor no país os debates em torno da questão federativa brasileira, no entanto, por estarem influenciados pelas teses fiscalistas do Banco Mundial como do Fundo Monetário Internacional-FMI, suas propostas tenderam a privilegiar os campos fiscal e tributário. Destaque especial tem sido dado à concorrência fiscal entre os estados e à reforma tributária, mas com menos intensidade para a repartição de recursos entre os entes federados bem como para a questão da equidade e solidariedade regional. Esta falha ocorreu em 2003, na tentativa de reforma tributária, e tem ocorrido nos anos recentes, dentro do Congresso Nacional, como também nos âmbitos do Confaz e do Ministério da Fazenda. No que toca, em particular, a divisão dos recursos públicos disponíveis, entre os três níveis de governo, o que tem causado desconforto é, sem dúvida, a nova guinada à centralização ocorrida no seio do sistema de distribuição, envolvendo receitas tributárias e não tributárias, a favor da esfera federal. No que pese a importância em se discutir e buscar soluções para as questões tributárias e fiscais o fato é que a questão federativa, quando discutida no Brasil, tem sido reduzida a essas questões, como se o federalismo pudesse ser limitado a esse campo.

2.2. Federalismo e seus princípios

A questão do federalismo é tratada, grosso modo, de duas formas diferentes pela literatura, uma conduzida por uma abordagem jurídica na qual privilegia os aspectos da organização político-jurídico do estado, outra que procura utilizar uma abordagem política, institucional e econômica-fiscal para dar conta das relações concorrenciais e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira o federalismo é uma questão de estado, para a segunda ele é uma questão também da sociedade e das suas instituições. Apesar das

diferenças, ambas abordagens mantêm um ponto comum segundo o qual o federalismo se define pela negação da estrutura centralizada do Estado, quando imbuída de poderes absolutos ou quase absolutos. Neste sentido, pode-se dizer que o comportamento federalista não é um monopólio das nações constituídas por regimes federais, podendo se manifestar em qualquer sociedade insatisfeita com o absolutismo e o centralismo do Estado. Nesta seção procurar-se-á identificar os princípios centrais do federalismo que, uma vez se manifestando e se interagindo, darão a dinâmica e a plenitude do seu funcionamento.

O sistema federal, como qualquer sistema, é composto por elementos que se relacionam e são motivados por interesses e condições comuns com vistas a atingir objetivos convergentes. Como tal, esse sistema é regido por alguns princípios que, embora não tratados de forma sistemática e homogênea pela literatura [MUSGRAVE (1959); OATES (1999; 1972); KING (1982); TIEBOUT (1956); TER-MISSIAN ((1999; 1997); BURDEAU (1967); DYE (1990); etc.], podem ser classificados em número de quatro: (i) autonomia, ou concorrência; (ii) cooperação; (iii) coordenação e (iv) equidade, ou solidariedade regional (ver AMARAL FILHO, 1998; 2015). Dentro dessa classificação a questão relacionada às competências tributárias está inserida dentro do princípio da autonomia, que indica o grau de liberdade fiscal assumido por cada ente federado, além de outras funções e competências tais como desenho e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a questão fiscal-tributária, tão enfatizada pelos debates brasileiros, se apresenta como sendo apenas um dos elementos que compõem o sistema de funções e competências do princípio da autonomia. A exemplo da autonomia, cada um de outros três princípios, traz consigo um sistema de elementos e incentivos que garante sua representatividade por meio de instrumentos de operacionalidade. A hipótese aqui considerada é que o “tipo ideal” de federalismo é aquele que, não só contenha esses quatro princípios, mas, que apresenta um quadro balanceado na relação entre os entes federados, ou seja, no qual os quatro princípios aparecem de forma ativa, relacionada e coerente.

2.2.1. Autonomia, Concorrência e Descentralização

O princípio da autonomia (concorrência e descentralização) sugere que cada ente que participa do sistema federativo, inclusive a União, guarda uma autonomia relativa normalmente garantida institucionalmente pela Constituição Federal. Sinônimo de grau de descentralização, ou distribuição de poderes entre a União e os entes federados, a autonomia relativa indica a escala de competências e responsabilidades que cada instância federada tem no conjunto das atividades operacionais do setor público. Estas atividades estão relacionadas tanto às receitas (arrecadação tributária) quanto às despesas (oferta de bens e serviços públicos), ou seja, gastos e investimentos. Entretanto, deve-se tomar o cuidado para não reduzir o tema da descentralização unicamente à distribuição ou repartição de recursos fiscais e financeiros, posto que ela abrange também a autoridade política e a gestão das políticas (RODDEN, 2005). Não se deve perder de vista que este princípio é portador da energia que se propaga no interior do sistema federativo, sendo então responsável por sua dinâmica maior, e que se identifica por meio da concorrência que se estabelece entre os entes federados, já que cada instância procura maximizar sua função objetivo dentro do jogo federativo, como bem coloca Dye (1990). Isto significa dizer que, mesmo diante da existência do pacto federativo e das regras constitucionais estabelecidas, os entes federativos estarão dispostos a procurar tirar

vantagens das estruturas das receitas e despesas que lhe são atribuídas para operar o sistema, assim como do jogo propriamente político (hegemonia de partidos, alianças políticas, etc.). De acordo com Ahmad e Brosio (2008), o federalismo é um jogo de economia política, dentro do qual os jogadores não são generosos, senão maximizadores de seus auto-interesses.

Além do aspecto propriamente operacional, e que se encontra na raiz da questão propriamente política, o princípio da autonomia também reflete uma característica de identidade de cada ente federado no conjunto do sistema, projetando um quadro de diversidade territorial e de culturas políticas específicas. Isto significa dizer que as instâncias nacionais e subnacionais devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar e construir sua própria identidade, cultural e econômica, assim como formular projetos expressados por meio de iniciativas e atores endógenos. É necessário que os atores sociais, circunscritos a um território, procurem satisfazer as necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma expressão, não perdendo de vista que esses valores fazem parte do quadro referencial nacional.

Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como da territorialidade, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural específica, como parte da identidade nacional. No bojo desse sentimento coletivo, nascem e crescem iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o intuito de valorizar e fortalecer fatores, patrimônios, sistemas e arranjos produtivos locais. Partes fundamentais desse processo são a identificação e a revelação das vantagens comparativas e competitivas assim como as potencialidades locais, realizadas pelos próprios atores dos territórios. Nesse sentido, transformou-se em estratégia comum o *marketing* local que procura associar fatores competitivos a determinadas localidades e regiões.

Os movimentos locais endógenos são importantes, mesmo que não sejam homogêneos em intensidade para todo território nacional, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional, e por isso têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, dentro de programas estaduais e federais específicos de desenvolvimento econômico. Como se sabe, o poder público subnacional tem restrições nos âmbitos financeiros bem como em matéria de competências humanas e tecnológicas, limites esses que devem ser complementados pelo poder público federal que reúne fatores humanos e financeiros em quantidade e qualidade superiores. Sendo assim, são bastante acertadas políticas que, mesmo sendo formatadas e elaboradas no âmbito do governo federal, se conectam com estruturas produtivas, iniciativas e políticas subnacionais.

O princípio da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por motivações étnicas e político-administrativas, seja por questões de racionalidade econômica, no sentido dado pela abordagem da função alocativa proposta pelo “federalismo fiscal”, em linha com a formulação feita por Musgrave (1959), por exemplo. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes subnacionais, já que a organização

federativa, sob o ponto de vista fiscal (receitas e despesas públicas), implica em divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo (MENDES, 2004). No período recente, formou-se amplo consenso em relação à ideia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais próximos dos usuários finais de bens e serviços públicos. De acordo com as premissas colocadas, especialmente por Tiebout (1956), as instâncias intermediárias e locais devem abraçar aquelas atividades com as quais se identificam em termos de vocação e escala. Além disso, para o mesmo autor, é saudável que existam várias instâncias, múltiplas jurisdições e grande variedade de oferta de bens e serviços públicos para que se tenha o máximo de revelação das preferências dos indivíduos, cujas atitudes de deslocamento, entre um território e outro, caracterizariam o que ele chama de “votar com os pés”.

Em linhas gerais, os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública estão baseados em três elementos-chave, a saber: (i) o da proximidade e da informação, isto é, os governos locais estão mais próximos dos produtores e consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados) e, por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; já do lado da demanda os indivíduos têm mais oportunidade em participar, opinar e fiscalizar as ações estatais (OATES, 1999); (ii) o da experimentação de modelos variados de gestão pública, ou seja, o argumento segundo o qual a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta e gestão do serviço público (TIEBOUT, 1956); e (iii) o da gestão menos burocrática e mais flexível. No entanto, o amplo consenso que se formou em torno dessas supostas vantagens não é seguido por autores como Prud'home (1994), que consideram a descentralização arriscada por causa das disparidades das condições estruturais (escala; recurso humano; capacidade administrativa, etc.) existentes entre os governos locais, principalmente municipais, e o governo central, e mesmo estaduais. Além disso, em especial nos países em desenvolvimento, a descentralização apresenta tendência de ser capturada pelas elites e oligarquias políticas locais.

Como será mostrado mais adiante, depois de vários movimentos pendulares que marcaram o federalismo brasileiro, os formuladores da Constituição brasileira de 1988 optaram por um sistema federal mais descentralizado que, além de considerar os municípios como entes federados, passou a atribuir maiores responsabilidades administrativas aos estados e municípios na oferta e gestão de bens e serviços públicos (educação, saúde, saneamento básico, etc.), mas fazendo acompanhar de maiores receitas fiscais e financeiras, estas por meio de maior volume das transferências financeiras intergovernamentais. Entretanto, estes fluxos não foram suficientes para que os municípios pudessem cobrir o tamanho das suas novas responsabilidades, revelando assim um outro lado da falsa vantagem oferecida pela descentralização.

Não é demais dizer que, este fenômeno passou a se constituir em uma peça sensível dentro do arcabouço institucional de desenvolvimento local e regional no Brasil, dado que municípios e estados passaram a ter influência potencializada sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico, dos quais o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, já que, apesar de atuarem com recursos oriundos da União, são responsáveis diretos pelo ensino fundamental assim como pelo acesso à saúde básica (municípios) e complexa (estados).

Apesar disso, o processo de descentralização no Brasil, bem como em muitos outros países, ainda se encontram em fase intermediária de aprendizagem, havendo assim muitos desafios a serem superados, especialmente aqueles relacionados ao engajamento mais efetivo dos poderes municipais no tocante à saúde, educação e saneamento básico. Pode-se dizer que o núcleo duro da formação e manutenção da capacidade dos governos subnacionais em fazer políticas públicas concentra-se nesses segmentos.

2.2.2. Cooperação

No que pese a importância ocupada pela autonomia (concorrência) ou descentralização, no sistema federal, há que reconhecer que ela deve estar associada ao princípio da cooperação, ou seja, um segundo princípio federativo, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema, sobretudo naqueles que apresentam alto grau de assimetria econômica como é o caso brasileiro. A compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa. É oportuno dizer que esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, e, assim sendo, ambos têm impactos sobre a formação das superestruturas e arranjos institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, ou União.

● princípio da cooperação, portanto, sugere que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, e sob os condicionamentos exercidos pelos parâmetros da divisão de competências pactuada entre as partes constituintes, pode, e deve (ria), evoluir para um cenário de ações cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns, etc.. Pode-se assim estruturar a cooperação do tipo horizontal, em geral construída entre os entes federados subnacionais apoiada em um longo processo de interações e trocas de informações, conhecimentos e experiências; ou seja, processo de aprendizagem. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida quando boa parte do auto esforço dos entes federados é realizada e que os limites desse esforço sejam reconhecidos por cada um, formando-se consensos necessários para legitimar a busca de parcerias e cooperações.

Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia relativa individual e, por consequência, a resultados negativos em termos de redução do poder político local, o que nem sempre é verdade. Tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Estes benefícios têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em termos de ganhos políticos ou na forma de obtenção de maior escala e eficiência no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos. Sobre estes se podem adicionar as economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Dessa maneira, cooperar é racional, ou seja, ela é vantajosa sob os pontos de vista político e econômico. No Brasil, segundo dados do IBGE, torna-se cada vez mais frequente a formação de consórcios intermunicipais para tratar de vários problemas comuns, a exemplo da disposição de resíduos sólidos domésticos e industriais, o uso de recursos naturais, sem falar nos convênios de cooperação na área da saúde, conselhos de meio ambiente e comitês de bacias hídricas.

Entretanto, tais formas de associação teriam que ter mais efetividade no que toca à melhoria dos indicadores socioeconômicos locais.

O princípio da cooperação não se encerra com a cooperação horizontal, posto que é fundamental que se manifeste também de forma vertical, ou seja, que ações desempenhadas pelas instâncias subnacionais assumam caráter cooperativo em relação ao governo federal, a União. Esta, como se sabe, tem funções macroeconômicas e macrosociais que não podem ser exercidas pelos entes federados, no entanto, são funções que, para terem sucesso, dependem da cooperação e da convergência das ações fiscal-financeiras como também de envolvimento complementares dos governos subnacionais. O controle dos resultados da execução dos orçamentos e a estabilização da inflação dependem fundamentalmente da responsabilidade fiscal e financeira dos governos subnacionais. Não por acaso, a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, no Brasil, foi proposta pelo governo federal ao Congresso Nacional exatamente para buscar esse tipo de cooperação e convergência, já que estas não puderam ser construídas de maneira natural e espontânea entre os entes federados. Nos campos sociais e da segurança pública, de acordo com Oates (1999), o governo federal pode utilizar muito do conhecimento tácito e local, assim como da proximidade, dos governos estaduais e municipais, para implementar políticas e programas nessas áreas simplesmente financiando, capacitando e avaliando os resultados.

Por último, deve ser enfatizado que ações cooperativas e parcerias entre governos não se limitam ao universo do setor público, podendo as mesmas alcançar também o setor privado na medida em que há sempre um campo no qual alguns bens e serviços não conseguem se definir totalmente como públicos e/ou privados. Esse tipo de cooperação tem ocorrido por meio das parcerias público-privadas, nas quais o sucesso do modelo está centrado na sua capacidade em atrair o interesse da iniciativa privada. Para isso, variáveis como exigências para realização mínima de investimento, taxa de retorno, tempo de exploração do empreendimento e divisão dos riscos durante a execução da parceria são fundamentais. Não se trata aqui de critérios para definir divisão de tarefas e competências, entre esferas de governo, mas de critérios para atrair a iniciativa privada para a parceria desejada, sem, no entanto, comprometer os fundamentos dos interesses públicos. O desafio estabelecido para a arbitragem do governo está em conseguir conciliar a busca do máximo de retorno pelo investidor privado e a busca do máximo de bem estar social, ou seja, conciliar o retorno privado com o retorno social.

Ampliando um pouco mais o campo da parceria entre o setor público, especialmente no âmbito do governo federal, e o setor privado, pode-se pensar também numa relação a ser enquadrada nos moldes de um Estado mais ativista, voltado particularmente para uma estratégia de desenvolvimento setorial e/ou regional, na modalidade pensada, por exemplo, por Evans (2004). Neste caso, o governo, guardando autonomia em relação aos grupos de interesses específicos, que buscam sistematicamente rendas e privilégios públicos (*rent seekers*), realizaria determinadas parcerias com segmentos do setor privado com vistas voltadas para o desenvolvimento de alguns setores industriais estando, ou não, associados ao desenvolvimento de algumas regiões de interesse. Neste caso, para evitar ataques de grupos privados à procura de vantagens, ou mesmo afastar falhas de governo, há que se realizar

parcerias e cooperações com total transparência pública e por tempo determinado, e sempre acompanhadas de avaliações de indicadores que comprovem as vantagens das parcerias realizadas.

2.2.3. Coordenação

É normal que a evolução para ações cooperativas custe a encontrar seu ponto desejável de realização, a exemplo de muitas realidades, mas neste caso pode entrar em cena o princípio da coordenação, assumido pelo governo federal, que tem a função de coordenar ações coletivas dos estados e municípios. O caráter dessa relação, entre União e estados subnacionais, pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. Entretanto, cabe observar que determinadas funções de coordenação, não só dentro do sistema federativo, mas também no sistema econômico, inclusive não regulado pelo federalismo, pertencem exclusivamente ao governo central, condição que o transforma em monopolista na condução das mesmas. Este é o caso da função das estabilizações monetária e macroeconômica, da função de garantidor da segurança nacional e do combate à pobreza e à desigualdade social [ver OATES (1999); MUET (1995); BUTER y KLETZER (1994); CCE (1990)].

O princípio da coordenação é acompanhado por um sistema de regras e incentivos que tem por objetivo induzir ou enquadrar ações coletivas, na medida em que o governo federal atua dentro do sistema federativo orientado por uma relação do tipo principal-agente, na qual muitos dos resultados macroeconômicos sob sua responsabilidade dependem do comportamento coletivo dos governos subnacionais. Uma vez que a cooperação não é um comportamento dado, a União deve agir no sentido de induzir seu aparecimento. Por meio de regras e incentivos, a exemplo da LRF, o governo federal procura produzir uma convergência das ações coletivas dos entes federados no sentido de construir um cenário no qual contenha um estado de bem estar para todas as partes. Tal convergência representa o principal pilar da governança do sistema federativo, o qual dificilmente poderia ser conseguido pelas ações cooperativas espontâneas entre estados, municípios e União, já que estes estão mais propensos para a maximização dos seus interesses individuais e, conseqüentemente, para a concorrência. Apesar da possibilidade da coerção exercida pelo governo federal, muitas vezes garantida pela Constituição, o Congresso Nacional é o *locus* principal por meio do qual as regras do jogo são discutidas e aprovadas. Na sequência, a esfera judicial (suprema corte) se apresenta também como *locus* fundamental, já que deve oferecer as garantias legais para o cumprimento das regras.

Oportuno lembrar que, a coordenação não diz respeito apenas às relações verticais estabelecidas entre o governo federal e os entes federados, mas também às relações horizontais dentro da própria esfera federal, isto é, entre os órgãos do governo federal: ministérios, autarquias, bancos públicos, empresas públicas, etc. Neste contexto, é crucial que, mesmo que cada órgão possua suas políticas e instrumentos propensos a alcançar os territórios, é preciso que haja uma coordenação das suas estratégias e ações específicas, a fim de fazê-las convergir para o cumprimento das diretrizes estratégicas traçadas pelas partes que compõem o conjunto da federação. Neste sentido, instrumentos como os Planos Plurianuais

(PPAs) se apresentam como ferramentas úteis no exercício de se conseguir ações entrosadas e coerentes entre órgãos federais, o que nem sempre acontece.

2.2.4. Equidade, Coesão e Solidariedade Regional

Por fim, o princípio da equidade, ou da solidariedade regional. Sabe-se que as disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, na medida em que, permitindo a formação de espaços econômicos desiguais e assimétricos, podem criar condições propícias para o desenvolvimento de tensões, conflitos e instabilidade, fatores debilitadores da unidade nacional.

No sentido de contrabalançar o desequilíbrio regional e promover a “paz” federativa, pela via institucional, o “federalismo fiscal” admite, e assim é aplicada em muitos países, a função distributiva, ou redistributiva, dos recursos entre as partes federadas (MUSGRAVE, 1959). De acordo com essa função, o governo federal opera com instrumentos de transferência de recursos financeiros, de origem fiscal, que visam equalizar ou compensar aquelas estruturas governamentais localizadas em estados e localidades com fraco poder de geração de receitas tributárias próprias. São transferências financeiras realizadas pelo governo federal, as quais são tiradas, via impostos federais, dos estados mais ricos e realocados parcialmente aos estados e localidades mais pobres, dentro de um regime de equalização fiscal produzido por um pacto federativo estabelecido entre os entes participantes.

De acordo com Blöchliger and Charbit (2008, pp. 02), a equalização fiscal tem por objetivo compensar as diferenças verificadas entre os estados subnacionais, em relação às suas capacidades de arrecadação, assim como as diferenças entre os custos dos serviços públicos, permitindo aos estados menos favorecidos a realização de oferta de serviços com taxas similares, mesmo em condições de desigualdades de renda. Portanto, as transferências intergovernamentais de recursos financeiros devem ser entendidas tão somente como mecanismos de correção das disparidades fiscais entre os entes federados, aliás, argumento consensual desde, pelo menos, a década de cinquenta [ver BUCHANAN (1956); SAMUELSON (1954); MUSGRAVE (1959)].

No que pese o mérito e a importância desse mecanismo, ele é limitado, pois não promove diretamente a equalização econômica nem a competitividade real dos municípios, estados e regiões e, por conseguinte, não reduz a desigualdade estrutural entre os mesmos. É necessário reconhecer que as desigualdades verificadas entre unidades federadas, e suas respectivas regiões, se manifestam em três níveis, a saber, por ordem de importância: (i) desigualdade econômica; (ii) desigualdade de renda e (iii) desigualdade fiscal. Do ponto de vista da teoria econômica (contabilidade nacional), o primeiro determina outros dois níveis, já que as rendas provenientes das compras e vendas de fatores assim como dos bens e serviços finais são provenientes dos circuitos da produção e da circulação que, ao final, geram receitas fiscais. Dessa maneira, os instrumentos de transferências financeiras, inter-governos, nada mais são do que mecanismos de equalização fiscal, não tendo, portanto, qualquer pretensão de mudança estrutural sobre as economias estaduais e locais. As possibilidades de alterações

estruturais, induzidas por essas transferências, vão depender, evidentemente, dos destinos econômicos dados pelos governos receptores das transferências, quando estas não forem condicionadas. Da mesma forma ocorre com os instrumentos de transferência de renda aos indivíduos e às famílias desfavorecidas, ou seja, ambos têm como finalidade a promoção de compensações às unidades mais pobres diante dos estados, municipalidades, indivíduos e famílias mais ricos.

Por essa razão, o melhor é que a União mantenha uma estratégia ativa e um conjunto de instrumentos, inclusive financeiro, que visem a equalização estrutural entre as unidades federadas e suas regiões, canalizados por meio de políticas explícitas de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, por intermédio do orçamento aprovado pelo Congresso, e executado pelos ministérios e organismos federais, o governo federal deve procurar promover municípios e estados desfavorecidos com obras e projetos de infraestrutura de caráter estruturante que sejam capazes de elevar seus níveis de atratividade e competitividade e, por consequência, incluí-los produtivamente no sistema econômico nacional, assim favorecendo a convergência estrutural entre estados e regiões. Espera-se, com isso, que estados e regiões beneficiados por essas políticas passem, ao longo de uma trajetória, a depender menos daqueles em condições econômicas superiores, já que foram incluídos na rota da convergência.

Apesar de o governo federal perseguir uma política macroeconômica de estabilização e crescimento para todo o território nacional, é plausível que um governo mantenha, ao mesmo tempo, um conjunto de políticas, instrumentos e ações que sejam capazes de induzir e influir nos resultados do crescimento macroeconômico em direção de um quadro social e espacialmente justo do ponto de vista da distribuição e do bem estar. Esta opção não só é moralmente cabível como também necessária para satisfazer um dos princípios mais caros ao federalismo, isto é, o da equidade, ou da solidariedade regional.

Por meio deste princípio, o governo federal se torna o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades estruturais e dos conflitos entre os estados subnacionais e regiões. No entanto, dentro da nova configuração de desenvolvimento mundial, aberto e descentralizado, a União não pode ser colocada como o único responsável, embora principal, por essa missão. Ou seja, apesar de o governo central ocupar um lugar privilegiado no sistema de governança ele deve atuar em combinação com políticas estaduais e municipais de desenvolvimento.

Oportuno observar que, ao se voltar para estados e regiões o governo federal não se destitui das suas funções de coordenação do desenvolvimento macroeconômico e nacional. No entanto, uma política nacional renovada de desenvolvimento regional não deve estar dissociada da gestão e redirecionamento sistemático do modelo de desenvolvimento econômico nacional, que deve buscar um regime de acumulação e de crescimento mais orientado pela lógica produtiva no lugar da lógica financeira, criando assim uma contratendência a movimentos que resultem em desgaste econômico, a exemplo de processos do tipo desindustrialização. Nesse sentido, taxas convergentes de juros (em relação às taxas

internacionais), aumento da taxa de poupança interna disponível para investimentos produtivos, recuperação da capacidade de investimento do poder público e expansão da taxa de formação bruta do capital fixo são elementos essenciais na busca de efetividade de ações e políticas de correção das disparidades regionais.

No que pese a necessidade de políticas de correção de disparidades e de desenvolvimento regional, é preciso levar em conta o seu *modus operandi*. As experiências internacionais, em especial nos países estruturados em sistemas políticos federais, têm mostrado que a política de desenvolvimento regional deixou de ser um campo simples para se transformar em área complexa dentro do universo das políticas públicas. Os instrumentos unilaterais e verticais deram lugar aos instrumentos multilaterais, horizontais e transversais. Se antes predominava o voluntarismo político canalizado de cima para baixo sobre os locais e regiões, como forças exógenas, hoje a vontade política do poder central tem sido combinada com vontades políticas nascidas endogenamente nos territórios e que caminham de baixo para cima, articulando-se com intervenções que vêm em sentido contrário.

Dessa maneira, várias escalas de poderes se articulam buscando resultados comuns, e, assim, escalas superiores, situadas em nível federal, ou central, deixam de ser meras ofertantes de políticas aos territórios para serem parceiras na execução de políticas locais e regionais. Por sua vez, os poderes locais e estaduais deixam de ser simples tomadores de políticas federais para se transformarem em formuladores e ofertantes de soluções e políticas, afirmando suas capacidades de fazer políticas públicas e crescimento econômico. Por outro lado, não há um modelo único ou uma estratégia “modelo” de intervenção pública de correção das desigualdades regionais, significando que o que pode ser bom e exitoso para uma região ou país pode não ser para outro. Somente a aprendizagem e a experimentação podem definir o melhor caminho, desde que se coloquem em prática políticas desejadas, monitoradas e avaliadas.

Dito isso, uma vez admitindo a legitimidade de uma política explícita para o desenvolvimento regional, tendo como objetivo a redução das assimetrias e desigualdades espaciais, é normal que o princípio da equidade, ou solidariedade regional, seja acompanhado de um sistema de elementos promotores desse objetivo, de preferência que sejam coordenados por uma política nacional. No entanto, é razoável dizer que uma política nacional de desenvolvimento regional deve procurar se pautar por duas referências: (i) os ambientes nacional e global, que condicionam dinâmicas de mercado e formulação e implementação de políticas e (ii) o sistema político e administrativo, sobre o qual está assentado o sistema econômico, este, por sua vez, sintetizando uma estrutura de economia política. Enquanto o primeiro está marcado por um processo de grandes transformações e incertezas, o segundo está definido, no caso brasileiro, pelo sistema republicano e federal desde a Proclamação da República. *A priori*, ambos não são incompatíveis, mas o encontro desses dois ambientes tem promovido, no Brasil, acirramento da concorrência entre os estados federados, em detrimento da solidariedade regional, o que vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara e efetiva de desenvolvimento regional no âmbito federal.

Por último, é lógico concluir que se deva pensar, prioritariamente, em uma política que não procure apenas corrigir os resultados produzidos pelas falhas do federalismo e pelos processos históricos, mas que se busque atacar o problema das desigualdades das condições e das oportunidades entre os entes federados. Como se sabe, os investimentos em infraestrutura, social e produtiva, são importantes instrumentos de transformação estrutural das regiões e, como tais, produzem impactos muito mais profundos do que os mecanismos de transferência financeira, estes conhecidos como meros corretores dos resultados. Entretanto, esses investimentos devem vir acompanhados de esforços e outros tipos de investimentos que tenham um sentido voltado para a valorização da eficiência e dos rendimentos crescentes das estruturas produtivas locais. Nesse sentido, torna-se pertinente o fortalecimento, ampliação e criação de instituições e organizações de ensino, mas, principalmente, de pesquisa que sejam voltadas para a geração e transferência de conhecimento, inovação e tecnologia para o setor produtivo, a fim de aumentar a capacidade de inovação das empresas, especialmente de pequeno porte. Em linha com essas realizações, é fundamental a estruturação e fortalecimento dos sistemas de inovação estaduais, nos quais a educação de qualidade é um fator vital.

2.3. Constituição de 1988 e os princípios do federalismo no Brasil

A Constituição de 1988 redefiniu os graus de autonomia relativa dos entes federados, ao modificar o quadro das competências em receitas e despesas, prevalecente desde 1967. Assim, atribuiu ao governo federal a tributação sobre Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro (Contribuição Social) e Faturamento (Contribuição Social); aos governos estaduais coube a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, Transmissão de Propriedade Imobiliária causa mortis, Propriedade de Veículos-IPVA e Adicional de IR Federal; e aos governos municipais ficou a tributação sobre Prestação de Serviços, Propriedade Imobiliária Urbana e Transmissão de Propriedade Imobiliária intervivos. No bojo da redefinição das competências, na qual o governo federal perde autonomia em relação a estados e municípios, a grande inovação introduzida pela Nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Dessa forma, a nova carta promoveu, no interior do sistema federal, a maior descentralização fiscal e formal em sua história, ao mesmo tempo em que aumentou consideravelmente a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Aliado à descentralização fiscal, pelo lado das receitas, promoveu-se igualmente uma ampliação e uma descentralização na oferta de serviços sociais agora a cargo dos governos estaduais e municipais, especialmente nas áreas da saúde, educação e saneamento básico, transformando esses segmentos em agentes estratégicos na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, devido às suas influências sobre o desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.

É certo que as correntes políticas situadas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas” como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal e administrativa não foi um fato isolado nem exclusivo ao

Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto países com sistemas federais como aqueles com estados unitários, e mesmo jacobinos, como foi o caso da França. Já a elevação da carga tributária obedeceu ao aumento da necessidade financeira do setor público brasileiro, em função da escalada do endividamento interno e dos encargos financeiros decorrentes dessa dívida mobiliária, mas também porque o governo federal procurou criar novas receitas a fim de compensar suas perdas para estados e municípios, ocorridas ao longo dos anos 1980 e, mais especialmente, após as reformas de 1988.

Ao mesmo tempo em que se assiste à descentralização, ou aumento da autonomia relativa para estados e municípios, no campo da cooperação, vertical e horizontal, não houve avanços evidentes; a exemplo da ausência de cooperação da parte dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste que compõem as respectivas agências federais de desenvolvimento regional. No que tange à cooperação vertical, os estados e municípios, com maior grau de autonomia, e sem controle dos gastos, esqueceram de seus compromissos com o governo federal em relação à estabilização monetária e macroeconômica. Na questão específica da cooperação horizontal, o certo é que logo após a implantação da Constituição de 1998, e mesmo durante os anos 1990, governos estaduais e municipais mergulharam na execução dos gastos sem se preocuparem com questões de parcerias, trocas⁴ de informação, boas práticas, eficiência, etc. Houve, nesse momento, predomínio do comportamento de autossuficiência sobre a cooperação.

Entretanto, passada essa fase, percebe-se uma evolução positiva no sentido de avançar no preenchimento do princípio da cooperação horizontal, indo de par com o avanço da cooperação vertical, esta conseguida de maneira induzida e até forçada pelo governo federal, a exemplo do enquadramento aos condicionantes impostos pelos acordos advindos da renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, e também da Lei de Responsabilidade Fiscal. No âmbito municipal, a cooperação horizontal surge por meio da multiplicação de consórcios intermunicipais, seja na área da saúde ou na de sustentabilidade ambiental, por exemplo. Ainda nesse nível, não se pode deixar de mencionar a difusão dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, por consequência da citada Constituição, que passaram a ter o papel de auxiliar o poder municipal na formulação das políticas públicas locais, e verificar os destinos dos recursos públicos. No âmbito dos estados, assistiu-se, além da criação do CONFAZ, a criação de inúmeros Conselhos de Secretários de Estados, a exemplo das áreas do Planejamento, Administração, Justiça, Saúde, Ciência e Tecnologia, etc. Na esfera federal chama atenção a propagação do modelo das Conferências Nacionais como método participativo de formulação de políticas nacionais, isto ocorrendo em diversas áreas, como Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, etc. Este quadro forma um embrião não desprezível de estrutura de governança que poderia ser melhor desenhada e aproveitada com o fim de aumentar a efetividade e eficiência das políticas públicas de desenvolvimento territorial, reforçando as capacidades governamentais endógenas.

No tocante ao princípio da coordenação, da União sobre os entes federados, não havendo instrumentos efetivos e eficazes de controle sobre os gastos estaduais e municipais, os resultados apresentados pela descentralização não foram os desejados, denotando assim

falhas evidentes em relação aos princípios da coordenação e da cooperação. Importante lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, vale dizer, um claro mecanismo de coordenação, só ganhou vida em 2000, e antes disso, mas só a partir do programa de reestruturação das dívidas dos estados em 1997/98/99, o controle era realizado indiretamente por meio do sistema de gestão das dívidas dos governos subnacionais, em poder da União. Tal sistema comportava: (i) resoluções do Banco Central ou do Conselho Monetário Nacional; (ii) controle das aprovações de projetos com apoio financeiro externo; (iii) limitação dos empréstimos das instituições financeiras federais; (iv) regras limitando a rolagem e ampliação da dívida bancária e (v) restrições ao endividamento mobiliário, efetuadas pelo Congresso. A esse sistema foram também incorporadas as privatizações de grande parte dos bancos estaduais e a limitação na contratação de “antecipações de receita orçamentária”-AROs. Ou seja, mecanismos de controle *ex-post* ao problema da irresponsabilidade fiscal cometida pelos estados e municípios. Esses fatos traduzem as reações do governo federal em relação às falhas de coordenação, e à falta de cooperação.

Ao assumir uma coordenação mais forte sobre as ações coletivas dos entes federados, colocando ordem e disciplina sobre receitas e despesas dessas instâncias, o governo federal conseguiu, ao mesmo tempo, manter uma estabilização ao modelo de descentralização da autonomia fiscal e continuar avançando na consolidação da estabilização macroeconômica do país. Produziu-se assim uma virtude, não muito fácil, de combinar descentralização do poder entre os entes federados com estabilização macroeconômica, em um país em processo de redemocratização e marcado por grandes desigualdades sociais e espaciais.

Além da autonomia relativa, a Constituição de 1988 também promoveu o princípio da equidade, ou da solidariedade regional, acompanhado de uma multiplicação de mecanismos visando a diminuição dos desequilíbrios econômicos e estruturais entre estados e macro regiões. Os parlamentares constituintes fizeram constar na Nova Carta Constitucional sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (i) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e (iii) o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos passou a ter sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI). Com essas novidades, os protagonistas da Nova Carta de 1988 promoveram maior institucionalização (constitucionalização) da política de desenvolvimento regional, trazendo essa política para o centro do sistema federativo brasileiro, e assim reduzindo a arbitragem política partidária regionalista nesse campo da política pública. Sem dúvida, a Constituição de 1988 ampliou formal e institucionalmente a capacidade de intervenção do governo federal sobre as trajetórias estaduais.

Os referidos fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais federais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), agora mais turbinados pelos percentuais acrescentados em função da descentralização da oferta de serviços. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de forma que o sistema formado por organizações, instituições e instrumentos

promotores do desenvolvimento regional ganha amplitude e densidade. Esse novo conjunto de instrumentos fiscal e financeiros federais poderia ter sido uma alavanca decisiva de desenvolvimento regional caso não tivesse ocorrido a recentralização de recursos nas mãos do governo federal, em função do elevado nível do endividamento público federal e do consequente aumento da necessidade de financiamento. A desidratação financeira no âmbito dos órgãos e instrumentos de desenvolvimento regional foi uma consequência “natural”.

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados e municípios em termos de receitas e gastos e, a despeito do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de implementar instrumentos promotores do desenvolvimento regional, a federação brasileira continua apresentando indicadores de fortes disparidades regionais, tanto no âmbito inter como no intra-regional, sendo a região Nordeste o principal elo frágil.

No entanto, há que se reconhecer que, nos finais de 1990 e ao longo dos anos 2000, depois de um congelamento do processo de convergência regional nos anos noventa, o quadro regional passou a apresentar um viés de desconcentração espacial das atividades econômicas, esta observada pelo movimento de deslocamento fragmentado de atividades industriais e de serviços, ou seja, fracionamento das cadeias produtivas, no sentido centro-periferia, que é acompanhado de forte concorrência, destacadamente fiscal, entre os estados pela atração de investimentos. Entretanto, sem a força suficiente para influir positiva e decididamente sobre as trajetórias regionais divergentes. Esses traços deixam patente a contradição que se criou entre avanços institucionais voltados para a promoção do princípio da equidade, valorizado na última Constituição, e a falta de resultados proporcionais efetivos, coerentes e coordenados. Este quadro sugere que um processo de descentralização de poderes e de recursos dentro de um sistema federativo não se traduz, automaticamente, em desconcentração espacial das atividades econômicas e melhoria radical dos indicadores socioeconômicos, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não são suficientes para atacar esse tipo estrutural de problema.

2.4. Federalismo e Política Federal de Desenvolvimento Regional

Após o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que embutiu a primeira grande política federal promotora de desconcentração espacial das atividades econômicas no país, seguido pela crise da dívida externa que se abriu entre 1982-1983, o estado brasileiro foi convocado para resolver problemas relacionados ao pagamento da dívida externa. Aí então, calibrou sua política macroeconômica para, ao mesmo tempo, estimular a geração de poupança interna e de excedentes comerciais na balança comercial (divisas) e mobilizar o setor público para capturar e usar a poupança doméstica para enfrentar os riscos de insolvência. Este esforço possibilitou o afastamento do fantasma do calote sobre a dívida brasileira, além de resultar em crescimento econômico entre os anos 1983-1985, mas produziu altos índices de inflação e uma crise fiscal que atingiu todo setor público nacional, motivo da forte queda dos investimentos públicos e da desmobilização do planejamento e de todas as políticas setoriais. No que toca à política de desenvolvimento regional, seus pilares foram

destruídos, seus órgãos regionais foram sucateados, instituições e instrumentos, como os incentivos fiscais, caducaram e se desmoralizaram e os recursos financeiros desapareceram. Essa devastação institucional deixou uma ferida aberta até os dias de hoje a ponto de, mesmo continuando a existir, os órgãos e instituições regionais (DNOCS, CODEVASF, SUDENE e BANCO DO NORDESTE DO BRASIL-BNB) não gozam mais da confiança da sociedade brasileira da mesma maneira que desfrutavam na década de sessenta e setenta, quando havia grande esperança em se alcançar resultados positivos em suas atuações.

Se for certo que a redemocratização do país e a Constituição de 1988 trouxeram inovações significativas no plano federativo, vistas principalmente pelo lado da institucionalização da descentralização e da valorização do princípio da equidade, social e espacial, não se pode dizer o mesmo com respeito à política federal de desenvolvimento regional, assim como das iniciativas e ações federais nessa direção. O empenho do governo federal nesse momento de redemocratização é com o combate à inflação elevada e a crise fiscal, que passaram a exigir uma série de políticas de estabilização macroeconômica dos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Tais políticas, executadas dentro de um ambiente de globalização e sob avaliações e influências externas do Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial, bancos credores e governos dos países desenvolvidos, exigiram o abandono do histórico modelo de substituição de importações, bem como de alguns de seus principais pilares, a exemplo da forte intervenção do Estado e da blindagem comercial da economia nacional.

Se, de um lado, as políticas e iniciativas federais de desenvolvimento regional foram abandonadas nesse período de ajustes estruturais macroeconômicos, de outro, os vários planos de estabilização experimentados por esses governos provocaram inúmeros desarranjos federativos e muitos conflitos entre entes federados, além de conflitos entre governos e sociedade civil em função das perdas impostas pelos referidos planos aos cidadãos e empresas. Apesar da manutenção dos avanços constitucionais a favor de um federalismo mais descentralizado, conquistado em 1988, o certo é que as políticas macroeconômicas e os ajustes complementares, com perfis liberais, entre Sarney e FHC, passaram a exigir uma coordenação mais forte da União sobre a economia nacional e o resto da federação, com o sacrifício parcial dos princípios da autonomia dos entes federados, da cooperação, sobretudo horizontal, e da equidade e solidariedade regional.

Já no governo Fernando Henrique Cardoso eram evidentes, primeiro, o colapso das iniciativas federais voltadas para o desenvolvimento regional, ilustrado pela falência das três superintendências regionais (SUDENE, SUDAM e SUDECO) abatidas pela falta de apoio político dos governadores e pelo descontrole do governo e das Superintendências na concessão dos incentivos fiscais federais. Foi nesse momento que se assiste a uma tentativa de se refazer a política de desenvolvimento regional, mas já dentro de um ambiente distinto do passado, agora afastado do modelo nacional desenvolvimentista e da sua variante econômica, o modelo de substituição de importações, que demandavam um grau de intervenção estatal elevado, e próximo ou sob a influência dos princípios propagados pelo Consenso de Washington, demandando mais mercado e menos estado, e mais abertura comercial.

Ao extinguir as referidas superintendências de desenvolvimento regional o governo procurou reformular sua plataforma de coordenação, na área regional, criando em 1999 o Ministério da Integração Nacional-MI, em substituição à Secretaria Especial de Políticas Regionais (SPR), ao mesmo tempo em que instituiu os Programas de Mesorregiões Diferenciadas no âmbito do Plano Plurianual de 2000-2003. Nesse mesmo governo, em 2001, foram criados os Fundos de Desenvolvimento Regional-FDR, para o Nordeste (FDNE) e para a Amazônia (FDA), acompanhados mais tarde, em 2009, já no governo Lula, pelo fundo do Centro-Oeste (FDCO); estes fundos surgiram com o intuito de financiar projetos de infraestrutura, serviços públicos e investimentos produtivos de grande capacidade germinativa. Mas, desidratados financeiramente não produziram resultados efetivos no governo FHC. Nesse mesmo governo, aquelas duas superintendências foram recriadas na forma de agências de desenvolvimento sem, no entanto, devolvê-las a força política e a articulação organizacional necessárias para desencadear processos efetivos de desenvolvimento regional. O fato interessante é que, do ponto de vista institucional, o princípio da solidariedade regional ganhou formalmente mais densidade e, aparentemente, mais força política vinda diretamente do poder central. No entanto, o que se vê é a criação de algumas peças institucionais soltas e desconectadas, desprovidas de uma política global de desenvolvimento regional e vazias de capacidade técnica e recursos financeiros.

Em paralelo às estruturas institucionais voltadas para o desenvolvimento regional, o fato novo que surge no governo de Fernando Henrique Cardoso, e que tocou indiretamente na questão regional, foi o Programa Avança Brasil, incorporado nos Planos Plurianuais de Investimento-PPAs de 1996-1999 e 2000-2003. No geral, o programa procurava retomar os investimentos públicos no país, interrompidos em anos anteriores, visando, ao mesmo tempo, consolidar o Plano Real, retomar o crescimento e aumentar o nível de emprego e renda da população. Tais objetivos incorporavam dentro deles, além de uma nova concepção de estado, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva e modernização produtiva, sem, no entanto, conectar esta estratégia a uma política federal explícita de desenvolvimento regional, a começar das agências de desenvolvimento regional. O PPA de 1996-1999 incorporou cinco eixos de integração nacional e dois de integração continental, sendo o do Nordeste voltado para a integração da região com a economia do país por meio da expansão da base de infraestrutura regional, especialmente na área de transporte.

Já no segundo PPA, de 2000-2003, o governo federal aperfeiçoa o conceito do programa Avança Brasil, indo além da construção de eixos de integração, e incorporando mais explicitamente o conceito de desenvolvimento regional, ao propor em suas diretrizes a redução das desigualdades inter-regionais. Sob o guarda-chuva do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, aliás, não incluído no programa Avança Brasil, mas permanecendo à parte, cerca de dez programas passaram a ser coordenados e executados pelo Ministério da Integração Nacional, criado no primeiro governo de FHC. Dessa maneira, depois de quase duas décadas de ausência, a política de desenvolvimento regional volta a integrar a agenda de políticas do governo federal, no entanto, observa-se que essa integração se deu pela força política do Congresso Nacional, no processo de elaboração do PPA de 2000-2003.

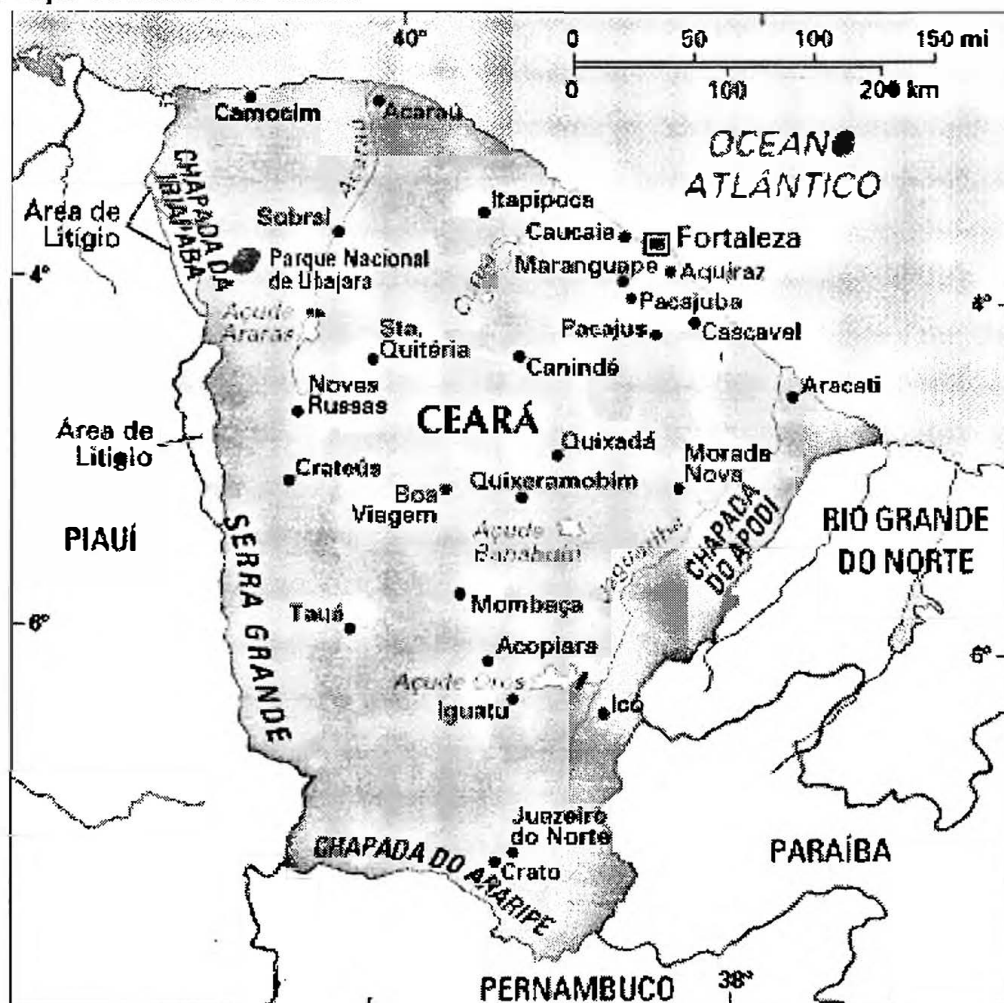
Com o governo de Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, assiste-se a dois fatos novos, quais sejam, a recriação das superintendências federais de desenvolvimento regional, e o lançamento da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional- I PNDR, colocada a público, como “proposta de discussão”, em 2003, pelo Ministério da Integração Nacional. Tal proposta se transformou em política oficial no ano de 2007, com o Decreto Lei n. 6.6047, de 22 de fevereiro de 2007 (MI, 2003; 2005; 2007). O aspecto relevante da I PNDR é, sem dúvida, o fato de o governo federal passar a contar com uma política nacional de desenvolvimento regional, por meio da qual passaria a coordenar todas as estruturas e instrumentos voltados para esse fim. Todavia, embora representando uma política federal explícita de desenvolvimento regional, a I PNDR nasceu desprovida de fundos financeiros consistentes e à altura das suas proposições e, além disso, passou a representar uma peça solta dentro do governo, pois seguiu desvinculada de uma amarração institucional interministerial e desvinculada de um sistema de governança que fosse capaz de implementá-la com efetividade. Com o objetivo de realizar correções sobre a I PNDR, o primeiro governo Dilma Rousseff desencadeou e concluiu discussão com participação social abrangente, em todos os estados da federação, por meio da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, para se chegar a uma nova proposta de política nacional de desenvolvimento regional. Entretanto, os resultados e propostas alcançados pela referida Conferência encontram-se ainda em forma de Projeto estacionado no Senado Federal. É, portanto, dentro dessa moldura institucional federal, confusa e contraditória, que se desenrolam as iniciativas tomadas em nível dos estados brasileiros, dentre eles o Ceará, objeto de estudo neste trabalho.

3. Ceará: características básicas

3.1. Posição Geográfica

O Estado do Ceará é um dos vinte e seis estados da federação brasileira (além do Distrito Federal) e um dos nove estados que compõem a região Nordeste do Brasil, tem uma área de aproximadamente 146.817 quilômetros quadrados, que corresponde a 9,4% dessa região, e está situado no planalto atlântico brasileiro (ver Figura 1). Apresenta um desenho irregular, sendo estreito ao Sul e largo ao Norte, em direção do Oceano Atlântico. Ao Sul faz limite com o estado de Pernambuco, a oeste faz divisa com o estado do Piauí, a Leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba (IPECE (2015); www.ipece.ce.gov.br).

Figura 1
Mapa do Estado do Ceará



O Estado do Ceará tem uma Latitude (Sul) de 2° 46' (Ponta de Jericoacoara) no extremo Norte e de 7° 52' (BR-116 – Pnafort) no extremo Sul e uma Longitude (W:GR) de 37° 14' (Praia de Manibu – Timbaú – Icapuí) e 41° 24' (Área de litígio CE/PI) – Serra da Ibiapaba). As distâncias entre as Linhas Extremas são, pela Distância Angular Direção N-S: 5° 05' e Direção E-O: 4° 09' e pela Direção Linear (Km) Direção N-S: 564 e Direção E-O: 463. A extensão litorânea é de 573 Km ou 2,5% do litoral brasileiro [(IPECE (2015); www.ipece.ce.gov.br)].

3.2. Relevo

O relevo do Estado do Ceará está dividido em três áreas não totalmente homogêneas. a planície litorânea é marcada por altitudes inferiores a 100 m, onde é apresentada uma topografia plana, suave e ondulada, abrangendo uma área de aproximadamente 15.000 km²; a zona do semi-árido (sertão), geograficamente a zona intermediária, apresenta altitudes entre

100 e 400 m, topografia plana e suave ondulada, com declives inferiores a 8%, ocupando uma área de 100.000 quilômetros quadrados e, por fim, a zona serrana, com altitudes acima de 400 m e com características topográficas diferenciadas, ocupando 25.000 quilômetros quadrados do território estadual [(IPECE (2015); www.ipece.ce.gov.br)].

3.3. Clima

Dado sua proximidade com a linha do Equador não se verificam no Ceará fortes amplitudes térmicas. As variações médias de temperatura não ultrapassam 7° C para mais ou para menos ao longo de todo ano. As médias de temperaturas registradas nas diversas regiões do Estado como um todo, a média é de 26° C. A estação chuvosa é relativamente curta (de três a cinco meses) se concentrando entre os meses de fevereiro e junho, contrapondo-se a um período seco prolongado. Além dessas características cabem também acrescentar as ocorrências de forte insolação, baixa nebulosidade e elevadas taxas de evaporação, provocando índices negativos de umidade em grande parte do território estadual [(IPECE (2015); www.ipece.ce.gov.br)].

3.4. Solo

Dentre os estados do Nordeste o Ceará é aquele com o maior território semi-árido, cerca de 70% do Estado encontra-se dentro do chamado “Polígono da Seca”. Isso dá uma ideia dos estratos que compõem o solo do Estado do Ceará, que não chega a ter mudanças suaves entre o litoral e o centro do Estado, como são os casos dos estados de Alagoas e Pernambuco, mas mudanças bruscas. Não obstante a predominância do solo semi-árido, de características rasa e cristalina, gerando uma vegetação frágil, há várias nuances que acabam imprimindo algumas diversidades. Além do semi-árido, encontram-se áreas serranas apresentando solos com profundidade média e vegetação densa e mais resistente e também uma extensa área litorânea com formação de dunas e barreiras, acompanhada em vários pontos por manguesais.

A forte predominância da formação geológica cristalina faz com que o Estado do Ceará tenha um dos maiores índices de evaporação do mundo, entre 1.500 e 2.000 milímetros, contra um índice médio pluviométrico de 750 milímetros, aspecto que se transforma num grande adversário do armazenamento da água em açudes pequenos [(IPECE (2015); www.ipece.ce.gov.br)].

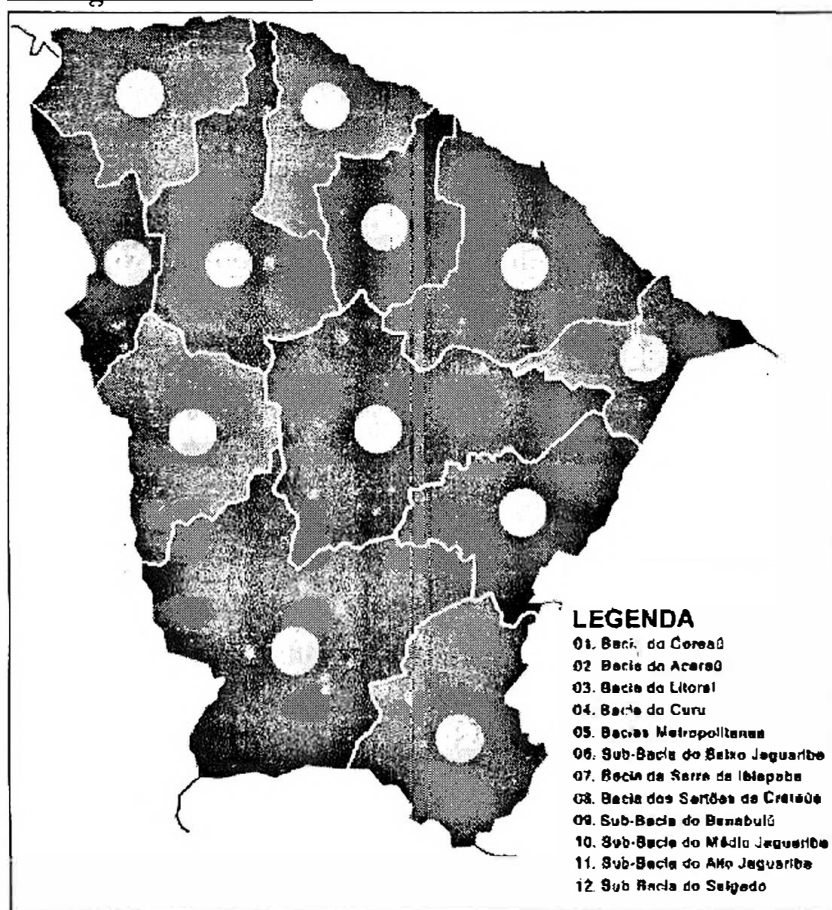
3.5. Recursos Hídricos

O Estado do Ceará não conta com rios naturalmente perenizados. Suas bacias hidrográficas dependem primordialmente das águas oferecidas pelas chuvas. Como estas são irregulares e concentradas num período curto do ano, a história dos recursos hídricos do Ceará foi marcada pela construção de açudes, barragens e adutoras a fim de armazenar e transferir as

águas, com o objetivo de atender as demandas nos períodos de falta de chuva e/ou nos períodos de seca. O Estado possui, ou melhor, está dividido em 11 (onze) bacias hidrográficas: Coreau, Acaraú, Aracatiaçu, Curu, Metropolitana, Poti, Banabuiú, Baixo Jaguaribe, Alto Jaguaribe, Médio Jaguaribe e Salgado (ver Figura 2). Há no estado doze Comitês de Bacias Hidrográficas-CBH, Alto Jaguaribe, Médio Jaguaribe, Baixo Jaguaribe, Rio Banabuiú, Rio Curu, Rio Salgado, RMF, Rio Acaraú, Rio Coreau, Litoral, Sertões de Crateús e Serra de Ibiapaba.

Os principais cursos d'água são o Jaguaribe, o Acaraú, o Curu, o Poti, o Coreau, o Pirangi, o Choró e o Pacoti, perfazendo um total de 1.938 km de trechos de rios perenizados. No tocante aos reservatórios superficiais, existem 245 açudes construídos no estado oferecendo uma capacidade total de armazenamento de água de 19.142.679.076 de metros cúbicos de água, tendo sido construídos em variadas épocas e contando com diferentes fontes de recursos (governo federal, governo estadual, BNDES, BIRD). Desse total, 153 açudes são monitorados pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará-Cogerh, em parceria com o DNOCS. Os principais açudes do estado são Castanhão (6.700.000.000 m³), Orós (1.904.000.000 m³), Banabuiú (1.601.000.000 m³), Araras (891.000.000 m³) e Figueiredo (519.600.000 m³). No que concerne aos recursos hídricos subterrâneos, há quatro áreas com incidência desses recursos, Chapada do Araripe, Serra de Ibiapaba, Chapada do Apodi e Grupo Barreiras e Dunas (Litoral) e, em termos de oferta, há 21.473 poços construídos e funcionando no estado. No tocante à distribuição e integração de bacias, há 128 adutoras construídas sobre o território estadual com 1.738,00 KM de extensão, rede esta que recebeu apoio de várias fontes de recursos (governo federal, governo estadual, Fccop, BNDES, BIRD). (Atlas Eletrônico dos Recursos Hídricos do Ceará, da Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará).

Figura 2
Bacias Hidrográficas – Ceará



3.6. População

A população total estimada do Ceará em 2014, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística-IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômicas do Ceará-Ipece, era de 8.862.416 de pessoas, sendo 6.516.065 (73,5%) morando nas áreas urbanas e 2.346.351 (26,5%) domiciliados nas áreas rurais. Comparados com os dados do ano de 2000 observa-se que neste ano a distribuição era de 71,5% para as áreas urbanas e 28,5% para as áreas rurais, o que aponta para um relativo processo de urbanização da população cearense nos últimos quinze anos.

Daquele total, em 2014, 48,6% da população eram do sexo masculino enquanto 51,4% eram do sexo feminino, o que comparados aos dados de 2000, vai-se observar certa estabilidade na evolução, dado que a situação neste ano era de 48,8% para o sexo masculino e 51,2% para o feminino. Do total da população do estado, em 2013, 4.214.631 (48%) pessoas eram consideradas economicamente ativa (PEA), sendo 2.402.116 (27,3%) homens e 1.812.513 (20,6%) mulheres.

Outra característica, ainda segundo as mesmas fontes, é o envelhecimento dessa população. Em 2000 a população na faixa entre 0 e 4 anos era de 10,8% contra 6,8% em 2014; em 2000 a população na faixa entre 5 e 9 anos estava em 11,06% e passa para 7,45% em 2014; a que estava na faixa entre 10 e 14 anos era de 11,6% em 2000 contra 8,41% em 2014; de 15 a 19 anos era de 11,05% em 2000 contra 9,5% em 2014. A partir da faixa entre 30 e 39 anos a população aumenta significativamente: esta faixa em 2000 representava 13,6% mas em 2014 ela passa para 14,4%; enquanto a faixa entre 50 e 59 anos que era de 6,7% em 2000 passa para 10,48% em 2014. Finalmente, a faixa com 70 anos e mais sai dos 4,2% para 6,8%, no período. Observa-se, portanto, que enquanto a taxa de crescimento demográfico vem caindo, seguindo a tendência nacional, a taxa da população mais velha vem aumentando, ou seja, obedecendo a lógica da transição demográfica. No entanto, quando se olha para a população adulta, na faixa entre 30 e 59 anos, observa-se que o Ceará ainda goza da vantagem do bônus demográfico (www.ipece.ce.gov.br, Acesso em datas variadas).

Tabela 1

Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade – Ceará – 2000
(continua)

Grupos de idade	Total	Situação do domicílio		Sexo	
		Urbana	Rural	Homens	Mulheres
0 a 4 anos	803.208	550.697	252.511	408.789	394.419
5 a 9 anos	822.505	556.917	265.588	418.274	404.231
10 a 14 anos	866.556	589.903	276.653	436.882	429.674
15 a 19 anos	821.368	584.778	236.590	410.675	410.693
20 a 24 anos	682.739	507.492	175.247	335.481	347.258
25 a 29 anos	564.756	427.423	137.333	273.181	291.575
30 a 34 anos	529.194	402.386	126.808	253.668	275.526
35 a 39 anos	483.092	366.368	116.724	232.025	251.067

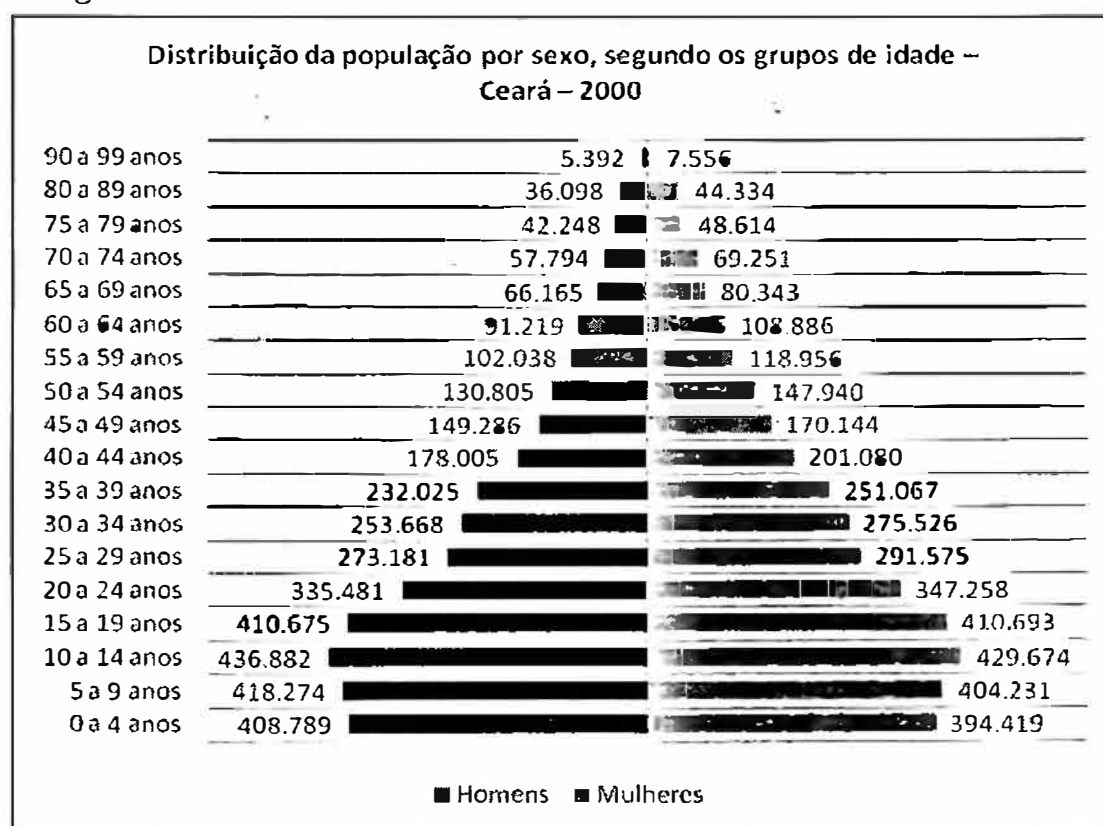
Tabela 1

Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade – Ceará – 2000
(conclusão)

Grupos de idade	Total	Situação do domicílio	Sexo	Grupos de idade	Total
45 a 49 anos	319.430	234.744	84.686	149.286	170.144
50 a 54 anos	278.745	200.167	78.578	130.805	147.940
55 a 59 anos	220.994	153.014	67.980	102.038	118.956
60 a 64 anos	200.105	138.892	61.213	91.219	108.886
65 a 69 anos	146.508	102.235	44.273	66.165	80.343
70 a 74 anos	127.045	87.923	39.122	57.794	69.251
75 a 79 anos	90.862	62.284	28.578	42.248	48.614
80 a 89 anos	80.432	54.970	25.462	36.098	44.334
90 a 99 anos	12.948	9.103	3.845	5.392	7.556
100 anos ou mais	1.089	716	373	449	640
Total	7.430.661	5.315.318	2.115.343	3.628.474	3.802.187

Fonte: IPECE/IBGE

Figura 3



Fonte: IPECE/ IBGE. Elaboração Própria.

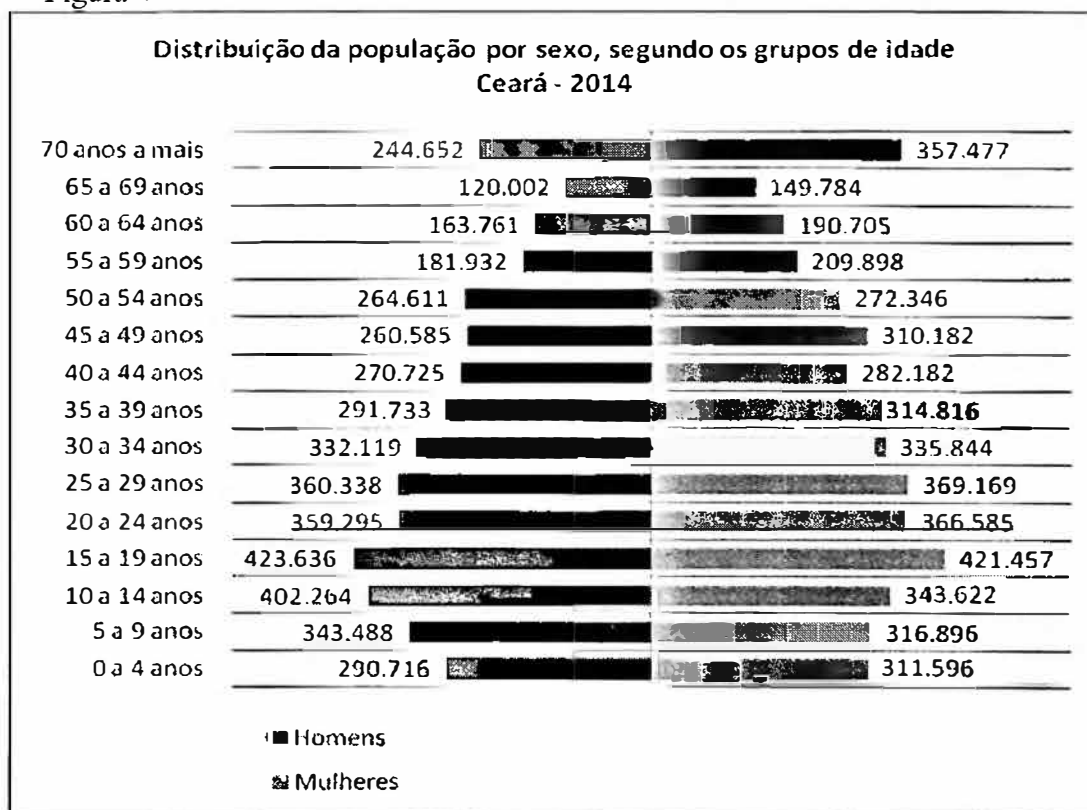
Tabela 2

Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade - Ceará -2014

Grupos de idade	Total	Situação do domicílio		Sexo	
		Urbana	Rural	Homens	Mulheres
0 a 4 anos	602.312	423.038	179.274	290.716	311.596
5 a 9 anos	660.384	467.316	193.068	343.488	316.896
10 a 14 anos	745.886	520.070	225.816	402.264	343.622
15 a 19 anos	845.093	609.092	236.001	423.636	421.457
20 a 24 anos	725.880	562.913	162.967	359.295	366.585
25 a 29 anos	729.507	564.948	164.559	360.338	369.169
30 a 34 anos	667.963	499.262	168.701	332.119	335.844
35 a 39 anos	606.549	456.373	150.176	291.733	314.816
40 a 44 anos	552.907	411.030	141.877	270.725	282.182
45 a 49 anos	570.767	445.513	125.254	260.585	310.182
50 a 54 anos	536.957	390.924	146.033	264.611	272.346
55 a 59 anos	391.830	289.282	102.548	181.932	209.898
60 a 64 anos	354.466	254.036	100.430	163.761	190.705
65 a 69 anos	269.786	192.906	76.880	120.002	149.784
70 anos a mais	602.129	429.362	172.767	244.652	357.477
Total	8.862.416	6.516.065	2.346.351	4.309.857	4.552.559

Fonte: IPECE/IBGE.

Figura 4



Fonte: IPECE/IBGE. Elaboração própria.

4. O que os governos do Ceará puderam fazer no passado: condições iniciais, ou dependência da história

4.1. Introdução

A partir do quadro teórico conceitual construído acima, abordando os princípios do federalismo, deduz-se que a verdadeira autonomia praticada por um ente federado subnacional não se adquire graciosamente a partir de um pacto federativo, nem é produto de concessão oferecida pela União. Ela é fruto de um processo contínuo de construção conduzido por um protagonismo político responsável da parte dos atores políticos locais, e que resulta em reputação positiva e fortalecimento das capacidades governamentais locais, em termos fiscal-financeiros e de implementação de políticas públicas. Tais elementos são fundamentais para ajudar a sustentar bom ambiente político-institucional e crescimento econômico locais.

Entre 1987 e 2000 a economia cearense obteve uma taxa acumulada de crescimento do PIB de 47,6% contra 32,8% do PIB Nacional (ver Gráfico 1). Essa diferença contribuiu para o fortalecimento da participação do PIB do Ceará no PIB nacional. Sendo assim, a participação relativa do produto cearense no PIB do país, que era de 1,7% em 1986, passou para 1,8% em 1994, 2,0% em 1999, e 1,9 % em 2000 (cf. FIBGE) indicando assim certa apropriação do processo de desconcentração econômica verificado em décadas recentes.

No conjunto da federação, o estado do Ceará se destacou, nesse período, pela reforma do Estado, ajuste das contas públicas estaduais, incremento nos investimentos público e privado e mudança do regime de crescimento acompanhada por variações positivas persistentes do PIB, em especial nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços. Face à grande crise fiscal-financeira enfrentada pelos governos estaduais brasileiros, entre final dos anos oitenta e fim dos anos noventa, o Ceará passou a ser olhado como laboratório de reformas e políticas estruturais.

Cabe salientar que esse desempenho se manifestou dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (inflação elevada, instabilidade econômica e altas taxas de juros), crise fiscal do governo federal, esvaziamento da política federal de desenvolvimento regional, como foi descrito acima, e desordem e crise do setor público em todos os seus níveis.

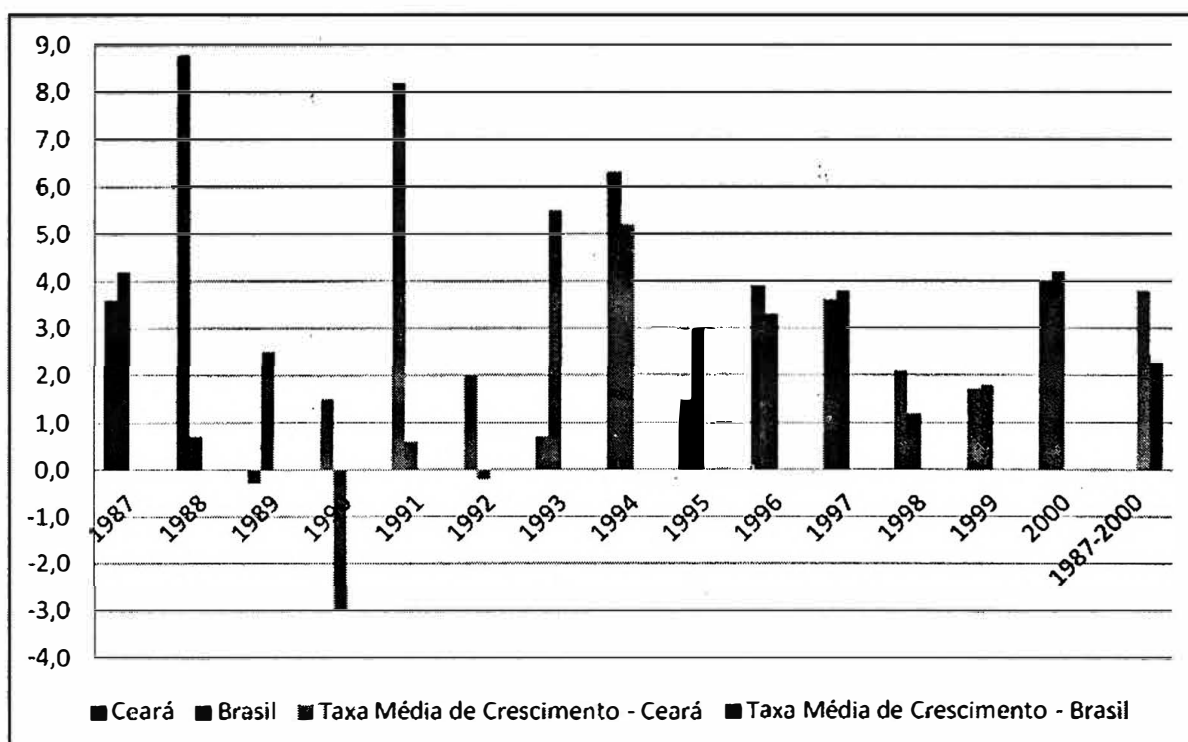
Tal fenômeno foi influenciado, de um lado, por fatores históricos e, por outro e mais diretamente, pela ruptura política estadual provocada pelas novas elites locais, sob a liderança dos chamados “jovens empresários” associados ao Centro Industrial do Ceará-CIC, *vis-à-vis* da “oligarquia dos coronéis”¹, que deu lugar a uma interrupção do ciclo político tradicional e, conseqüentemente, a uma reforma do aparelho de Estado e suas funções. Emergem, assim, novas formas e padrões de intervenção pública estadual. A atuação estatatal deu lugar a três

¹ Essa expressão integra o vocabulário político local e simboliza o poder político pré-1987. Além disso ela tem duplo sentido: de um lado, ela diz que os três grandes chefes políticos que governaram antes de 1987 (Virgílio Távora, Adauto Bezerra e Cesar Cals) eram coronéis do exército nacional e, de outro, ela associa esses políticos aos antigos chefes (coronéis) políticos do interior do estado que, ligados às grandes propriedades rurais, controlavam os “currais eleitorais”.

gerações de políticas públicas: primeira, políticas de ajustes macroeconômicos; segunda, políticas estruturantes e, terceira, políticas de melhoria da qualidade do crescimento econômico; esta, no entanto, ao menos do ponto de vista social, não alcançou o mesmo nível de sucesso que as demais.

Gráfico 1

Taxas de crescimento do Ceará e Brasil de 1987 a 2000 (%)



Fonte: IPECE

4.2. Ruptura política, novas elites e novo paradigma de gestão pública

De acordo com Ahmad e Brosio (2008), no federalismo os participantes têm uma tendência dominante no sentido de maximizar seu auto interesse, no lugar de serem generosos ou altruístas, como já mencionado acima. Nesse sentido, tendem a estimular o conflito distributivista, no lugar de atenuá-lo. Assim, no Brasil, a estratégia comum da maioria dos governos estaduais face à crise fiscal-financeira que se instalou em suas contas durante as décadas de 1980 e 1990 foi aquela de externalizar essa crise, ou seja, exportá-la para outros estados e, principalmente, para o governo federal. Dessa maneira, os discursos ‘localistas’, de vitimização da crise, e não parte da causa da mesma, emergiram como escudos e armas para governos estaduais, na tentativa de justificar suas resistências ao ajuste fiscal bem como fortalecer suas reivindicações na busca por mais recursos financeiros junto à União.

Esses argumentos também tinham outra função, qual seja, a de servir às elites políticas locais, mesmo nas grandes economias estaduais, de meios de contratendência à queda de legitimidade de suas gestões administrativas degradadas, decorrente da crise fiscal-financeira como também da crise de racionalidade administrativa instalada dentro do aparelho estatal. Deste modo revigorava-se a legitimidade do governo local ao mesmo tempo em que

contribuiu para a perpetuação da brecha entre Estado e sociedade civil, no tocante ao atendimento às preferências da população. Esse padrão de comportamento concorrencial, ou não cooperativo, também se reproduziu no Ceará nesse momento de crise fiscal.

A partir de 1987, com a ascensão do grupo político que formou o “governo das mudanças”,² observa-se a substituição desse comportamento, por outro, mais autônomo e cooperativo para com o ajuste fiscal da federação, numa clara demonstração de potencialização e expansão das capacidades governamentais locais. Em consequência observa-se a passagem da situação caracterizada como de “círculo vicioso” para a situação de “círculo virtuoso”, em matéria de gestão pública e seus impactos sobre a relação entre (a) tesouro estadual e banco estadual, (b) banco estadual, tesouro federal e Banco Central assim como impacto sobre a organização da economia local e seu regime de crescimento.³

Na primeira situação (pré-1987) o Estado encontrava-se asfixiado pelo endividamento de curto prazo e gastos excessivos com pessoal, com suas contas debilitadas e o sistema de administração desarticulado, além da economia local, especialmente agrícola, desorganizada. O indicador ilustrativo desse quadro podia ser encontrado na intervenção federal sobre o banco estadual (Banco do Estado do Ceará-BEC) bem como no atraso de três meses no pagamento dos salários dos funcionários estaduais. Em decorrência dessa situação o governo do Ceará comportava-se como forte transmissor de déficits e dívidas ao governo federal, além de perder credibilidade junto à sociedade civil organizada ao mesmo tempo que junto à comunidade financeira, nacional e internacional.

Na segunda situação (pós-1987) o Estado cearense passou a sofrer menor pressão da dívida de curto prazo e dos gastos com pessoal, reabilitou suas contas e rearticulou o sistema de administração, além de reorganizar e acelerar o crescimento da economia local. Como resultado dessa situação o governo do Ceará conseguiu estancar as transmissões de déficits locais ao tesouro nacional e recuperou sua confiança junto à sociedade local e à comunidade financeira, nacional e internacional. Neste sentido, os ajustes realizados pelo governo do Ceará foram uma antecipação do regime fiscal introduzido no âmbito da federação a partir dos acordos das dívidas estaduais, junto à União, nos anos de 1997 e 1998 bem como depois da implantação da Lei da Responsabilidade Fiscal, em 2000.

Entende-se, neste caso, que o “governo das mudanças” produziu uma ruptura sobre a trajetória e o padrão de gestão pública do Estado. O novo padrão de gestão se traduziu em profundo ajustamento fiscal-financeiro, patrimonial, administrativo e estrutural (nova relação do governo com a economia e sociedade civil). Não se tratou de ruptura apenas no campo dos objetivos das políticas públicas mas também de uma ruptura em relação aos meios que moviam o sistema social, tendo em vista a mudança da natureza política do governo. A principal fonte dessa mudança foi a passagem de um sistema com influências tradicionais

² O “governo das mudanças” teve como governadores Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati novamente (1995-2002) e Beni Veras (2002). Interessante notar que Ciro Gomes não fazia parte do círculo dos “jovens empresários” nem era de origem empresarial, mas um profissional liberal, que foi deputado líder do primeiro governo de Tasso Jereissati na Assembleia Legislativa.

³ É oportuno lembrar que neste trabalho não trataremos da relação entre as instituições estaduais e federais.

(patriarcais e patrimonialistas) para um sistema chamado “moderno”, de “caráter racional” e burocrático, no sentido dado por Weber (1995)⁴.

Pelos eventos ocorridos, deduz-se que tal ajustamento não resultou de “elucubrações” intelectuais nem de programa técnico implementado por alguma “ordem” de burocratas iluminados encrostada no aparelho estatal local. Pode-se afirmar também que não foi fruto de pressões exercidas pelo tesouro nacional ou pelo Banco Central, em função da crise fiscal-financeira. O referido ajustamento derivou de um projeto político nascido fora do aparelho estatal, mais exatamente no seio de um grupo de “jovens empresários” industriais locais, sem tradições políticas pessoais, cujo resultado foi a ruptura com o paradigma de regulação tradicional.⁵

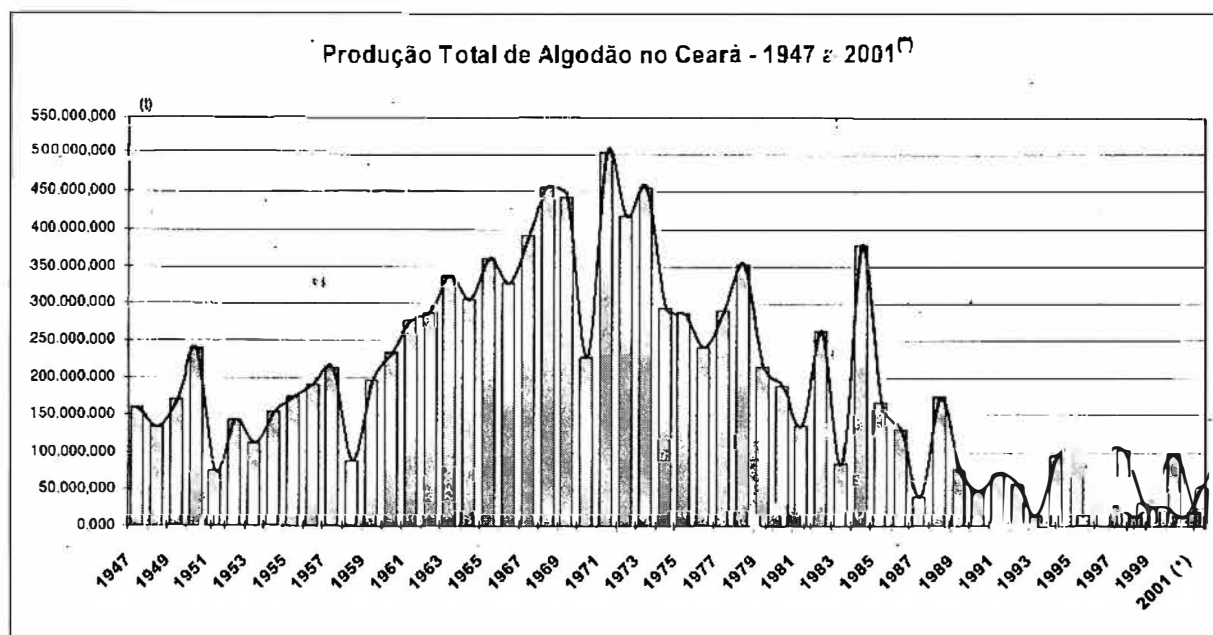
A emergência desse novo projeto interrompe longo processo de dominação política no estado do Ceará cujo comando estava entre as mãos de três lideranças políticas tradicionais, mencionadas anteriormente. Não resta dúvida de que esses chefes políticos contavam com um aparelho estatal e uma direção administrativa munidos de boa infra-estrutura e um bom número de funcionários competentes, com formação universitária, pós-graduação, etc., cujas condutas eram racionais. É sabido também que esses políticos se serviam de um sistema de planejamento estadual relativamente sofisticado, responsável pela preparação de sucessivos planos de governo impecáveis em seus aspectos técnicos e formais. Não resta dúvida que as externalidades produzidas pelas presenças do Banco do Nordeste do Brasil-BNB como também da Faculdade de Ciências Econômicas, em Fortaleza, tiveram papéis positivos sobre as capacidades técnicas da tecnocracia do governo local.

Entretanto, a racionalidade política dominante na estrutura do Estado, especialmente na sua relação com a sociedade, estava muito mais próxima do paradigma patrimonialista do que propriamente burocrático, podendo ser visto inclusive vestígios do sistema carismático. Isso se verificava no recrutamento da direção administrativa, na gestão financeira, no regime fiscal e na composição das políticas públicas. Se de um lado, essa influência era alimentada por “ordens” e “tradições” instaladas no interior do aparelho estatal, de outro, ela estava ligada às bases de sustentação política e econômica de caráter patriarcalista, localizadas no interior do estado.

⁴ Ver Amaral Filho (1999a)

⁵ Associa-se aqui ao conceito de paradigma elaborado por T. Kuhn (1990). Um dos sentidos assumidos pelo conceito de paradigma do citado autor é que “...indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc..., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (op.cit. p.218). Pode-se definir uma mudança de paradigma no campo social, político ou econômico através do paralelismo feito por Kuhn, entre revolução científica e revolução política: “As revoluções políticas iniciam-se com um sentimento crescente, com frequência restrito a um segmento da comunidade política, de que as instituições existentes deixaram de responder adequadamente aos problemas postos por um meio que ajudaram em parte a criar”. (op.cit. p.126)

Gráfico 2



Fonte: Iplance.

O sistema de dominação tradicional estava baseado numa rede estadual de outros chefes políticos locais, convencionalmente chamados de “coronéis”, cuja base econômica era o complexo agropecuário sustentado sobre o tripé gado-algodão-cultura de subsistência, mantido pela relação social de produção de sujeição (“parceria”), na qual inexistia pagamento de salário. Esta base econômica predominou no Ceará até final da década de 1970 e primeira metade dos anos 1980, quando entrou em colapso, conforme mostra o Gráfico 2.⁶ Essa base econômica tinha como pilares o monopólio da grande propriedade rural e o modo de financiamento controlado pelo capital mercantil-usurário (ver AMARAL FILHO, 1980).

Ao mesmo tempo em que essa base imprimia a natureza e reproduzia o sistema de dominação ela recebia em troca os benefícios de uma intervenção estatal coerente com seus objetivos imediatos. Durante o regime militar, apesar de seu caráter positivista e modernizador, o sistema de dominação patrimonialista predominante no Ceará foi assimilado pelos sucessivos governos em nível federal, fazendo com que reforçasse o prestígio e o carisma pessoal dos referidos chefes políticos estaduais junto à sociedade local.

⁶ São várias as razões desse colapso, mas estas não serão apresentadas aqui com profundidade. A crise da economia algodoeira deveu-se a problemas de clima e solo; de tecnologia e de produção; de mercado; de políticas econômicas e setoriais; de emergência de fibras sintéticas; de esgotamento da relação social de produção e, por fim, seu colapso ficou a cargo do ataque da praga do bicudo.

4.3. A montagem do projeto político dos “jovens empresários”

A montagem do projeto político dos “jovens empresários” tem início e lugar no Centro Industrial do Ceará (CIC)⁷ quando, em 1978, assume sua direção um grupo de “jovens empresários”, filhos da primeira geração de industriais locais, convidados por algumas lideranças dessa “velha geração” para dirigir esse órgão, que até então era presidido pelo mesmo presidente da Federação das Indústrias.⁸ Abre-se assim um espaço decisivo para que novas idéias políticas surgissem no seio da principal associação do empresariado industrial local e que, num período de nove anos, contaminassem a sociedade civil, o suficiente para levar esse mesmo grupo de empresários ao poder executivo do governo estadual na eleição de 1986.

De 1978 a 1986, cinco “jovens empresários” se sucederam na presidência do CIC: primeiro) Beni Veras (1978-1980), o mais velho do grupo, do setor têxtil-confecções, do Grupo Confex, ex-ministro do planejamento e ex-governador do Ceará; segundo) Amarílio Macedo (1980-1981), do setor de alimentos, do Grupo J. Macedo, importante peça na articulação política do grupo mas que não assumiu atividades políticas executivas e institucionais; terceiro) Tasso Jereissati (1981-1983), dos setores imobiliário, comércio e produtos alimentares, do Grupo Jereissati, foi o primeiro governador do “governo das mudanças”, retornando ao comando político do estado em 1995 onde permaneceu até 2002, quando se candidatou e se elegeu senador da república; quarto) Sérgio Machado, do setor têxtil-confecções, da empresa Vilejack, e, quinto) Assis Machado Neto (1983-1985), setor da construção civil, da empresa Construtora Mota Machado.

Durante o período de gestão dos “jovens empresários” o Centro Industrial do Ceará assumiu papel político bastante diferente daquele que tinha servido até então, vindo portanto a se distinguir claramente, até mesmo divergir, da sua associada maior, a Federação das Indústrias do Ceará-FIEC. Secundarizando a linha corporativista e classista, natural à entidade, os novos empresários privilegiaram outras bandeiras nas pautas de discussões, tais como (i) combate à relação promíscua entre empresários e Estado e à dependência financeira-fiscal provocada por essa relação bem como o combate à falta de eficiência que essa dependência gerava no comportamento empresarial; (ii) combate às elites tradicionais e ao estado de compromisso estabelecido por essas elites, de onde derivava o clientelismo político local; (iii) combate à irracionalidade fiscal-financeira predominante no governo estadual; (iv) abertura na política nacional e (v) combate ao arrocho salarial, à pobreza e aos problemas sociais. Esta última bandeira ajudou a forjar dentro do grupo dos “jovens empresários” certo viés social-democrático que, mais tarde, em 1990, possibilitou o ingresso do grupo ao Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB.⁹

⁷ O CIC foi fundado em 1919 e é uma entidade associada à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), que por sua vez foi fundada em 1950.

⁸ Uma segunda geração de “jovens empresários”, na faixa de 20 e 30 anos, se destacou no Ceará, após o movimento das mudanças, através da “Associação dos Jovens Empresários”, a AJE, cujo trabalho foi o de continuar difundindo idéias organizacionais inovadoras no meio empresarial jovem da economia local.

⁹ Interessante notar que Tasso Jereissati ocupou a presidência nacional desse partido.

A forma de atuação dos “jovens empresários” no CIC seguiu duas linhas básicas, de um lado, procuravam estar sempre sintonizados com as idéias de vanguarda dentro e fora do estado do Ceará e, segundo, transformaram o CIC num grande fórum de debates e reflexões sobre os problemas políticos e sócio-econômicos locais, regionais e nacionais. Foi assim que, desde cedo, o grupo do CIC se alinhou ao “Grupo dos Oito” de São Paulo¹⁰ e também à campanha pelas “Diretas Já” bem como à candidatura de Tancredo Neves à presidência da República. Como fórum de debates o CIC recebeu como conferencistas vários componentes do “Grupo dos Oito” para falar sobre a situação dos empresários e a política nacional. Uma série de seminários e encontros foram realizados, dentre eles o Seminário sobre “O Nordeste no Brasil: Avaliação e Perspectivas”. Vários economistas foram convidados ao CIC para realizar conferências, tais como Maria Conceição Tavares, Celso Furtado, etc.

A atuação política dos “jovens empresários” foi tão intensa e sistemática que o nascimento de um projeto político alternativo para o estado se deu naturalmente. Os eixos centrais desse projeto eram a modernização do Estado, a diversificação da economia e a repartição mais equitativa do produto estadual. A partir daí a passagem para a disputa eleitoral em 1986, contra os “coronéis”, pelo poder do governo estadual foi um caminho inevitável. Nesse momento os “jovens empresários” passam da “guerra de posição” para a “guerra de fato”, momento decisivo na luta pela hegemonia política. Por várias razões¹¹ o nome de Tasso Jereissati foi escolhido para enfrentar o representante dos “coronéis”, Adauto Bezerra (PFL, PDS e PTB), e aquele disputou e venceu a eleição apoiado por uma composição política formada pelo PMDB, PCB, PC do B e PDC, que levava o nome de “Movimento Pró-Mudanças”.

Por si só a vontade política de transformação se constituiu em forte elemento propulsor do processo de mudanças mas a isso juntaram-se, de um lado, a crise econômica do sistema gado-algodão-cultura de subsistência, base econômica do sistema de dominação tradicional e, de outro, o fator da predominância de capitais locais no parque industrial cearense, aspecto que imprimiu ao projeto político um caráter burguês industrial, embora com forte apoio dos segmentos sociais médios no momento do embate eleitoral em 1986.

Fatores externos, combinados aos internos, foram também de importância relevante. Neste caso é fundamental destacar a derrocada do regime militar autoritário ao qual estavam acopladas as principais lideranças políticas tradicionais. Reforçando as desvantagens para estas lideranças estava o alinhamento das novas elites (alojadas no PMDB) à Nova República, que implementa um programa de estabilização monetária (Plano Cruzado) em contraposição aos ajustamentos ortodoxos exercidos entre 1983 e 1985. Como se sabe, os impactos positivos do Plano Cruzado promoveram enormes chances eleitorais ao grupo hegemônico da Nova República, o PMDB.

O elemento que propiciou o nascimento de um processo novo no Ceará foi a lucidez e a consciência desses empresários-políticos com relação ao processo sócio-político e suas

¹⁰ Esse grupo incluía os empresários paulistas Cláudio Bardella, José Mindlin, Severo Gomes, Antônio Ernúrio DE Moraes, Paulo Villares, Paulo d'Árrigo Velhinho, Lactec Setúbal e Jorge Gerdau Johannpeter. Esse Grupo assinou em 1978 o “Documento dos Empresários”, no qual se fazia uma análise da situação política e econômica nacional e sua implicação no campo social. Ver I. Martin (1993).

¹¹ Ver I. Martin (1993)

implicações internas e externas. Isso permitiu a formação de um projeto não só de ajustamento do setor público mas um projeto com repercussões sobre o crescimento econômico e a dinâmica territorial, cuja base fundadora não encontrou respaldo nas tradições locais. Sem essa tomada de consciência tal processo de mudança cairia no vazio transformando-se num processo de destruição sem criação, em oposição ao processo de *destruição criadora*. Sem dúvida o que se verificou no Ceará foi um processo de destruição criadora. Dessa maneira, os ajustes fiscal-financeiros ocorridos dentro do governo não foram consequências de simples atitudes tecnocráticas com vistas a atingir equilíbrio fiscal, mais do que isso, significaram consequências de decisões e mudanças de rumos políticos que se fizeram acompanhar de ampliação das capacidades governamentais, unindo políticas fiscal-financeiras e setoriais.

4.4. O “modelo” de ajustamento e os instrumentos de políticas públicas: três gerações de políticas

O modelo de ajustamento adotado no Ceará pelo “governo das mudanças” teve como principal (e imediata) estratégia o ajuste financeiro baseado na redução da necessidade de financiamento, seja junto ao mercado como às autoridades monetárias e financeiras federais. Esta foi uma estratégia praticamente imperativa tendo em vista a capacidade negativa de endividamento do estado do Ceará no período que precede a ascensão dos “jovens empresários” ao poder como também devido à crise fiscal-financeira instalada no governo federal. Dessa estratégia nasceram as *políticas de primeira geração*, de ajustes macroeconômicos locais.

Os ajustamentos macroeconômicos locais caminharam no sentido de diminuir o coeficiente da relação entre¹² dívida pública e PIB estaduais (B/Y) como também a redução do coeficiente da relação entre serviço da dívida e PIB estaduais (C/Y), que significou, por consequência, ter que baixar e eliminar o déficit em conta corrente do governo em relação ao PIB estadual (D/Y) e reduzir a relação entre serviço da dívida e despesas totais, como mostram os Gráficos 3 e 4. O alívio no peso do serviço da dívida se deu por meio da renegociação das dívidas com seus credores, atitude tomada novamente, desta vez com o governo federal, no final dos anos de 1990, por ocasião de Lei 9.496/1997 e da Medida Provisória 1.773/1998. Neste momento o governo federal assumiu R\$ 138 milhões e refinanciou R\$ 127 milhões de dívidas do Ceará, a preços de 1997, por um prazo de quinze anos, com limite de comprometimento de 11,5% da receita corrente líquida e regulada pelo IGP-DI + 6,0% a.a.. Apesar desta última renegociação o peso do serviço da dívida volta a subir em 1999, em função do crescimento dos compromissos de crédito, da elevação dos juros internos e da desvalorização do real.

Além do esforço relativo à diminuição do numerador, outro empenho passou a concentrar-se no aumento do denominador (Y) dessas relações. A diminuição do numerador deu-se através do aumento das receitas, via melhoria e modernização do sistema de arrecadação de impostos e taxas sob o domínio do governo estadual. Na Secretaria da Fazenda o governo introduziu inovações importantes tais como a informatização, a reestruturação organizacional e funcional, o rodízio da fiscalização, a recuperação das instalações, a

¹² Considera-se simbolicamente a Dívida Pública= B , O Serviço da Dívida= C , o Déficit Corrente= D o Produto Interno Bruto= Y .

formação e qualificação de pessoal e a reformulação do aparato legal e normativo legal (COELHO BOTELHO, 1994). O aumento no rigor sobre a cobrança dos impostos, de forma a atuar contra a sonegação, e praticar custos e preços realistas por parte das companhias estatais foram também itens considerados.

Outro fator importante no aumento das receitas foi o item “Receita patrimonial”, pois em decorrência do uso efetivo da “conta única” e da introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) o governo passou a obter ganhos financeiros significativos, auxiliados pela inflação elevada da época, pelo menos até a implementação do Plano Real. Por outro lado, diminuição e racionalização das despesas correntes do governo tornaram-se realidade graças aos cortes dos gastos com pessoal e da supressão de várias “rubricas”, além das economias atribuídas ao novo padrão organizacional e também à relativa profissionalização da máquina burocrática. Oportuno observar que, na ausência de parâmetros e regras fiscais que pudessem disciplinar o conjunto dos governos subnacionais, nos anos 1990 a regra era os estados gastarem sem limites suas receitas correntes líquidas com pagamento de pessoal e encargos. A título de exemplo, em 1995, enquanto o governo do Ceará gastava 67,34% com essa rubrica o estado de Minas Gerais dispndia 80,10%, Pernambuco 82,64% e Rio de Janeiro 86,90% (LOPREATO, 2002).

O binômio arrecadar mais e melhor e gastar menos e melhor parece ter sido a peça central da racionalidade fiscal-financeira do processo de ajustamento. Dentro dessa lógica o governo realizou uma reforma administrativa (fusões de órgãos, mudanças de procedimentos e métodos, etc.) acompanhada de controle dos gastos com pessoal, além de profissionalizar a diretoria do Banco Estadual, o BEC, e enquadrá-lo nos parâmetros técnicos do mercado, sem abandonar por completo sua função sócio-econômica, mas agora colocada em segundo plano. No tocante à relação entre gastos com pessoal e receita corrente líquida, conforme mostra o Gráfico 4, houve queda do patamar de 87,5%, em 1986, para 51,5%, em 1990, e para 46,2%, em 1999. Três foram os mecanismos de ajustes nos gastos com pessoal: 1) eliminação dos acúmulos de empregos no setor público pelo servidor; 2) dispensa de servidores e 3) desindexação dos reajustes salariais.

Apagada pelos ajustes fiscal e financeiro, a reforma administrativa talvez represente a principal reforma governamental experimentada pelo estado do Ceará no período considerado, dado que assumiu a encarnação da nova ideologia de organização burocrática no sentido weberiano. Como tal esse tipo de organização engloba determinadas características, tais como (i) profissionalismo, (ii) hierarquia, (iii) conformidade aos direitos, (iv) rigor processual, (v) previsibilidade, (vi) confiança, (vii) separação da direção administrativa dos meios de administração e de aquisição, etc. Além disso, segundo Weber (1995), ao contrário das organizações do tipo tradicional (patriarcal e patrimonialista) e carismática a organização burocrática baseia-se nas normas racionais-legais.

Gráfico 3

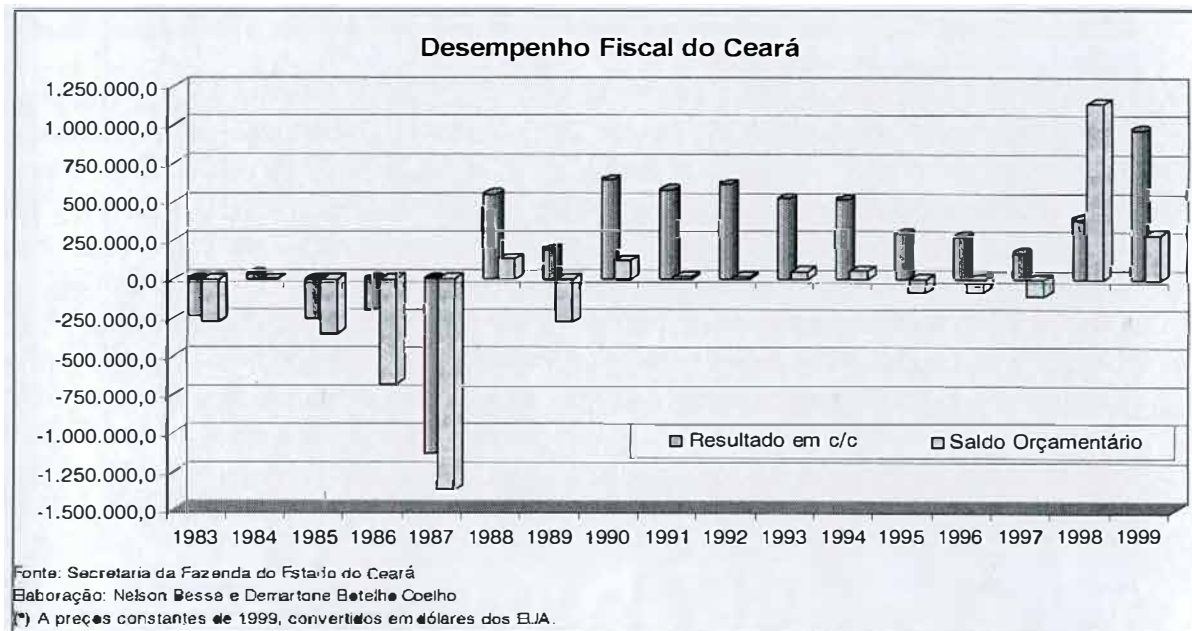
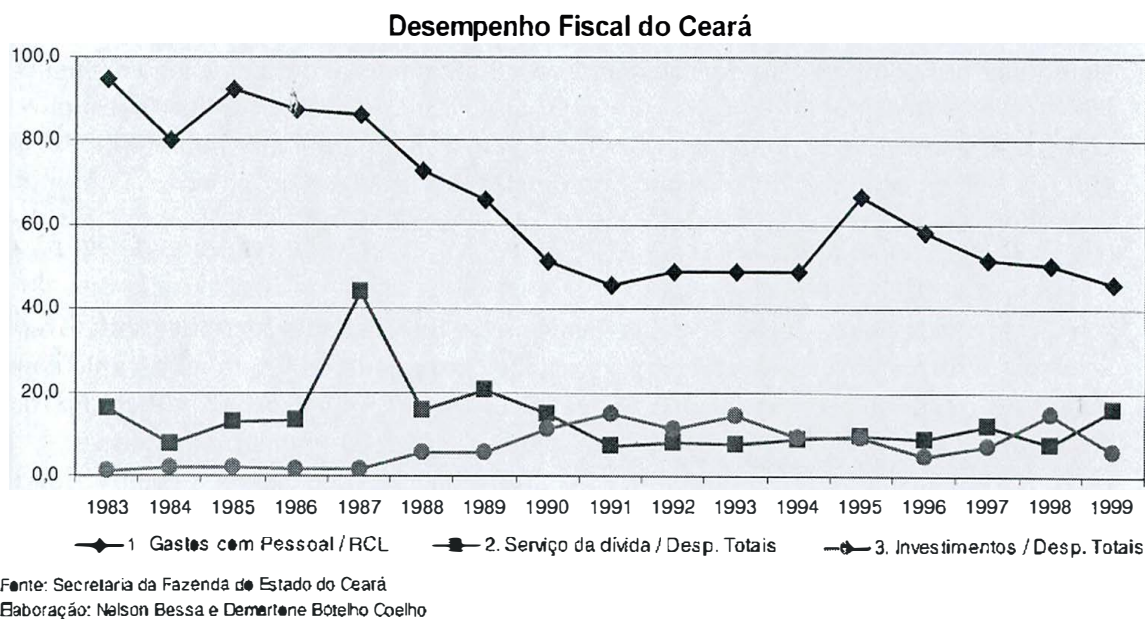


Gráfico 4



Quanto ao aumento do denominador (Y), o governo empreendeu esforços no sentido de dinamizar e acrescer o Produto Interno Bruto estadual, mesmo porque o aumento do PIB faz aumentar mecanicamente a base arrecadadora. A condição inicial básica deste esforço esteve em função das medidas implementadas no sentido de reduzir o numerador (B, C e D), ou seja, medidas que promovessem o ajuste estrutural das finanças públicas e procurassem imprimir racionalidade e eficiência no uso dos fatores. Esses esforços deram origem às

políticas de segunda geração, estas representadas pelos instrumentos estruturantes do aparelho produtivo em grande parte representados pela variável Investimento. Inicialmente as inversões públicas aconteceram de maneira incremental, mas posteriormente vieram em escaia maior, por intermédio dos grandes projetos estruturantes (rodovias; estocagem de recursos hídricos; infraestrutura portuária; etc.). Esse ciclo de investimentos imprimiu certa marca na trajetória das políticas públicas econômicas do Ceará, conservada até o período recente.

As políticas de ajustes das contas públicas possibilitaram o equilíbrio das mesmas, bem como a diminuição da necessidade de financiamento (junto ao público e ao governo federal), a geração de poupança e a retomada da capacidade de investimento do Estado, como pode ser visto no Gráfico 4. A partir de 1988, o governo estadual retoma sua capacidade de investimento aumentando sua participação dentro das despesas totais. Isto permitiu, por consequência, investimentos significativos em infra-estrutura, que por sua vez se transformaram em aumento do estoque de capital físico e da demanda local bem como, supostamente, em geração de economias externas para o setor privado. Trataremos com mais detalhe dos investimentos mais a seguir.

No grupo das *políticas de segunda geração*, estavam presentes, além dos projetos estruturantes, as seguintes políticas:

(i) política de endogeneização das “compras governamentais”, isto é, direcionamento de certas compras efetuadas pelo governo para o interior da economia estadual. Essas experiências foram bem sucedidas, por exemplo, nas compras de material e equipamentos para a polícia estadual e móveis e equipamentos para a rede de escolas estaduais;¹³ Tal política possibilitou a potencialização e o crescimento da produção de alguns núcleos produtivos locais no interior do estado e impulsionou o crescimento de algumas localidades, mas tal iniciativa não foi em frente devido à restrição imposta pela Lei Federal 8666;

(ii) políticas de incentivo ao Turismo, isto se verificando através de programa de atração de turistas nacionais e estrangeiros (investimento em difusão de imagem fora do estado) bem como de política de estruturação setorial específica ao turismo (PRODETURIS-CE e PRODETUR) com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, com repercussões em outros setores como serviços, produção de artesanato, produção cultural, etc;

(iii) política industrial, baseada em 04 vetores: (i) apoio à micro e pequenas empresas¹⁴; (ii) atração de capitais externos por meio de política de concessão de financiamento de capital de giro às empresas (chamada política de incentivos fiscais), utilizando como base o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS)¹⁵, oferta

¹³ A esse respeito ver, por exemplo, o trabalho de Amorim (1993)

¹⁴ Para essa política deve-se destacar a existência de dois Fundos destinados à micro, pequena e média empresa, eram eles: 1) FADES-Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social e 2) FCE-Fundo de Financiamento à Micro, Pequena e Média Empresa do Setor Produtivo do Estado do Ceará. Por algumas razões, de ordem institucional-financeira, esses fundos não prosperaram.

¹⁵ Essa política foi e é mantida pelo FDI-Fundo de Desenvolvimento Industrial, criada em 1979 pelo governo Virgílio Távora.

de terrenos, infra-estrutura e treinamento de mão-de-obra; (iii) incentivos à interiorização da indústria, através de maior concessão de incentivos e da criação de Mini Distritos Industriais, estes trazendo impactos mais diretos sobre pequenas empresas locais e (iv) expansão da infra-estrutura, não somente universal mas também específica às atividades industriais;

(iv) política de promoção de parceria entre governo e setor privado e coordenação de parcerias entre segmentos do setor privado.¹⁶ Esta política, que será mais detalhada posteriormente, foi implementada (em 1991, no governo de Ciro Gomes) com o Pacto de Cooperação¹⁷ que reunia, sistematicamente, representantes do setor público e diversos segmentos da sociedade civil “empresarial”: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisas, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos patronais, etc.¹⁸ A análise desta iniciativa será retomada posteriormente.

Em seguida, delineou-se a *terceira geração de políticas públicas* que, ao mesmo tempo em que procurou dar continuidade aos investimentos estruturantes, sinalizaram para a busca da melhoria da qualidade do crescimento e do desenvolvimento. Dentro deste grupo estavam:

(i) política de gestão dos recursos hídricos que, além de se preocupar com a estocagem de maior volume de água, trouxe em seu cardápio a preocupação da distribuição e da gestão dos recursos hídricos;

(ii) política da agricultura irrigada, que dividiu o estado em pólos agrícolas irrigados, cuja produção privilegiava produtos com maior valor agregado e maior valor comercial. Nesse sentido, a fruta melão passou a ganhar destaque;

(iii) nova política industrial, que introduziu nova racionalidade à concessão de incentivos fiscais e financeiros, além de incluir um vetor dedicado ao apoio e à indução ao desenvolvimento industrial. Este vetor englobou quatro segmentos: sistema estadual de inovação; empresas de base tecnológica; micro e pequenas empresas e adensamento às cadeias produtivas constituídas.

(iv) política e reorganização espacial, cujo símbolo foi o Projeto de criação de uma rede de cidades médias no interior do estado, que deu origem à política de desenvolvimento local e regional, em 2003;

(v) projetos estruturantes, dos quais se destacam (i) Açude Castanhão, cuja construção tem início em 1995 para ser inaugurado em 2002, localizado no município de

¹⁶ A “parceria” foi uma “instituição” dominante no mundo rural do Ceará; ela serviu de importante mecanismo de regulação e estabilização do antigo sistema gado-algodão-cultura de subsistência. Entretanto, nesse período, esse tipo de relação social tinha caráter extrativista, resultando em exclusão social.

¹⁷ Experiências parecidas já existiam nos Estados Unidos, como por exemplo, nos estados de Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa e Pensilvânia. Alguns dos sistemas de parcerias criados nesses estados tiveram como motivação o combate ao declínio econômico. No estado de São Paulo, em 1991, foi criado também o Fórum Paulista de Desenvolvimento, que parece ter sido a fonte inspiradora do Pacto de Cooperação do Ceará [Ver REBOUÇAS; FERREIRA LIMA; PAIVA E DE PAULA MONTEIRO (1995)].

¹⁸ Um aspecto crítico na lista dos participantes nas reuniões do Pacto era a ausência de trabalhadores e parlamentares [Ver DE MELO; GUNN; GONDIM e LUBAMBO (1994)].

Jaguaribara, e (ii) Porto do Pecém, situado no município de São Gonçalo do Amarante, iniciado em 1995 e também inaugurado em 2002, dando origem ao Complexo Industrial do Porto do Pecém.

4.5. Reestruturação do Estado, redesenho institucional e o impacto sobre as taxas e o regime de crescimento econômico local

É bastante tentador se adotar como referência teórica o paradigma neo-liberal para explicar o ajustamento do setor público do Ceará no período analisado, linha essa que reclama equilíbrio das contas públicas mas, principalmente, redução da influência do Estado sobre o mercado. No entanto, tal abordagem pode não ser apropriada para o caso em questão, por duas razões: (i) o início do ajustamento público cearense precede, em pelo menos três anos, a ascensão do paradigma neo-liberal no Brasil e ii) tal ajustamento não se enquadra na essência do paradigma neo-liberal, pois ao invés de uma retirada do Estado da economia local o que se viu foi um reforço da sua relação com o setor privado, mas agora de maneira mais racional e reorientada.¹⁹ Apoiando-se na tese sugerida por Amsden; DiCaprio e Robinson (2014), pode-se dizer que as novas elites políticas locais promoveram um redesenho institucional e criaram ambiente propício para a realização de novas combinações dos fatores produtivos locais, nas quais figuravam novas relações com os setores privados do Ceará, e fora dele. Neste caso, o estreitamento da relação do governo estadual com investidores e empresas pertencentes a outros territórios, por meio da política de atração (via incentivo fiscal) e projetos estruturantes, foi emblemático.

A austeridade fiscal em si, fortemente presente nos ajustes do setor público do Ceará, não é suficiente para fornecer a essência liberal procurada pelos críticos ao modelo de ajustamento adotado. No lugar de liberal, também é muito comum se atribuir, a essa austeridade, um viés privado na administração pública. No entanto, ela não é mais do que um princípio de racionalidade, básico em qualquer teoria de sistema ou de organização, seja ela privada ou pública. E como se viu anteriormente, esse tipo de racionalidade é inerente a um sistema de organização de tipo legal ou burocrático. Por outro lado, a referida austeridade é perfeitamente compreensível no contexto de crise fiscal profunda vivida pela federação brasileira na segunda metade dos anos 1980. Já a partir das negociações das dívidas dos estados, entre 1997 e 1998, e com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, essas críticas deixaram de ter sentido, já que todos os governos estaduais seguiram o mesmo caminho. Em resumo, o “novo papel” do Estado é marcado essencialmente pelos aspectos reguladores e provedores de infraestrutura econômica, apesar de austero no que diz respeito à execução orçamentária.

¹⁹ Ao conceituar o que era “capitalismo humanitário” defendido no seio do CIC o governador Tasso Jereissati diz: “O capitalismo humanitário que nós defendíamos é, nada mais nada menos, do que a social-democracia, o livre mercado, com a presença forte da livre iniciativa, o Estado presente como regulador das desigualdades sociais e dos desequilíbrios entre pessoas e regiões, e que o Estado tivesse também um viés totalmente social, promovendo em vez de empresas, educação, em vez de empresários, saúde, e dando condições aos mais desfavorecidos pela sorte de ter as oportunidades mínimas necessárias ao cidadão. Isso que nós defendíamos era diferente do liberalismo, que é a ausência total do Estado”. Este recorte de entrevista consta em Martin (1993, em anexo).

Por isso, pode-se caracterizar esse processo de ajustamento como sendo um produto da conversão de um Estado interventor, de natureza patrimonialista, para um Estado interventor, mas de natureza burguesa, ou seja, com essência urbana, mercantil e (relativamente) universalista. Por trás dessa mudança estava o fato político da troca das elites locais na condução do aparelho estatal, o que significa que os ajustes estruturais foram muito além de puros ajustes técnicos. O fato de o Estado guardar sua característica intervencionista está relacionado fundamentalmente à recuperação da sua capacidade de poupança, o que proporcionou atração de parcerias financeiras que viabilizaram a construção de razoável infraestrutura. A partir dessa mudança de natureza o Estado local passa a ter compromisso mais estreito com a mercantilização ou monetização da economia local, de alguma forma mais identificadas com o setor industrial-urbano, bem como com sua maior inserção nas economias nacional e internacional.

As inovações ocorridas em nível do Estado, e de seu comando, foram decisivos para influenciar o sistema econômico local, o regime e as taxas de crescimento econômico. Há, dessa forma, um claro processo de destruição criadora, no sentido dado por J. Schumpeter, na medida em que as novas elites políticas que assumem o poder local acabam criando um novo ambiente institucional para que os agentes econômicos protagonizem novas combinações em suas atividades econômicas. Não se trata, a rigor, de fenômeno novo mas ele sugere, neste caso, novas possibilidades no papel do governo local sobre o desenvolvimento do espaço econômico dentro do qual está inserido. Longe de ter sido um fenômeno planejado, o que ocorre no Ceará, em relação ao conjunto da federação e do governo central, em particular, é um processo político localizado mas que aproveitou-se do relaxamento institucional da federação e da perda de capacidade de coordenação do governo federal. O resultado momentâneo foi um ganho de protagonismo e uma afirmação da autonomia da capacidade do governo do Ceará, dentro do conjunto da federação.

Pode-se caracterizar o fenômeno ocorrido na economia cearense como um caso típico de crescimento ou de desenvolvimento endógeno (AMARAL FILHO, 2001), cuja principal fonte geradora da mudança de regime de crescimento, como da aceleração e estabilização deste, são os agentes locais, que através de seus conflitos e interações mobilizaram virtuosamente as instituições estatais. Neste caso o papel do governo local se situou na criação de condições objetivas e subjetivas capazes de criar bom ambiente para que o setor privado ganhasse confiança e estímulo para que pudesse se engajar mais efetivamente no investimento, na produção e no crescimento locais. Sem desprezar o papel do governo federal, no tocante à estabilidade macroeconômica, assim como na condução de programas setoriais, a modificação verificada em nível das instituições estatais passou a estimular e a organizar endogenamente a economia local, desencadeando, em última instância, a inversão do “círculo vicioso”, que vigorava antes de 1987, para o “círculo virtuoso” sempre no sentido de um “processo circular cumulativo” à la Myrdal (1972).

Parte-se de uma situação de “círculo vicioso” (período pré-1987) onde há uma “acomodação inercial” na relação entre, de um lado, (I) desorganização do setor público local e, de outro, (II) desorganização da economia local, ambos os campos exercendo influências de causa e efeito negativos. Esta situação se alimenta de fatores regressivos tais como alto grau de endividamento do setor público, alto índice de sonegação fiscal, baixo nível de arrecadação, despoupança pública, baixo nível de investimento público, expectativas negativas e baixo nível de investimento privado, etc.

A partir de 1987 há uma ruptura desse quadro, cujo epicentro foi a introdução de um novo padrão de gestão pública. A partir dessa ruptura um dos elementos regressivos (no caso o primeiro) se inverte, quebrando a “acomodação inercial”, e modificando também o segundo elemento, como reação. A relação passa a ser mantida agora entre, de um lado, (I) ajuste e organização do setor público local e, de outro, (II) reorganização/dinamização da economia local, dando assim lugar a uma situação de “círculo virtuoso”, sustentada por elementos propulsores tais como diminuição do déficit e endividamento públicos, menor índice de sonegação, maior índice de arrecadação, recuperação da capacidade de endividamento e de investimento públicos, crescimento do emprego e da renda, expectativas positivas e aumento do nível de investimento privado, etc.

Três resultados macroeconômicos desse processo depuseram em favor dessa tese: primeiro, a superioridade da taxa de crescimento econômico estadual face às taxas de crescimento do Brasil; segundo, a expansão do índice de participação relativa do Ceará no PIB do Brasil, de 1,7% em 1986 para 1,9% em 2000 e, terceiro, o crescimento da participação da arrecadação do ICMS do Ceará na arrecadação desse imposto para o conjunto da federação. Esta participação era, por exemplo, de 1,48% e 1,49% em 1986 e 1987 e passou para 1,9% e 2,27% nos anos de 1994 e 2000.²⁰

Como já foi dito, esses indicadores se manifestaram dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (inflação elevada, instabilidade econômica e altas taxas de juros), crise fiscal do governo federal, desintegração da política regional coordenada pela SUDENE e desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados. Além disso, importante lembrar que durante o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND a economia cearense não foi beneficiada, ao contrário de outras economias estaduais, inclusive do Nordeste, por grandes projetos estruturantes do governo federal²¹, o que poderia ter proporcionado à economia cearense novos potenciais de crescimento.

Sobre as variáveis ligadas ao crescimento do produto o investimento público estadual teve papel particularmente importante (Ver Gráfico 4). Esses investimentos concentraram-se, primeiramente, na recuperação do parque escolar, habitação, programas de reurbanização, saneamento básico, construção de barragens, reabilitação de estradas e construção e reforma da rede de distribuição de energia elétrica e construção e reforma de prédios e equipamentos públicos.

Posteriormente, o governo estadual - com a participação do Banco Mundial-BIRD, do Banco Interamericano-BID e do governo federal - implantou uma série de grandes projetos estruturantes de infra-estrutura que tiveram como impacto a desobstrução de pontos de estrangulamentos assim como a estruturação da economia estadual. Estes empreendimentos acompanharam a estratégia de construção de competitividade definida, por exemplo, no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado-1995/1998. Dentre esses projetos merecem destaque (i) o Aeroporto Internacional de Fortaleza; (ii) o Porto do Pecém e seu Complexo Industrial e Portuário; (iii) o Programa de Reabilitação de Rodovias; (iv) o Programa Estadual

²⁰ Segundo BACEN e SEFAZ-CE.

²¹ Por exemplo, a Bahia foi beneficiada pelo pólo petroquímico, Pernambuco pelo Proalcool e o Porto de Suape, o Maranhão pelo Projeto Carajás, etc.

Hídrico, dentro do qual a construção do açude Castanhão; (v) o Parque Eólico, este com a participação do governo alemão e (vi) e o Gasoduto Guamaré-Fortaleza-Pecém.²²

O setor público estadual do Ceará atuou nesse longo período (1987-1998 e 1999-2002) como importante investidor na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que serviu (entre outras condições) de importante alavanca e sustentáculo de taxas de crescimento positivas da economia local. Como é sabido, o investimento líquido tem duplo papel virtuoso: tanto ele pode fortalecer a estrutura da oferta como pode dinamizar a demanda, isto sendo mais verdadeiro quando os investimentos não são realizados em obras suntuosas.

Importante notar que além da recuperação da capacidade de investimento do governo estadual essa recuperação mostrou-se, mais ou menos, regular entre 1988-1999. A regularidade dos investimentos públicos estaduais no período considerado contribuiu para que a economia continuasse a crescer positivamente e com taxa média maior do que a do Brasil. Deve-se, ainda, observar que nesse período a agricultura cearense foi rigorosamente atingida por secas e sua contribuição para a formação da taxa de crescimento do produto estadual foi negativa. Isso indica ter ocorrido uma mudança significativa e positiva com relação à vulnerabilidade do sistema produtivo local e de seu regime de crescimento.

O comportamento dos investimentos públicos, aliado às expectativas e às novas políticas públicas de desenvolvimento, agiram positivamente sobre o comportamento dos investimentos externos privados diretos. Das 321 empresas que recebiam incentivos do governo estadual em 2001, pela via do FDI, 32% ou cerca de 103 empresas vieram de outros estados do Brasil e 9% ou 29 empresas tinham suas origens em países estrangeiros. Dentre os estados que mais forneceram investimentos estavam São Paulo, com 23 empresas, e Rio Grande do Sul, com 18 empresas (cf SDE e Centro de Estratégias de Desenvolvimento-CED). Entre os países estavam Itália, com 06 empresas, e EUA, com 04 empresas. Esses investimentos contribuíram para o fortalecimento dos setores de confecções, têxtil, couro e calçados, produtos químicos e alimentos. A maior contribuição em termos de adensamento se dirigiu, sem dúvida, para o setor calçadista.

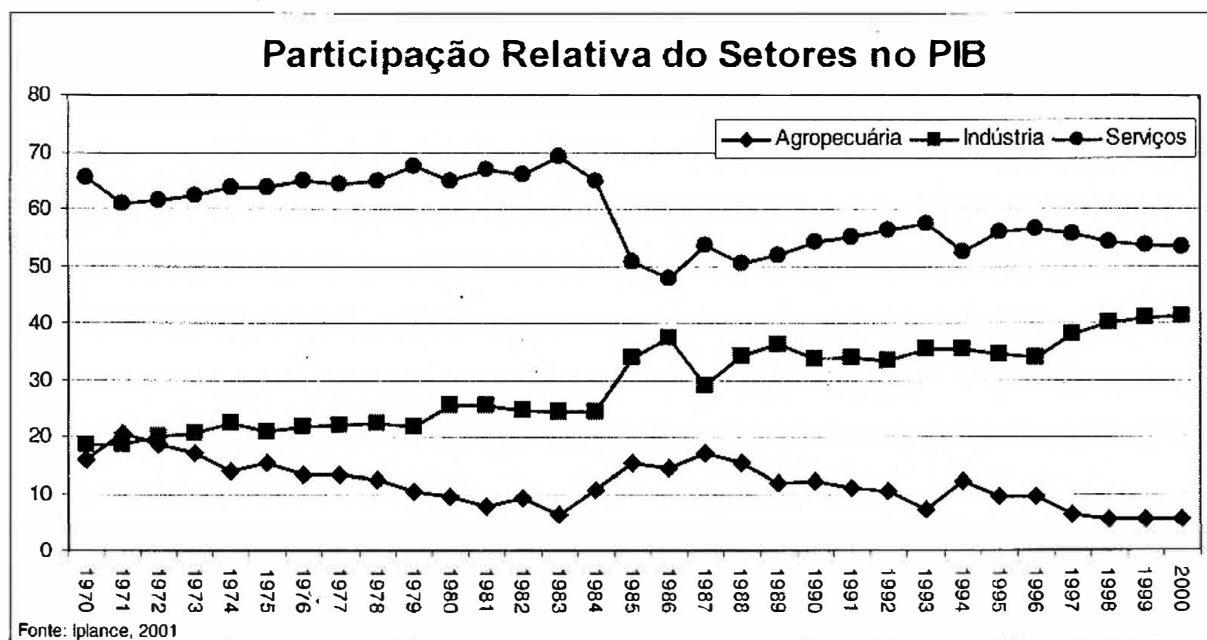
É interessante observar que tais investimentos apontaram para dois aspectos novos da economia cearense: o primeiro, forte fluxo de capitais e investimentos de fora do Estado, inclusive do exterior, em direção à formação de estoque de capital físico e tecnologia industriais. Este fato contrariou uma velha tendência do desenvolvimento estadual, marcada pela predominância de capitais locais nos investimentos industriais. O segundo aspecto é que os novos investimentos não foram atraídos exclusivamente pelos incentivos fiscais da SUDENE mas por incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo próprio Estado local além de outros fatores endógenos, tais como dinamismo econômico, credibilidade jurídica do governo estadual, políticas industrial e de investimento do governo estadual. A expectativa do governo era que esses e outros investimentos industriais, incentivados, engendrassem um processo de autonomização de atração por meio da criação de economias de aglomeração e dos efeitos de encadeamento.

O fluxo dos investimentos industriais na economia estadual reforçou o deslocamento do centro hegemônico do sistema produtivo local, do agropecuário-serviços, para o eixo

²² Informações obtidas junto a várias secretarias do estado do Ceará.

indústria-serviços, alteração essa verificada desde a década de 70, conforme Gráfico 5. Para se ter uma idéia desse fenômeno, em 1970 o setor agropecuário representava 15,8% do PIB estadual, enquanto os setores indústria e serviços figuravam com 18,59% e 65,61%, respectivamente. Em 2000, conforme mostra o Gráfico 5, essas participações passaram, respectivamente, para 5,58%, 41,15% e 53,27%, ou seja, uma mudança estrutural profunda. Nesse período o sistema produtivo industrial estava estruturado basicamente sobre os seguintes setores, por ordem de importância: Têxtil, Vestuário, Calçados e artigos de tecidos, Produtos alimentares, Metalurgia, Material de Transporte e Minerais não-metálicos.

Gráfico 5



As transformações estruturais no sistema produtivo são acompanhadas por modificações importantes no grau e no tipo de inserção desse sistema no contexto das economias nacional e internacional. Sobre esse aspecto há que salientar a mobilidade de alguns grupos locais (Grupo Jercissati e Grupo Dias Branco, por exemplo) que ampliaram suas inserções na economia nacional e internacional, corroborando assim uma tendência anterior, mas também o aumento das exportações de mercadorias manufaturadas e o papel do complexo do Turismo, que contribuíram para maior internacionalização da economia local.

No tocante às exportações de manufaturas, apesar de contar ainda com o peso grande de produtos tradicionais, elas evoluíram razoavelmente, crescendo 129% entre 1990 e 2001. Nessa evolução a pauta de exportações sofreu alterações positivas: calçados, que representava apenas 0,51% das exportações totais em 1990, saltaram para 20,19% de participação em 2001 e produtos manufaturados que não constavam da pauta de exportação em 1990 já aparecem em 2001, tais como condicionadores e transformadores; máquinas agrícolas; barco a motor; freios, etc.

O mercado dos Estados Unidos da América era de longe o maior mercado absorvedor dessas mercadorias, com 49,7% de participação em 2000. Além desse mercado o Ceará ainda

exportava para vários países da Europa (Itália, Reino Unido, França, Alemanha, Bélgica, etc.) e também para o Canadá e Japão. Para a América do Sul vale destacar a participação crescente da Argentina, que pulou de uma participação de 0,58% em 1990 para 9,12% em 2000. (cf dados do IPLANCE). Como será visto na parte final deste trabalho, em períodos recentes não só a pauta de exportações manteve seu perfil, marcado pelas expressivas exportações de couro e calçados, como também sinaliza para novas alterações em termos de destino das vendas e origem das compras, para os quais a China passou a ocupar lugar de destaque.

O que marcou a diferença entre o sistema produtivo-industrial-serviços da década de 1990 para o sistema produtivo-agropecuário-serviços da década de 1970 foi, especialmente, a eliminação do setor algodoeiro mas também o acréscimo de novos setores produtivos e o aumento da densidade das cadeias produtivas e modernização dos setores existentes (por exemplo têxtil, confecções, couro e calçados, metal-mecânico e alimentos). Apesar dos deslocamentos verificados em nível do sistema produtivo local é prudente concluir que este sistema não sofreu fortes definições que proporcionassem solidez competitiva, pelo menos até início dos anos 2000.

4.6. Crítica ao modelo de ajustamento: pertinência e limites

A primeira crítica que se levantou ao modelo de ajustamento executado no Ceará teve origem local, situada nos sindicatos e associações de funcionários públicos estaduais assim como partidos e grupos políticos de oposição. A crítica central que se fez foi que esse modelo se sustentou basicamente sobre o achatamento dos salários dos funcionários para equilibrar as contas do Estado. De certa maneira esta crítica era pertinente, mas há que ponderá-la por meio de alguns argumentos.

O primeiro argumento, dado que a ruptura da trajetória da gestão pública no Ceará não foi apenas pontual (repressão salarial) mas sistêmica, nem foi apenas no plano dos objetivos mas também no plano dos meios, métodos, etc. os esforços fiscal, financeiro e patrimonial, fora, portanto, do âmbito puramente salarial, muito contribuíram também para a recuperação financeira do Estado.

O segundo argumento, o novo governo encontrou dentro do aparelho estatal, além de uma superpopulação dos efetivos, um número considerável de funcionários praticando verdadeira promiscuidade no que se refere o acúmulo de cargos e empregos dentro do próprio aparelho estatal estadual. Esse quadro era o resultado acumulado de sucessivos atos anteriormente praticados de recrutamento de servidores cujos critérios de seleção eram o apadrinhamento e o clientelismo políticos.

É certo que nenhum processo de mudança do sistema social, via Estado, pode se dar nem por decreto nem sem o apoio e a participação orgânica dos funcionários públicos, já que estes não são apenas técnicos mas agentes sociais, e como tais são portadores de meios de transformação; principalmente em sociedades e economias de pequeno porte. Isto dito, tal processo de transformação não deve se dar fora do âmbito da cooperação e parceria entre formuladores e executores das políticas públicas, meio eficiente de motivação.

Entretanto, diante da impossibilidade (financeira e jurídica) de combinar ajustamento com melhoria da vida de todos os funcionários ou combinar ajustamento com melhoria seletiva da vida daqueles funcionários efetivamente dotados de “espírito público”, o modelo de ajustamento adotado no Ceará preferiu a estratégia de melhorar e dinamizar o sistema sócio-econômico como um todo em detrimento do segmento dos funcionários públicos estaduais, na suposição de que essa dinâmica pudesse absorver o excedente de funcionários públicos demissionados voluntariamente ou não.

Tal estratégia, desde seu início, embutiu alta taxa de risco em relação ao seu sucesso dado que os resultados só poderiam ser medidos a médio e longo prazos. Além do que ela depende de inúmeros fatores estruturais provenientes da própria economia local, como a reação e o engajamento dos agentes privados locais. Adicionam-se a isso outros fatores, desta vez externos, tais como a coordenação de políticas fiscal, financeira e social entre os estados além das políticas macroeconômica e de renda do governo federal, etc. Naquele momento, apesar da tentativa de estabilização monetária ensaiada pelo Plano Cruzado, a estabilização macroeconômica assim como o fim da crise fiscal-financeira dos estados ainda estavam longe de se transformarem em realidade, até se chegar ao Plano Real, à negociação das dívidas estaduais e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dado que a economia local reagiu relativamente bem às mudanças institucionais estatais, há de se supor que aquela absorção deve ter ocorrido de alguma forma. A grande questão é que essa absorção parece não ter sido suficiente. Além disso a política salarial desindexada acabou provocando, de um lado, demissão voluntária de funcionários qualificados e, de outro, desmotivação e desqualificação dos funcionários que permaneceram no aparelho estatal, prejudicando assim a oferta e a qualidade dos serviços públicos da parte do governo estadual. Diante de tal situação foram colocados em risco quatro pontos da chamada “organização burocrática”, quais sejam, a “competência”, a “qualificação profissional”, a “função única ou principal” e a “carreira”. Este quadro parece ter sido o ponto frágil do modelo de ajustamento aplicado nessa fase no Ceará, mas que parece ser uma regra dentro do processo de ajustamento do setor público brasileiro em geral.

Apesar disso pode-se dizer que o referido modelo de ajustamento produziu três resultados virtuosos, sendo o primeiro causal e outros dois decorrentes: i) equilíbrio e racionalidade nas contas do setor público estadual acompanhado de recuperação da capacidade de poupança e investimento; ii) reabilitação da credibilidade do governo e reorganização e reanimação da economia local e iii) estancamento das transmissões de déficits estaduais para o governo federal, passando o governo estadual do Ceará a cooperador dentro do processo global de ajuste fiscal da federação como um todo. Esses resultados parecem ter tido impacto positivo sobre a autonomia e a capacidade governamental, mas parecem também terem sido transformados em características do governo local até o período recente. Como será visto mais adiante, os governos de Lúcio Alcântara e Cid Gomes, embora apresentando estilos diferentes, e relações igualmente diferentes com o governo federal, não viraram as costas para essas três características.

Uma segunda fonte de críticas, ou questionamentos, foi externa, onde identificam-se duas contribuições, de um lado estiveram técnicos do Banco Mundial (ver BANCO MUNDIAL, 2000), órgão internacional multilateral de financiamento, na época parceiro do governo estadual em alguns projetos de desenvolvimento econômico e social, com destaque

para o combate à pobreza rural bem como para a política de recursos hídricos. De outro, estava o grupo de acadêmicos originário da Universidade de Ben-Gurion, Israel (ver BAR-EL). Este grupo, liderado pelo professor Raphael Bar-El, acumulava experiências de pesquisa e consultoria no Nordeste brasileiro. Indiretamente, o grupo de israelenses contava com apoio do Banco Mundial, já que seu trabalho, junto ao governo do Ceará, teve o financiamento do Projeto São José (voltado para o combate à pobreza rural), este mantido por esse banco, e coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação e Agricultura (IICA). Não se pode esquecer, no entanto, que, paralelo a esses dois grupos aparecia a professora e pesquisadora Judith Tandler do M.I.T., Boston, que desenvolveu trabalhos de avaliação das políticas públicas executadas pelo governo estadual do Ceará (TENDLER, 2002). A presença desses técnicos e acadêmicos no estado, a convite do próprio governo estadual, deixava patente a intenção dos dirigentes políticos locais em redirecionar o modelo até então aplicado, a partir de críticas e avaliações externas. É o momento de realização de auto crítica por parte da liderança do “governo das mudanças”.

Em linhas gerais, o Banco Mundial (2000) diagnosticou avanços positivos nos campos fiscal e financeiro, além do crescimento econômico, mas constatou problemas e riscos nas áreas fiscal e social. Quanto à primeira, apontou fragilidades na arrecadação, em função dos efeitos negativos da Lei Kandir, como também na participação insuficiente do Ceará no Fundo de Participação dos Estados-FPE. Do lado das despesas, apesar dos resultados positivos conseguidos nos gastos com pessoal ativo, o órgão internacional mostrava preocupação com a evolução dos gastos com a previdência social, além das despesas, ou subsídios, destinados aos incentivos fiscais direcionados às empresas privadas, atraídas para investir na economia cearense. No campo social, apesar do reconhecimento das inovações e dos resultados positivos obtidos na área da saúde, especialmente em relação à mortalidade infantil, revelou que os indicadores sociais se mostravam ruins (extrema pobreza, pobreza e desigualdade social), contrastando com o cenário de forte ritmo de crescimento econômico.

Por seu lado, o grupo de pesquisadores da Universidade Ben-Gurion também foi convidado pelo governo do Ceará para fazer um diagnóstico do quadro sócioeconômico do estado e apresentar suas recomendações (ver BAR-EL, 2002; 2005). Ao final, o grupo realizou diagnóstico e ofereceu sugestões mas também atuou na implementação das medidas. Basicamente, os acadêmicos israelenses enfatizaram os problemas relacionados à desigualdade econômica e social encontrada entre as áreas rural e urbana, ou entre a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF e o interior. Em suas recomendações o desenvolvimento socioeconômico viria associado ao desenvolvimento local e regional, a partir do fortalecimento de pólos urbanos de segunda e terceira ordens. Nesse contexto, a industrialização rural assim como o apoio às micro e pequenas empresas seriam fundamentais, sustentados pela participação efetiva das elites políticas e econômicas municipais.

Para coroar o processo de auto crítica, o governo do estado criou, em 2000, o Centro de Estratégias de Desenvolvimento-CED, espécie de “fôlego amigo” entre as secretarias setoriais de Estado, que passou a conviver institucionalmente ao lado do Instituto de Planejamento do Estado do Ceará-Iplance, no entanto, no papel de *think tank* crítico. Os técnicos que compuseram o CED tiveram como trabalho inaugural a análise crítica da política de incentivos fiscais (FDI) que vigorava até então, para depois proporem uma reforma da referida política juntamente com a implantação de uma política industrial renovada. O CED foi criado pela Lei de 13.052 de 04/09/2000 com a finalidade, segundo a referida Lei, de

“formular diretrizes e estratégias destinadas a subsidiar as ações de governo no âmbito das políticas públicas e do desenvolvimento econômico (....)”. No campo dos objetivos o CED deveria “promover estudos e avaliações visando formular, sugerir e redefinir políticas e estratégias voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado”, entre outros.²³

Nessa época não se tinha claro o papel decisivo que poderia ter, como teve, o governo federal na melhoria dos indicadores sociais em todos os estados da federação, a partir da política de estabilização macroeconômica em combinação com programas agressivos de combate à pobreza e à desigualdade social. Dados os quadros político e econômico que se configuravam naquele momento imaginava-se, nos referidos estudos, que o governo estadual poderia ter papel preponderante na correção das desigualdades econômicas e sociais locais. Consequentemente, os arranjos federativos que poderiam ser buscados no sentido de alcançar uma solução federativa para os problemas não foram enfatizados. Apesar disso, a partir dos trabalhos desses técnicos e acadêmicos foi possível dar início a uma fase de ajustes das políticas públicas estaduais que passaram a permitir um redesenho da participação da sociedade ao mesmo tempo em que maior racionalidade na aplicação das políticas públicas.

4.7. Capital social, novas elites políticas e redes de cooperação

É razoável afirmar, portanto, que as reformas estruturais ocorridas em nível do governo estadual no Ceará proporcionaram à economia local um novo regime de crescimento econômico, em um momento de desorganização das instituições federativas e crise fiscal-financeira do setor público nacional. Nesse contexto, a União havia perdido, em muito, sua capacidade de coordenação sobre os governos subnacionais. Ao mesmo tempo, órgãos federais de desenvolvimento regional, entre os quais SUDENE e BNB, encontravam-se debilitados, institucional e financeiramente. Todavia, pode-se dizer também que a fonte do bom desempenho econômico do Ceará no período acima analisado foi proporcionada, no final das contas, por um capital social formado por variadas forças endógenas (ver AMARAL FILHO, 2003). A sinergia produzida por esse capital social, antes de tudo, gerou uma mudança na composição das elites políticas locais, na sequência, forneceu ao governo estadual elementos necessários para que o mesmo elevasse seu grau de autonomia relativa *vis-a-vis* do sistema federativo e do governo federal. Entretanto, essa expansão da autonomia não se deu em detrimento da cooperação, vertical e horizontal. Pelo contrário, ao promover os ajustes estruturais o governo do Ceará exerceu papel de cooperação, tanto no sentido horizontal como vertical. Se, de um lado, se retirou do jogo concorrencial que alimentava a dívida, dos entes federados, de outro, o governo do Ceará contribuiu para aliviar a pressão sobre os agregados macroeconômicos.

Há de se reconhecer que o papel do capital social foi, nesse momento, de grande importância para a coordenação de decisões dos atores locais, como também serviu de inspiração e monitoramento para ações públicas assim como de base de sustentabilidade para o crescimento econômico local. Para autores como Putman (1996), por exemplo, algumas características de organização social como confiança e atitudes compartilhadas contribuem

²³ O CED foi extinto em 2003, no governo de Lúcio Alcântara, quando foi fundido com o IPLANCE, dando lugar ao Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará-IPECE.

para aumentar a eficiência e o desempenho da sociedade e facilitam ações coordenadas. Ainda segundo o mesmo autor associações e grupos de pessoas podem introduzir hábitos cívicos que alimentam o espírito de cooperação social e de solidariedade na sociedade gerando condições propícias para o crescimento e desenvolvimento.

Não seria exagero sustentar que, no período considerado, o capital social não só se encontrou presente na origem das reformas, por meio do Centro Industrial do Ceará-CIC, como continuou presente nos momentos seguintes, facilitado pelo próprio CIC, como também pelo apoio da Associação dos Jovens Empresários, do Pacto de Cooperação, do Projeto Áridas e do PLANEFOR. A acumulação e o desenvolvimento desse capital social, em redes sociais locais, contribuíram para os ajustes e a estabilização do regime de crescimento do estado do Ceará nesse período.

4.7.1. C.I.C.: centro alimentador das novas elites políticas

A vitória eleitoral dos “jovens empresários” na eleição de governador para o Ceará levou para o governo 06 (seis) ex-presidentes do Centro Industrial do Ceará-CIC, usina de produção da nova elite política estadual e das lideranças políticas que reformaram o Estado a partir de 1987. Não por acaso, a partir desse ano o CIC passou um período esvaziado de propostas políticas, pois tinha atingido o poder máximo no Estado. O papel mobilizador, crítico e própositivo deixou de existir momentaneamente dentro da organização, mas em nenhum outro momento foi recuperado com tal intensidade. Não se pode dizer, no entanto, que o CIC teve no período pós-1987 papel de cooperação com o “governo das mudanças”, na verdade ele aguardava os resultados das reformas enquanto discutia questões mais nacionais, mas raramente questões corporativas exclusivas dos empresários.

A partir de 1995 o CIC se volta para questões estaduais, já diante de alguns resultados considerados insatisfatórios das políticas públicas estaduais no campo social. Nesse sentido passa a cooperar, não com o governo diretamente, mas com a iniciativa original de desenvolvimento local, que tinha um viés social importante. O CIC passou a discutir questões como geração de emprego e renda na agricultura, planejamento estratégico da indústria local, transformação do conhecimento na área da Ciência & Tecnologia e outras questões relacionadas com a grande área da Educação. Essas discussões foram realizadas publicamente, no formato de Fórum, com a presença de representantes do governo estadual e da sociedade civil organizada. Propostas concretas sempre foram formuladas e encaminhadas ao poder executivo.

O CIC produziu não apenas lideranças políticas que engendraram um novo processo de crescimento e desenvolvimento econômico no Estado, através do governo executivo, mas também influenciou o surgimento da AJE, Associação dos Jovens Empresários do Ceará, que ao crescer gerou a Federação Estadual dos Jovens Empresários do Ceará. A AJE foi criada em 1989, com o papel de gerar novas lideranças, na perspectiva do empresário assumir papel social, discutindo e se preocupando com os problemas e soluções locais. O empresário jovem podia ingressar nessa associação quando completasse trinta anos e sair quando atingisse trinta e cinco anos. Inúmeros líderes que passaram pela diretoria da AJE chegaram também à Diretoria do CIC, como também se envolviam com outras iniciativas e redes sociais no estado.

As linhas de discussões entre os jovens empresários da segunda geração estavam entre a globalização dos mercados, a qualidade total e o crescimento econômico com distribuição de renda, entre pessoas e regiões, bem como o papel das elites no Brasil. Os associados da AJE também participavam do Pacto de Cooperação onde tomavam contato com idéias controversas e também tinham a oportunidade de começar a participar de decisões que se traduziam em impactos sócioeconômicos locais. Desta maneira a AJE também passou a fazer parte da rede de cooperação social que procurou na época fortalecer e avançar as conquistas fecundadas pelo “governo das mudanças” em sua iniciativa de desenvolvimento local.

4.7.2. Pacto de Cooperação do Ceará

A principal iniciativa que permitiu um relacionamento estreito de cooperação entre setor privado, governos estadual e municipais foi o Pacto de Cooperação. Influenciada pela mobilização política produzida no seio do Centro Industrial do Ceará-CIC gerou-se uma visão local estratégica combinada a certa cultura participativa por parte da nova geração dos empresários cearenses que levou à criação, em 1991, do Pacto de Cooperação. Ou seja, um Fórum permanente que visava “engajar parcelas cada vez mais significativas da sociedade, no processo de construção de um Ceará moderno”.²⁴ Calcado na crença da parceria, empresários locais visavam promover um processo interativo de discussão sobre problemas relacionados à reestruturação da economia local face às questões regional, nacional e mundial. Inicialmente a idéia era envolver empresários e governo mas esse envolvimento acabou sendo ampliado para outros setores da sociedade civil.

Segundo seus organizadores (ver REBOUÇAS *et al.*, 1995), o Pacto de Cooperação tinha como diretrizes básicas:

- Missão: catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômicas, social, política, cultural e ambiental;
- Crenças: o comportamento social determina o desenvolvimento, o interesse comum une diferenças, o desenvolvimento requer estágio superior de organização e tudo acontece em um sistema de inter-relações.
- Valores: responsabilidade social, participação cidadã, respeito às diferenças, comportamento ético e postura crítica e transparente.
- Critérios para a ação: visão sistêmica e de longo prazo, concepção programática, complementaridade e cooperação, inovação, efeito multiplicador e respeito às pessoas e ao meio ambiente.
- Visão de futuro do Ceará para o ano 2.020: Cidadãos orgulhosos de seu Estado, vivendo com dignidade em uma sociedade: solidária e pluralista, respeitada externamente, com justiça social, com melhor distribuição de renda, oferecendo qualidade de vida, com igualdade de oportunidades, com resultados compartilhados.

²⁴ O Pacto de Cooperação foi criado por meio de um pacto firmado entre empresários locais e governo estadual (por ocasião do mandato do governador Ciro Gomes) e teve como principal liderança empresarial Amarílio Macedo, ex-presidente do CIC e o principal empresário articulador do Movimento Pró-Mudanças.

Definido pelos seus organizadores, o Pacto de Cooperação seria uma rede de cidadania constituída por pessoas interessadas em contribuir para o desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômica, social, política, cultural e ambiental. Desta forma, o Pacto reunia sistematicamente, uma vez por semana, em torno de um café da manhã, no Hotel Colonial (inexistente hoje), representantes do setor público e diversos segmentos do setor privado: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisas, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc. (REBOUÇAS *et al.*, 1995)

O objetivo dessa organização, ou movimento, era buscar a cooperação desses setores na viabilização técnico-financeira de projetos, aumento da produção setorial através de flexibilização tributária e transferência de tecnologias, revitalização setorial, atração de investimentos, etc. Além disso, o Pacto de Cooperação procurava discutir temas de diversas naturezas com o fim de despertar a consciência da população local e estimular a prevenção e a busca de soluções para os problemas locais.

Inicialmente restrito à capital do estado, o Pacto de Cooperação se interiorizou. A rede do Pacto chegou a se desmembrar em seis Pactos Regionais (Cariri, Zona Norte, Centro Sul, Sertão Central, Serra da Ibiapaba e Maciço do Baturité), seis Fóruns Setoriais (Imobiliário, Comércio, Agropecuário, Automotivo, Moda e Turismo) e doze Fóruns Temáticos (Educação, Saúde, Meio Ambiente, Tecnologia, Ressocialização de Presidiários e Apoio aos Vitimados, 4ª Idade, Dependência de Químicos, Pelas Pessoas com Necessidades Especiais, Educação Profissional da Música Plural Brasileira, Organizações Sociais e Mercados de Financiamentos).

Segundo seus coordenadores, todas essas instâncias do Pacto eram informais, autônomas e auto-sustentáveis, sempre se articulando em forma de rede, envolvendo organizações não governamentais, organizações governamentais e organizações privadas. O Pacto não tinha personalidade jurídica, nem patrimônio, sede ou fontes próprias de financiamento, nem possuía corpo dirigente ou funcional. Não havia estrutura formal, sua força estava na capacidade catalisadora e na cultura cooperativa e participativa. Cada unidade criada dentro do Pacto se reproduzia e gerava suas próprias maneiras de resolver problemas, de forma auto-sustentável. Geralmente criavam-se cotizações, emprestavam-se locais para reuniões e terceirizavam os serviços ou a utilização de estruturas ociosas de algumas entidades.

É possível identificar duas fases de atuação do Pacto de Cooperação. A primeira foi marcada por ações bem delimitadas que atingiam discussões e soluções de problemas econômicos e setoriais. Nessa fase o Pacto funcionou como uma espécie de Fórum de discussões, envolvendo governo e empresários, que visava troca de informações e desobstrução de problemas setoriais. Neste sentido, os trabalhos do Pacto anteciparam a aplicação da metodologia, muito utilizada nos anos 1990, da organização das cadeias produtivas. Na segunda fase a atuação do Pacto foi além dos temas econômicos, quando então alcança temas relacionados à cidadania, meio ambiente, etc. Para isso houve um desdobramento em Fóruns de discussões e, além disso, o Pacto procurou se difundir no interior do estado.

Das ações na primeira fase do Pacto de Cooperação alguns setores, como a avicultura, farmacêutico e pesca foram beneficiados pela flexibilização tributária; o setor algodoeiro, ainda existente na época, foi atingido pelo programa de revitalização e o setor de granito, por sua vez, foi envolvido pelo programa de diversificação e verticalização setorial com a implantação do “pólo de granito” a fim de aumentar o valor adicionado desse segmento produtivo. Enfim, essa iniciativa teve importante papel na criação de incentivos para a realização de rendimentos crescentes entre setores e empresas envolvidas, por duas razões: de um lado, por contribuir para a diminuição dos custos de transação, na medida em que ajudou a diminuir fricções e conflitos entre agentes econômicos bem como reduzir o grau de oportunismo e, de outro lado, por contribuir na disseminação de conceitos, métodos e boas práticas organizacionais junto ao setor privado (tais como o conceito de Qualidade Total).

O Pacto de Cooperação do Ceará, com o tempo, dispersou sua força e desapareceu. No entanto, é possível ver seu legado sobreviver, por exemplo, no Pacto de Cooperação Agropecuária Cearense (Agropacto) por meio do qual são discutidos e encaminhadas sugestões para muitos problemas do setor. Outro legado da sua metodologia pode também ser encontrado no programa Câmaras Setoriais mantido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico do Ceará, dentro do qual são animadas vinte e seis câmaras setoriais.

4.7.3. Do Pacto de Cooperação ao Projeto Áridas e ao Plano de Governo

No Pacto de Cooperação foi gerada a idéia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto “Visão de Futuro Compartilhada Ceará 2020”. Esta idéia casou-se com as idéias e propostas nascidas na Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas-ICID, realizada em Fortaleza em 1992 como uma das reuniões preparatórias da Conferência Rio-92 (ver AMARAL FILHO, 1999b).

Em relação à ICID o fato marcante foi que o Estado e a Sociedade Civil no Ceará se beneficiaram da proximidade que acabou estabelecendo com esse evento bem como com seu conteúdo conceitual, tanto no momento de preparação quanto nas fases de realização e desdobramentos. Essa proximidade permitiu a propagação quase instantânea, embora limitada, das idéias centrais e da filosofia do “desenvolvimento sustentável” na sociedade local, por intermédio de pesquisadores, professores, formuladores de políticas públicas e diversas organizações não governamentais. É importante ressaltar que, devido ao processo de transformação político-econômico em curso no estado, essas idéias não encontraram obstáculos institucionais em sua disseminação, sobretudo, dentro do aparelho estatal.

Ao término da ICID, a Fundação Esquel juntamente com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IIICA formularam, negociaram e coordenaram o Projeto Áridas. Este projeto visava realizar um Programa de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste, inclusive para o Ceará. Tal Projeto teve o apoio do governo federal, do governo estadual e de inúmeros setores da sociedade civil cearense, dentre os quais o Pacto de Cooperação. O Projeto Áridas foi uma das principais iniciativas de cooperação e aliança realizadas na história recente do Ceará entre os setores público e privado. Sua grande contribuição foi ter fornecido subsídios técnicos de alto nível para a elaboração do Plano de Governo do período 1995-1998, do segundo mandato de Tasso Jereissati.

A tentativa de se elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável surge no Ceará dentro de um contexto não somente propício mas histórico, marcado por um ambiente favorável à assimilação desse conceito. Desde o final da década de 1980, as contas públicas estaduais vinham apresentando consideráveis ajustes a ponto de o governo local conseguir estabelecer sua capacidade de poupança e investimento. Além disso a economia cearense, apesar da fragilidade do setor agropecuário, vinha sustentando fortes taxas de crescimento. Dessa maneira, havia espaço e necessidade de se buscar novos caminhos para o desenvolvimento estadual, agora privilegiando avanços nos campos sociais e ambientais.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável no Estado possibilitou portanto valiosa reflexão sobre aquele fenômeno, na ótica de dois questionamentos: como sustentar a longevidade desse crescimento e como fazer com que os bons resultados conseguidos nos planos fiscal e econômico se propagassem como bons resultados também nos planos social e ambiental, dentro dos quais o problema da persistência da seca na região semi-árida ocupava, como ainda ocupa, lugar de destaque. Desta maneira, pode-se avaliar a importância da incorporação do conceito, filosofia e estratégia de “desenvolvimento sustentável” no Plano de Governo do Estado através da dimensão holística e sistêmica que passou a ter o crescimento econômico da economia local.

A matriz metodológica adotada na montagem do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará foi explicitada em documento chamado “Documento Básico”. Neste fica claro que o ponto de partida dos trabalhos deveria ser orientado pela busca de novas formas de planejamento para a região Nordeste, a partir do esforço de análise dos sucessos e insucessos das políticas anteriores. O objetivo seguido pelos técnicos e participantes em geral no processo de trabalho foi aquele da “reinvenção” da política de desenvolvimento do Nordeste, com a utilização de alguns conceitos chave, tais como: desenvolvimento sustentável; planejamento de longo prazo; redefinição do papel do Governo; descentralização e participação da sociedade civil. No caso do Ceará, este objetivo, de certa forma, ficou facilitado pela presença de alguns desses conceitos no conjunto das políticas públicas estaduais, em especial aqueles do planejamento de longo prazo e da redefinição do papel do Governo. Como pôde ser notado, essas iniciativas, em níveis regional e estadual, protagonizadas pelo Plano Áridas, evidenciavam claramente o surgimento de iniciativas locais provocadas pelo esvaziamento dos órgãos federais de desenvolvimento regional, especialmente a SUDENE, que deixaram de pensar o desenvolvimento e o futuro da região.

O conceito de desenvolvimento sustentável proposto e seguido teve a vantagem de não apresentar uma idéia fechada de desenvolvimento, assumindo mais o papel “filosófico” ou um ideal de planejamento do desenvolvimento do que propriamente um conceito de teoria do desenvolvimento, como mencionado pelo próprio Documento. Sua idéia central girava em torno da permanência, distribuição e da durabilidade dos resultados do processo de crescimento econômico, tratando-se obviamente dos resultados virtuosos de tal processo. Nesse sentido a metodologia de trabalho seguiu o caminho multidimensional, ou holístico e sistêmico, procurando interagir as dimensões econômica, social, ambiental e política.

A organização dos trabalhos do Projeto Áridas no Ceará foi estruturada da seguinte maneira: a cabeça da organização estava a cargo do próprio governador Ciro Gomes, que estava associado a um Conselho Consultivo. Abaixo vinha a Secretaria do Planejamento, enquanto o núcleo geral, que estava ligada ao Comitê de Secretários de Estado e ao Pacto

de Cooperação, este fazendo a ponte com as lideranças empresariais e as classes produtoras. Logo abaixo vinha a Coordenação Executiva, operada pela própria subsecretaria de Planejamento, ligada ao Comitê Técnico que reunia os Coordenadores dos Grupos de Trabalho. Finalmente, a base da organização era formada por uma grande rede de técnicos e consultores encarregados de realizar estudos e formular propostas de caráter técnico.

O corpo técnico envolveu cerca de 250 pessoas e boa parte das estruturas das secretarias estaduais. Dentre os cerca de 125 técnicos e consultores que assinaram os 47 (quarenta e sete) relatórios finais estavam técnicos do governo estadual, professores e pesquisadores das Universidades estadual e federal, pesquisadores de centros de pesquisas públicos, técnicos de banco de desenvolvimento e técnicos de Organizações Não Governamentais. Desta maneira estiveram envolvidas no trabalho, direta e indiretamente, inúmeras organizações públicas e privadas como IICA, Secretarias do Governo Estadual, IPLANCE, FUNCEME, Banco do Nordeste (BN), Universidade Federal do Ceará-UFC, Universidade Estadual do Ceará-UECE, Universidade de Fortaleza-UNIFOR, Federação das Indústrias do Ceará-FIEC, SINE, Instituto Equatorial, etc. Além dos seminários e discussões internos a cada Grupo de Trabalho, foram realizados também vários seminários regionais no estado com os Coordenadores desses grupos e, por fim, realizado um *workshop* envolvendo todos os Grupos de Trabalho do Ceará a fim de que seus integrantes pudessem formar uma visão global e unificada dos trabalhos (ver AMARAL FILHO, 1999b).

Três tipos de participação foram verificados durante o processo de trabalho no Áridas-Ceará: a participação técnica, verificada pela presença de um corpo técnico responsável pela elaboração dos estudos e propostas setoriais; participação política, constatada pela presença do próprio governador e secretários de governo, participação da sociedade civil verificada por meio das inúmeras consultas feitas pelo Comitê Técnico junto à Igreja, lideranças sindicais de trabalhadores rurais e urbanos, lideranças empresariais, cientistas, intelectuais, etc. O objetivo dessas consultas era identificar problemas e diagnósticos a partir da própria Sociedade Civil ao mesmo tempo em que recolher subsídios oferecidos por suas visões e experiências para a resolução desses problemas.

Durante a campanha eleitoral de Tasso Jereissati, em 1994, e paralelo aos trabalhos do Áridas, a coligação política de apoio organizou a “Coordenação do Plano de Governo” e a “Coordenação de Articulação com a Sociedade Civil”, responsáveis pelas realizações de reuniões e discussões com os segmentos organizados e não organizados da sociedade civil. Nessas reuniões foram discutidos problemas e propostas de soluções para vários setores da economia e da sociedade cearenses, a exemplo do Pacto de Cooperação, no qual participaram representantes civis, especialistas e instituições implicadas. Após catalogadas e processadas, as propostas foram sintetizadas em documentos que resumiam sugestões de diretrizes para um eventual Plano de Governo. Um desses documentos recebeu o título de “Relatório da Sociedade Civil” e outro “Ceará Vida Melhor, Grandes Diretrizes”.

Uma vez eleito, Tasso Jereissati autorizou a elaboração do seu Plano de Governo. Montou-se para isso um grupo de trabalho formado por pessoas que tinham participado dos trabalhos do Projeto Áridas e das Coordenações do Plano de Governo e de Articulação com a Sociedade Civil, dando origem ao documento que se transformou no Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Ceará (1995-1998), sinônimo do Plano de Governo do Estado. Procurou-se, nesse documento, articular e fundir os resultados e teses oferecidos pelo

Projeto Áridas com as propostas e compromissos políticos emergidos durante a campanha eleitoral de 1994, sem comprometer a continuidade das ações do governo que deixava o poder. O resultado disso foi o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável do âmbito do governo.

Uma vez publicado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará passou por uma série de discussões em várias esferas, em caráter de “*feedback*”: no próprio Governo, entre os secretários de estado, no Legislativo e no Judiciário. Na Assembléia Legislativa foram organizadas discussões em Audiência Pública. Além disso, discutiu-se o Plano nas vinte regiões administrativas do Estado. Outras discussões foram realizadas com Partidos Políticos, Organizações Patronais, Centrais Sindicais e todas as Universidades do Ceará. Além do que um grande seminário foi organizado no Centro de Convenções de Fortaleza. O Plano foi também discutido com segmentos do governo federal, órgãos financiadores e investidores externos.

O principal produto do Projeto Áridas no Ceará pode ser verificado no Plano do Governo Tasso Jereissati, eleito no ano de 1994. Prova disso foi o fato desse Plano mostrar como título o principal objetivo do Projeto Áridas, qual seja, o de elaborar o “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, sendo este acompanhado pelo subtítulo “avançando nas mudanças”, lema de campanha política. Para o governo local a incorporação do conceito de “desenvolvimento sustentável” no seu Plano de Governo era compatível com a estratégia política de se fazer avançar o processo de mudanças iniciado em 1987, quando os “jovens empresários” assumiram o poder executivo estadual.

4.7.4. Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR

Por fim, outra experiência de aliança e cooperação entre os setores público e privado, que também merece destaque aqui, é o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR. Nascida na década de 1990, não seria de todo errado afirmar que o PLANEFOR foi fruto da idéia e das iniciativas do Pacto de Cooperação, mesmo porque o espírito, a filosofia, as pessoas e as organizações implicadas, num e noutro, se confundiam. Entretanto, merece aqui destacar que o PLANEFOR se diferenciava do Pacto de Cooperação na medida em que era mais discricionário, primeiro porque ficou restrito à Região Metropolitana de Fortaleza e, segundo, porque adotou critérios estritamente técnicos para elaborar e eleger as prioridades dos projetos urbanos, muitas vezes com benefícios e externalidades concentradores apesar da motivação cívica e da participação da sociedade.

Estavam na origem do PLANEFOR algumas organizações como o Centro Industrial do Ceará-CIC, a Câmara dos Dirigentes Logistas de Fortaleza-CDL, a Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC e a Federação do Comércio do Estado do Ceará-Fecomércio. O referido Plano recebeu apoio do governo estadual, dos governos municipais da RMF, de Organizações Não Governamentais, empresas e entidades privadas, movimentos comunitários. Ou seja, os mesmos atores que participaram ativamente da rede do Pacto de Cooperação.

O PLANEFOR foi resultado da mobilização de setores organizados da sociedade civil da chamada Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, preocupados com os crescentes

problemas urbanos vividos por seus municípios. Este movimento foi motivado pela necessidade de oferecer um novo modelo de planejamento urbano visando o crescimento com justiça social e cidadania. Neste sentido decidiram realizar o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (ver PLANEFOR, 1999).

Em janeiro de 2000, na Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC, foi assinado o Acordo Institucional do PLANEFOR, no qual o governo estadual mais os governos municipais da RMF, reconheceram oficialmente que os 167 projetos que compunham o referido Plano eram originários da sociedade, devendo esses governos se esforçarem na execução e continuidade das iniciativas e sugestões oferecidas pelo Plano (ver Jornal O Povo, 16.01.2000).

Segundo PLANEFOR (2000), haviam três princípios metodológicos norteadores do seu planejamento: participação cidadã, parceria entre instituições públicas e privadas e compromisso social dos atores envolvidos no processo. Para seus protagonistas, o planejamento era um meio de provocar compromissos entre sociedade e poder público, e isto seria conseguido através de esforço coletivo na identificação e seleção de um Objetivo Central, Estratégias, Objetivos, Ações e Projetos, “priorizando aqueles que permitirão construir a RMF a partir dos anseios e desejos da população” (op.cit.. p.7).

A estrutura organizacional do PLANEFOR estava concebida da seguinte forma: (i) Conselho da Comunidade, composto por cerca de 400 pessoas da comunidade; (ii) Comitê Diretor, formado por 40 representantes dos setores mais expressivos da RMF; (iii) Diretoria, composta por um presidente e três diretores para o trabalho chamado de articulação; (iv) Comitê Executivo, formado por profissionais encarregados da absorção da metodologia e responsáveis pelos trabalhos técnicos e administrativos, além do suporte às consultorias externas, e (v) Estrutura Variável, composta por Grupos de Trabalho, sendo eles, Grupos de Diagnóstico, Grupos de Proposições e Grupos de Impulsão de Projetos.

As etapas dos trabalhos obedeceram o seguinte roteiro: (i) Organização da Cooperação Público-Privada; (ii) Pré-Diagnóstico; (iii) Diagnóstico; (iv) Definições Estratégicas; (v) Priorização de Projetos; (vi) Relatório Final e (vii) Impulsão dos Projetos. Esta última etapa era considerada importante e longa, já que incorporava trabalhos de convencimento ou indução e o acompanhamento da execução dos Projetos.

De acordo com a mesma fonte (PLANEFOR, 2000) o Objetivo Central do Plano era “estruturar a Região Metropolitana de Fortaleza como espaço vertebrado, articulado e equilibradamente desenvolvido, tornando-a centro de referência comercial, turístico, cultural, industrial, logístico e de serviço das regiões Norte e Nordeste, mantendo e potencializando a identidade conjunta e as especificidade dos municípios, distritos e bairros que a compõem. (...) Fortalecer a coesão e a justiça social na RMF e valorizar o bem comum mediante a educação, o exercício da cidadania e o acesso da população ao trabalho, aos serviços públicos e equipamentos sociais.”

Os principais projetos gerados pelo PLANEFOR foram: (1) Ampliação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF); (2) Fórum Metropolitano; (3) Conselho de Desenvolvimento da RMF; (4) Política e Plano Habitacional para RMF; (5) Elaboração do Plano Estratégico da área central de Fortaleza; (6) Equipamentos turísticos para a praia do

Futuro; (7) Requalificação urbana das áreas do Mucuripe; (8) Novos usos das áreas ocupadas por unidades do Exército no Bairro de Fátima; (9) Recuperação e conservação ambiental das serras; (10) Estímulo ao desenvolvimento de negócios tecnológicos; (11) Caminhos do artesanato; (12) Fundos especiais de risco; (13) Estudo, organização e desenvolvimento do setor de serviços da RMF; (14) Plano Diretor de educação e formação profissional; (15) Sistema de formação e desenvolvimento de lideranças e gestores fiscais; (16) Fundo social pela vida; (17) Implantação efetiva do conselho de segurança pública; (18) Mapeamento da fome na RMF; (19) Centro de Produção de Documentários; (20) Corredor Cultural do Benfica; (21) Intercâmbio de produtos culturais; (21) Projetos de Desenvolvimento Urbano dos Municípios (PROURB); (22) Plano de uso e ocupação do solo no complexo portuário industrial do Pecém e Caucaia; (23) Reurbanização da Barra do Ceará; (24) Universalização dos serviços de abastecimento de água; (25) Aumento da oferta de vazão regularizada dos mananciais; (26) Aumento do atendimento com esgotamento sanitário das sedes da RMF; (26) Avenida do Contorno do rio Maranguapinho; (27) Via Expressa de Fortaleza; (28) Recuperação e adequação da malha viária de Fortaleza; (29) Porto do Pecém e acessos ferroviários e rodoviários; (30) Porto do Mucuripe e acessos ferroviários e rodoviários; (31) Plano de Ação Imediata de Transporte e Trânsito; (32) Controle de Tráfego por Área; (33) Metrofor-Metro de Fortaleza; (34) Prodetur I e II; (35) Desenvolvimento de pólos e roteiros turísticos de arte e cultura; (36) Pólo siderúrgico e metalmecânico; (37) Pólo petroquímico; (38) Setor petrolífero; (39) Implantação do projeto de biotecnologia; (40) Fortaleza, capital das compras; (41) Centro de difusão empreendedora Delmiro Gouveia; (42) Programa de Emprego e Renda; (43) Criação do fórum permanente de geração de trabalho e renda; (44) Cadastro tecnológico dos municípios; (45) Cadastro das organizações comunitárias, instituições sociais e ONG's; (46) Projeto Crescer com Arte; (47) Agente Esportivo; (48) Programa de Vigilância e Saúde da Família; (49) Projeto Família Cidadã; (50) Capacitação e reciclagem de educadores do ensino fundamental e médio; (51) Ampliação da rede de Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT); (52) Telecurso; (53) Ecologia e desenvolvimento sustentável; (54) Inventário do patrimônio cultural material e imaterial; (55) Sistema de difusão e promoção do patrimônio cultural; (56) Projeto An Avant Tout; (57) Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura; (58) Biblioteca Virtual. (Jornal O Povo, 16.01.2000)

4.8. A captura do processo de descentralização pelo Ceará

Apesar do seu caráter particularmente endógeno, a iniciativa de desenvolvimento local no Ceará, nesse período marcado pelas reformas, não esteve, na prática, na contramão do processo de descentralização fiscal e administrativa concebido pela Constituição de 1988, como também não esteve dissociado do programa de estabilização monetária do governo federal brasileiro nem da Lei de Responsabilidade Fiscal. As reformas ocorridas no estado do Ceará deram provas do comportamento voluntário de responsabilidade fiscal, que logicamente deveria acompanhar as medidas de descentralização fiscal e administrativa ocorrida a partir de 1989, o que não aconteceu por lei no caso do Ceará. O fato é que, na falta de regulamentação de regras de comportamento, ficou a cargo das prefeituras e estados adotarem voluntária e espontaneamente o comportamento da responsabilidade fiscal e o exercício da autonomia. Ao que tudo indica, foi o que foi feito pelo governo estadual do Ceará, antes mesmo de entrar em vigor a LRF.

Esse voluntarismo fiscal custou ao governo cearense o preço de ter sido pioneiro e solitário no ajuste fiscal, enquanto a maioria dos estados permaneceu desajustada e transferindo seus déficits para o governo federal. E, ainda, o governo cearense não obteve recompensa do governo federal pelas reformas realizadas, no momento da assinatura da renegociação da sua dívida em 1997/1998.²⁵ Entretanto, tais ajustes trouxeram ao governo local algumas vantagens, sendo que a principal delas foi ter conseguido maior autonomia financeira em relação ao sistema financeiro privado e ao governo federal, que facilitou a atração de parcerias como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, e permitiu aumentar a capacidade de planejamento e investimento. Isto reforçou alguns setores da economia e ajudou a sustentar taxas positivas de crescimento econômico.

Alguns setores das políticas públicas do Ceará tiveram avanços importantes no processo de descentralização, alguns começando antes mesmo da ruptura política de 1987, outros ganhando impulso a partir desse ano, o que significa dizer que o governo local obteve também certa capacidade para capturar o processo de descentralização deslanchado pela Constituição de 1988. O fato é que essa ruptura deu entusiasmo e dinamismo ao processo de descentralização não somente onde ela já havia dado alguns passos. Os setores da política de desenvolvimento industrial e dos recursos hídricos foram aqueles que ganharam impulso a partir da ruptura dessa ruptura política, enquanto os setores da saúde e educação já vinham dando seus passos no sentido da descentralização. O fato é que quando vem a Constituição de 1988, havia no estado um clima relativamente favorável à descentralização.

4.8.1. Educação

Antes da Constituição de 1988, diagnosticou-se entre educadores e gestores do ensino haver uma crise instalada no sistema de gestão educacional brasileiro, por este ser centralizado. A partir dessa constatação produziu-se certo consenso de que a gestão do ensino teria que ser descentralizada. Os educadores cearenses compartilhavam desse consenso.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 211, criou novos princípios organizacionais para a educação, estratificando os sistemas de ensino em federal, estadual, municipal e outro relativo ao Distrito Federal, enfatizando a cooperação entre as instâncias de ensino e a responsabilidade do município. Além disso, enfatizou também a importância da autonomia dos níveis de governo e a descentralização do sistema educacional. Fortaleceu-se assim a municipalização do ensino, fundamental.

Estudos do Iplance (1998) mostraram que no Ceará o processo de municipalização começou relativamente cedo, com o Plano Estadual de Educação de 1973-1976 (I PEE). Este Plano propôs aos municípios que se organizassem para assumir o sistema de ensino fundamental. A implantação do Projeto de Assistência Técnica aos Municípios, em 1976, levou à municipalização do ensino no Ceará para 16 municípios, nos quais foram criados Órgãos Municipais de Educação (OME), representando 13% dos municípios cearenses. Em 1977 e 1978 esse Plano foi atualizado e ampliado, passando a atender técnica e financeiramente 87 municípios cearenses (62%). Os recursos eram provenientes de programas

²⁵ Para mais informações sobre tratamentos assimétricos e descompensados do governo federal *vis-à-vis* dos estados recomenda-se ver Da Silva; Monteiro Neto e Geraldo (2013).

de fomento financiados pelo PoloNordeste (Banco Mundial), que eram repassados pela SUDENE.

Durante o II PEE (1979-1983) a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), apoiada em recursos do MEC-Banco Mundial, elaborou vários planos, programas e projetos educacionais voltados para a municipalização do ensino fundamental. Dentre esses, cabe destacar os programas EDURURAL/NE e o de Educação Rural/Ce, que atingiram 36 Centros de Educação Rural (CERUS), localizados nas sedes dos distritos, que haviam aderido à política de municipalização do ensino. Esse projeto acabou sendo estrangulado por problemas financeiros, pois os centros deveriam continuar os projetos com recursos próprios, revelando a dependência financeira como ponto de estrangulamento da descentralização.

Dentro do II PEE merece atenção o PRORURAL, executado pela Secretaria da Educação, cuja finalidade foi prestar assistência técnica e financeira aos 141 municípios cearenses. Esse programa foi extinto em 1987, com as reformas do “governo das mudanças”, e no lugar foram criados a Divisão de Ensino Municipal e o Departamento de Educação Básica, com o objetivo de treinar e capacitar técnicos e professores. Essa foi, portanto, segundo o IPLANCE (1998) a fase preparatória para o processo de municipalização determinada pela Constituição de 1988.

Já dentro dessas diretrizes, em 1990 foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino Público no Ceará, através do Decreto n.20.620 de 12 de março, caracterizado pela idéia do regime de parceria e adesão voluntária. Em 1991 esse programa foi substituído pelo Programa de Cooperação Estado/Municípios, coordenado pela Secretaria da Educação do Estado, que visava resolver o problema de carência de professores nas escolas públicas estaduais do interior do estado do Ceará.

Em 1995, foi criado o Projeto Municipalização de Ensino do Ceará, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado através da Lei n.12.452/95. A Lei prescrevia um processo de descentralização baseada nos seguintes níveis:

- Conselhos Regionais de Educação (CREDE), que desconcentravam ações administrativas e técnicas da área estadual;
- Secretarias Municipais de Educação ou Órgãos Municipais de Educação, que procuravam viabilizar a execução das ações do pré-escolar ao primeiro grau;
- Conselho Municipal de Educação, fundamentado pela Constituição Federal, Art. N.204, determinando que o conselho devia ser criado na Câmara Municipal;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fundamentado pela Constituição Federal, Art. 204, e pela Lei 8.069/90-Estatuto da Criança e do Adolescente, Art.n.88, inciso 2;
- Conselho Tutelar, fundamentado pela Constituição Federal, Art. N.204, e pela Lei n.8.069 Estatuto da Criança e do Adolescente no Art.n.131;
- Conselho de Escola, fundamentado pela Constituição Federal, Art. n.204, também é criado no município pela Câmara Municipal por iniciativa da própria escola.

Uma das vantagens trazidas pela descentralização, promovida pela Constituição de 1988, era o estímulo às iniciativas autônomas locais bem como a busca de soluções criativas para a melhoria da qualidade do ensino. Uma dessas conseqüências foi o aparecimento de parcerias e participações provocadas pela Secretaria Estadual da Educação. Várias articulações foram realizadas por esta secretaria, dentre as quais podem ser destacadas: (i) Articulação Intra-Governamental; (ii) Cooperação com Universidades; (iii) Cooperação com Empresários; (iv) Articulação com Municípios; (v) Articulação com Organismos Internacionais e (vi) Articulação Estado/Governo Federal.

4.8.2. Saúde

Em maio de 1993 entrou em vigor no país, por força de portaria do Ministério da Saúde, a Norma Operacional Básica (NOB) de janeiro de 1993, promovendo a regulamentação da municipalização dos serviços de saúde em todo território nacional. Esta decisão chega num momento em que a comunidade profissional médica já estava convencida das vantagens promovidas pela descentralização da gestão administrativa e financeira dos gastos com saúde efetuados pela União.

Estudos do IPLANCE (1998) concluíram que, desde cedo, verificaram-se no Ceará tentativas de descentralização dos serviços de saúde, dado que isso se constituía num princípio diretivo da política estadual para o setor. Prova disso está no fato de a Secretaria Estadual da Saúde ter adotado como princípio a necessidade de desenvolver processo que assegurasse o melhor gerenciamento das unidades de saúde integrantes da rede estadual e municipal, antes mesmo da implantação do SUDS, Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, hoje SUS

De acordo com IPLANCE (1998), houve dois momentos distintos no processo de descentralização do setor saúde no Estado do Ceará, o primeiro que vai de 1989 a 1993 e, o segundo, que começa em 1993. O primeiro momento foi caracterizado pela liberdade de decisão do governo estadual e, o segundo, marcado pela entrada em vigor da Norma Operacional Básica. Importante notar que a Lei Orgânica sobre descentralização da saúde foi aprovada em 1990 mas regulamentada somente em 1993 pela NOB.

Até 1993 a ênfase procurada pela Secretaria de Saúde do Estado era a municipalização, este era “o ente jurídico” sobre o qual recaia a responsabilidade do Estado, e nesse sentido a Secretaria preocupou-se em preparar as condições para a municipalização. O instrumento básico para se procurar garantir o cumprimento dessa responsabilidade foi a realização de “convênio de municipalização”. A partir desse convênio a Secretaria de Saúde e a Fundação de Saúde do Estado do Ceará-FUSEC, passavam à responsabilidade e gerência do município suas unidades assistenciais, assim como os equipamentos, os recursos humanos e financeiros correspondentes às unidades repassadas. O convênio previa também a transferência das ações de acompanhamento, controle e avaliações de todas as unidades integrantes do sistema municipal.

O convênio tinha as seguintes diretrizes:

- Universalização da assistência e plena garantia do acesso igualitário aos serviços de saúde a toda população do município;

- Integralidade e melhoria da qualidade dos cuidados à saúde do cidadão;
- Integração dos serviços de saúde, de acordo com as características populacionais e epidemiológicas do município;
- Organização dos serviços de saúde em bases distritais, desenvolvendo mudanças no conteúdo das práticas de saúde;
- Constituição e pleno funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e demais instâncias colegiadas gestoras do sistema

No segundo momento, iniciado em 1993 sob a promoção do NOB, a descentralização em curso teve que se adaptar à nova realidade institucional do federalismo. Assim, o modelo de descentralização estadual se deslocou do enfoque “municipalização” dos serviços de saúde de abrangência local para uma abordagem mais ampla, englobando agora a reorganização dos serviços, “onde a vigilância à saúde se constituiu o eixo principal”. Há também, dentro dessa nova fase, um processo de descentralização dentro da própria esfera estadual, no sentido da autonomia de gestão.

Nesse momento a Secretaria Estadual havia feito um balanço do seu papel dentro do processo de descentralização estadual, e identificou os seguintes papéis:

- Desenvolver sistema de planejamento estratégico e acompanhamento da qualidade de atenção;
- Normatizar processos de trabalho em saúde;
- Redefinir o modelo estadual de gestão das unidades de referência do SUS;
- Promover o desenvolvimento de uma política de recursos humanos;
- Promover cooperação técnica aos municípios, em articulação com os Departamentos Regionais;
- Favorecer o processo de criação de um Centro de Epidemiologia;

A partir de avaliação crítica, a Secretaria da Saúde concluiu que deveria dar um salto qualitativo no processo de municipalização, e se verificou que deveria romper com o modelo de prestação de serviços focado na “atenção a doenças” e reorganizar os serviços para a “promoção da saúde”. Foi a partir dessa avaliação que se criaram os SILOS, dentro de um modelo cujos profissionais passassem a conhecer em detalhes o seu território para, a partir daí, identificar os problemas reais e potenciais além de estabelecer uma hierarquia de prioridades para as soluções. Para esse projeto a Secretaria teve a parceria do Ministério de Saúde (MS) e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), a fim de criar as condições necessárias ao desenvolvimento dos SILOS. Isto foi feito a partir de projeto piloto em 19 municípios.

Esse instrumento acabou falhando pois as condições técnicas e administrativas dos municípios eram tão precárias que o projeto só poderia caminhar se houvesse um reforço

técnico de cooperação externa muito grande; mostrando por seu lado, os limites à descentralização estes impostos pela escassez de recursos humanos qualificados nas municipalidades. A partir dessa frustração a Secretaria Estadual reavaliou o modelo e passou a priorizar a promoção e proteção de saúde e também a busca de outras parcerias de ação intersetorial para o enfrentamento dos problemas. Nesta reavaliação a família foi considerada como a peça chave para se alcançar resultados mais exitosos. Foi criado a partir daí o programa estruturante chamado “Saúde da Família”, que se transformou no eixo central do sistema de saúde pública.

Ainda com base nos estudos do IPLANCE (1998), há que destacar alguns marcos institucionais e programas especiais que marcaram o processo de descentralização na área da saúde:

- Em 1983 o governo do Ceará iniciou o processo de descentralização do setor saúde, com o Programa Ações Integradas de Saúde (AIS) que lhe rendeu reconhecimento nacional, programa que continha uma nova ótica de financiamento por parte da Previdência Social. Já em 1984 esse programa passou por uma reforma administrativa para que possibilitasse maior autonomia;
- Em 1986 cria-se a Comissão Interinstitucional de Saúde (CIS). Nesse período ampliou-se no estado o debate sobre a Reforma Sanitária por intermédio de encontros regionais e estadual de saúde. Desse debate nascem propostas próprias e locais de Reforma Sanitária imprimindo maior participação e descentralização no sistema de gestão da saúde. Essa proposta teve impactos reais principalmente sobre a reformulação do sistema de saúde de Fortaleza;
- Em 1987, com a ascensão do “governo das mudanças”, a Secretaria Estadual da Saúde passa por reforma administrativa para atender ao papel de coordenação do Sistema Estadual de Saúde;
- A partir de 1987 o Sistema Estadual de Saúde recebe as unidades do INAMPS para gerenciá-las, ocorrendo a estadualização do Hospital Geral de Fortaleza (HGF), do Hospital do Coração e dos Postos de Assistência Médica (PAM's), José de Alencar, Meireles e Heitor Catunda. Outros postos especializados da Capital foram repassados para a prefeitura da capital. Nessa reestruturação foram criadas as Diretorias Regionais de Saúde (DIRES), assumindo a Secretaria uma “estrutura central de planejamento”;
- Em 1987 foi criado o Programa Agentes Comunitários de Saúde, com o objetivo de reforçar a implantação do novo modelo assistencial. Esse programa passou a ser dirigido às comunidades realizando ações básicas, se transformando mais tarde em programa federal;
- Após a VIII Conferência Nacional de Saúde foi criado o Programa Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS);
- Em 1989 o governo estadual assumiu constitucionalmente a responsabilidade de operacionalizar o SUDS;

- Em 1989 foi criado o Conselho Estadual de Saúde (CESAU), com a atribuição de deliberar sobre a política estadual de saúde. Em nível municipal foram criados também o Conselho da Unidade de Saúde e o Conselho Distrital de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde;

- Realização da primeira Programação e Orçamento Integrada (POI) feita pela Secretaria Estadual para o período de 1988/1990;

- Em 1993 foi criado o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), por meio da Lei 12.192 de 25 de outubro de 1993, com o objetivo de dar apoio logístico ao processo de descentralização;

- Em 1994 foi regulamentado o repasse de recursos diretos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo de Saúde dos Municípios, através do Decreto Federal n.1232/94;

- Em 1994 foi estabelecido convênio entre a Secretaria Estadual e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), marcando o início da discussão para se reformular o modelo de assistência;

- Em 1995 foi criado o programa estruturante chamado “Saúde Família” , com o fim de provocar um salto qualitativo na atenção à saúde.

4.8.3. Política de Desenvolvimento Industrial

O programa estadual de incentivos voltados para a promoção industrial do Ceará teve início em 1979, durante o governo de Virgílio Távora, através da criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará-FDI, implantado nesse mesmo ano, cujo objetivo foi o de “promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo território do Estado do Ceará”.

Quando criado, o FDI pretendia ser uma forma alternativa de incentivos aos investimentos industriais privados em relação aos incentivos concedidos pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. Atualmente, a administração do Fundo de Desenvolvimento Industrial é da responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico-SDE, por meio do seu braço operacional Agência de Desenvolvimento do Ceará-ADECE, e apoiado pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial-CEDIN, conselho formado por vários secretários de Estado.

Sua filosofia, mantida até os dias de hoje, é de conceder empréstimo equivalente a uma certa percentagem (máximo de 75%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS (recolhido pela empresa incentivada) na condição da empresa reembolsar esse empréstimo após um período de carência. O incentivo dado à empresa se manifesta principalmente no momento do reembolso do empréstimo, quando a mesma se beneficia da renúncia financeira oferecida pelo governo estadual, que pode variar conforme a importância da empresa para o desenvolvimento industrial da economia estadual e sua localização, isto é, se no interior ou próximo à região metropolitana.

Mais especificamente, essa promoção tem se expressado, segundo a legislação básica, através de três preocupações, a saber: (i) consolidação do parque industrial, por meio do

incentivo à implantação, realocação, modernização e ampliação de unidades fabris; (ii) promoção de maior integração vertical dos ramos industriais tradicionais, mediante o incentivo a empresas fabricantes de componentes atualmente adquiridos fora do Estado do Ceará e (iii) Promoção da diversificação e da sofisticação da pauta da produção industrial cearense. A partir de 1997, a concessão de incentivos passou a privilegiar projetos industriais com alta tecnologia, mas também aqueles projetos intensivos em mão-de-obra.

Para sua formação o FDI conta tradicionalmente com três fontes, a saber: (1) origem orçamentária até o montante de 10% da receita de ICMS, “segundo as possibilidades do Tesouro Estadual”, (2) empréstimos ou recursos a fundo perdido, (3) contribuições, doações, legados e outras fontes de receitas que lhe forem atribuídas e (4) receitas decorrentes da aplicação de seus recursos. Dentre estas fontes a principal é aquela referente à origem orçamentária, ou seja, renúncia fiscal. O FDI pode operar através de 4 (quatro) formas: a) aquisição e alienação de ações, de debêntures conversíveis ou não em ações e de contas de capital; b) concessão de empréstimos a médio e longo prazos; c) prestação de garantias e subsídios e, d) concessão de subsídios de tarifas de água e esgoto.

As empresas candidatas aos benefícios oferecidos pelo governo devem atender a um critério setorial denominado por “empresa de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado”. Entende-se como de fundamental interesse, quando da criação do FDI, as empresas dos setores informática, industrialização de têxteis, mineração, cerâmica fina, agroindústria de exportação, eletro-eletrônica, metal-mecânica, veículos e outros materiais de transporte, têxtil, coureiro-calçadista, vestuário e afins, bens de capital, inclusive bens de informática, química, qualquer indústria pioneira no estado e, finalmente, qualquer empresa que tenha participação de capital estrangeiro de no mínimo 10% da parte de recursos próprios no investimento.

Além do critério setorial, a legislação que regula o FDI sempre procurou dar ênfase no critério da descentralização espacial das atividades industriais, tanto para evitar as aglomerações indesejáveis na região da grande Fortaleza como também para levar empregos para o interior do estado, mas também para reduzir a disparidade regional. Nesse sentido, a legislação, tradicionalmente, concede maiores benefícios para empresas que se dispõem a se localizar no interior do estado, longe da Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, e menores benefícios para aquelas empresas que preferem se instalar próximo dessa região.

A partir de 1997 a legislação introduziu um mecanismo desestabilizador e oneroso para o cofre do governo, que foi a concessão de 100% de incentivos às empresas de alta tecnologia e intensivas em mão-de-obra que se instalassem no interior do estado; mecanismo este questionado e declinado mais tarde, devido à ilegalidade de o governo estadual conceder a integralidade da arrecação em ICMS. Além disso, a legislação passou a exigir um reembolso de apenas 1% (corrigido pelos índices de inflação) do total desembolsado pelo FDI. Esta degeneração do Fundo de Desenvolvimento Industrial ocorreu porque intensificou-se a concorrência entre os estados brasileiros na busca por investimentos produtivos privados, além de ser uma consequência do esforço de compensação efetuado pelos estados mais pobres da federação em relação à falta de uma política federal de desenvolvimento regional.

A política de incentivos fiscais do estado obteve resultados consideráveis ao longo dos anos 1990, momento de dificuldades enfrentadas pelas empresas localizadas no Sul e Sudeste

do país, especialmente aquelas pertencentes aos setores intensivos em mão de obra. De acordo com dados da Adece (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico do Ceará), a política estadual de incentivos atingiu seu pico entre 1995 e 1998, período de forte valorização da moeda nacional e perda de competitividade das empresas brasileiras produtoras de bens de consumo final (ver PONTES DA SILVA, 2016).

Nessa fase conseguiu-se atrair bom número de empresas produtoras de calçados, provenientes do Rio Grande do Sul e de São Paulo, que se instalaram em vários municípios do interior do Ceará. Dentre essas localidades Sobral se destacou por ter atraído uma das principais unidades fabris da empresa Grendene, onde passou a gerar cerca de vinte mil empregos diretos (no ano de 2014). Além do setor calçados, o de beneficiamento de couros também cresceu em função da chegada de uma grande empresa italiana beneficiada pelo FDI. Têxtil, confecções, bebidas e alimentos, setores tradicionais na economia local foram reforçados pela referida política. Os legados até então deixados pela política estadual de incentivos fiscais podem ser resumidos em três pontos, a saber: (i) diversificação e aprendizagem industriais, (ii) geração de emprego, especialmente no interior e (iii) diversificação na pauta de exportação do estado.

4.8.4. Política de Recursos Hídricos

A seca de 1877/1879 deixou um saldo (segundo historiadores e cronistas) de pelo menos 100.000 nordestinos mortos, a maioria cearense, devido à fome e ao despreparo das autoridades da época de enfrentar os efeitos da seca em consequência do gigantesco deslocamento da população rural para as cidades, mas também por causa das precárias condições sanitárias das mesmas.

Após essa tragédia ressurgiu no Brasil o debate sobre a política de combate às secas do Nordeste. Sabe-se que duas teses se confrontaram nesse debate, uma favorável à construção de barragens e açudes para armazenamento de água e, outra, defensora da transposição de água do Rio São Francisco. A tese vencedora foi a primeira, caracterizada como a “solução hidráulica”. Em 1909 o governo federal criou a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), que depois se tornou o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca-DNOCS, até hoje existente. Desde então o referido órgão passou a construir uma legião de açudes, pequenos e grandes, no Nordeste brasileiro. Apesar de discutível a política de armazenagem de água aplicada pelo DNOCS deixou a essa região uma grande capacidade de armazenamento.

A ruptura política experimentada pelo estado do Ceará a partir das reformas dos anos 1980 deu lugar ao marco político-institucional que permitiu renovar o discurso e a abordagem no tratamento aos efeitos da seca bem como aos recursos hídricos do estado. Essa ruptura significou uma mudança de paradigma na condução das políticas públicas estaduais, cujo conteúdo visava combater o clientelismo político em benefício da melhor repartição social dos resultados econômicos.

No primeiro Plano do “governo das mudanças”, elaborado para o período de 1987-1991, não havia idéia clara de um modelo de gestão de água para o estado, ou seja, entendido como um sistema orientado para o disciplinamento e racionalização do uso dos recursos hídricos visando o equilíbrio entre demanda e oferta de água de maneira a assegurar a sustentabilidade do segmento.

Havia, entretanto, dois aspectos relevantes nesse Plano. O primeiro era a preocupação de se dar maior acesso do pequeno produtor às terras produtivas ao mesmo tempo em que aumentar a extensão da área irrigada no estado, dois objetivos aparentemente contraditórios. Portanto, uma preocupação mais voltada para a demanda da água. O segundo aspecto dizia respeito às críticas direcionadas à política da água no estado, não só clientelista mas excessivamente centralizada nas mãos do governo federal. Essa crítica ganhou contornos claros devido aos tipos de intervenção utilizados pelo governo estadual durante a forte seca do período 1979-1983.

A principal constatação feita pelo Plano, em relação às ações dos governos anteriores, foi que as ações públicas beneficiavam grandes e médios proprietários de terra através da realização de obras em suas propriedades, cuja execução era feita com mão-de-obra remunerada pelo Estado. Neste caso, identifica-se o principal problema gerado pela “solução hidráulica”, dada pelo órgão federal, que não era propriamente o fato de se armazenar água e sim os resultados gerados por ela em termos de benefícios privados no lugar de benefícios públicos.

As críticas realizadas nesse Plano atacavam os seguintes pontos: as intervenções do governo contra os efeitos da seca eram episódicas e se exauriam no momento que retornava o período das chuvas, e neste sentido tais intervenções eram emergenciais e limitavam-se a atenuar as sequelas sociais mais imediatas através de medidas assistencialistas. Apesar de reconhecer a importância da construção de grandes açudes pelo governo federal no estado, o Plano era crítico em relação à não montagem de uma política de convivência com a seca. Para justificar essa crítica são apontadas quatro razões: (i) ações intermitentes do governo, (ii) parcialidade das políticas, (iii) prática do assistencialismo e (iv) prática do clientelismo político.

Essas críticas, apesar da clareza e contundência, não levaram imediatamente o “governo das mudanças” a um novo modelo estadual de gestão da água. Entretanto, produziram uma nova abordagem de política de combate aos efeitos da seca. O Plano de Governo (1987-1991) entendia que essa política deveria se libertar das ações emergenciais e estabelecer soluções integradas, estruturais e permanentes. Nesse sentido depositou sua confiança na estratégia de desenvolvimento rural preconizada pelo Projeto Nordeste, que seria financiado pelos governos federal e estadual e pelo Banco Mundial. Tal projeto continha alguns programas específicos tais como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP/PDSFN, Programa de Irrigação Pública e Privada, Programa de Apoio às Pequenas e Microempresas no Interior, Programa de Educação Básica e Profissional no Meio Rural, Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

Ao lado da estratégia das ações permanentes o referido Plano propunha também ações e programas emergenciais contra a seca, mas recomendava que estes deveriam ser planejados com antecedência e guardar coerência com a ação permanente do governo. Duas preocupações deveriam nortear esses programas, o emprego e a geração de renda para o pequeno produtor e o abastecimento de alimentos e água para a população. Apesar desses avanços, a política hídrica, dentro do Plano, ainda ficou restrita à ampliação da oferta de água no estado, através da construção de açudes, barreiros, poços, cacimbas, adutoras, cisternas, canais de irrigação e

outros investimentos que pudessem criar condições de resistência às secas, mas agora visando resultados públicos e não privados.

Durante o primeiro “governo das mudanças”, entre 1987 e 1991, foram dados dois passos decisivos na direção da montagem do novo modelo estadual de gestão dos recursos hídricos. O primeiro passo foi de caráter institucional, no sentido da descentralização, e se deu pela criação da Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH e também da Superintendência de Obras Hidráulicas-SOHIDRA e o segundo foi de natureza técnica e estratégica e se deu por meio da elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH.

A Secretaria foi criada pela Lei n. 11.306 de 01 de abril de 1987, dentro do projeto de reforma do Estado, depois reestruturada pelo Decreto n. 11.404 de 31 de maio de 1991 e regulamentada pelos Decretos n. 21.659 de 20 de novembro de 1991 e 20 de abril de 1993. O papel atribuído pelo governo quando da sua criação era de promover o aproveitamento racional e integrado dos recursos hídricos do estado, coordenar, gerenciar e operacionalizar estudos, pesquisas, programas, projetos, obras, produtos e serviços tocantes a recursos hídricos, e promover a articulação dos órgãos e entidades do setor com os federais e municipais (cf. art.6º da Lei n.11.306 de 01.04.87).

A importância da criação desse órgão foi a abertura de espaço para o pessoal técnico e científico no tocante à participação mais efetiva na elaboração e execução da política de recursos hídricos no estado, representando um acerto de passo entre o sistema político-institucional e a comunidade técnico-científica. Além de representar um avanço no processo institucional de estadualização da oferta e gestão dos recursos hídricos. Pode-se observar ainda que a Secretaria de Recursos Hídricos serviu como importante núcleo organizador do precário sistema de recursos hídricos vigente naquele momento. Este sistema carecia de cabeça ao mesmo tempo que de uma base técnica, pensante e planejadora, pois o Conselho de Recursos Hídricos não era capaz de exercer essas funções, dado que o mesmo era composto por um número grande de conselheiros vindos das mais diversas instituições estaduais e federais.

Do ponto de vista da relação do governo estadual com o governo federal, a qual passa pelo órgão federal DNOCS, a criação da Secretaria dos Recursos Hídricos não representou propriamente um conflito institucional, pois a Nova Constituição Federal de 1988 avalizava esse tipo de iniciativa de caráter descentralizador. No capítulo III, dedicado aos estados federados, Artigo 26, ela determina como “bens dos estados” as “águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Neste caso o governo do Ceará teve o mérito de antecipar um fato que poderia ter ocorrido bem depois de 1988, por força da imposição legal de se criar um órgão com a função de cuidar de seus potenciais hídricos.

O Plano Estadual dos Recursos Hídricos-PERH do Ceará foi o mais importante estudo técnico consolidado já realizado no Ceará além de ter sido o mais importante instrumento de planejamento setorial hídrico já produzido dentro do Estado. Este Plano serviu para imprimir identidade à SRH e torná-la irreversível. Sem dúvida alguma o referido documento foi a principal fonte arquitetônica do modelo institucional estadual de gestão dos recursos hídricos. Foram quatro anos de trabalho abrangendo Estudos de Base (dois volumes), Diagnóstico (um

volume) e Planejamento (um volume), reunidos em um relatório de 04 (quatro) volumes, com cerca de 1.500 páginas.

A despeito da troca de governo no estado, na passagem do ano 1991 para 1992, de Tasso Jereissati para Ciro Gomes, houve continuidade do processo de avanço do novo modelo estadual de gestão de recursos hídricos. Isto foi marcado, de um lado, pela utilização da crítica às formas históricas e clientelistas acionadas no combate aos efeitos da seca como instrumento pedagógico e, de outro, pela atitude de se permitir a propagação dos desdobramentos do PERH elaborado no governo anterior, particularmente no campo jurídico-institucional.

Durante o governo de Ciro Gomes verificaram-se avanços efetivos importantes na construção do modelo e da política estaduais de recursos hídricos. No entanto, o que mais marcou o governo deste político na área de recursos hídricos foi a construção do Canal do Trabalhador, em 1993, que evitou Fortaleza e sua região metropolitana entrarem em colapso hídrico.²⁶ Dando sequência, os avanços institucionais podem ser verificados através de quatro vias:

A primeira, foi a institucionalização das recomendações feitas pelo PERH, através da aprovação da Lei 11.996, de 24 de julho de 1992, que dispunha sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, mas também através da criação da Companhia Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos-COGERH.

A referida Lei foi aprovada pela Assembléia Legislativa do estado do Ceará, sancionada pelo governador Ciro Gomes e publicada no Diário Oficial do Estado em julho de 1992. Ela implementou na prática a Política Estadual de Recursos Hídricos, tal como foi preconizada pelo PERH. Baseada naqueles princípios fundamentais, de aproveitamento e de gestão, listados acima, a Lei instituiu (i) os instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos (a outorga de direito de uso, cobrança pela utilização e rateio de custos das obras); (ii) o Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH; (iii) o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos-SIGERH; (iv) os colegiados de Coordenação e da Participação. Interessante notar que a lei federal que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos só apareceu em 8 de janeiro de 1997, portanto quase cinco anos de diferença.

Logo após a implantação da Política de Recursos Hídricos, pela Lei 11.996, percebeu-se que, apesar de bastante complexo e bem estruturado, o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos-SIGERH do estado carecia de um órgão especializado na gestão independente da infra-estrutura e do uso da água. Essa carência ficou evidenciada no momento em que a Secretaria de Recursos Hídricos foi buscar recursos financeiros externos para financiar a expansão da oferta de água e a implantação do sistema institucional da nova política. Essa deficiência foi detectada pela equipe do Banco Mundial em suas negociações, embora estivesse de acordo com os princípios orientadores da referida política, pois eles convergiam com suas diretrizes de gestão da água. Com o objetivo de preencher essa lacuna,

²⁶ O Canal do Trabalhador foi construído em três meses para impedir o colapso hídrico da capital cearense e região metropolitana, atingidas pelas secas dos anos 1992, 1993 e 1994. Foram construídos 116 Km de canal, em manta asfáltica, levando água do rio Jaguaribe em direção à região metropolitana. O projeto contou com cerca de 60% de recursos provenientes do tesouro estadual e 40% do tesouro federal. O projeto foi executado por empresas cearenses.

foi criada em 1993 a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará-COGERH, através da Lei 12.217, de 18 de novembro de 1993.

Ainda no campo da institucionalização há que destacar seis decretos que foram baixados entre 1993 e 1994, que tiveram grande importância para o *modus operandis* do sistema de recursos hídricos, foram eles: (i) Decreto n.22.485, de 20 de abril de 1993, que aprovou o Regulamento da Secretaria dos Recursos Hídricos; (ii) Decreto n.23.038, de 1º de fevereiro de 1994, que aprovou o Regimento Interno do Comitê Estadual de Recursos Hídricos-COMIRH.; (iii) Decreto n.23.039, de 1º de fevereiro de 1994- que aprovou o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERH; (iv) Decreto n.23.047, de 3 de fevereiro de 1994, que regulamentou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos-FUNORH.; (v) Decreto n.23.067, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou a Outorga para Uso dos Recursos Hídricos e cria o Sistema de Outorga para Uso da Água.; (vi) Decreto n.23.068, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou o controle técnico da oferta hídrica

- A segunda foi o aumento da capacidade de armazenamento e da oferta de água no estado através da construção de açudes, barragens, canais, etc. Este esforço deu continuidade àquela linha de ação iniciada no governo Tasso Jereissati que provocava a descentralização ou a estadualização das intervenções no tocante à realização de obras hídricas, até então quase monopólio do governo federal. Tal esforço ganha em termos financeiros devido aos ajustes orçamentários do governo mas também em termos técnicos, pois agora os açudes passaram a ser construídos seguindo os critérios técnicos e não políticos.

- A terceira foi a realização de novas rodadas de estudos técnico-científicos ocorridas no âmbito do Projeto Áridas-Ceará, que serviram para atualizar o Plano Estadual de Recursos Hídricos ao mesmo tempo em que definir os contornos da política da água no Ceará. Como idéia adicional nascida no âmbito do Projeto Áridas esteve a proposta de se construir no estado projetos estruturantes, com a finalidade de dar sustentabilidade ao crescimento econômico no longo prazo, e dentro dela incluiu-se a construção de grandes e médios açudes estratégicos apoiados por uma rede de canais de transposição, fazendo assim a interligação das bacias. Com isso, finalmente, se afirma a tese segundo a qual os grandes açudes são mais eficientes do que os pequenos, pois estes são muito mais vulneráveis à evaporação do que os lagos profundos. Dá-se assim mais um golpe sobre os políticos tradicionais pois para estes a construção de pequenos açudes era muito mais rentável em termos de votos nas eleições.

- A quarta via percorrida foi o fechamento das negociações para obtenção de empréstimos junto ao Banco Mundial para o financiamento do PROURB hídrico. Reconhecido como o primeiro empréstimo do Banco Mundial após a adoção de suas novas diretrizes para assuntos hídricos o PROURB hídrico foi uma adaptação da linha de empréstimos destinada à melhoria da infra-estrutura urbana para 40 municípios do interior do estado do Ceará.

O terceiro e quarto “governo das mudanças”, sob o comando do governador Tasso Jereissati, deram continuidade ao processo de avanço do modelo e política dos recursos hídricos estadualizando ainda mais a gestão dos recursos hídricos locais. Comprometido com os resultados do Projeto Áridas, o Plano de Governo do período 1995-1998 tomou como base as teses e propostas saídas dos seus estudos.

A operação mais importante nessa fase do “governos das mudanças” foi a de fazer o modelo funcionar e começar a vê-lo andar com seus próprios pés. No tocante à melhoria da infra-estrutura e o aumento da oferta de água havia o suporte financeiro do Banco Mundial, canalizado através do PROURB, e recursos dos governos federal e estadual. Mas no tocante à gestão dos recursos hídricos algumas coisas ainda precisaram ser feitas nessa fase para estruturar o seu *modus operandi*, ou seja, terminar de construir as regras específicas para o funcionamento do sistema.

Há que destacar que a lei federal para os recursos hídricos surge em 1997, vindo a reforçar a lei estadual datada de 1992. Entre 1995 e 1999 o governo estadual baixou uma série de leis e decretos com o objetivo de completar a definição do *modus operandi* do modelo de gestão estadual, e dentre as principais medidas estavam os decretos que regulamentavam a cobrança pelo uso da água bruta e instalação dos Comitês de Bacias: (i) Decreto 24.264, de 12 de novembro de 1996, regulamenta a cobrança pela utilização dos recursos hídricos; (ii) Decreto 25.391, de 10 de março de 1999, criou os Comitês das Sub-Bacias Hidrográficas do Baixo e do Médio Jaguaribe. Outro passo institucional importante dado, no início do quarto “governo das mudanças, em 1999, foi a separação definitiva da função irrigação da Secretaria dos Recursos Hídricos. Com isso o governo interrompeu com o “viés irrigação” da SRH, criando a Secretaria de Irrigação.

5. O que os governos do Ceará puderam fazer em anos recentes

5.1. Introdução

A economia cearense experimentou, nos últimos quatorze anos, crescimento importante comparado ao do Brasil, dando assim continuidade ao desempenho obtido em anos anteriores. Em função disso, o estado melhorou, levemente, sua participação no produto nacional bruto, segundo IBGE, entretanto, segue sendo a terceira força econômica do Nordeste, depois de Pernambuco e Bahia. Houve três razões explicativas para esse padrão de comportamento.

Em primeiro lugar, como analisado acima, observa-se no Ceará uma sucessão de inovações no âmbito das políticas econômicas públicas estaduais que resultou em estímulos para o crescimento local. Exemplo disso foram os ajustes fiscal e financeiro, nos finais dos anos oitenta e durante os anos noventa. No bojo dessas realizações, foram construídos o Porto do Pecém e o Açude Castanhão, acompanhados de projetos complementares voltados para o aumento da oferta hídrica, transmissão de energia e de melhorias do sistema estadual de transportes rodoviários. Esses projetos possibilitaram maior integração entre as regiões do estado e ofereceram para a região metropolitana, especialmente Fortaleza, melhores condições para se trabalhar uma agenda de desenvolvimento positiva para esta região. Os projetos estruturantes, executados no passado, passaram a oferecer resultados efetivos em anos recentes, a exemplo do Complexo Industrial do Porto do Pecém.

Do lado do tratamento das contas públicas e da disposição de se realizar reformas, o legado deixado é que ajustes e políticas públicas inovadoras locais podem facilitar o aproveitamento de janelas de oportunidades abertas nos cenários nacional e internacional, e fazer a diferença no quadro de competitividade entre governos e economias estaduais, na captação de recursos e investimentos. Desde o ano de 2000, ajustar as contas públicas deixou de ser novidade, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF encarregou-se de fazer esse papel, colocando limites aos gastos correntes e ao crescimento das dívidas. Mesmo assim, a LRF não oferece a fórmula requerida para se conseguir a boa gestão dos recursos públicos, de maneira que estes afetem positivamente o desempenho da economia local. Esse atributo está em função da criatividade e do bom senso dos gestores públicos e autoridades políticas, que devem priorizar os ajustes estruturais em benefício dos investimentos em capital físico e capital humano.

No entanto, os governos estadual e municipais do Ceará têm ainda um longo caminho a percorrer no tocante (i) ao maior esforço fiscal por parte dos municípios, (ii) à eficiência do funcionamento da máquina, (iii) ao planejamento e à coordenação das atividades públicas e privadas e (iv) à avaliação dos resultados e efetividade das políticas públicas. Neste último aspecto, não basta que auditorias e avaliações sejam feitas (somente) no âmbito do poder público, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado-TCE e do Ipece, mas que elas devam também ser realizadas por especialistas externos, e que os resultados dessas avaliações sejam difundidos para o amplo conhecimento público. A despeito dos desafios, é importante ressaltar que se estabeleceu no Ceará uma cultura de prudência fiscal, em nível do governo estadual, que tem permitido, nos últimos anos, a realização de taxas de investimentos públicos acima da média dos estados do Nordeste, e outras macrorregiões, fator que tem contribuído para a manutenção do crescimento local.

Em segundo lugar, a exemplo de outros estados pobres da federação, o crescimento econômico do Ceará foi beneficiado, desde meados dos anos 2000, por políticas públicas sociais federais de combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais, tais como os programas sociais de proteção social (Bolsa Família e Seguridade Social) e a valorização do salário mínimo real. Tais políticas tiveram importantes impactos na expansão do consumo de bens assalariados, e bens duráveis, ajudando assim a dinamizar as redes de comércio atacadista e varejista do estado, bem como a estrutura produtiva de bens de consumo final local. A despeito deste impulso sobre a demanda efetiva, a estrutura da oferta industrial local seguiu dependendo dos mercados de outros estados e do exterior para vender suas mercadorias (têxtil; couros e calçados). Somados a esses programas, devem-se também considerar investimentos públicos federais, associados ao Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, bem como projetos privados instalados no estado por conta dos mecanismos de atração, federais e estaduais, que contribuíram para ampliar e diversificar a base da oferta assim como da renda e do consumo locais.

Em terceiro lugar, o desempenho relativamente positivo da economia cearense deveu-se ao baixo vigor das economias do Sul e do Sudeste, especialmente da economia paulista, por causa da recessão prolongada que atravessou o País num período de quase três décadas. Isso afetou sensivelmente a locomotiva da economia nacional. Ademais, a indústria do estado de São Paulo, nas duas últimas décadas, foi parcialmente deslocada para outros estados da federação além de encolher devido à concorrência internacional.

Oportuno observar que tal desempenho econômico foi acompanhado de transformações estruturais. No tocante ao núcleo econômico central, durante as décadas de 1990 e 2000 o Ceará viu seu “modelo” industrial de base exportadora avançar, ocupando o espaço econômico deixado pelo velho “modelo primário exportador”, este calcado, sobretudo, na cultura do algodão. Nesse período, empresas do Sul e do Sudeste, especialmente intensivas em mão-de-obra, subiram para o Nordeste, e Ceará, à procura de reserva de competitividade, já que foram constrangidas pela abertura comercial, valorização da moeda nacional e, em adição, pela concorrência dos produtos asiáticos de baixo conteúdo tecnológico. No Ceará, encontraram uma indústria de transformação tradicional local, já instalada, um mercado de trabalho com mão-de-obra abundante e barata, sem organização sindical, infraestrutura e incentivos fiscais oferecidos pelo governo estadual. Estes, hoje, banalizaram-se devido à homogeneização promovida pela generalização da sua oferta entre os estados da federação, entretanto, combinados com a possibilidade de obtenção de incentivos fiscais federais, ofertados pela SUDENE, e créditos relativamente baratos provenientes de bancos oficiais federais (BNB e BNDES), podem (ou podiam), ainda, ser importantes para setores intensivos em mão-de-obra. Encontraram também localização geográfica que facilita o acesso aos mercados americano e europeu, viabilizada por um sistema mínimo de infraestrutura e logística voltado para a exportação, especialmente de frutas.

Nessas condições a economia cearense assistiu a certa diversificação da sua estrutura produtiva industrial, com destaque para os segmentos de couro e calçados, têxtil, confecções, metalmeccânico e bebidas e alimentos, sem esquecer-se da construção civil. A indústria têxtil, com tradição local, modernizou-se, mas também expandiu sua capacidade, beneficiando-se, sobretudo dos incentivos fiscais. Esses investimentos voltaram-se tanto para o mercado nacional como internacional, provocando mudanças estruturais na pauta de exportação cearense, com destaque para a ascensão do segmento de beneficiamento de couro e montagem de calçados, estes, com sua localização espacial dispersa no estado, com exceção de Fortaleza. Mais recentemente, a produção de energia renovável, eólica, passou a ocupar espaço importante.

Na esteira dessa expansão, agregaram-se investimentos ocorridos nas áreas do turismo, cultivo de camarão, fruticultura, etc., sem o apoio pesado dos incentivos fiscais, mas alavancados por empréstimos do Banco do Nordeste do Brasil-BNB e pelo empreendedorismo empresarial, local e de fora. Destes, o turismo e a fruticultura não só contribuíram para a diversificação das atividades, mas também para a maior inserção da economia cearense no mercado internacional, tanto pelo lado da demanda como pelo lado dos investimentos diretos estrangeiros que se instalaram na rede hoteleira assim como em bares e restaurantes, tanto ao longo da costa como na região metropolitana, incluindo Fortaleza. A expansão da estrutura de recepção de turistas e o aumento do volume destes repercutiram positivamente na indução do crescimento dos segmentos da cultura e entretenimento.

Entretanto, há indícios de que o movimento de expansão da capacidade instalada industrial perdeu seu ímpeto de crescimento entre o final da primeira e o início da segunda metade dos anos 2000, momento em que a política estadual de incentivos fiscais viu sua força desacelerar, como mecanismo de atração de investimentos privados. Dentro desse quadro a instalação da Cia Siderúrgica do Pecém, formada pelas coreanas Dongkuk Steel e Posco com a

brasileira Vale do Rio Doce, é uma boa exceção, mas sua instalação no Ceará não se deve aos incentivos fiscais, e mais à localização, próxima do fornecimento de matéria-prima, à estrutura logística portuária e ao fornecimento de energia. Mesmo não dependendo de incentivos fiscais estaduais, no tocante à sua produção final, esse empreendimento desponta como a expressão máxima do referido modelo industrial de base exportadora, caracterizado por investimentos provenientes de fora do estado, cuja produção é enviada para fora da economia estadual e que parte dos fornecedores e grande parte da massa salarial são endogeneizadas localmente.

Como já foi dito, no período recente, a economia do Ceará apresentou desempenho econômico superior ao do Brasil, medido pela taxa de variação do produto interno bruto. No entanto, longe de ser fenômeno isolado, tal desempenho esteve em linha com a dinâmica da região Nordeste. A despeito das históricas forças estruturais oligárquicas do Nordeste, contrárias ao projeto modernizador de Furtado e da SUDENE, o resultado que se observa em tempos recentes é uma integração aprofundada da região à economia nacional. Tal integração ocorre nem tanto por canais econômicos, mas por meio de um processo institucional gradual, discreto e silencioso verificado nas várias reformas constitucionais ocorridas no país desde algum tempo, que foram responsáveis por dar vida aos princípios fundamentais que regem o sistema de organização federal no país. Entretanto, duas observações devem ser feitas aqui: primeira, nem sempre o princípio da equidade/solidariedade regional entrou para a Constituição Federal, ou para o federalismo formal, isto é, por força de algum pacto federativo discutido politicamente entre os estados e suas forças políticas.

Entretanto, isso ocorreu na Constituição de 1988 de forma mais explícita, mas não aconteceu, por exemplo, na Constituição de 1967, salvo em sua vertente fiscal, apesar da política implícita de desenvolvimento econômico regional ter ganho desenvoltura no regime militar. Segunda, nem sempre intervenções federais no campo do desenvolvimento regional estiveram atreladas a uma política federal explícita, ou às premissas e estruturas constitucionais, isso ocorrendo por meio de atitudes de “governantes benevolentes” (Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Luis Inácio Lula da Silva), ou por conluios políticos e por políticas econômicas de caráter macro e setorial. A propósito, a região Sudeste sempre contou com políticas de desenvolvimento regional sem que estas estivessem explicitadas como tais, senão como políticas de caráter setorial.

O dinamismo que se verifica no Nordeste, em particular no Ceará, em anos recentes pode ser explicado, em parte, por fatores locais já mencionados, e, por outra parte, pela vitória dos sucessivos “pactos federativos” nacionais que emergiram ao longo do federalismo brasileiro, especialmente aquele que nasceu da última Assembleia Nacional Constituinte, na qual o princípio da equidade, sob o ponto de vista fiscal, avançou positivamente para estados e municípios mais pobres e a solidariedade econômica regional readquiriu certo reconhecimento político, como mencionado acima, embora mais frágil institucionalmente comparada à equidade fiscal. Somado a esses avanços relativos está o “pacto social”, também incorporado pela Constituinte, que gerou a Constituição de 1988, esta responsável pela afirmação nacional dos direitos dos cidadãos e expansão do princípio da universalização de direitos, favorecendo o surgimento de grandes programas sociais federais.

Sendo a região Nordeste, e o Ceará, os territórios menos favorecidos socialmente, e frágil do ponto de vista fiscal, foram eles os espaços que mais se beneficiaram desses “pactos”. Entretanto, o “pacto federativo”, juntamente com o “pacto social”, explicam apenas parcialmente a dinâmica experimentada em período recente pelo Nordeste, pois, outra parte, como será visto com mais profundidade posteriormente, pode ser justificada pelas novas formas de intervenções estatais federais e estaduais que atuaram ativamente nos últimos anos, mas que não estão diretamente ligadas aos referidos pactos estabelecidos na Constituição de 1988, nem à política federal explícita de desenvolvimento regional. Essas novas formas acontecem por via dos aportes financeiros do BNDES, dos investimentos em infraestrutura e logística inseridos no PAC, além de alguns investimentos industriais, de grande escala, realizados e influenciados pelo governo federal.

Nessa fase recente, no entanto, a condução do Ceará se apoiou em elites políticas diferentes daquelas que o conduziram no período do “governo das mudanças”, este último “coincidindo com os dois períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Antes porém, entre 2003 e 2006, o governo do estado do Ceará esteve sob o comando do governador Lúcio Alcântara, do PSDB, o qual pode ser considerado um governo de transição para o governo seguinte, já que durante este mandato ocorreu forte ruptura dentro das forças do PSDB fazendo coroar um processo de desintegração e dispersão das forças políticas que deram sustentação aos “governos das mudanças”. As novas elites políticas que sucedem estes últimos estavam em sintonia com a composição política partidária que sustentava o governo federal, liderada por Luis Inácio Lula da Silva, onde o PT formava seu núcleo duro. Em 2006, sob a liderança da família Ferreira Gomes, o ex prefeito de Sobral, Cid Ferreira Gomes, foi eleito governador do Ceará pelo PSB tendo como vice-governador o Professor Francisco Pinheiro, do PT, em coligação com PCdo B, PMDB, PRB, PP, PHS, PMN e PV. Ao assumir o governo, essa coligação foi ampliada e atingiu até mesmo parte do PSDB.

A mudança na condução política no estado do Ceará, a partir do novo mandato em 2007, marcou uma diferença importante em relação ao período dos “governos das mudanças”, na medida em que o capital social, as redes locais de cooperação e os impulsos endógenos das políticas públicas deram lugar, ou dividiram espaço com as forças exógenas, tendo à frente o governo federal com suas políticas e programas sociais e de investimento. Ao lado disso, o governo estadual passou a contar com o conselho e apoio sistemáticos do Banco Mundial, por meio de conhecimento técnico e empréstimos que condicionaram a incorporação de normas de condutas e monitoramento do banco sobre as políticas públicas estaduais, com vistas à redução da pobreza e desigualdade social além da melhoria da dinâmica e da competitividade do modelo econômico. A propósito, a aproximação com o Banco Mundial já acontece durante o governo Tasso Jereissati e segue com o governo Lúcio Alcântara, mas, será nos dois governos de Cid Gomes que essa relação se consolida, e se estende até o atual governo de Camilo Santana.

5.2. Desempenho econômico recente do Ceará

Como pôde ser observado acima, entre os anos 1980 e 1999 a economia do Ceará teve razoável desempenho econômico face à economia brasileira. Por vários anos as taxas de

crescimento do produto interno bruto cearense se apresentou acima da taxa nacional, o que pode ser atribuído, de um lado, à mudança do ambiente político e institucional local e, de outro, às implementações de ajustes macroeconômicos, monetários e fiscais, verificados nesses anos pelo governo federal. É evidente que a energia empreendedora do setor privado local é parte importante desse desempenho. No entanto, deve-se reconhecer que o plano Cruzado, por um momento, e o plano Real, de forma permanente, proporcionaram estabilidade monetária, ganhos reais de salário e renda, expansão dos investimentos e, conseqüentemente, crescimento econômico no país. Portanto, nesse período, o crescimento econômico do Ceará foi impulsionado por fatores locais e nacionais.

No período recente, que vai de 2000 a 2015, conforme mostram a Tabela 3 e o Gráfico 6, observa-se um desempenho econômico também robusto do Ceará, haja vista que, nesse período, a taxa acumulada de crescimento do seu PIB cresce em 63,69% contra uma taxa acumulada da economia brasileira de 43,24%. Com exceção dos anos 2004, 2005 e 2007, em todos os outros anos da série a taxa de crescimento econômico do Ceará é superior a do Brasil. Neste período, como em anos anteriores, as motivações do crescimento estadual encontraram suas fontes tanto no ambiente local como no nacional, mas por razões diferentes.

Agora, o Ceará segue se aproveitando da aprendizagem e dos benefícios proporcionados pelas boas políticas públicas locais do passado, mas passou a contar com um fluxo de renda adicional proveniente de transferências financeiras e de renda, seja de natureza fiscal seja de natureza social; estes se originaram dos novos programas sociais federais. Os investimentos estaduais e federais, aliados aos investimentos privados reforçaram o estoque de capital fixo e o estado tecnológico, necessários para a sustentação do crescimento. Além disso, a economia cearense continuou realocando mão de obra de setores e atividades com baixa produtividade e baixo rendimento, como é o caso da agricultura de sequeiro²⁷, para aqueles com maior nível de produtividade, movimento que foi reforçado pela melhoria dos níveis de escolaridade da população e dos trabalhadores.

Apesar das semelhanças, os períodos 1987-1999 e (2000) 2003-2015 se diferenciam no que diz respeito ao regime de crescimento, ou seja, eles divergem nos pesos e importâncias que tiveram as variáveis macroeconômicas estaduais e nacionais na aceleração do crescimento, assim como nos arranjos que possibilitaram as combinações entre essas variáveis; o que significa que os parâmetros, especialmente da função de produção agregada, também foram alterados e melhorados. Pode-se dizer que, na economia local, no período recente, tanto o lado da absorção [$Y = C + I + G + (X - M)$] como o lado da oferta [$Y = f(K, L)$] foram importantes para o crescimento cearense, muito embora, comumente, se coloque peso maior no papel exercido pelo lado da absorção.

$$[(C + I + G) + (X - M)] = Y = [f(A, K, L)]$$

Do lado da absorção, houve expansão considerável do consumo das famílias proporcionado pelo grande volume de transferências de renda, por meio dos programas sociais, em combinação com a valorização real do salário mínimo e a oferta de crédito às

²⁷ Agricultura de sequeiro engloba as produções de milho, feijão e mandioca, normalmente desenvolvida pela agricultura familiar. Não implica em irrigação.

famílias. Desta maneira, ao mesmo tempo em que esse consumo ganhou grandes proporções sociais ele também teve elevado impacto espacial, já que o mesmo se espalha pelo interior do estado. Em relação aos investimentos, estes também se expandiram, muito provavelmente em uma intensidade menor que o consumo, por meio das inversões realizadas pelos governos, estadual e federal, e pela iniciativa privada. No tocante aos gastos públicos, estes cresceram em linha com os investimentos públicos mas também seguindo o crescimento do produto, e a arrecadação. No que toca às exportações, o Ceará não foi tão beneficiado, assim como estados do Centro-Oeste, pelo aumento dos preços das *commodities* já que não possui grandes reservas de recursos naturais, nem dispõe de grandes extensões de terra agricultáveis. Mesmo assim, a economia local acabou se beneficiando da mudança estrutural da pauta de exportações. Já em relação às importações, elas foram importantes para o crescimento local tendo em vista as compras externas de máquinas, equipamentos e insumos industriais, além, claro, das compras de bens de consumo final para consumo popular, originários da China, como se verá na última parte deste trabalho.

Do lado da oferta, a expansão do estoque de capital físico foi garantido pela mencionada expansão dos investimentos, públicos e privados, e, em relação à mão-de-obra a economia estadual ainda pôde ser beneficiada por uma grande oferta de trabalho, muito embora ainda com baixo nível de escolaridade e qualificação., comparado aos estados mais desenvolvidos do país.

Em relação à apropriação dos resultados finais do produto (Y) duas observações merecem ser destacadas, a primeira, diz respeito à existência dos recorrentes vazamentos econômicos que se concretizam por meio de importações de bens intermediários e bens de consumo final durável, não só adquiridos do exterior do país mas também comprados de outros estados da federação, principalmente São Paulo, como mostram os dados contidos mais à frente. A segunda observação está no fato de o crescimento verificado em anos recentes ter apresentado forte característica de inclusão socioeconômica, talvez nem tanto por influência da lógica econômica, mas pela força da lógica social contida nas políticas públicas. Em parágrafos posteriores serão apresentados dados que evidenciam essa característica.

Tabela 3

PIB corrente do Brasil e do Ceará com suas taxas de crescimento (continua)

Ano	PIB a preços correntes (R\$ milhão) -Brasil	Taxa de crescimento – Brasil	PIB a preços correntes (R\$ milhão) - Ceará	Taxa de crescimento – Ceará
2000	1.101.255	4,30%	20.800	4,84%
2001	1.198.736	1,30%	21.581	1,47%
2002	1.477.822	2,70%	28.896	4,88%
2003	1.699.948	1,15%	32.565	1,47%
2004	1.941.498	5,70%	36.866	5,15%
2005	2.147.239	3,16%	40.935	2,81%
2006	2.369.484	3,96%	46.303	8,02%
2007	2.661.345	6,10%	50.331	3,34%

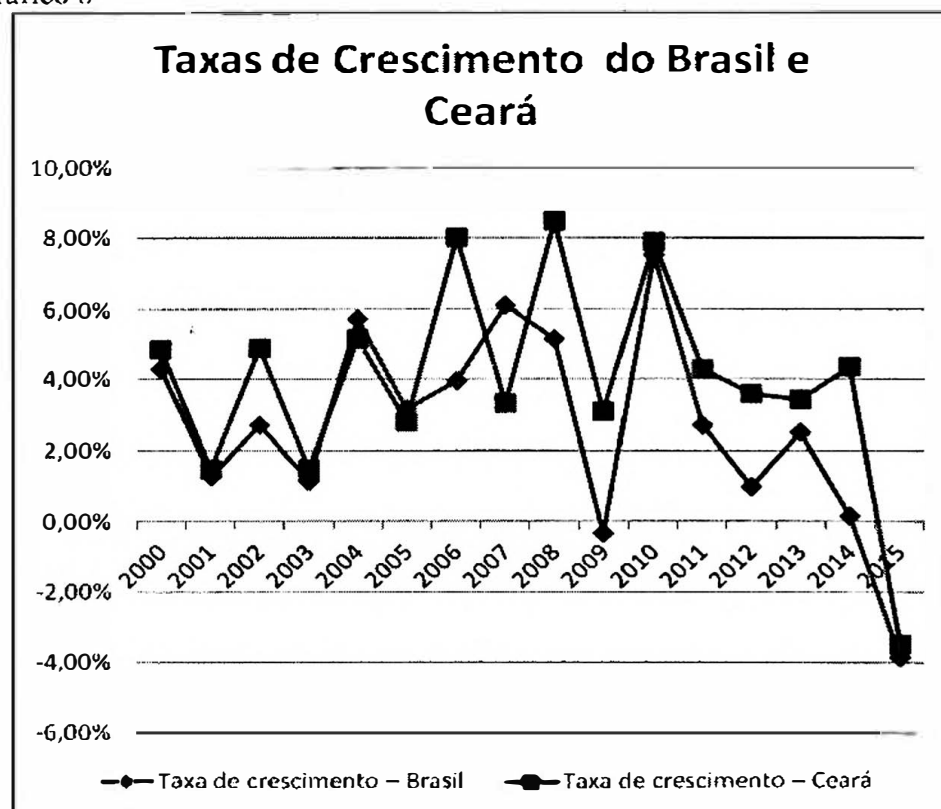
Tabela 3

PIB corrente do Brasil e do Ceará com suas taxas de crescimento (conclusão)

Ano	PIB a preços correntes (R\$ milhão) -Brasil	Taxa de crescimento – Brasil	PIB a preços correntes (R\$ milhão) - Ceará	Taxa de crescimento – Ceará
2008	3.032.203	5,17%	60.099	8,49%
2009	3.239.404	-0,33%	65.704	3,10%
2010	3.885.847	7,53%	79.333	7,90%
2011	4.373.658	2,70%	89.660	4,30%
2012	4.805.913	1,00%	96.815	3,60%
2013	5.316.455	2,50%	108.796	3,44%
2014	5.321.771	0,15%	113.540	4,36%
2015	5.119.544	-3,85%	109.588	-3,48%

Fonte: Contas Regionais do Brasil; IPECE.

Gráfico 6



Fonte: IBGE; Elaboração Própria

5.3. Participação setorial, no valor adicionado

De acordo com as Tabelas 4 e 5, o desempenho econômico do Ceará no período 2000-2013 deu-se em função de forte expansão da participação relativa do setor serviços no valor adicionado bruto-VAB do estado, em detrimento da indústria em geral e da indústria de

transformação em particular. Por seu lado, o setor agropecuário variou muito pouco, na sua participação, ao longo desse período. No ano de 2000 o setor serviços participava com 56% do VAB do estado, enquanto a indústria figurava com 38% e a agropecuária com 6%. Em 2013, essas participações se alteram, respectivamente, para 75%, 20% e 5%, apontando avanço considerável dos serviços sobre a indústria em geral.

A indústria de transformação, atividade detentora de maior poder de encadeamento sobre outras atividades econômicas, teve sua participação reduzida de 17,2% para 10,4% no período. No entanto, a atividade representada pela produção de eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de resíduos e descontaminação manteve sua participação próxima de 3%. Dentro do setor serviços, a atividade que ganha destaque é comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas, que sai de uma participação de 7,82% em 2000 e salta para 15,7% em 2013.

O indicador positivo, dentro do setor serviços, fica a cargo das atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares que participa com 7,2 % do VAB do estado em 2013, já que esses segmentos absorvem conhecimento e mão de obra com grau mais elevado de escolaridade. Pode-se também destacar a atividade administração, educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento públicas, defesa, seguridade social que, além de manter sua participação na casa dos 22,0%, também mobiliza conhecimento e capital humano.

Para se ter uma idéia da dinâmica dos setores e suas respectivas atividades, segundo Ipece, no período entre 2002 e 2010, a taxa acumulada de crescimento (%) do total do valor Adicionado (a preços de mercado) no Ceará foi de 45,61%, contra 13,73% da Agropecuária, 41,79% da Indústria e 50,64% dos Serviços. Dentro desses setores, as atividades que ganharam destaque foram produção e distribuição de energia e gás, esgoto e limpeza urbana (82,49%) e construção (57,16%), no Setor da Indústria, e, no Setor Serviços, as atividades mais dinâmicas foram comércio e serviços de manutenção e reparação (88,22%) e intermediação financeira, seguros e previdência complementar (68,79%), seguidas por serviços de alojamento e alimentação (53,25%), atividades imobiliárias e aluguel (49,90%) e transporte, armazenagem e correios (49,07%).

Tabela 4

Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto por Grandes Regiões e Unidade de Federação – Ceará – 2000 (continua)

	Participação	Valor R\$(milhão)
Agropecuária	6,08%	1.265
Indústria extrativa mineral	1,32%	275
Indústria de transformação	17,28%	3.594
Eletricidade, gás e água	2,78%	578
Construção Civil	16,67%	3.467
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais e de uso doméstico	7,82%	1.627
Alojamento e alimentação	2,64%	549
Transporte e armazenagem	2,31%	480

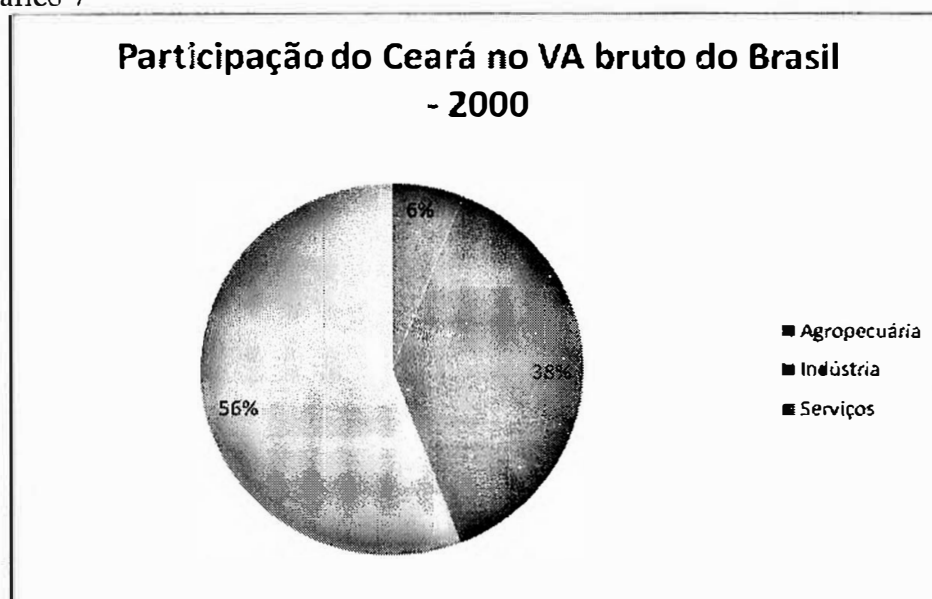
Tabela 4

Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto por Grandes Regiões e Unidade de Federação – Ceará – 2000 (conclusão)

	Participação	Valor R\$(milhão)
Comunicações	2,96%	616
Intermediação financeira	3,52%	732
Atividade imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	9,56%	1.988
Administração pública, defesa e seguridade social	22,23%	4.624
Saúde e educação mercantis	3,14%	653
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1,21%	252
Serviços domésticos	0,46%	96

Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE).

Gráfico 7



Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE). Elaboração Própria

Tabela 5

Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto por Grandes Regiões e Unidade de Federação – Ceará – 2013 (continua)

	Participação	Valor R\$(milhão)
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	2,9%	3.155
Pecuária, inclusive apoio à pecuária	1,6%	1.741
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,7%	762
Indústria extrativas	0,6%	653
Indústria de transformação	10,4%	11.315
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	2,1%	2.285
Construção Civil	7,3%	7.942

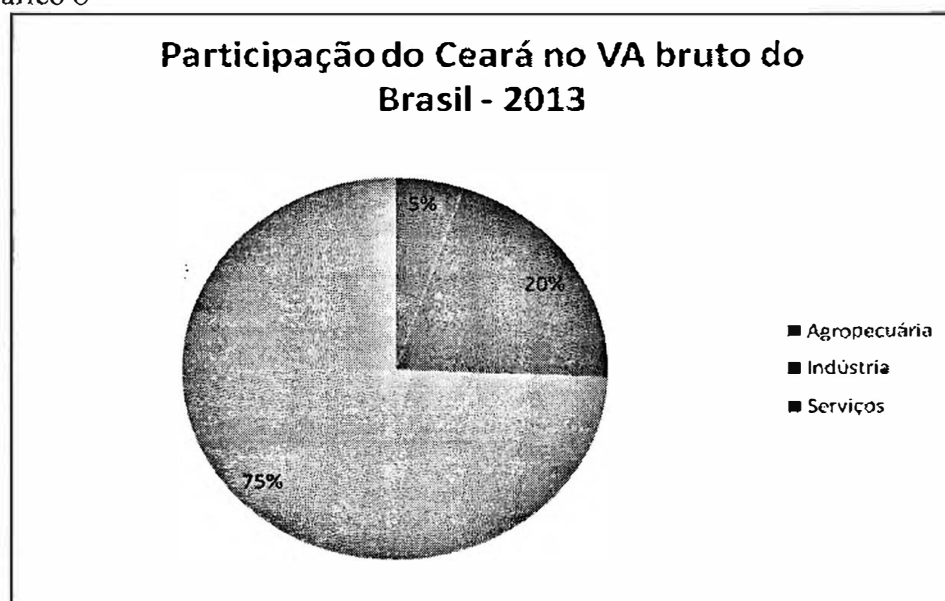
Tabela 5

Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto por Grandes Regiões e Unidade de Federação – Ceará – 2013 (conclusão)

Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	15,7%	17.081
Transporte, Armazenagem e Correios	3,5%	3.808
Alojamento e alimentação	3,4%	3.699
Informação e comunicação	2,3%	2.502
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	3,6%	3.917
Atividades imobiliárias	9,6%	10.444
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	7,2%	7.833
Administração, educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento públicas, defesa, seguridade social	22,9%	24.914
Educação e saúde mercantil	3%	3.264
Artes, cultura, esporte e recreação e outros serviços	2%	2.176
Serviços domésticos	1,3%	1.414

Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE).

Gráfico 8



Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE). Elaboração Própria.

5.4. PIB *per capita* do Ceará

No ano de 2000 o Ceará contava com uma população de 7.446.591 pessoas contra uma soma de 47.820.226 pessoas na região Nordeste, dando a esse estado representatividade regional de 15,8%. Em 2015, o Ceará passa a ter uma população de 8.878.695 ao mesmo tempo em que o Nordeste alcança 5.636.8543, o que permite ao Ceará, praticamente, manter sua proporcionalidade em 15,7%.

Com essa população, quando relacionada ao produto interno bruto (a preços correntes), o Ceará mais do que duplicou seu *piB per capita*, de R\$ 2.994,00 em 2000 para R\$ 12.342,84 em 2015, enquanto o Brasil não fez o mesmo com seu *piB per capita*, que saiu de R\$ 6.473,00 em 2000 e foi para R\$ 25.141,00 em 2015. Esta diferença, fruto do desempenho econômico rápido do Ceará, fez refletir em uma melhora na participação relativa do *piB per capita* do Ceará no *piB per capita* do país, que elevou-se de 43,16% em 2000 para 49,09% em 2015, mostrando assim um leve movimento de convergência em relação ao Brasil.

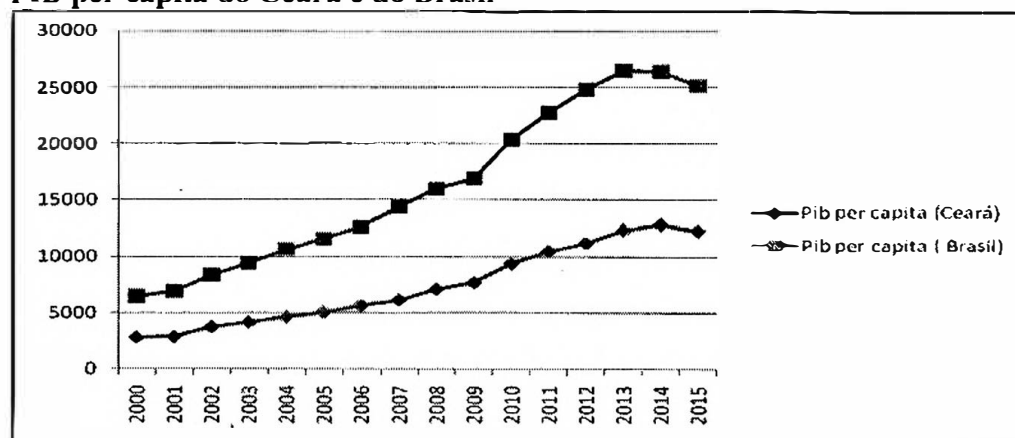
Tabela 6
Pib per capita do Ceará e do Brasil

Ano	Pib per capita (Ceará)	Pib per capita (Brasil)
2000	2.793,00	6.473,00
2001	2.858,00	6.954,00
2002	3.735,00	8.378,00
2003	4.145,00	9.497,69
2004	4.622,00	10.692,19
2005	5.054,00	11.658,00
2006	5.634,97	12.687,00
2007	6.149,03	14.465,00
2008	7.111,85	15.989,75
2009	7.686,62	16.917,66
2010	9.390,62	20.371,64
2011	10.510,94	22.734,56
2012	11.249,65	24.779,53
2013	12.393,39	26.445,42
2014	12.879,90	26.355,99
2015	12.342,84	25.141,01

Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE)

Gráfico 9

PIB per capita do Ceará e do Brasil



Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE). Elaboração Própria

5.5. Participação relativa do PIB do Ceará no PIB brasileiro

O crescimento rápido do PIB do Ceará, acima do ritmo do país, no período 2000-2015, refletiu também na melhoria da participação do produto interno bruto estadual no produto do Brasil. Conforme mostra a Tabela 7 e o Gráfico 10, essa participação passou de 1,9%, em 2000, para 2% em 2008, e se manteve neste patamar até 2013. O Nordeste, por sua vez, mantém heroicamente sua participação em torno de 13,0%, desde muito tempo.

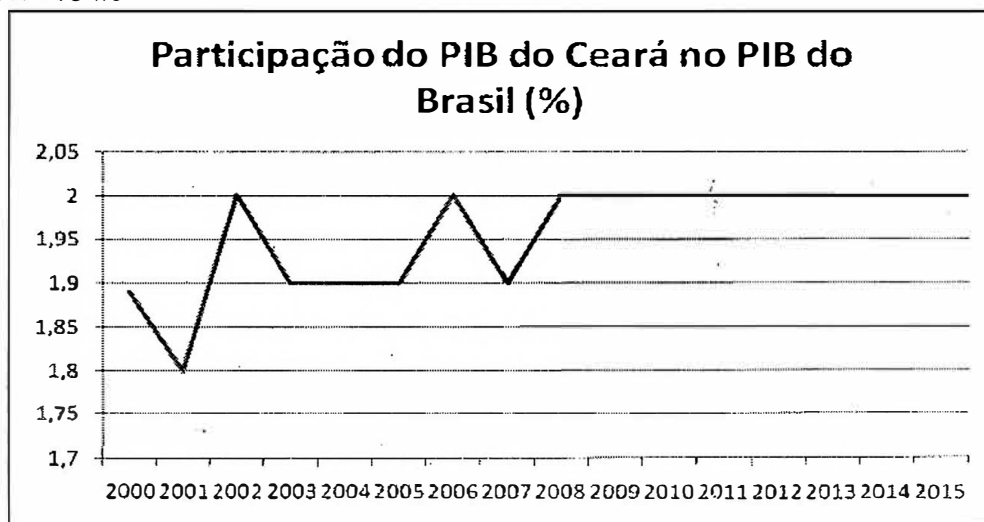
Tabela 7

Participação do PIB do Ceará no PIB brasileiro

Ano	Participação no PIB nacional (%)	Ano	Participação no PIB nacional (%)
2000	1,90	2008	2,00
2001	1,80	2009	2,00
2002	2,00	2010	2,00
2003	1,90	2011	2,00
2004	1,90	2012	2,00
2005	1,90	2013	2,00
2006	2,00	2014	-
2007	1,90	2015	-

Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE)

Gráfico 10



Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE). Elaboração Própria

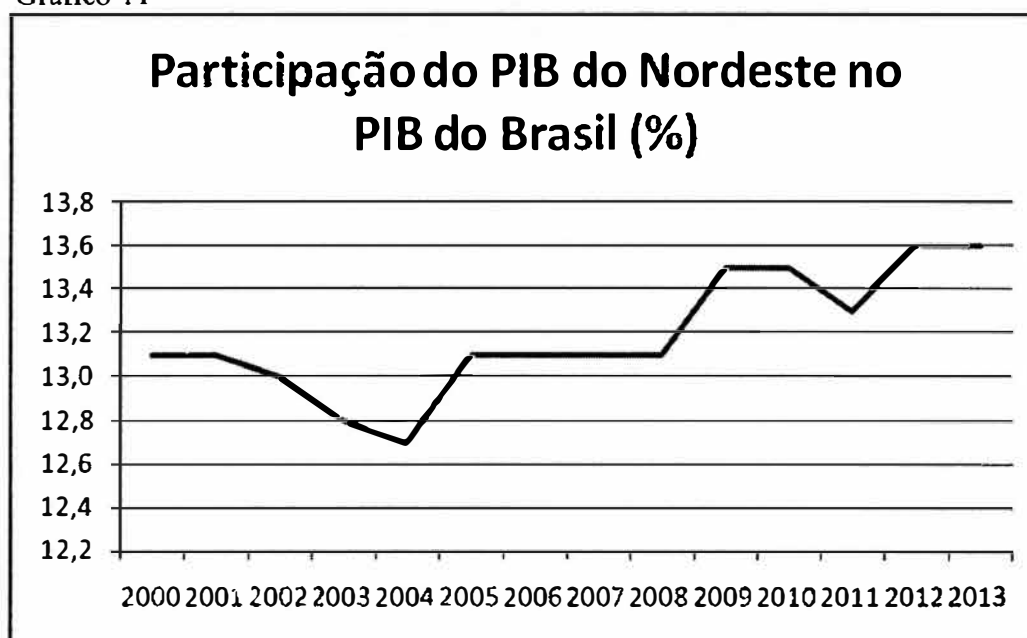
Tabela 8

Participação do PIB do Nordeste no PIB do Brasil

Ano	Participação do PIB do Nordeste no PIB do Brasil (%)	Ano	Participação do PIB do Nordeste no PIB do Brasil (%)
2000	13,1	2008	13,1
2001	13,1	2009	13,5
2002	13,0	2010	13,5
2003	12,8	2011	13,3
2004	12,7	2012	13,6
2005	13,1	2013	13,6
2006	13,1	2014	-
2007	13,1	2015	-

Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE)

Gráfico 11



Fonte: Contas Regionais do Brasil (IBGE). Elaboração Própria

5.6. Ocupação e Empregos

De acordo com dados da PNAD (IBGE), retratados nas tabelas e gráficos abaixo, entre os anos 2004 e 2014 (excepto 2010) a taxa média do nível de ocupação das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi de 61,25%, contra 60,10% do Nordeste e 62,48% do Brasil. Ao longo desses anos, o Ceará inicia, em 2004, com uma taxa de 62,5% de ocupação e termina, em 2014, com 58,1%, tendo na passagem de 2010 para 2011 o ponto de inflexão para baixo,

trajetória seguida pelo país e região Nordeste, mas, com acentuação mais forte para esta região assim como para o estado do Ceará.

Em termos de taxa de desocupação, das pessoas de 15 anos ou mais de idades, por sua vez, o Ceará registrou nesse período uma taxa média de 6,74%, enquanto o Nordeste e o Brasil registraram 8,3% e 7,63% respectivamente. Da mesma forma que a taxa de ocupação, a taxa de desocupação do Ceará reflete com força a crise econômica que se inicia a partir de 2009 (2010...), quando apresenta um claro ponto de inflexão, mesmo assim a taxa de desocupação deste estado permanece abaixo das taxas do Nordeste e do Brasil, entre 2011 e 2014.

A geração de empregos formais, contabilizada pela RAIS, se apresenta como complemento aos dados da PNAD e, ao mesmo tempo, como importante indicador do desempenho econômico de um país, região ou estado. Neste aspecto, a economia cearense registrou uma taxa de crescimento do estoque de empregos formais de 124% ou 125% entre 2000 e 2014, contra 108% do Nordeste e 89,0% do Brasil, demonstrando coerência com as taxas de crescimento do produto estadual. Enquanto o ano de 2000 indicava um estoque de empregos de 691.093, em 2014 esse montante foi para 1.552.447 de trabalhadores, representando 17,6% da população estadual estimada para esse último ano.

Conforme mostra a Tabela 9 e o Gráfico 12, após crescer acima do Brasil e do Nordeste, em alguns intervalos, a taxa de crescimento na geração de emprego formal no estado segue tendência de queda verificada no país e na região até 2012, para voltar a crescer em 2013 e cair novamente em 2014, junto com as quedas das respectivas taxas dos produtos. Mesmo assim, essa queda, para o Ceará, foi menor do que o resto do país.

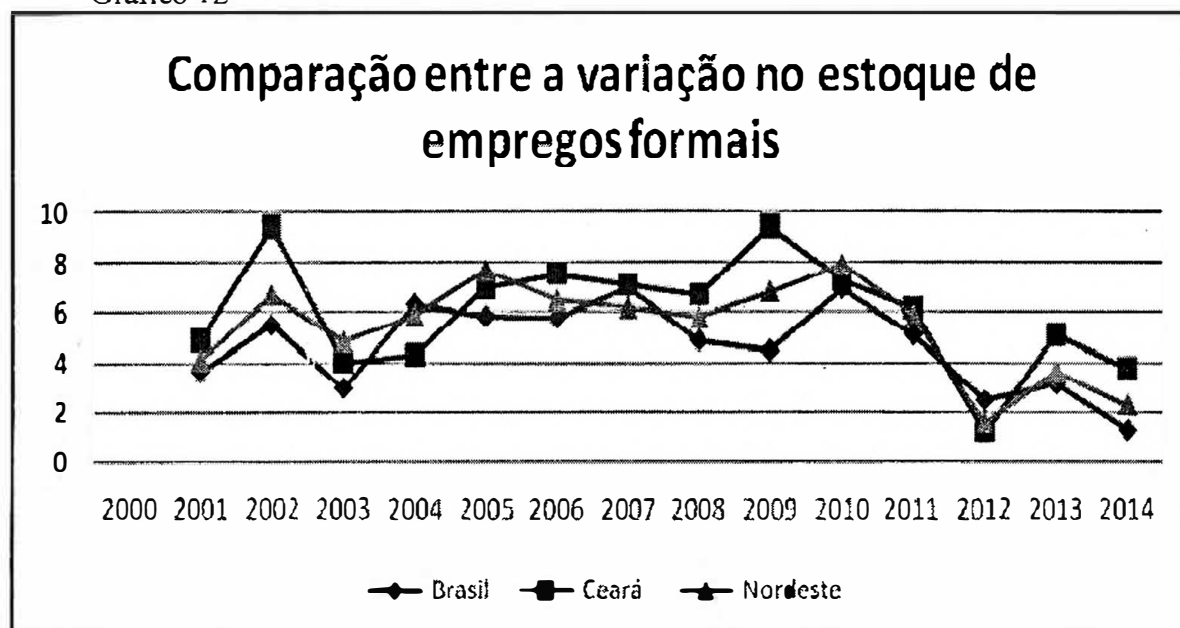
Tabela 9

Variação no estoque de empregos formais (%) (continua)

Ano	Brasil	Ceará	Nordeste
2000	-	-	-
2001	3,66	4,90	4,12
2002	5,50	9,43	6,68
2003	3,00	4,00	4,86
2004	6,30	4,29	5,87
2005	5,83	6,94	7,67
2006	5,77	7,53	6,50
2007	6,98	7,06	6,17
2008	4,88	6,66	5,80
2009	4,48	9,40	6,81
2010	6,94	7,24	7,93
2011	5,09	6,12	5,87
2012	2,48	1,19	1,56
2013	3,14	5,08	3,64
2014	1,27	3,77	2,31

Fonte: Rais, elaboração própria

Gráfico 12



Fonte: Rais, elaboração própria

Com o apoio da Tabela 10 observa-se que a grande maioria desses empregos, no Ceará, foi gerada na Região Metropolitana de Fortaleza, formada por dezenove municípios, onde estão concentrados a maior parte dos setores da indústria e de serviços, atraídos por grandes equipamentos de infraestrutura como o aeroporto e os portos do Mucuripi e do Pecém, este com seu complexo industrial. Assim, no ano de 2000, 71,68% dos empregos formais gerados no estado concentravam-se na RMF, enquanto o restante, 28,32%, era distribuído pelo resto do território estadual. No entanto, nos anos seguintes observa-se tendência de desconcentração na distribuição dos postos de trabalho formais no estado, fazendo com que o resto do território fique com 33,78% em 2007 para chegar em 2014 com 31,32% do total. No que pese a importância da expansão dos serviços, especificamente comércio, na geração de emprego na economia do interior, não se pode perder de vista a relevância da geração de emprego proporcionada pela indústria de calçados em vários municípios interioranos. Dados da Adece, filiada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, informavam que, em 2014, 61.054 empregos diretos foram gerados pelas empresas incentivadas dessa indústria, sendo 20.065 no município de Sobral, onde se encontra uma unidade da empresa da Grendene.²⁸

²⁸ Neste caso, estão fora desses dados as micro e pequenas empresas calçadistas locais situadas na região do Cariri; estas, em sua maioria, não recebem incentivos fiscais do governo estadual.

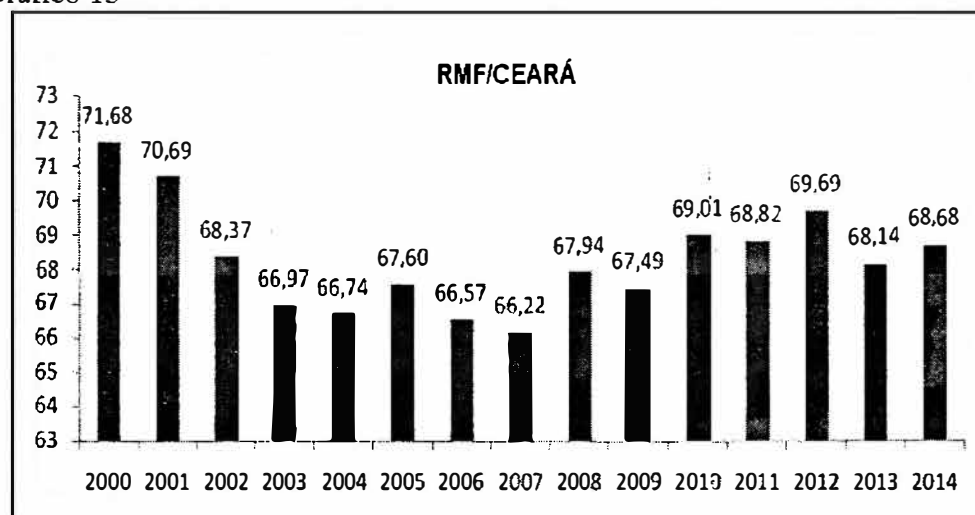
Tabela 10

Estoque de Emprego, segundo Regiões – Estado do Ceará

Anos	REGIÕES			
	Ceará	RMF	Área Não-Metropolitana	RMF/Ceará
2000	691,09	495,38	195,71	71,68
2001	724,95	512,45	212,51	70,69
2002	793,31	542,35	250,96	68,37
2003	825,06	552,51	272,55	66,97
2004	860,44	574,24	286,20	66,74
2005	920,16	622,03	298,14	67,60
2006	989,49	658,73	330,76	66,57
2007	1.059,39	701,48	357,92	66,22
2008	1.130	767,75	362,25	67,94
2009	1.236,26	834,35	401,91	67,49
2010	1.325,79	914,95	410,84	69,01
2011	1.406,91	968,30	438,61	68,82
2012	1.423,65	992,08	431,57	69,69
2013	1.495,92	1.019,38	476,54	68,14
2014	1.552,45	1.066,15	486,30	68,68

Fonte: Rais, elaboração própria.

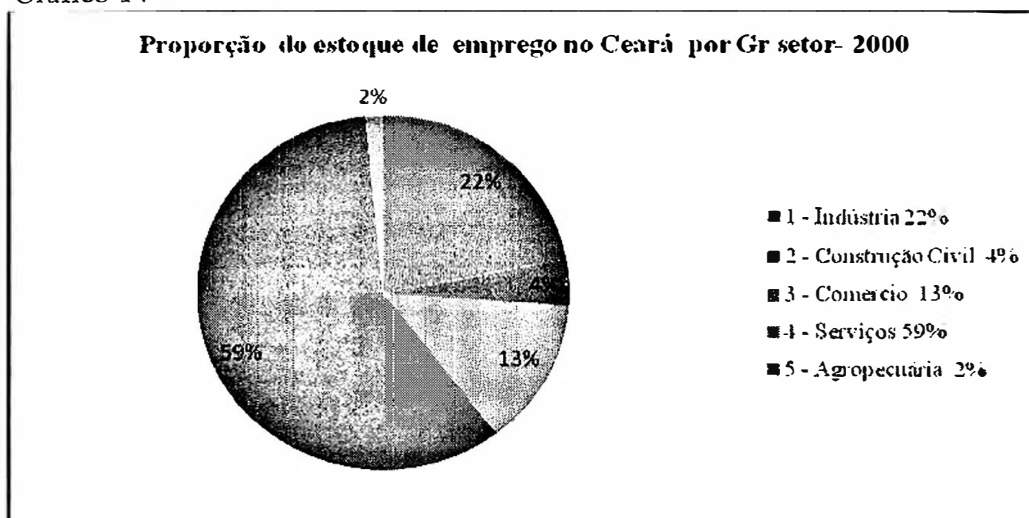
Gráfico 13



Fonte: Rais , elaboração própria.

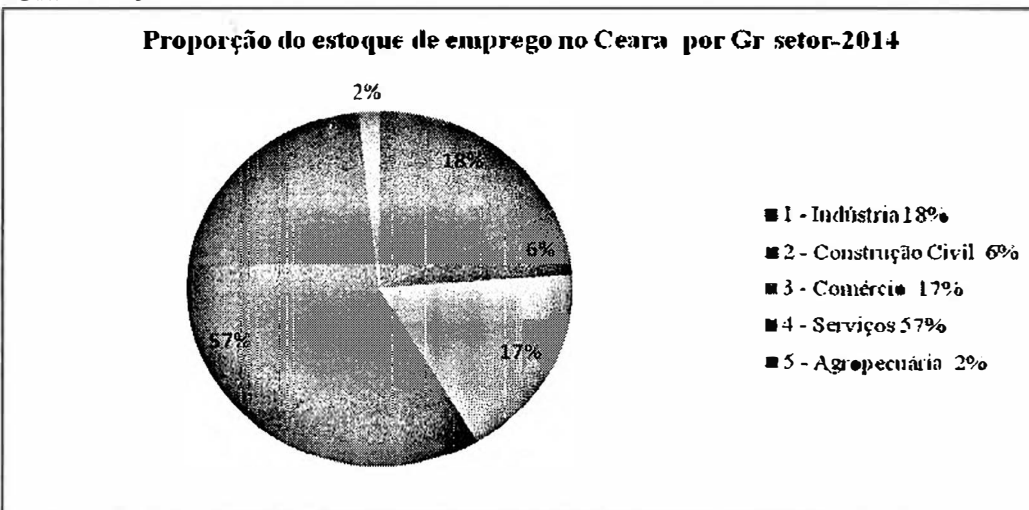
Conforme mostram os gráficos 14 e 15, em 2000 as participações relativas dos setores, classificados pela RAIS, eram as seguintes: Indústria 22%; Construção Civil 4%; Comércio 13%, Serviços 59% e Agropecuária 2%. Já em 2014 os empregos na Indústria foram reduzidos para 18%; Construção Civil aumentou para 6%; Comércio avançou para 17%; e Agropecuária conservou sua posição em 2%. De acordo com a tabela 11, as maiores taxas de crescimento na absorção de emprego ficaram com a Construção Civil (234%); Comércio (194%) e Agropecuária (156%), que ficaram acima da taxa de crescimento do total do estoque de emprego formal no período 2000-2014.

Gráfico 14



Fonte Rais, elaboração própria.

Gráfico 15



Fonte Rais, elaboração própria.

Tabela 11

Estoque de emprego formal por grande setor no Ceará (2000-2014) (continua)

Gr Setor Ceará	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 - Indústria	152.789	148.338	164.373	173.093	185.844	190.027	205.879	217.373	224.660	246.438
2 - Construção Civil	27.746	28.247	28.082	27.091	26.604	28.372	34.666	38.020	45.715	58.435
3 - Comércio	93.253	94.750	10.671	11.348	12.224	13.334	14.127	155.512	169.887	185.522
4 - Serviços	40.688	43.936	47.808	49.384	50.686	54.741	58.533	624.411	664.227	721.433
5 - Agropecuária	10.434	14.243	16.148	17.566	18.827	20.987	22.375	24.076	25.510	24.433
Total	69.103	72.494	79.332	82.502	86.035	92.011	98.940	105.932	112.999	123.621

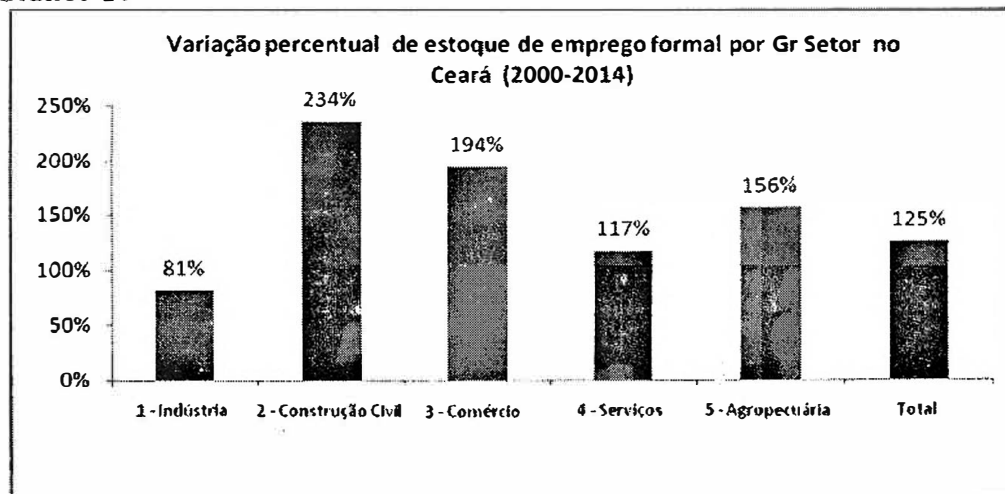
Tabela 11

Estoque de emprego formal por grande setor no Ceará (2000-2014) (conclusão)

Gr Setor Ceará	2010	2011	2012	2013	2014	Variação percentual (2000-2014)	Variação absoluta (2000-2014)
1 - Indústria	261.198	262.182	268.323	275.198	276.950	81%	124.161
2 - Construção Civil	75.973	84.994	81.400	84.619	92.801	234%	65.055
3 - Comércio	209.548	230.755	245.784	259.949	274.168	194%	180.915
4 - Serviços	756.793	804.522	803.146	850.237	881.779	117%	474.911
5 - Agropecuária	22.280	24.453	24.995	25.920	26.749	156%	16.315
Total	1.325.792	1.406.906	1.423.648	1.495.923	1.552.447	125%	861.354

Fonte: Rais, elaboração própria.

Gráfico 16



Fonte: Rais, elaboração própria.

Dentre os sub-setores que lideraram a geração de empregos no Ceará, nesse período, estão Administração Técnica Profissional, com taxa de crescimento de 328%, Construção Civil, com 234%, Indústria Metalúrgica (215%), Material de Transporte (201%), Comércio Varejista (197%), Comércio Atacadista (178%), Indústria Mecânica (155%), Agricultura (156%), Ensino (141%), Indústria de Calçados (125%) e Indústria Química (118%). Vale

chamar atenção para a presença marcante de sub-setores da indústria de transformação dentro do bloco dos segmentos que lideraram a expansão da oferta de emprego, bem como para os destaques dos sub-setores Comércio Varejista e Comércio Atacadista. A expansão destes últimos esteve em linha com o regime de crescimento dominante no período no qual o consumo das famílias teve peso importante.

5.7. Rendimentos

Segundo mostra a Tabela 12, a estratificação dos rendimentos dos trabalhadores formais no Ceará aponta para uma configuração de forte concentração dos altos rendimentos em mãos de muito poucos. No ano de 2000, 33,3% dos trabalhadores formais recebiam entre 1,01-1,50 SMs, e, quando se considera a faixa entre 1,01-3,00 SMs a participação alcança 62,4% do total. Nesse ano 10,78% dos trabalhadores recebiam entre (até) 0,50 e 1,00 SMs, e 2,02% recebia até 0,50 SM. Enquanto isso trabalhadores recebendo acima de vinte SMs representavam apenas 2,01%.

Tabela 12

Frequência da Faixa de Remuneração Média do Estado do Ceará

Salário Mínimo	2000	Participação Relativa 2000	2014	Participação Relativa 2014
Até 0,50	14.003	2,02%	14670	0,94%
0,51 a 1,00	60.584	8,76%	143100	9,21%
1,01 a 1,50	230.320	33,30%	751559	48,41%
1,51 a 2,00	100.883	14,60%	204910	13,19%
2,01 a 3,00	100.519	14,50%	164919	10,62%
3,01 a 4,00	43.213	6,20%	77487	4,99%
4,01 a 5,00	34.617	5,10%	56908	3,60%
5,01 a 7,00	33.878	4,90%	51758	3,33%
7,01 a 10,00	26.635	3,85%	29888	1,92%
10,01 a 15,00	18.375	2,65%	22044	1,42%
15,01 a 20,00	8.281	1,20%	9862	0,63%
Mais de 20,00	13889	2,00%	11250	0,72%
{ ñ class }	5896	0,85%	14092	0,91%

Fonte: Rais, elaboração própria.

Na outra ponta do período, isto é, 2014, a participação relativa daqueles trabalhadores ganhando de (até) 0,50 e 1,00 SMs permaneceu estável em 10,15%, mas com redução da participação do grupo que recebe até 0,50 SM. Nesse ano, o grupo situado na faixa entre 1,01-3,0 SMs engrossou para 72,22%, mas ao custo da redução da participação daqueles recebendo entre 3,01-15,00 e, principalmente, daqueles recebendo acima de 15 e 20 SMs. Assim, constata-se um fortalecimento das faixas de rendimentos intermediários, com viés para baixo, e, de acordo com os dados apresentados anteriormente, esses rendimentos se concentraram, principalmente, no setor Serviços, e no seu sub-setor comércio (atacadista e varejista).

Importante ter em conta que, apesar de se destacarem como importantes mecanismos de revelação das condições do mercado de trabalho formal, os valores dos rendimentos informados pela RAIS não diz tudo sobre as condições sócio econômicas das famílias. Para isso, é necessário se recorrer aos dados da Pesquisa Nacional a Domicílio-PNAD ou do Censo Demográfico, do IBGE, este último de 2010.

Por esses dados constata-se que, nesse ano, no Ceará, nos domicílios particulares permanentes pesquisados, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*, 21,80% deles recebiam até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, contra 20,53% do Nordeste e 9,16% do Brasil. Entre mais de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo a pesquisa censitária encontrou 27,89% dos domicílios cearenses nessas condições de rendimento, em contraposição a 27,26% no Nordeste e 18,48% no Brasil. Já entre mais de $\frac{1}{2}$ e 01 salário mínimo foram encontrados 27,89% dos domicílios em território cearense, enquanto no Nordeste foram 27,26% e no Brasil 28,68%. Nesta informação específica, o que impressiona é que cerca de 28% dos domicílios brasileiros recebiam, em 2010, entre mais de $\frac{1}{2}$ e 01 salário mínimo.

5.8. Desigualdade Social e Pobreza

O período analisado na primeira parte deste trabalho, 1987-1999, mostrou que o Ceará apresentou, nessa fase, forte taxa de crescimento econômico, mas, em contrapartida, exibiu forte desigualdade social e elevado nível de pobreza, sobretudo rural. Como mencionado anteriormente, por solicitação do próprio governo do estado, na época, tal situação foi objeto de análise e avaliações críticas por parte de economistas do World Bank (2000) e da Universidade de BeGurion (BAR-EL, 2002; 2005). No entanto, o período que compreende os anos de 2000 e 2015 mostrou que, apesar da forte taxa de crescimento econômico este desempenho foi acompanhado por melhorias consideráveis nos indicadores de desigualdade social assim como da pobreza. Isto levou economistas do Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas do Ceará-Ipece a classificar adequadamente tal fenômeno como “crescimento pró-pobre”. No entanto, há que considerar a evolução dos indicadores e suas filigranas, pois a mudança não é abrupta a ponto de possibilitar uma separação nítida entre dois períodos.

Olhando para o Índice de Gini, observa-se que o Ceará apresentou redução desse indicador de 0,626 em 2000 para 0,503 em 2014, ou seja, uma queda de -0,123. Apesar do mérito desse avanço, é preciso dizer que o estado do Ceará não esteve só nesse esforço de melhoria do Índice de Gini, pois todos os estados da federação, uns mais outros menos, também conseguiram avanços positivos. No grupo dos estados que conseguiram melhores resultados estão Goiás (-0,154), Mato Grosso (-0,144) e Paraná (-0,131), vindo em seguida o grupo composto por Alagoas (-0,123), Santa Catarina (-0,123), Ceará (-0,123), Piauí (-0,121), Mato Grosso do Sul (-0,121). O terceiro grupo é formado pelos estados de Pernambuco (-0,117), Pará (-0,115), Rio Grande do Norte (-0,110), Amapá (-0,109), Minas Gerais (-0,102), um pouco abaixo. O restante, como pode ser observado na Tabela 13, obteve conquistas inferiores. Neste grupo, chamam atenção os estados de Rondônia e Acre, e Distrito Federal, por terem avançado muito pouco na redução das desigualdades. Em 2014, os três estados com os melhores Índices de Gini eram Santa Catarina (0,417), Goiás (0,444) e Paraná (0,449). De acordo com a Tabela 13, a melhoria do Índice de Gini no Ceará se dá de forma gradual, no

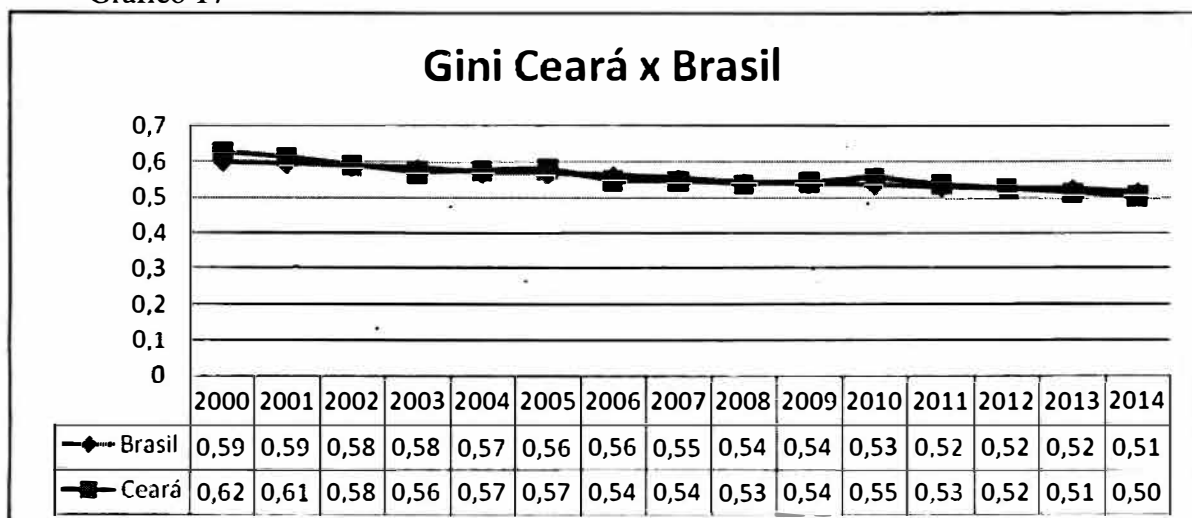
entanto, o ponto de inflexão acontece na passagem do ano 2001 para o 2002 (governos FHC/Tasso Jereissati), quando o índice é reduzido de 0,612 para 0,589, o que permite dizer que a redução da desigualdade tem início já no governo Tasso Jereissati.

Tabela 13
Índice de Gini

Estados	2000	2005	2010	2014	2014-2000
Norte					
Rondônia	0,575	0,568	0,505	0,469	-0,106
Acre	0,59	0,585	0,55	0,54	-0,050
Amazonas	0,6	0,513	0,557	0,529	-0,071
Roraima	0,56	0,542	0,553	0,501	-0,059
Pará	0,602	0,517	0,539	0,487	-0,115
Amapá	0,579	0,527	0,547	0,47	-0,109
Tocantins	0,604	0,536	0,54	0,512	-0,092
Nordeste					
Maranhão	0,609	0,52	0,547	0,527	-0,082
Piauí	0,621	0,59	0,56	0,5	-0,121
Ceará	0,626	0,578	0,556	0,503	-0,123
Rio Grande do Norte	0,605	0,596	0,552	0,495	-0,110
Paraíba	0,601	0,578	0,553	0,51	-0,091
Pernambuco	0,622	0,586	0,559	0,505	-0,117
Alagoas	0,623	0,565	0,557	0,497	-0,126
Sergipe	0,568	0,553	0,563	0,483	-0,085
Bahia	0,611	0,554	0,551	0,526	-0,085
Sudeste					
Minas Gerais	0,584	0,525	0,508	0,482	-0,102
Espírito Santo	0,579	0,554	0,514	0,488	-0,091
Rio de Janeiro	0,574	0,555	0,538	0,523	-0,051
São Paulo	0,561	0,528	0,504	0,489	-0,072
Sul					
Paraná	0,58	0,535	0,488	0,449	-0,131
Santa Catarina	0,54	0,459	0,448	0,417	-0,123
Rio Grande do Sul	0,561	0,518	0,49	0,475	-0,086
Centro-Oeste					
Mato Grosso do Sul	0,601	0,528	0,513	0,48	-0,121
Mato Grosso	0,601	0,52	0,499	0,457	-0,144
Goiás	0,598	0,552	0,505	0,444	-0,154
Distrito Federal	0,607	0,603	0,573	0,577	-0,030

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
Dados para os anos de 2000 e 2014: IPECE

Gráfico 17



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Dados para os anos de 2000 e 2014: IPECE. Elaboração Própria

O estado do Ceará, apesar, obviamente, de apresentar um índice de Gini inferior aos padrões internacionais ele se equiparou ao índice de Gini do Brasil, já no ano de 2002, chegando em 2014 com um índice de 0,50, contra um índice no país de 0,5. A redução para o Ceará contou com a estabilização monetária e com os programas de transferência de renda, que dominaram as políticas públicas nacionais, com melhorias diretas para as camadas mais pobres, mas se apoiou também na expansão expressiva do mercado formal de trabalho, com carteira assinada, como foi visto acima. Remarca-se que essa expansão não só beneficiou a região metropolitana de Fortaleza como também o interior do estado. Entretanto, ao lado das transferências de renda e dos empregos formais devem ser levadas em conta também as políticas públicas que atuaram sobre a capacidade substantiva das pessoas, em termos de melhoria e fortalecimento do seu capital humano, por meio da política de educação. Como se sabe, as evidências mostram que avanços na educação podem ser traduzidos em termos de ganhos de produtividade e aumentos salariais, isto é, as verdadeiras melhorias estruturais do mercado de trabalho.

De acordo com a Tabela 14 observa-se que o Ceará avançou, em termos absolutos, na redução da taxa de analfabetos entre as pessoas de 10 anos ou mais, segundo dados da PNAD, no período entre 2001 e 2014. Entretanto, em termos relativos esse estado guarda as mesmas proporções desvantajosas para todo o período em foco, quando comparado com o Brasil. Se em 2001 o Brasil apresentava uma taxa de 11,38% o Ceará exibia taxa de 22,11, isto é praticamente o dobro do país. Já para o ano de 2014 o Brasil exibe uma taxa de 7,68%, enquanto o Ceará mostra uma taxa de 14,92%, ou seja, na mesma proporção do início do período. Nesse sentido, observa-se que o estado do Ceará demonstrou não ter realizado esforço especial que pudesse colocá-lo em destaque nesse indicador.

Tabela 14

Taxa de Analfabetismo da população de 10 anos ou mais – PNAD

	Ceará	Brasil	Ceará / Brasil
2001	22,11	11,38	1,94
2002	20,19	10,91	1,85
2003	20,6	10,67	1,93
2004	19,53	10,59	1,84
2005	20,3	10,27	1,98
2006	18,61	9,64	1,93
2007	17,33	9,32	1,86
2008	17,17	9,19	1,87
2009	16,58	8,93	1,86
2011	14,91	7,9	1,89
2012	14,77	7,98	1,85
2013	15,22	7,87	1,93
2014	14,92	7,68	1,94

Fonte: MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. PNAD; IBGE. Elaboração Própria.

Passando para o indicador relativo a “percentual da população de 25 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e com ensino médio incompleto”, dividido entre “entre os 20% mais pobre” e “dentre os 20% mais ricos”, constata-se, pela Tabela 15, que o Ceará avançou relativamente bem, comparado ao Brasil, no tocante ao primeiro grupo, especialmente quando são considerados os anos 2001 e 2013, fazendo crer que a situação dos 20% mais pobres pode ter melhorado no mercado de trabalho em termos de melhoria de rendimento. Mas, essa é uma típica situação na qual a dinâmica do crescimento econômico passa a influenciar pessoas no sentido de se esforçarem em buscar elevar seus níveis de escolaridade. Por outro lado, no grupo dos 20% mais ricos o avanço do Ceará foi relativamente pequeno, provavelmente por conta dos indivíduos desse grupo já estarem sendo favorecidas pelo mercado de trabalho a ponto de desestimulá-las a melhorar seu nível de escolaridade.

Tabela 15

Percentual da Pópopulação de 25 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e com ensino médio fundamental completo e com ensino médio incompleto (%) (continua)

	Dentre os 20% mais pobre		Dentre os 20% mais ricos	
	Ceará	Brasil	Ceará	Brasil
2001	3,69	6,98	12,43	13,1
2002	4,3	7,65	12,95	12,15
2003	5,81	8,52	10,75	11,64
2004	6,85	8,91	9,93	11,63
2005	5,72	9,41	9,5	11,05
2006	7,35	9,89	9,88	10,86
2007	9,21	11,14	10,36	10,97

Tabela 15

Percentual da População de 25 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e com ensino médio fundamental completo e com ensino médio incompleto (%) (conclusão)

	Dentre os 20% mais pobres		Dentre os 20% mais ricos	
	Ceará	Brasil	Ceará	Brasil
2008	10.49	11.98	10.5	10.76
2009	10.1	11.23	10.6	10.28
2011	12.88	14.36	10.42	10.23
2012	13.24	14.66	9.96	10.15
2013	16.85	15.25	10.13	10.07
2014	12.5	15.93	11.81	9.56

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS; IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Elaboração Própria.

O próximo indicador que se pode comentar é aquele que apresenta a “média de anos de estudo para as pessoas de 25 anos e mais”, isto é, um dos indicadores utilizados pelas Nações Unidas para montar o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, mas também um indicador que sugere o grau de influência da força de trabalho sobre a produtividade total dos fatores de certa economia. Para se ter algumas referências, os EUA tem uma média de cerca de 13 anos (em 2013), enquanto alguns países latino americanos, para 2013, segundo a ONU, têm 9,7 (Chile), 9,3 (Argentina), 9,2 (Bolívia), 8,7 (Peru), 8,5 (Uruguai), 7,7 (Paraguai). Dito isso, segundo mostra a Tabela 16 o Ceará exibiu em 1999 uma média correspondente a 3,99 e chega em 2014 com uma média de 6,38, o que significa uma taxa de crescimento de 59,89%. Apesar desse crescimento, o Ceará fica abaixo da média do Brasil, com 7,79 em 2014, e ainda abaixo das médias dos estados de Pernambuco, com 6,91, e Bahia, com 6,60. Cabe observar que, tendo em vista a taxa relativamente elevada de investimentos do governo do Ceará, sobre o estoque físico da economia local, há de se esperar um esforço concentrado dos cearenses assim como dos governos locais no sentido de elevar a média dos anos de estudos da população, de 25 anos e mais.

Tabela 16

Anos de estudo – média – pessoas 25 anos e mais (continua)

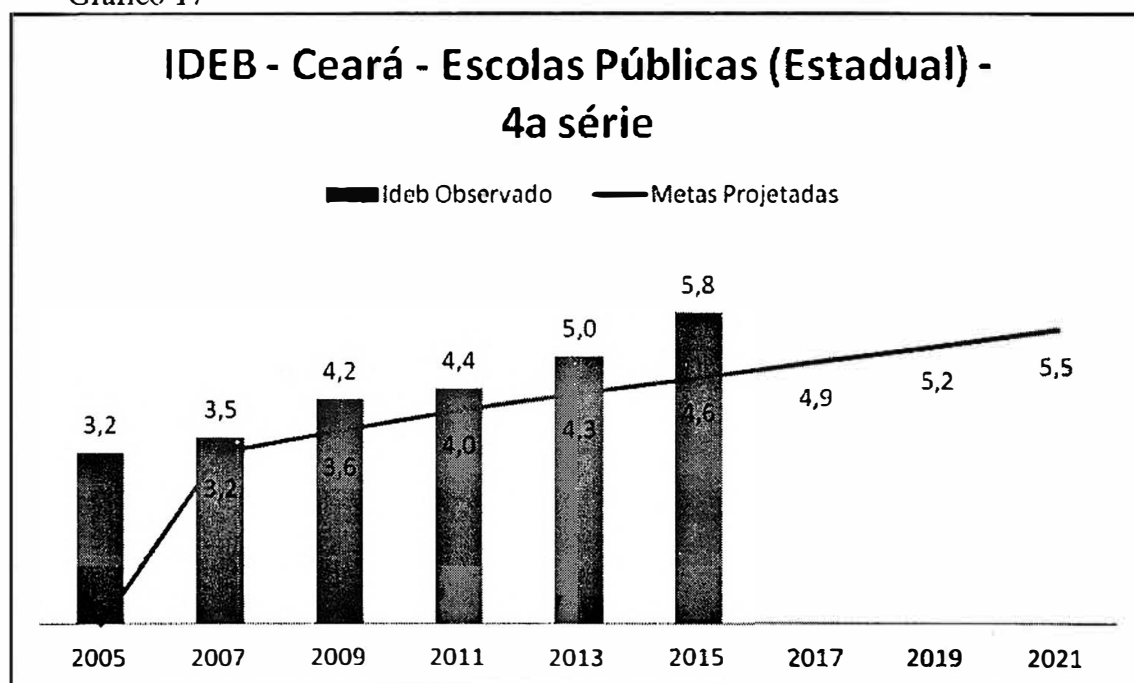
	Ceará	Brasil		Ceará	Brasil
1999	3,997	5,707	2007	5,548	6,865
2001	4,404	5,957	2008	5,713	7,04
2002	4,649	6,124	2009	5,89	7,186
2003	4,741	6,271	2011	6,005	7,368
2004	4,962	6,379	2012	6,125	7,589
2005	5,07	6,503	2013	6,346	7,694
2006	5,353	6,722	2014	6,386	7,796

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Ipeadata.

Como pode ser observado nos dados apresentados anteriormente, o Ceará não demonstrou, no período considerado, diferenciais excepcionais no que toca aos resultados associados às oportunidades de acesso e permanência nas escolas, apesar dos esforços do governo estadual, desde os anos noventa, em universalizar o ensino às pessoas entre 7 e 14 anos, além de buscar manter os estudantes nas escolas. O programa Tempo de Avançar, por exemplo, ilustra tal esforço. Entretanto, esse quadro poderá ser alterado nos próximos anos em função dos investimentos que vêm sendo realizados pelo governo estadual na construção e expansão de escolas de ensino médio profissionalizante, visando conservar o estudante em período integral nessas unidades ao mesmo tempo em que capacitá-lo para o mercado de trabalho. Em contrapartida, indicadores relacionados a aprendizagem, ou aproveitamento/resultados, dos estudantes no ensino fundamental chama atenção, demonstrando que algo diferente, ou específico, foi realizado no estado.

Como pode ser visto no Gráfico 17, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb para o estado do Ceará, no tocante à 4ª série, apresentou índices acima das metas nacionais desde o início da série, 2005, até o final, em 2015. Neste último o Ceará superou a meta nacional em 1,2 de diferença. Para o Gráfico 18, correspondente ao Ideb para 8ª série, o Ceará repete o desempenho ficando acima das metas nacionais projetadas entre 2005 e 2015. Entretanto, já para o ensino médio, ou terceiro ano, segundo mostra o Gráfico 19, os índices do estado do Ceará ficaram acima das metas nacionais projetadas entre 2005 e 2011, mas fica abaixo nos anos 2013 e 2015; dando assim demonstração de algum tipo de esgotamento do modelo voltado para o ensino médio.²⁹

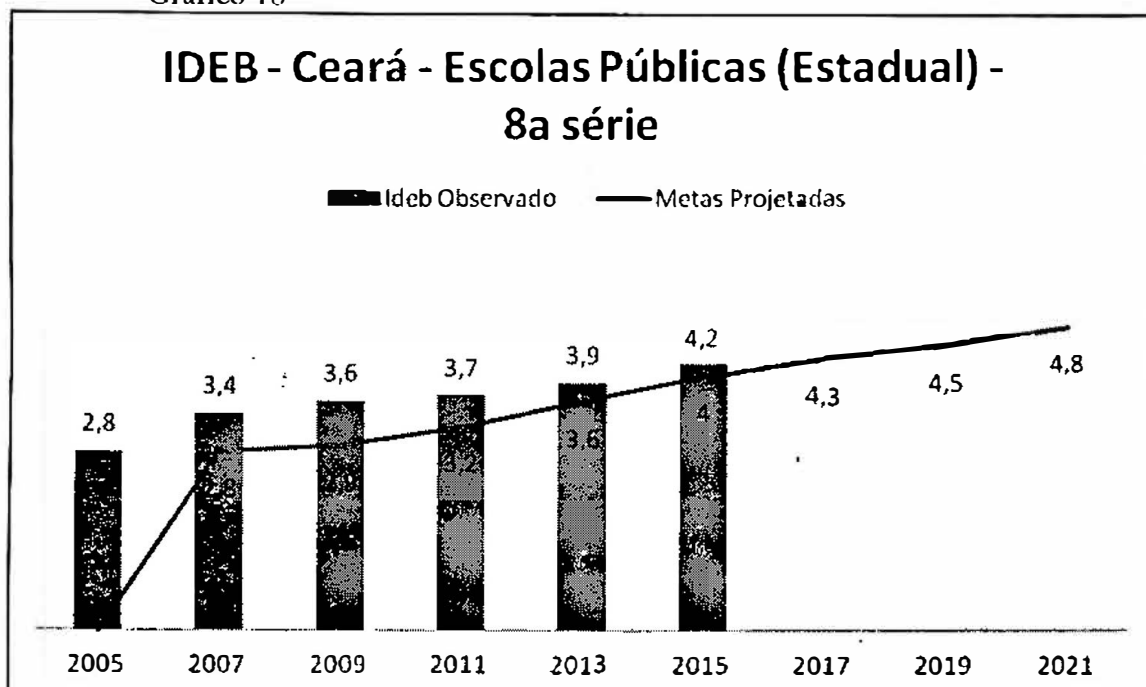
Gráfico 17



Fonte: INEP, Ministério da Educação. Elaboração Própria.

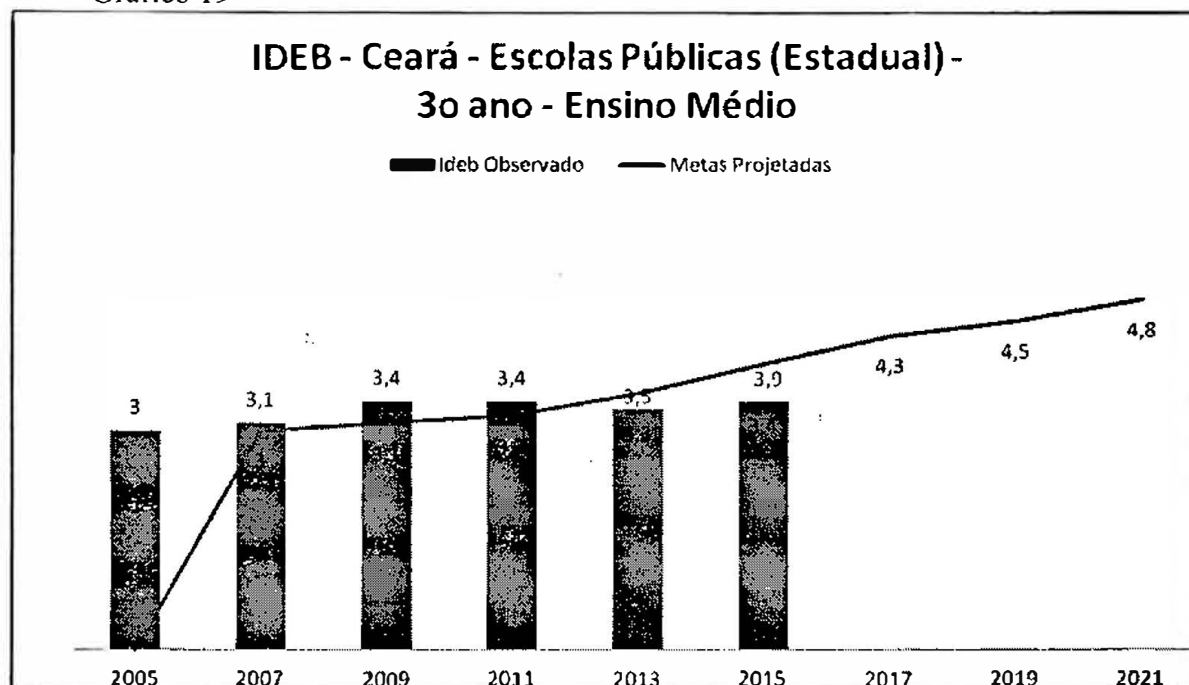
²⁹ Para um aprofundamento nos dados sobre educação fundamental no Ceará recomenda-se ver documento da Secretaria Estadual da Educação do Ceará (2015).

Gráfico 18



Fonte: INEP, Ministério da Educação. Elaboração Própria.

Gráfico 19



Fonte: INEP, Ministério da Educação. Elaboração Própria.

Esse desempenho excepcional não foi resultado da obra do acaso. Os índices verificados no estado do Ceará, voltados para o desempenho do ensino fundamental, resultaram de uma sequência de tomadas de decisões acertadas que potencializaram as políticas educacionais do estado, mas com reflexos diretos nas ações dos governos municipais, tendo em vista os incentivos proporcionados por essas políticas. Tal sequência tem início no Projeto Áridas, em 1994, quando este realizou grande mobilização de especialistas e profissionais da área de educação, no estado, a fim de apresentar diagnóstico e soluções de consenso à luz da nova ordem constitucional que designava novos papéis e competências para as três esferas da federação. Realizou-se assim, em 1995, no início do segundo governo de Tasso Jereissati, a Reforma do Ensino Básico no Ceará na qual se destacava o Programa Todos pela Educação de Qualidade para Todos, além de várias reformas específicas e institucionais que passaram a democratizar o sistema de ensino no estado (ver NASPOLINI, 2001). Pode-se dizer que este é o marco da evolução no processo de melhoria de qualidade do ensino fundamental no estado, já que esse ponto de partida foi marcado pelo censo de prioridade bem como pelo consenso em relação à direção que o ensino fundamental deveria tomar.

Como instrumento de impacto indireto sobre a melhoria da qualidade e desempenho dos estudantes no ensino fundamental, contaram, sem dúvida, os mecanismos de incentivos criados e institucionalizados pelo governo do estado a fim de estimular as autoridades municipais a agirem a favor da expansão da oferta e da melhoria na qualidade do ensino fundamental, sob suas responsabilidades. Nesse sentido, em 1996 foi criada a Lei 12.612/96 que obrigava o governo estadual a considerar a proporcionalidade dos gastos com educação do município em relação aos gastos totais, no repasse do Fundo de Participação do Município-FPM. Mais à frente, em 2003, no governo de Lúcio Alcântara, foi injetada outra carga de incentivos, agora premiando professores das escolas municipais com melhor aproveitamento. Já em 2007, no primeiro governo Cid Gomes, foi editada nova lei, de número 14.023/07, alterando os critérios de rateio para os quais passaram a levar em conta Indicador de Educação (18%), Indicador de Saúde (5%) e Indicador Ambiental (2%). Apesar da mudança, dando lugar a outros itens que não educação, esta área segue com peso de importância elevada. O programa Na Idade Certa, também instituído por este último governo, teve seu papel estruturador. Como se observa, os resultados visualizados no Ideb, para o Ceará, não refletem esforços recentes como se fossem respostas à instituição da avaliação externa, mas traduz um consenso estabelecido no setor que acabou facilitando um processo contínuo de boas políticas e boas práticas no segmento da educação fundamental. Espera-se que esse processo, e seus resultados, acabem por pressionar positivamente outros níveis que se encontram acima do nível fundamental.

Olhando para a Tabela 17, constata-se que a redução da extrema pobreza assim como da pobreza ocorre de forma mais abrupta. Para a situação de extrema pobreza, nota-se que a passagem do ano de 2003 para 2004 (governos Lula/Lúcio Alcântara) apresenta o primeiro ponto de inflexão dentro da trajetória de redução dessa condição social, quando o percentual da população com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70 cai de 18,03% para 15,54%. O segundo ponto de inflexão ocorre na passagem do ano 2007 para 2008 (governos Lula/Cid Gomes), quando a redução foi de 12,61% para 7,96%. Após um aumento da proporção em 2009, a trajetória segue em movimento descendente até atingir 5,47% em 2014 (governos

Dilma Rousseff/Cid Gomes). Importante não perder de vista o ano de 1996, quando a proporção da população situada abaixo da linha de pobreza era de 49,25% da população do estado (WORLD BANK, 2000, p.78). Para a condição social classificada de pobreza, o momento de inflexão ocorreu entre os anos de 2005 para 2006 (governos Lula/Lúcio Alcântara), quando o percentual da população com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140 foi reduzido de 42,42% para 32,34%. Outro momento importante de redução aconteceu entre 2007 e 2008 (governos Lula da Silva/Cid Gomes), quando o percentual caiu de 31,64% para 26,48%, até atingir 15,62% em 2014 (Dilma Rousseff/Cid Gomes).

Tabela 17

Percentual da População em extrema pobreza ou pobreza

Ano	Gini	Percentual da população com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70 (EXTREMA POBREZA)	Percentual da população com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140 (POBREZA)
2000	0,626	-	-
2001	0,612	19,980	44,98
2002	0,589	18,020	44,55
2003	0,568	18,030	44,64
2004	0,575	15,540	42,90
2005	0,578	15,970	40,42
2006	0,547	13,070	32,34
2007	0,547	12,610	31,62
2008	0,538	7,960	26,48
2009	0,543	9,150	24,79
2010	0,556	-	-
2011	0,537	8,720	22,63
2012	0,524	6,970	18,38
2013	0,513	6,760	17,70
2014	0,503	5,47	15,62

Fonte: PNAID/Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); IPECE

Mirando para a vigorosa trajetória da taxa de crescimento econômico estadual, entre 2000 e 2014, assim como para a forte expansão do mercado de trabalho formal no estado, pode-se cair na tentação de relacionar a redução da pobreza e extrema pobreza no estado a esses dois indicadores econômicos. No entanto, apesar do papel não desprezível desses fatores econômicos locais, as principais fontes responsáveis pela redução da pobreza no estado, como em outros estados da federação, especialmente na região Nordeste, foram os fatores nacionais como o Plano Real, de combate à inflação, e os programas sociais de re-distribuição de renda, especialmente o Programa Bolsa Família. Importante enfatizar que as famílias pobres, normalmente, são atingidas pelo crescimento econômico de forma marginal, já que não possuem os atributos necessários para responder ao chamado da expansão do mercado de trabalho formal, a começar pelo baixo nível de escolaridade ou pela falta absoluta desta.

Segundo Assis e Linhares (2016), em trabalho no qual aplicam o modelo econométrico de “fatores dinâmicos latentes bayesiano”, com o objetivo de descobrir as fontes de redução da pobreza nos estados brasileiros, fica constatado que, em média, os fatores nacionais (Plano Real e Programas Sociais – Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais) são responsáveis por explicar três quartos da “volatilidade da taxa de pobreza” dos estados brasileiros. No caso do Ceará, segundo os autores citados, a influência dos fatores nacionais atingiu 96,9%, enquanto os fatores regional e local (estadual) tiveram uma influência de 1,71% e 1,39% respectivamente. Estes cálculos deixam patente o quanto pouco o governo estadual pôde fazer para atacar de frente o problema da pobreza, apesar do governo do Ceará contar com dois programas estaduais de combate à pobreza. O primeiro, datado de 1995, recebe o nome de Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), ou Projeto São José no Ceará, cujos recursos vêm do Banco Mundial, na proporção de 75%, governo do estado (15%) e Associações Comunitárias (10%). Tal projeto tem por objetivo combater a pobreza rural por meio do apoio a projetos de infraestrutura e projetos produtivos. O segundo programa, chamado de Fundo de Combate à Pobreza (FECOP), criado em 2003, e regulamentado em 2004, tem, também, como objetivo combater a pobreza por intermédio de financiamento de projetos assistenciais, proteção social, proteção social especial, segurança alimentar e projetos estruturantes. Ou seja, ambos não tem o caráter distributivo como tem o Programa Bolsa Família, cujo efeito direto e imediato é injetar renda nas unidades familiares pobres.

A redução do nível de pobreza, vista pelo ângulo da renda, como mostrada anteriormente, pode ser potencializada por políticas públicas que facilitam o acesso a bens e serviços públicos primários que, além de melhorar o nível de qualidade de vida das famílias pobres ou em risco de pobreza, podem também reduzir o nível de desigualdade de acesso a esses bens e serviços. Nesse sentido, importante observar alguns dados produzidos pela PNAD, mesmo que estes estejam expressando as condições de uma amostra de famílias situadas na região metropolitana de Fortaleza, em contraste com o grande bolsão de pobreza localizado na região semi-árida do Ceará. Estes dados mostram, em muito, o que o(s) governo(s) está fazendo para a população, neste caso mais pobre. Dito isto, observa-se, pela Tabela 18, que no item “abastecimento de água (com canalização)” a taxa de cobertura dos domicílios para este serviço passou de 67,15% em 2001 para 89,41% em 2014; para o “lixo coletado (coleta diretamente e indiretamente)” a taxa de cobertura passou de 66,24% para 77,52%; para o “esgoto (qualquer tipo)” a taxa foi de 78,71% para 95,72%; para o item “iluminação elétrica” a taxa de cobertura chegou em 2014 com praticamente 100%. Sobre esses indicadores pode-se adicionar um indicador social da área da saúde que recebe reflexos, positivos e/ou negativos, desses tipos de bens e serviços públicos, no caso, a taxa de mortalidade infantil. Este indicador, que também recebe influência direta do modelo de saúde pública, no tocante ao cuidado às pessoas, de acordo com a Tabela 19 e Gráfico 20, se comportou em linha com o padrão de desempenho nacional, isto é, partindo de patamares diferentes (com desvantagem para o Ceará) em 2000 o estado alcançou a taxa brasileira já em 2010 e se mantém no mesmo nível, em torno de 14%, nos anos de 2012 e 2013.

Tabela 18

Número relativo de domicílios permanentes de acordo com alguns fatores de saneamento básico – Ceará (continua)

Ceará	2001	2002	2003	2004	2005
Abastecimento de água (com canalização)	67,16%	70,84%	72,58%	75,51%	74,67%
Lixo coletado (coleta diretamente e indiretamente)	66,25%	69,65%	71,07%	70,89%	72,25%
Esgoto (qualquer tipo)	78,72%	81,82%	83,96%	85,74%	86,51%
Esgoto (rede coletora)	16,17%	20,83%	20,68%	24,76%	21,82%
Dejetos sem tratamento (sem esgoto)	21,28%	18,15%	16,04%	14,26%	13,49%
Possui filtro de água	53,31%	54,91%	53,02%	52,96%	49,20%
Iluminação Elétrica	91,21%	93,45%	94,10%	94,99%	95,65%

Tabela 18

Número relativo de domicílios permanentes de acordo com alguns fatores de saneamento básico – Ceará (continuação)

Ceará	2006	2007	2008	2009	2011
Abastecimento de água (com canalização)	78,57%	82,27%	82,36%	85,98%	85,36%
Lixo coletado (coleta diretamente e indiretamente)	73,54%	74,40%	76,13%	77,43%	75,43%
Esgoto (qualquer tipo)	88,55%	89,79%	91,00%	92,20%	92,96%
Esgoto (rede coletora)	24,28%	26,31%	29,85%	30,59%	29,04%
Dejetos sem tratamento (sem esgoto)	11,45%	10,21%	9,00%	7,80%	7,04%
Possui filtro de água	48,43%	45,93%	43,65%	42,42%	41,15%
Iluminação Elétrica	96,86%	97,09%	97,89%	98,99%	99,66%

Tabela 18

Número relativo de domicílios permanentes de acordo com alguns fatores de saneamento básico – Ceará (conclusão)

Ceará	2012	2013	2014
Abastecimento de água (com canalização)	86,37%	86,78%	89,42%
Lixo coletado (coleta diretamente e indiretamente)	75,74%	76,76%	77,52%
Esgoto (qualquer tipo)	94,16%	94,47%	95,73%
Esgoto (rede coletora)	37,36%	35,57%	34,00%
Dejetos sem tratamento (sem esgoto)	5,84%	5,53%	4,27%
Possui filtro de água	37,48%	39,30%	36,27%
Iluminação Elétrica	99,63%	99,64%	99,85%

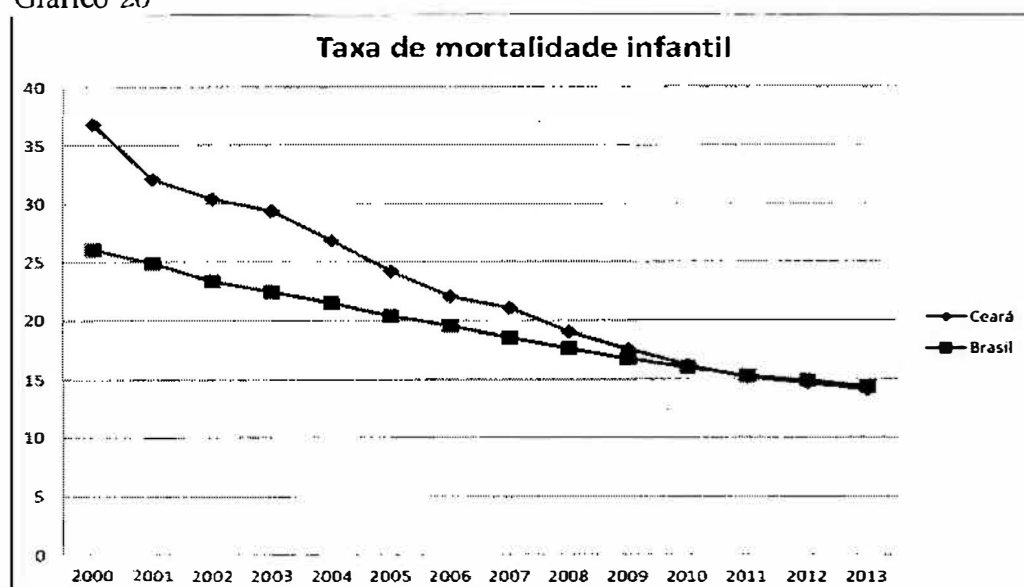
Fonte: PNAD, IBGE.

Tabela 19
Taxa de mortalidade infantil

	Ceará	Brasil		Ceará	Brasil
2000	36,8	26,1	2007	21,1	18,6
2001	32,1	24,9	2008	19,1	17,7
2002	30,4	23,4	2009	17,6	16,8
2003	29,4	22,5	2010	16,2	16
2004	26,9	21,5	2011	15,2	15,3
2005	24,2	20,4	2012	14,7	14,9
2006	22,1	19,6	2013	14,1	14,4

Fonte: TABNET, Datasus.

Gráfico 20



Fonte: TABNET, Datasus. Elaboração própria.

Recorrendo a um outro indicador, este fornecido pela razão entre a renda média dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres, confirma-se a tendência de melhoria das desigualdades sociais no estado do Ceará. Como pode ser visto na Tabela 20 e Gráfico 21, enquanto essa razão era de 41,9% em 2004 em 2014 ela foi reduzida para 31,5%. Em paralelo, o Nordeste reduziu essa razão de 46,0% em 2004 para 33,9% em 2014, e o Brasil de 45,5% para 32,5% no mesmo período. Interessante notar que, seguindo a mesma tabela e gráfico, para o Ceará assim como para o Nordeste e Brasil, a passagem do ano 2007 para 2008 (governos Lula/Cid Gomes) foi o momento no qual se produziu importante ponto de inflexão na redução dessa proporção, significando avanço significativo na redução da desigualdade social. Neste ponto, o Ceará passou de uma razão de 43,0% em 2007 para outra de 33,1%, um recuo de quase dez pontos percentuais. Outra observação importante é que embora o Ceará estivesse em condições piores que o Nordeste e o Brasil em 2004, ele chega ao ano de 2014 com um índice abaixo do Nordeste e do Brasil, embora os patamares entre esses três níveis estejam muito próximos.

Tabela 20

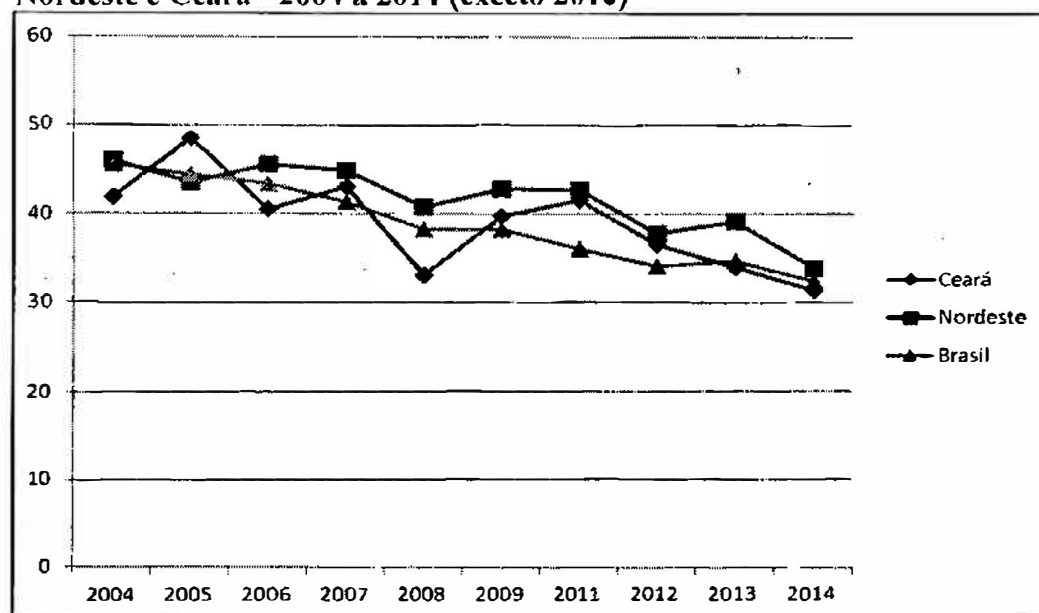
Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres - Brasil, Nordeste e Ceará - 2004 a 2014 (exceto 2010)

	Ceará	Nordeste	Brasil
2004	41,9	46	45,5
2005	48,4	43,5	44,4
2006	40,5	45,5	43,4
2007	43	44,8	41,3
2008	33,1	40,7	38,2
2009	39,7	42,8	38,2
2011	41,5	42,7	36,1
2012	36,5	37,8	34,2
2013	34	39,1	34,7
2014	31,5	33,9	32,5

Fonte: PNAD, IBGE.IPECE.

Gráfico 21

Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres - Brasil, Nordeste e Ceará - 2004 a 2014 (exceto 2010)



Fonte: PNAD, IBGE.IPECE. Elaboração Própria.

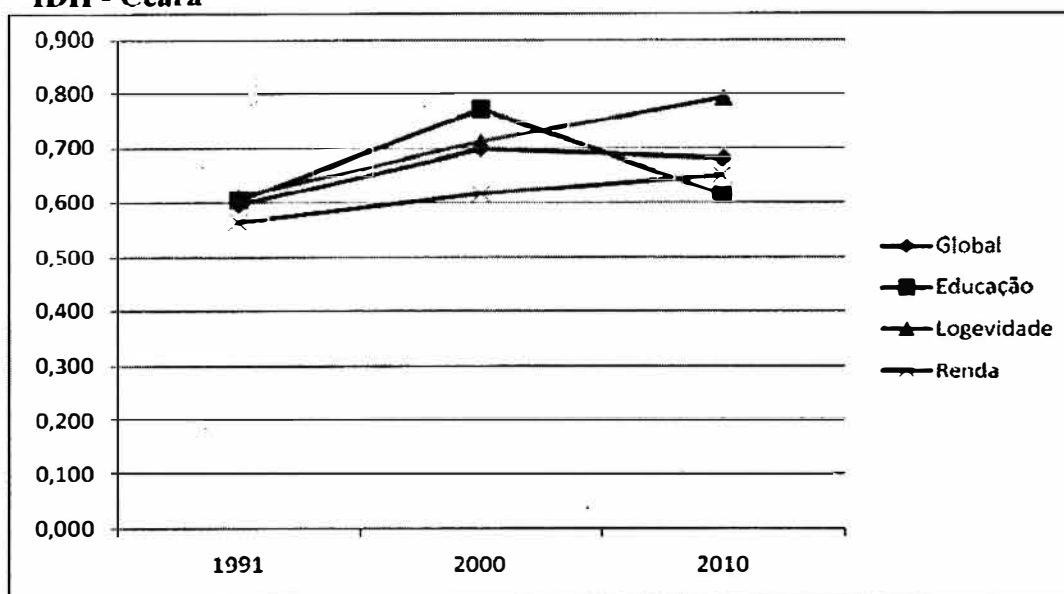
Enfim, um último indicador social que se pode lançar mão, este mais voltado para indicar qualidade de vida, é o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH. Como pode ser visualizado na Tabela 21 e Gráfico 22, para o Ceará, o Índice global evoluiu de 0,597, em 1991, para 0,699, em 2000, e 0,682 em 2010; contra 0,718 do Brasil para este último ano. Ambos os patamares são considerados “médios” pelo conceito desse instrumento de medição, já que o nível “alto” só é considerado quando o índice se apresenta maior que 0,800. De acordo com sua composição, entre Educação, Saúde (Longevidade) e Renda, no Ceará a Saúde foi o vetor que mais avançou, saindo de 0,604 em 1991 para 0,793 em 2010, ou seja, quase alcançando o nível considerado bom.

Tabela 21
IDH - Ceará

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)				
	Global	Educação	Longevidade	Renda
1991	0,597	0,604	0,613	0,563
2000	0,699	0,772	0,713	0,616
2010	0,682	0,615	0,793	0,651

Fonte: IPECE/PNUD.

Gráfico 22
IDH - Ceará



Fonte: IPECE/PNUD. Elaboração Própria

6. Capacidade do Governo Federal no Estado do Ceará

A capacidade de intervenção do governo federal nas localidades, estados e macrorregiões do país aumentou consideravelmente nos anos 2000, contrastando visivelmente com o quadro de intervenção federal nos anos 1980 e 1990. Os dinamismos econômico e social verificados não só no estado do Ceará, como na região Nordeste, em anos recentes, podem ser explicados, como já assinalado, primeiramente, pela estabilização monetária da economia nacional e, adicionalmente, pelas conquistas institucionais conseguidas nos dois últimos “pactos federativos” nacionais, especialmente aquele que nasceu da última Assembleia Nacional Constituinte de 1987. A partir da Constituição de 1988 o princípio da equidade regional, sob o ponto de vista fiscal e financeiro, avançou positivamente para estados e municípios mais pobres e a solidariedade econômica regional readquiriu certo reconhecimento político. Este se manifestou por meio do reforço dos fundos de participação dos estados e municípios bem como, e sobretudo, pela criação dos fundos constitucionais, destinados ao desenvolvimento econômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO).

Somado aos avanços no campo fiscal, financeiro e econômico está o “pacto social”, também incorporado à Constituição de 1988, que se responsabilizou pela afirmação nacional dos direitos dos cidadãos e expansão do princípio da universalização, favorecendo o surgimento de grandes programas sociais federais. Destes o Programa Bolsa Família se destaca como seu ícone incontestável, que alcançou com força o território cearense.

Entretanto, os dois “pactos” mencionados explicam parcialmente a dinâmica recente experimentada pelo Ceará e o Nordeste, pois, outra parte pode ser justificada pelas renovadas formas de intervenção federal. Estas passaram a acontecer por meio da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional-I PNDR, que se encarregou de orientar a alocação dos recursos provenientes dos Fundos Constitucionais e Incentivos Fiscais federais, e, também, através de políticas setoriais, não explícitas do ponto de vista espacial, representadas pelos aportes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, pelos investimentos públicos federais em infraestrutura e logística inseridos no Programa de Aceleração Econômica-PAC, bem como por alguns investimentos industriais, de grande escala, realizados e influenciados pelo governo federal. Como resultado dessas intervenções percebeu-se um novo ciclo de investimento na região. Importante observar, no entanto, que para os investimentos diretos federais o estado nordestino que mais se beneficiou foi Pernambuco (a exemplo da Refinaria Abreu e Lima) e, quanto ao Ceará, pode-se destacar a construção da usina de biodiesel inaugurada em 2008, em Quixadá, pelo presidente Lula. Ambos os projetos executados pela Petrobrás.

6.1. Transferências intergovernamentais (federais) e suas implicações

Em anos recentes, são verificadas volumosas transferências fiscal-financeiras transmitidas pelo governo federal aos estados nordestinos, e outros estados pobres da federação, sob a forma do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e outras fontes. O FPE, embora existindo desde a década de 1960, aumentou de importância após a Constituição de 1988. Outra forma de transferência financeira da União para esses estados, assim como para todos os territórios que possuem famílias pobres no país, tem ocorrido por meio de programas sociais federais.

Com essas transferências a renda regional se expandiu, a ponto de permitir supor que a renda do Ceará, como do Nordeste, passou a superar seu produto interno bruto, tendo em vista o importante peso das transferências, que supostamente superam a saída de recursos drenados pelos tributos federais (Salários+Lucros+Juros+Aluguéis+Transferências). Numa reflexão superficial pode-se concluir que estados do Nordeste se apresentam como territórios “ganhadores” enquanto estados do Sudeste e do Sul podem-se colocar como territórios “perdedores”, no entanto, o que se passa é que não tendo capacidade de absorção econômica, tanto dos recursos vindos das transferências como do excedente interno, estados do Nordeste acabam “devolvendo” as transferências recebidas aos estados mais desenvolvidos do país, especialmente São Paulo, por meio dos vazamentos financeiro e comercial. Isto ficará claro na parte dedicada ao comércio do Ceará com outros estados da federação, apresentada abaixo,

onde aparece uma intensificação comercial da economia cearense com a economia paulista, por exemplo.

Outro elemento que reforçou a renda das famílias do Ceará, e do Nordeste, foi sem dúvida a valorização real do salário mínimo. A política de correção do valor real do salário mínimo ajudou a elevar o poder de compra das famílias de baixa renda e estimular consumo e crescimento econômico, e até mesmo atrair investimentos de empresas dos segmentos de logística e distribuição como também de segmentos produtores de bens não duráveis, e até de serviços. O salário mínimo, após o Plano Real, passou a ter uma fórmula diferente de correção, visando atender a distribuição de renda, pois além de considerar a inflação passada (INPC) considerou também a variação do PIB relativa aos dois anos anteriores. Interessante notar que a valorização do salário mínimo real tem provocado sobre a região Nordeste uma redistribuição interna da renda, mas também um impacto expansivo sobre o fluxo de renda pago pelo governo federal aos benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões, etc.), já que estes estão indexados ao salário mínimo. Por essas razões o impacto da valorização do salário mínimo real sobre a economia nordestina e sua massa de consumo familiar é bastante considerável tendo em vista seu volume e sua capilaridade espacial. Assim, em relação às intervenções do governo central o Ceará se beneficiou de um padrão de atuação federal que predominou em todo território nacional.

6.1.1. Transferências federais por meio do Fundo de Participação do Estado (FPE) e outras fontes

De acordo com a Tabela 22, verifica-se que, em 2015, o governo federal transferiu para o Nordeste, em forma de repasse ou repartição (FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEB, LC 87/96, LC87/96-1579, FEX, CIDE) R\$ 24,230 milhões, o que representou 39% das receitas correntes dos governos estaduais da região, segundo dados do Tesouro Nacional. O Ceará, individualmente, recebeu nesse mesmo ano a importância de R\$ 3,285 milhões, o que representou 37% do total das suas receitas correntes. A título de comparação, em 1965, quando ainda vigorava o sistema de cotas-partes, as receitas próprias representavam 74,4% da receita total dos estados do Nordeste, enquanto as transferências participavam com 25,6% dessa receita. Em 1970, quando já funcionava o novo sistema de transferências (FPE e FPM), ou de equalização fiscal, as receitas próprias passaram a representar 66,7% e as transferências 33,3% da receita total (ARAUJO; HORTA e CONSIDERA, 1973).

Em termos reais, no entanto, o total de recursos transferidos pelo tesouro nacional para os tesouros estaduais nordestinos, em 2015, voltou ao patamar do ano de 2008, revelando assim o impacto da desaceleração e da crise econômica que se abateram sobre a economia nacional e a capacidade de arrecadação do governo federal, especialmente em relação ao Imposto sobre Produção Industrial-IPI e Imposto sobre a Renda-IR. Dado que as participações dos estados obedecem a parâmetros (alíquotas) fixos o estado do Ceará sofreu o mesmo impacto da crise econômica, como se pode ver pelas tabelas e gráfico abaixo. Tal situação reduziu a capacidade de intervenção e de alavancagem do governo federal no Nordeste, e seus estados, mas também descortinou as possibilidades e limites de cada estado fazer face aos efeitos da crise. Como se pode ver por meio dos dados fiscal-financeiros do Ceará, mais adiante, seu governo tem demonstrado certa capacidade interna de contornar a redução do

volume do fluxo financeiro transmitido pelo governo federal, já que seus indicadores se comportaram dentro dos limites normais.

Tabela 22

Valor das transferências para cada estado (em R\$ milhões)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AL	584.251	531.148	399.090	556.201	784.340	1.277.095	2.517.686	2.104.672
BA	1.741.009	1.537.032	1.126.033	1.553.735	2.041.464	3.232.005	6.384.529	5.542.935
CE	1.103.613	986.919	723.579	998.942	1.356.505	2.226.547	4.375.782	3.696.636
MA	1.074.142	962.300	714.985	990.784	1.376.165	2.232.639	4.357.161	3.699.148
PB	703.794	644.922	480.689	672.497	921.565	1.541.035	3.063.741	2.519.550
PE	1.119.479	999.496	741.217	1.036.585	1.427.659	2.336.140	4.645.379	3.891.845
PI	619.146	557.191	419.441	578.051	786.156	1.301.380	2.570.625	2.166.366
RN	641.136	571.878	433.212	605.740	833.041	1.380.542	2.742.211	2.244.799
SE	606.038	550.050	410.551	570.812	777.402	1.289.018	2.558.378	2.081.309
NE	8.192.608	7.340.934	5.448.797	7.563.348	10.304.297	16.816.402	33.215.493	27.947.260
UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AL	1.927.067	2.582.962	2.067.378	2.314.507	2.672.220	2.788.163	2.805.876	1.776.047
BA	5.260.055	7.267.139	5.828.992	6.461.707	7.581.420	7.831.307	7.853.010	4.921.809
CE	3.493.020	4.778.138	3.792.919	4.290.571	4.884.990	5.141.864	5.191.289	3.285.587
MA	3.442.713	4.699.823	3.685.615	4.267.627	4.871.510	4.959.755	4.966.246	3.177.734
PB	2.336.420	3.182.687	2.508.809	2.823.846	3.221.139	3.395.485	3.395.094	2.143.249
PE	3.718.125	5.248.265	4.176.336	4.695.415	5.335.334	5.550.406	5.573.091	3.475.511
PI	2.007.576	2.780.505	2.195.360	2.465.864	2.816.745	2.948.582	2.916.664	1.829.119
RN	2.075.547	2.773.093	2.201.546	2.439.615	2.812.147	2.893.181	2.858.999	1.897.831
SE	1.931.561	2.568.288	2.043.884	2.254.696	2.599.971	2.743.204	2.743.961	1.723.912
NE	26.192.084	35.880.900	28.500.840	32.013.847	36.795.477	38.251.947	38.304.230	24.230.800

Fonte: Tesouro Nacional. *Valores deflacionados pelo IPCA, usando 2010 como ano base.

Tabela 23

Percentual das transferências para cada em relação ao Nordeste

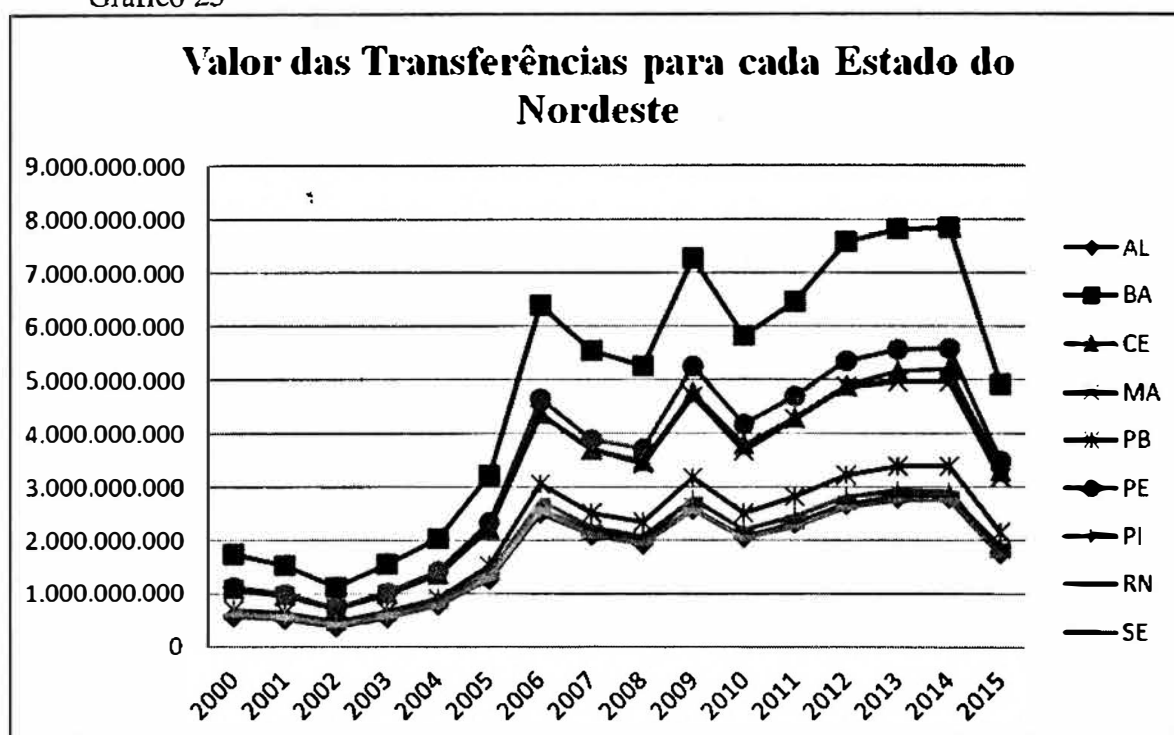
UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AL	7,13%	7,24%	7,32%	7,35%	7,61%	7,59%	7,58%	7,53%
BA	21,25%	20,94%	20,67%	20,54%	19,81%	19,22%	19,22%	19,83%
CE	13,47%	13,44%	13,28%	13,21%	13,16%	13,24%	13,17%	13,23%
MA	13,11%	13,11%	13,12%	13,10%	13,36%	13,28%	13,12%	13,24%
PB	8,59%	8,79%	8,82%	8,89%	8,94%	9,16%	9,22%	9,02%
PE	13,66%	13,62%	13,60%	13,71%	13,85%	13,89%	13,99%	13,93%
PI	7,56%	7,59%	7,70%	7,64%	7,63%	7,74%	7,74%	7,75%
RN	7,83%	7,79%	7,95%	8,01%	8,08%	8,21%	8,26%	8,03%
SE	7,40%	7,49%	7,53%	7,55%	7,54%	7,67%	7,70%	7,45%

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AL	7,36%	7,20%	7,25%	7,23%	7,26%	7,29%	7,33%	7,33%
BA	20,08%	20,25%	20,45%	20,18%	20,60%	20,47%	20,50%	20,31%
CE	13,34%	13,32%	13,31%	13,40%	13,28%	13,44%	13,55%	13,56%
MA	13,14%	13,10%	12,93%	13,33%	13,24%	12,97%	12,97%	13,11%
PB	8,92%	8,87%	8,80%	8,82%	8,75%	8,88%	8,86%	8,85%
PE	14,20%	14,63%	14,65%	14,67%	14,50%	14,51%	14,55%	14,34%
PI	7,66%	7,75%	7,70%	7,70%	7,66%	7,71%	7,61%	7,55%
RN	7,92%	7,73%	7,72%	7,62%	7,64%	7,56%	7,46%	7,83%
SE	7,37%	7,16%	7,17%	7,04%	7,07%	7,17%	7,16%	7,11%

*Fundos: FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC87/96, FEX, CIDE.

Fonte: Tesouro Nacional.

Gráfico 23



Fonte: Tesouro Nacional.

6.1.2. Programas sociais de transferência de renda: Programa Bolsa Família

Como se sabe o Programa Bolsa Família, do governo federal, contempla famílias que estejam dentro da categoria de extrema pobreza, com renda *per capita* mensal abaixo de R\$ 77,00 para as quais são destinados o Benefício Básico de R\$ 77,00 não importando a composição familiar. Para as famílias consideradas pobres, com renda *per capita* de até R\$ 154, é concedido um valor variável de R\$ 35,00. Este mesmo valor, variável, é também concedido às famílias extremamente pobres que tenham filhos entre 0 e 15 anos, também gestantes ou nutrízes, podendo chegar ao teto de cinco benefícios por família, isto é, R\$ 175,00.

Conforme é observado na Tabelas 24 , o referido Programa atingiu 6.571.839 famílias no Brasil, em 2004, sendo 3.320.446 no Nordeste e 572.730 no Ceará. Para o ano de 2015, os números de famílias beneficiadas praticamente dobraram para o país, região Nordeste e estado do Ceará, atingindo neste território 1.075.853 nesse ano. Observa-se também que enquanto em 2004 a participação relativa do Ceará, em relação ao Nordeste, era de 17,25% essa participação caiu para 15,51% em 2015. Na Tabela 25, por sua vez, observa-se que o total gasto pelo governo federal com o PBF, em 2004, em termos reais, foi de R\$ 2.948.611,79, para todo Brasil, enquanto o Nordeste consumiu pouco menos da metade desse total, ou seja, R\$ 1.690.163,15, e o Ceará R\$ 310.642,49, que representou 18,38% do Nordeste. Se em 2004 o governo gastava R\$ 44,86 e R\$ 54,00 por família, no Brasil e Ceará, respectivamente, em 2015 esse gasto *per capita*/família salta para R\$ 109,89 para o Brasil e R\$ 109,20 para o Ceará. No entanto, depois de aumentos significativos entre 2012 e 2014, em termos de valores reais, em 2015 há uma queda considerável dos valores totais destinados ao Programa, em função da restrição fiscal e também por causa da inflação.

Tabela 24

Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)

Área Geográfica	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
BR	6.571.839	10.965.810	10.557.996	12.778.220	13.902.155	14.003.441	13.936.791
NE	3.320.446	5.442.567	5.445.428	6.454.764	7.049.046	7.099.673	6.936.407
CE	572.730	882.220	870.153	1.022.259	1.107.009	1.089.813	1.075.853
CE/ NE (%)	17.25	16.21	15.98	15.84	15.70	15.35	15.51
MA	380.742	706.878	729.610	871.297	951.611	985.136	952.131
PI	217.931	366.906	360.622	420.392	455.182	456.811	443.346
RN	190.116	298.643	292.522	338.424	364.751	362.805	356.405
PB	273.135	406.904	410.707	450.525	506.234	524.967	506.714
PE	518.956	860.546	881.591	1.045.268	1.151.313	1.150.879	1.116.557
AL	214.726	339.921	347.585	414.112	436.270	439.655	418.405
SE	113.147	189.304	179.875	230.418	268.330	281.231	269.296
BA	838.963	1.391.245	1.372.763	1.662.069	1.808.346	1.808.376	1.797.610

Fonte: SAGI/MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). dados disponíveis em 05/04/2017.

Tabela 25

Valor total do benefício concedido pelo programa Bolsa Família (R\$ mil)(preços de 2010) (continua)

Estados	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
BR	2.948.611,79	14.162.658,73	10.624.477,31	14.372.702,87	21.410.335,81	25.066.601,38	15.315.209,08
NE	1.690.163,15	7.430.544,90	5.662.235,90	7.582.457,80	10.992.161,98	13.019.193,08	7.946.850,24
CE/ NE (%)	18,38	16,49	15,78	15,49	15,49	15,01	14,78
CE	310.642,49	1.225.207,83	893.339,36	1.174.401,64	1.702.575,89	1.954.467,88	1.174.855,06
MA	211.516,70	1.016.850,50	803.490,78	1.089.091,30	1.606.425,41	2.006.978,53	1.234.698,06
PI	122.065,98	500.844,84	378.732,53	494.678,24	720.293,49	912.751,17	559.756,60
RN	94.630,67	389.660,30	288.912,98	383.736,58	549.575,64	639.375,21	387.829,73

Tabela 25

Valor total do benefício concedido pelo programa Bolsa Família (R\$ mil)(preços de 2010) (conclusão)

Estados	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
PB	140.203,60	565.561,34	421.362,28	529.979,56	782.969,09	978.348,80	608.286,22
PE	236.441,32	1.128.187,79	906.210,50	1.216.004,85	1.746.785,08	2.001.358,50	1.218.412,40
AL	107.098,70	447.539,03	352.292,91	482.955,04	692.653,47	803.585,38	483.143,96
SE	53.331,42	262.524,51	192.404,46	272.641,22	412.777,18	475.575,99	285.774,46
BA	414.232,27	1.894.168,75	1.425.490,11	1.938.969,37	2.778.306,74	3.246.751,61	1.994.093,75

Fonte: SAGI/MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dados disponíveis em 05/04/2017.

IBGE/ SNIPC, IPCA(% a.a.) atualizado em 11/01/2017 e disponível em 05/04/2017.

Somando os valores dos dois campos de transferências apresentados, ou seja, transferências intergovernamentais mais programa Bolsa Família, o total deslocado pelo governo federal para o estado do Ceará no ano de 2015 foi de R\$ 4,460 (milhões), montante razoável para um estado nordestino cuja economia interiorana é extremamente frágil. Considerando a soma do valor monetário dessas transferências, assim como o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, e a capilaridade da distribuição, é difícil imaginar algum setor econômico com tal capacidade. Assim, o crescimento, de certa forma vigoroso, nos últimos anos, têm sido alavancado, em parte, por esse conjunto de transferências federais, e mais ainda outras fontes de dinamização social, tais como os benefícios previdenciários, a valorização do salário mínimo e o Pronaf. E, como se viu pelos dados acima, esse crescimento foi acompanhado de importante redução da extrema pobreza como também da pobreza dentro da população cearense.

Apesar da importância evidente das transferências federais para estados economicamente frágeis como o Ceará, quatro observações, em forma de alerta, podem ser colocadas aqui procurando chamar atenção para o fato de que deve-se olhar com cautela esse tipo de dependência: (i) primeira, as rendas transferidas são vulneráveis tanto em relação ao comportamento da inflação como à restrição fiscal; (ii) segunda, há dúvidas de que esse fluxo exógeno de renda continue a aumentar no futuro, o que poderá impor limite dos impactos sobre o crescimento econômico e à redução da pobreza; (iii) terceira, que a qualidade do crescimento econômico, baseado em consumo das famílias de baixa renda, não tem fôlego suficiente para provocar impactos importantes sobre as trajetórias de convergência entre as regiões; (iv) quarta, a despeito da importância do seu efeito-renda, sobre o consumo, esses fluxos de renda têm impacto limitado e seletivo sobre a estrutura produtiva da economia local, além de serem vulneráveis aos drenos de renda para outras regiões, sob a forma de importações de bens de consumo. A última seção irá jogar um pouco de luz sobre a quarta observação.

6.2. Programas e instrumentos federais, explícitos e implícitos, de desenvolvimento regional

6.2.1. Instrumentos federais explícitos de desenvolvimento regional

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE, assim como o Fundo Constitucional do Norte-FNO e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste-FCO, são recursos federais destinados explicitamente à redução das disparidades regionais no país. Eles foram criados pela Lei 7.827 de 27/09/1989, por determinação da Constituição de 1988, cujas fontes de financiamento são o Imposto de Renda-IR e o Imposto sobre Produção Industrial-IPI, dos quais são extraídos 3% da arrecadação. Além dessas fontes, esses fundos contam também com o retorno líquido das operações, já que não são empréstimos sem retorno. Uma vez levantados os recursos o Tesouro Nacional os repassa para o Ministério da Integração Nacional-MI que tem a competência de estabelecer diretrizes para seus repasses, determinar orientações para suas aplicações, estabelecer normas para operacionalização dos programas de financiamento, etc.

No caso do Nordeste, o Conselho Deliberativo da SUDENE, o CONDEL, tem o papel de fixar diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos do FNE, aprovar programas de financiamento e avaliar seus resultados, assim como determinar ajustes quando necessários (MI, 2012). Além disso, tem também a função de se comunicar com a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional e com o Banco do Nordeste do Brasil-BNB, este responsável pela administração e operacionalização dos recursos. Embora sejam denominados “recursos com demanda espontânea”, o fato é que o fundo ao qual estão vinculados (FNE) tem o objetivo explícito de gerar negócios, oportunidades, emprego e renda dentro da região Nordeste (e partes dos estados atingidos pela SUDENE, ES e MG), atuando como uma espécie de fundo de convergência estrutural, muito utilizado na Comunidade Econômica Europeia-CEE.

O foco do FNE é amplo, e atinge do mini ao grande empresário ou empreendedor, sendo estes divididos por faixas e condições de empréstimos e enquadrados em programas para os quais são desenhados conceitos e estratégias para obtenção dos resultados. Dentre esses, os mini e micros empreendedores e empresários assim como a região semiárida são considerados focos prioritários, se beneficiando das melhores condições, em termos de prazo e encargos. Mas, em condições normais, o FNE conta com a vantagem da redução dos encargos financeiros e alargamento dos prazos para o reembolso, que variam entre 12 e 20 anos (infraestrutura para este último caso). Quanto à localização geográfica dos beneficiários o FNE, assim como os dois outros fundos, atendem à tipologia e critérios de prioridades estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, elegendo assim as microrregiões a serem atingidas. No Nordeste a região semiárida é privilegiada pelos critérios de elegibilidade.

Na Tabela 26 e no Gráfico 24 abaixo encontram-se dados referentes aos “recursos liberados” (que são diferentes dos recursos contratados) pelo Banco do Nordeste do Brasil-BNB e seus destinos para o período que vai de 2003 a 2014. Na referida tabela pode-se observar que há um ponto de inflexão que marca a trajetória das liberações, situado

exatamente em 2004, a partir do qual se estabelece um novo padrão nos fluxos de recursos. De 2009 em diante há uma renovação do padrão levando o patamar para um nível superior, o qual é mantido mesmo com a ocorrência da crise econômica e fiscal dos anos 2013 e 2014. Entre os estados que mais absorveram esses recursos prevaleceu a lógica da força econômica da Bahia, Pernambuco e Ceará, que foram aqueles que mais receberam esses recursos. Já em relação aos setores atingidos, o Gráfico 24 mostra, embora se restringindo ao período 1998 e 2012, que o Setor Industrial foi o mais beneficiado, com 28%, vindo em seguida o Agrícola (20%), Pecuária (17%), Infraestrutura (13%), Comércio (12%) e Agroindústria (3%).

Em seu conjunto, os dados apresentados na Tabela 26 permitem fazer as seguintes observações complementares: (i) o valor total de recursos alocado pelo governo federal ao FNE, tomando por base o ano de 2014, é inferior ao total de recursos destinado ao Programa Bolsa Família para a região Nordeste, nesse ano. Comparado ao valor das transferências financeiras federais (FPE e outras fontes) realizadas aos nove estados da região, o valor do FNE, sempre para 2014, representa cerca de 1/3 do total dessas transferências. Muito embora essas rubricas tenham naturezas e fins diferentes, essa comparação leva à constatação de que o combate empreendido pelo governo federal às desigualdades fiscais e sociais são mais importantes do que o combate às desigualdades econômicas espaciais dentro do orçamento do Tesouro Nacional. Essa atitude do governo federal dá razão àqueles que criticam o modo de fazer política de desenvolvimento regional a partir do prisma da “questão-problema”, no lugar de olhar para as potencialidades econômicas dos territórios.

Tabela 26

Liberações do BNB para estados do Nordeste(2002-2014)(R\$ mil)(preços de 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NE	104.812	621.799	2.411.913	4.013.627	8.198.763	5.273.572	7.212.718
CE	16.823	182.519	372.196	477.175	1.103.468	700.228	1.284.541
AL	6.204	17.884	134.049	161.140	422.247	328.034	368.498
BA	35.899	173.020	694.655	1.288.400	2.801.485	1.669.347	1.945.133
MA	9.933	58.231	189.521	897.103	872.057	721.444	951.309
PB	5.450	40.136	134.810	200.576	582.699	359.049	429.488
PE	6.123	50.456	300.345	402.717	1.002.333	689.033	921.392
PI	7.900	27.497	253.509	235.230	484.316	286.852	396.089
RN	7.328	27.417	195.296	194.614	513.877	250.113	503.182
SE	9.150	44.639	137.531	156.671	416.281	269.473	413.086
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
NE	11.973.769	10.146.361	9.515.498	11.340.104	11.892.981	11.697.124	
CE	2.218.967	1.983.995	1.628.149	1.598.327	1.691.022	1.534.880	
AL	648.327	465.583	386.326	520.151	642.730	529.866	
BA	2.455.042	2.651.955	2.527.142	2.475.335	3.037.784	3.197.446	
MA	1.838.853	929.160	1.372.034	1.099.519	1.411.919	1.224.313	
PB	750.973	535.374	406.208	635.123	763.390	506.806	
PE	1.896.469	1.627.629	1.270.781	2.871.034	1.821.294	1.746.063	
PI	630.005	773.800	754.250	1.015.267	1.156.984	1.037.223	
RN	936.439	737.551	825.215	643.970	799.163	831.663	
SE	598.695	441.315	345.395	481.380	568.693	1.088.864	

Fonte: BNB

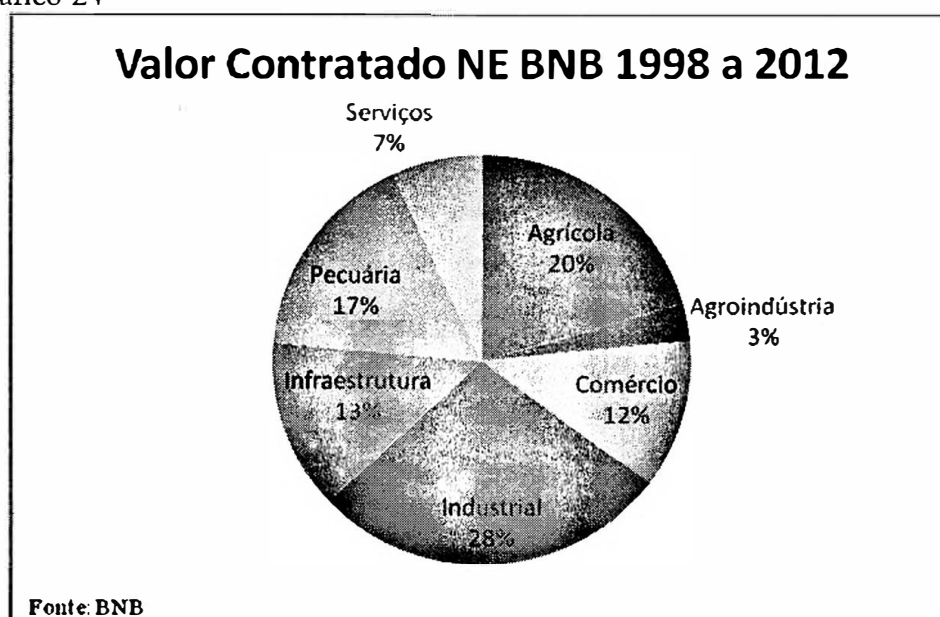
Tabela 27

Liberações do BNB para estados do Nordeste (2002-2014) - participação relativa (Estado/ Nordeste) (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CE	16,05	29,35	15,43	11,89	13,46	13,28	17,81	18,53	19,55	17,11	14,09	14,22	13,12
AL	5,92	2,88	5,56	4,01	5,15	6,22	5,11	5,41	4,59	4,06	4,59	5,40	4,53
BA	34,25	27,83	28,80	32,10	34,17	31,65	26,97	20,50	26,14	26,56	21,83	25,54	27,34
MA	9,48	9,36	7,86	22,35	10,64	13,68	13,19	15,36	9,16	14,42	9,70	11,87	10,47
PA	5,20	6,45	5,59	5,00	7,11	6,81	5,95	6,27	5,28	4,27	5,60	6,42	4,33
PE	5,84	8,11	12,45	10,03	12,23	13,07	12,77	15,84	16,04	13,35	25,32	15,31	14,93
PI	7,54	4,42	10,51	5,86	5,91	5,44	5,49	5,26	7,63	7,93	8,95	9,73	8,87
RN	6,99	4,41	8,10	4,85	6,27	4,74	6,98	7,82	7,27	8,67	5,68	6,72	7,11
SE	8,73	7,18	5,70	3,90	5,08	5,11	5,73	5,00	4,35	3,63	4,24	4,78	9,31

Fonte: BNB

Gráfico 24



Um segundo instrumento financeiro utilizado pelo governo federal na forma explícita de política de desenvolvimento regional é o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), que está dividido em Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); os dois primeiros foram criados em 2001, com o fechamento da SUDAM e da SUDENE, e o segundo em 2009. Este é um fundo que tem também o objetivo de promover a equalização econômica e a convergência estrutural entre o Nordeste, NO e CO e as demais regiões do país, mas com uma vocação mais estruturante que o FNE, já que visa, principalmente, os investimentos em infraestrutura, serviços públicos, empreendimentos produtivos com grande capacidade de geração de negócios e de atividades produtivas nas suas áreas de atuação. Embora criado em 2001, somente em 2006 começou a ser operado

efetivamente. O aspecto interessante deste fundo é que, uma vez financiarizado pela Lei n.12.712 de 30.08.2012, ele não impacta sobre as metas de realização do resultado primário do governo federal, ficando, no entanto, os riscos de operação por conta dos bancos operadores. Esta condição dá ao FDR um grau de liberdade vantajoso em relação aos contingenciamentos fiscais. Assim como o FNE, o FDNE também é administrado pela SUDENE e operado pelo BNB.

De acordo com documentos oficiais (MI, 2012), podem acessar a esse fundo pessoas jurídicas que pleiteiam recursos para realizarem implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos, e suas demandas devem ser encaminhadas para as superintendências regionais, SUDENE no caso do Nordeste. O FDR financia até 60% do investimento total do projeto aprovado e limita em 80% das inversões fixas, ficando o restante de 20% a cargo do investidor. O prazo de financiamento alcança 12 anos para os projetos empresariais (inclusive prazo de carência) e 20 anos para os projetos em infraestrutura. Suas normas de regulamento permitem que sejam feitas subscrições de debêntures emitidas pelas empresas beneficiárias e parte desses papéis pode ser transformada em ações, de acordo com o pagamento das prestações dos reembolsos, estando os limites para conversão fixados em 15% para os empreendimentos empresariais e 50% para os empreendimentos em infraestrutura. Quanto aos encargos financeiros, são incorporados Juros Efetivos, variando entre 0,4% (para infraestrutura) e 2,4% (para projetos em setores prioritários, exceto para infra e território prioritário), mais TJLP e mais Dcl Credere. Por fim, cabe observar que se trata de uma linha de financiamento totalmente regulamentada, com longa legislação, envolvendo várias instâncias do governo federal e dirigido para o desenvolvimento das três macrorregiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e suas microrregiões prioritárias.

De acordo com as superintendências regionais as prioridades para os financiamentos tomados junto ao FDR são os seguintes: infraestrutura, principalmente recursos hídricos e esgotamento sanitário, produção de gás, transportes, telecomunicações, produção e beneficiamento de petróleo, portos e terminais. O setor primário também está contemplado ao mesmo tempo em que a indústria de transformação. Quanto a esta última, são elencados calçados, plásticos e derivados, industrial têxtil, fabricação de máquinas e equipamentos, siderurgia, indústria química, petroquímica, papel e celulose, móveis e artefatos em madeira e indústria automotiva. A regulamentação do FDR também dedica uma parte das prioridades para setores inovadores, tais como indústria de precisão, indústria de equipamentos hospitalares, indústria farmacêutica, biotecnologia, mecatrônica, nanotecnologia, informática, eletrônica e semicondutores.

Finalmente, entram também empreendimentos nas áreas dos serviços, turismo, hotelaria, centros de convenções, transportes, saúde e logística. No caso do FDNE, dá-se tratamento diferenciado aos empreendimentos de infraestrutura, assim como aos demais setores quando localizados no semiárido e nas áreas definidas como prioritárias pelos critérios de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (MI, 2012). Conforme Tabela 28, ao longo do período entre 2006 e 2015 haviam sido liberados R\$ 10,47 bilhões e empenhados R\$ 24,34 bilhões. Desses totais o FDNE ficou com R\$ 6,72 bilhões e R\$ 11,97, respectivamente. Não se tem informações exatas sobre os destinos geográficos, por estado, desses recursos. No entanto, o que se sabe é que o projeto Transnordestina foi beneficiado por

uma grande parte deles, além do setor de energia eólica, ambos atingindo a economia cearense.

Tabela 28

Fundos de Desenvolvimento – Empenhos e Liberações – em bilhões

	FDNE		FDA		FDCO		Total - Geral	
	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos
2006	-	-	-	0,60	-	-	-	0,60
2007	-	0,05	0,37	0,08	-	-	0,37	0,13
2008	0,07	0,43	0,22	-	-	-	0,29	0,43
2009	0,20	1,48	0,11	0,41	-	-	0,31	1,89
2010	1,33	1,52	0,21	1,01	-	-	1,54	2,53
2011	0,47	0,55	0,38	1,19	-	-	0,85	1,74
2012	0,18	2,01	1,51	1,28	-	-	1,69	3,29
2013	1,04	2,02	0,49	1,40	-	1,43	1,53	4,85
2014	2,67	1,89	0,13	1,40	0,25	1,10	3,05	4,39
2015	0,76	2,02	0,04	1,37	0,04	1,10	0,84	4,49
Total	6,72	11,97	3,46	8,74	0,29	3,63	10,47	24,34

Fonte: Superintendências Regionais; Acompanhamento dos Fundos Regionais/SRFI.

Conceitualmente, o FDR parece ser bastante adequado como instrumento financeiro de desenvolvimento regional, na medida em que pode complementar o Fundo Constitucional no financiamento de investimentos pesados, e esse último atuando em uma frente mais ampla e diversificada de programas, especialmente no Nordeste com o FNE. Essa complementariedade poderia ocorrer por meio da alavancagem de projetos em infraestrutura, normalmente grandes consumidores de recursos e com retornos de mais longo prazo, deixando assim o fundo constitucional com mais folga para se dedicar aos projetos empresariais de variados tamanhos, como aliás vem se dedicando. Parece ser essa a divisão de tarefas quando se olha para as áreas atingidas pelo FDR. Nessa perspectiva, esse fundo poderia ser usado pelo governo federal e suas agências de desenvolvimento regional, e respectivos conselhos de governadores, como instrumento agressivo para atingir objetivos mais ousados em termos de estruturação de novas bases produtivas nas regiões para as quais foi criado, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Neste caso, parcerias com governos estaduais e com o próprio setor privado são fundamentais. Desta maneira a capacidade de interferência do governo federal nas economias dos estados nordestinos seria bem mais efetiva.

Um terceiro instrumento de política federal de desenvolvimento regional é o Incentivo Fiscal, cuja concessão está sob a responsabilidade das superintendências federais de desenvolvimento regional. O Incentivo Fiscal federal remonta aos anos sessenta, conforme mencionado acima, e surge após a criação da primeira dessas superintendências, a SUDENE, quando era chamado de sistema 34/18, “num reconhecimento à importância capital do mecanismo de crédito fiscal criado em 1961, administrado pela SUDENE” (GOODMAN e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, 1974). Segundo estes autores (pp.195), o nome “se deriva da legislação que regula a administração dos incentivos de investimento pela SUDENE, ou seja, Artigo 34 do Decreto n. 3.995 de dezembro de 1961 e as alterações introduzidas pelo Artigo 18 do Decreto n.4.239 (junho de 1963)”. Depois disso muitas alterações aconteceram até os dias de hoje e o mesmo se apresenta como o terceiro e mais

antigo instrumento de política federal explícita de desenvolvimento regional, aplicada para as regiões Norte e Nordeste. Esse instrumento promove a isenção do imposto sobre a renda e adicionais, não restituíveis, incidente sobre os resultados operacionais da empresa, seja ela agrícola ou industrial, com objetivos de instalação, modernização, ampliação e diversificação. O tempo de concessão é de 10 anos prorrogável até 15 anos (MI, 2012).

A SUDENE e a SUDAM são os órgãos responsáveis pela vistoria, aprovação dos projetos, emissão de laudos e declarações, e as linhas de benefícios são baseadas na redução e reinvestimento do imposto de renda, isenção adicional ao frete para renovação da marinha mercante-AFRMM e depreciação acelerada incentivada para o efeito de cálculo do imposto sobre a renda e do desconto, no prazo de doze meses contado da aquisição dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS. Quanto às modalidades estas podem variar entre redução em até 75% do IR e adicionais não restituíveis, isenção do IR e adicionais para empresas produtoras de máquinas, equipamentos e instrumentos com dispositivos de tecnologia digital, etc., redução de 12,5% do IR para setores prioritários para o desenvolvimento regional ou sediados na Zona Franca de Manaus e reinvestimento de 30% do IR devido acrescentado de 50% de recursos próprios para projetos de modernização ou complementação enquadrados em projetos prioritários. Quanto aos setores priorizados, eles vão desde a infraestrutura, passando pela agricultura e turismo, e entrando numa longa lista da indústria extrativa mineral e de transformação, esta podendo ser intensiva em mão de obra ou capital, entretanto, com pesos diferentes para que tenham acesso às várias modalidades de incentivo (MI, 2012). Como pode ser constatado na Tabela 29, entre os anos 2003 e 2014, o governo federal dispendeu com renúncias fiscais R\$ 31,652 bilhões, em valores não atualizados.

Tabela 29

Gastos governamentais quanto à renúncia de IR (em R\$ mil)

Ano	SUDENE
2003	835.305
2004	1.279.100
2005	1.694.414
2006	1.591.138
2007	1.843.041
2008	2.239.245
2009	2.595.916
2010	3.171.309
2011	3.127.944
2012	3.654.534
2013	5.014.191
2014	4.606.354
Total	31.652.491

Fonte: Min. da Integração Nacional/SDR

6.2.2. Instrumentos federais implícitos de desenvolvimento regional

Neste item serão tratados dois instrumentos do governo federal voltados para o desenvolvimento setorial, os quais, segundo as evidências, tiveram influência sobre mudanças estruturais e dinâmica do crescimento regional do Nordeste em período recente, com intensidades diferentes entre as economias estaduais. Em primeiro lugar, serão analisados os financiamentos aportados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e, a seguir, os Projetos inseridos no Programa de Aceleração Econômica-PAC II. Como não são da família de políticas explícitas de desenvolvimento regional, a interferência de tais instrumentos na economia nordestina não passa pelo arcabouço institucional do Ministério da Integração Nacional, nem pela superintendência de desenvolvimento regional, e tão pouco estão condicionados aos critérios de elegibilidade espacial determinados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR. No que diz respeito aos empréstimos concedidos pelo BNDES, esses acompanham as demandas das empresas, em geral de grande porte, mas não só, atendem as demandas feitas por governos estaduais, que não raro contêm a anuência do governo federal, como cobrem também o financiamento de projetos industriais nascidos de decisões políticas e estratégicas tomadas pelo próprio governo federal. Já que não conta mais com o arsenal de empresas estatais, que poderiam ser usadas como instrumento de política de desenvolvimento regional, o governo federal procurou e procura utilizar o que tem (como a Petrobrás) mas com o suporte financeiro do BNDES. Por seu lado, os projetos do PAC II, muitas vezes com financiamentos do BNDES, FNE e FDNE, partem de decisões nas quais os critérios estão no âmbito das necessidades de infraestrutura e logística da região e do país. Portanto, estes projetos não têm necessariamente apelo regional definido, mas antes de tudo técnico, econômico e social, podendo estar localizados em vários estados pertencentes a regiões que fazem parte ou não das superintendências de desenvolvimento regional.

Como pode ser constatado na Tabela 30, abaixo, a presença do BNDES na região Nordeste, começa a se tornar expressiva a partir do governo Luis Inácio Lula da Silva, cujos fluxos de desembolso cresceram sistematicamente. Desde 2003, o crescimento, em valores a preços de 2010, é firme e incremental, mas, em 2009, os desembolsos do banco crescem de forma impressionante em relação a 2003 passando, então, de R\$ 1.977, 21 milhões neste ano para R\$ 30.241,05 milhões em 2009. Após esse salto os desembolsos são reduzidos nos anos seguintes, até 2013, todavia se mantêm em níveis elevados, em torno de R\$ 20 bilhões, na média, ou seja, muito além do patamar médio dos desembolsos do BNB que ficaram na média em R\$ 10,7 bilhões nesse mesmo período. Entre 2003 e 2013 o BNDES desembolsou na região Nordeste um total de R\$ 143,3 bilhões, contra R\$ 82, 601 bilhões desembolsados pelo BNB no mesmo período 2003-2013, com recursos do FNE. Entre os estados que mais se beneficiaram dos desembolsos do BNDES encontram-se a Bahia, com 40,43%, Pernambuco (21,69%), Ceará (13,21%), e Maranhão (8,90%).

Quanto aos setores atingidos pelos financiamentos do referido banco, conforme mostra a Tabela 32 e o Gráfico 25, embora a série de dados seja relativamente curta, 2007-2013, percebe-se claramente que Transporte Rodoviário e Ferroviário de Carga, Administração Pública em Geral (MA, PE, BA, CE, SE e PI) e Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo aparecem com destaque na absorção dos empréstimos, seguidos por Geração de Energia Elétrica-Eólica e Fabricação de Produtos Petroquímicos Básicos, seguindo abaixo Geração de Energia Elétrica-Térmica. Esses dados, somados aos recursos liberados pelo FDNE, mostram

a emergência de alguns setores novos na região, com forte destaque para geração de energia elétrica (fonte eólica), em vários estados, especialmente Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, e refino e produção de derivados de petróleo (BA, PE, AL). No entanto, não se pode desprezar o item “outros” da Tabela 32, pois, além de concentrar montante considerável de recursos desembolsados ele esconde alguns outros setores emergentes, como setor automotivo (PE, BA) e papel e celulose (MA, BA), este todavia nem tão novo na região. Além dos emergentes, estão também dentro do item “outros” setores que se reforçam, como metalomecânico (CE) e minerais metálicos e não metálicos (PE, MA). Alimentos e bebidas são os mais tradicionais, que também se reforça com os financiamentos do FNE. Não se pode esquecer do “velho” e “teimoso” setor têxtil que também foi contemplado pelos empréstimos do BNDES, com projetos localizados, principalmente, em Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Após apresentar essa série de dados e informações que atestam sem sombra de dúvida a presença nova do BNDES na região Nordeste, há que se perguntar: o que isso significa para o desenvolvimento regional? Em primeiro lugar, significa que a economia do Nordeste tem conseguido atrair o interesse do capital privado para a região, ao mesmo tempo em que tem conseguido furar o bloqueio que o isola(va) dos grandes investimentos privados do país. Por trás dessa conquista relativa, observa-se que o suporte do BNDES tem sido importante para o desenvolvimento regional, mesmo não sendo um banco com atuação ditada e monitorada por políticas explícitas de desenvolvimento espacial. No entanto, sabe-se também que a decisão política e estratégica do governo federal, em trazer investimentos públicos industriais para a região, em atendimento ou não às pressões políticas locais, deslocou ainda mais o BNDES para o Nordeste. Em segundo lugar, por meio dessas informações pode-se deduzir que deverá ocorrer no Nordeste uma transformação estrutural importante, mas capitaneada por alguns pólos industriais situados em torno de quatro áreas portuárias e metropolitanas regionais, são elas, Itaqui (MA), Pecém (CE), Suape (PE) e Salvador (BA). Importante não esquecer que os empreendimentos que foram aqui mencionados estão, muitos deles, apenas se instalando, em fase de finalização ou em ampliação, o que significa dizer que os mesmos demandarão no futuro muitos outros investimentos complementares. Isto ocasionará necessidades de se repensar novas formas de financiamento para a região, com engajamento especial dos governos estaduais, mas que se deparam no momento com restrições financeiras.

Tabela 30

Desembolso Anual do Sistema BNDES (2003-2013) (R\$ milhões) (preços de 2010)
(continua)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NE	1.977,21	2.128,28	3.949,70	9.096,12	7.054,52	7.634,91	30.241,05	17.210,80	17.051,77	21.300,69	25.648,34
CE	439,12	277,26	432,15	1.014,53	593,70	961,87	2.698,05	3.591,60	2.261,04	3.044,92	2.483,16
BA	861,80	1.225,98	2.253,19	5.488,85	3.658,02	3.153,38	4.613,18	4.799,30	4.522,63	5.799,80	9.258,87
PE	206,54	256,11	778,00	1.132,27	1.749,28	1.648,76	17.851,53	4.244,90	4.180,01	3.246,11	3.634,77
MA	89,32	107,06	119,96	268,96	388,77	1.093,50	2.191,96	1.327,40	2.454,66	3.817,18	3.917,68
RN	63,91	103,56	140,73	462,31	120,62	186,49	475,53	805,90	1.336,40	2.846,87	2.844,04

Tabela 30

**Desembolso Anual do Sistema BNDES (2003-2013) (R\$ milhões) (preços de 2010)
(conclusão)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PI	38,05	42,30	53,28	84,26	227,06	77,48	1.124,14	597,00	344,25	793,92	867,71
PB	33,67	29,55	76,65	210,09	141,30	279,58	507,46	482,10	660,07	595,97	979,67
AL	76,68	66,32	60,13	142,94	117,57	151,05	356,99	588,20	781,09	524,32	952,68
SE	167,98	35,69	35,52	292,09	58,19	82,88	422,36	674,50	511,52	632,10	708,76

Fonte: BNDES

Tabela 31

**Desembolso Anual do Sistema BNDES (2003-2013) - participação em relação ao
Nordeste (%)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CE	22,21	13,03	10,94	11,15	8,42	12,60	8,92	20,87	13,26	14,29	9,68
BA	43,59	57,60	57,05	60,34	51,85	41,30	15,25	27,89	26,52	27,23	36,10
PE	10,45	12,03	19,70	12,45	24,80	21,60	59,03	24,66	24,51	15,24	14,17
MA	4,52	5,03	3,04	2,96	5,51	14,32	7,25	7,71	14,40	17,92	15,27
RN	3,23	4,87	3,56	5,08	1,71	2,44	1,57	4,68	7,84	13,37	11,09
PI	1,92	1,99	1,35	0,93	3,22	1,01	3,72	4,05	2,02	3,73	3,38
PB	1,70	1,39	1,94	2,31	2,00	3,66	1,68	2,80	3,87	2,80	3,82
AL	3,88	3,12	1,52	1,57	1,67	1,98	1,18	3,42	4,58	2,46	3,71
SE	8,50	1,68	0,90	3,21	0,82	1,09	1,40	3,92	3,00	2,97	2,76

Fonte: BNDES. Elaboração Própria.

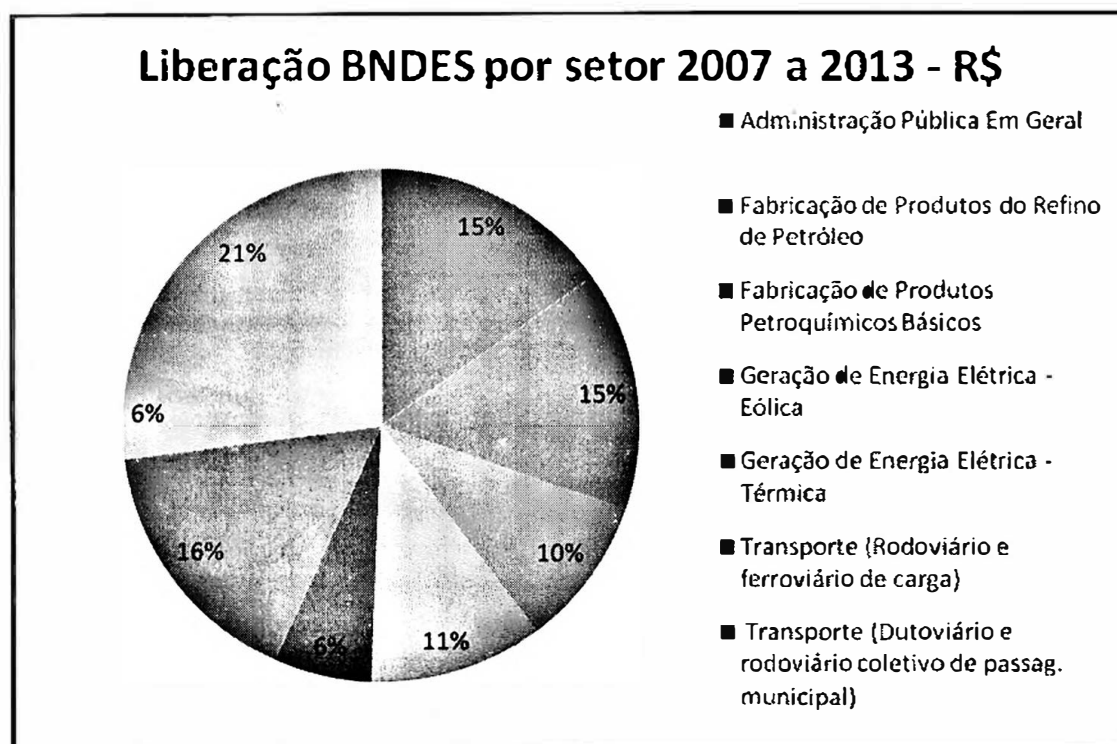
Tabela 32

Liberação BNDES por setor 2007 a 2013 - R\$

Sector	Liberação (R\$)
Outros	15.235.576.157
Transporte (Rodoviário e ferroviário de carga)	11.561.390.605
Administração Pública Em Geral	10.865.346.205
Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo	10.741.138.035
Geração de Energia Elétrica - Eólica	7.747.308.254
Fabricação de Produtos Petroquímicos Básicos	6.763.943.168
Geração de Energia Elétrica - Térmica	4.389.507.829
Transporte (Dutoviário e rodoviário coletivo de passag. municipal)	4.021.824.733

Fonte: BNDES.

Gráfico 25



Fonte: BNDES.

O segundo instrumento implícito de política federal de desenvolvimento regional, a ser analisado aqui, e que atesta a dilatação da capacidade do governo federal de influir no desenvolvimento das economias do Nordeste, é o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC II. No lugar de ser um instrumento federal explícito de desenvolvimento regional o PAC é um programa macro estrutural nacional que tem por objetivo dar impulso e sustentabilidade ao crescimento e desenvolvimento nacionais, portanto, ele olha e atinge todas as regiões do país nas mais diversas áreas. O desafio em analisar esse programa está na sua complexidade, em vista do seu entrelaçamento com muitos outros programas e variadas fontes de financiamento, que variam entre BNDES, BNB, Tesouro Nacional e fontes provenientes de parcerias público-privadas. Sua complexidade também aparece no quadro da execução física e financeira dos projetos, já que as informações não são completas nesse campo.

Independente da sua motivação, se é regional ou nacional, o fato é que os Quadros 1, 2 e 3, abaixo, classificando e elencando os projetos contidos no PAC II, dá a impressão de que se recupera as primeiras investidas empreendidas pela SUDENE na região, ocorridas por meio dos quatro Planos Diretores que vigoraram entre 1961 e 1973, o que deu lugar depois para as intervenções inseridas nos grandes planos nacionais de desenvolvimento. O espírito desses Planos podia-se ver na justificativa apresentada pelo primeiro deles, o qual pode ser constatado em Goodman e Cavalcante de Albuquerque (1974, pp.67) os quais colocam que “Recorde-se que o GTDN criticara firmemente a abordagem ‘passiva’ das inversões em infraestrutura que havia, no passado, caracterizado as atividades do setor público na região. Essa visão do problema modifica-se no I Plano, ali argumentando-se que o setor público

desempenha papel preponderante no processo de formação de capital social básico, assumindo, desse modo, a liderança do desenvolvimento econômico regional. A formação de capital social básico é considerada um pré-requisito aos investimentos em rodovias e energia elétrica, que provocariam uma ruptura nas estruturas arcaicas do sistema econômico”.

Não se está aqui procurando igualar o PAC Nordeste ao GTDN e os Planos Diretores, dado que a economia do Nordeste hoje é diferente do passado, haja vista que depende menos do *setor público*, tem uma classe média consumidora densa e empreendedora que não havia no passado, enfim, mas o que se quer dizer é que da mesma maneira que esses Planos estavam conceitualmente certos, quando privilegiavam a infraestrutura e as potencialidades locais, os projetos listados no PAC II parecem também apontar para a direção correta, na medida em que aposta em projetos energéticos, recursos hídricos, ferrovias, rodovias, transporte fluvial, portos, meio ambiente, e aumento do conhecimento sobre os recursos naturais e potencialidades locais. A observação que se deve fazer em complemento é que, apesar dos avanços econômicos da economia nordestina, parece não haver dúvida de que o setor público, especialmente federal, ainda tem o papel de liderança na articulação de fundos e realização de investimentos em infraestrutura básica (energia, recursos hídricos, transporte). É por meio desses canais que a região Nordeste poderá criar seus próprios meios de crescimento, se integrar mais produtivamente às outras regiões e o resto do mundo e baratear, e até eliminar, a longo prazo, os incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais. Por outro lado, a redução paulatina das transferências financeiras do governo federal, aos estados do Nordeste, será uma consequência lógica desse processo.

Como se pode ver nos referidos quadros, há três grupos de projetos dentro do PAC II – Nordeste: Energia, Infraestrutura e Logística. Neles, evitou-se isolar o estado do Ceará tendo em conta que a maioria dos projetos tem abrangência regional, isto é, envolvendo mais de um estado. No entanto, projetos que não envolviam o Ceará não foram considerados na apresentação. No primeiro grupo predominam os projetos voltados para a construção de linhas de transmissão, expansão da malha e interligação que significam complementações, nem sempre bem coordenadas, às usinas produtoras de energia elétrica (térmicas e eólicas) que estão nascendo e se expandindo na região, além de melhorias na distribuição do sistema e aumento da segurança energética. Há também construção de hidrelétricas, no entanto, com projetos em menor número dado que energia elétrica hidráulica não é a vocação da região, muito menos no Ceará. Trata-se de fontes que nascem e passam em estados de outras regiões. No segundo grupo, infraestrutura, encontra-se um dos projetos ícones do PAC, qual seja, a Transposição do Rio São Francisco, mas também variados projetos que procuram aprofundar o conhecimento geológico, cartográfico, recursos naturais, marinha, geoquímico e hidrogeológico, tal como foi realizado durante a execução dos Planos Diretores da SUDENE. No terceiro grupo, além de conter o segundo projeto ícone do PAC para o Nordeste, isto é, a Ferrovia Transnordestina, há também a extensão da Ferrovia Norte-Sul e uma série de outros projetos que aponta para a modernização da rede portuária da região, do ponto de vista do sistema de gerenciamento, logística, etc.

É certo que vários desses projetos elencados passam por dificuldades em suas execuções, por razões ligadas a problemas de estudos técnicos incompletos, gargalos jurídicos nas desapropriações, quebras de contratos, indícios de corrupção, etc., como têm sido os casos, principalmente, da Transnordestina e da Transposição do São Francisco. Isto tem

provocado interrupções nas execuções de engenharia e atrasos prolongados na conclusão das obras o que têm frustado em muito a população da região, e prejudicado o crescimento regional. Este tem sido o caso, especialmente, do projeto da transposição do Rio São Francisco em relação ao estado do Ceará. No entanto, olhando com mais atenção para os Quadros 1, 2 e 3, pode-se observar vários aspectos interessantes: (i) embora não se tenha informações financeiras para todos os projetos, é evidente que há uma carteira financeira respeitável de projetos para a região, muito embora não chegue a atingir o montante desejável para atacar a maioria dos gargalos infraestruturais da região; (ii) a maioria dos projetos tem caráter estruturante, e aponta para a promoção de maior integração entre estados nordestinos, por meio do transporte ferroviário e canais integrados de recursos hídricos, mas também para maior integração entre estados do Nordeste e regiões vizinhas, com destaque para o Norte e Centro-Oeste; (iii) os projetos em questão deverão impactar na capacidade endógena de crescimento da região, proporcionando novas oportunidades ao criarem corredores de escoamento rápidos, seguros e regulares, com redução dos custos de transação (a depender dos custos dos transportes, evidentemente). O término e operação da Transnordestina, por exemplo, poderão proporcionar o trânsito e o escoamento de insumos e da produção de grãos provenientes da região do cerrado do Piauí, em direção dos portos de Suape (PE) e Pecém (CE), reduzindo os custos finais do produto. A transposição do Rio São Francisco, por si só, deverá promover uma revolução hídrica após o seu término em todos os âmbitos do consumo humano, uso agrícola e consumo animal.

Quadro 1

Obras regionais -- PAC II – ENERGIA - NORDESTE

Obra	UF(s)	Orçamento total
LT 230 kV Picos – Tauá	CE PI	R\$ 71.027.000,00
LT 230 kV Paraíso - Lagoa Nova	CE RN	Não Divulgado
LT 230 kV Russas – Banabuiú	CE RN	Não Divulgado
LT 500 kV Milagres II - Açú III	CE RN	Não Divulgado
LT 500 kV Presidente Dutra - Teresina II, C3 e LT 500 kV Teresina II - Sobral III, C3	CE MA PI	Não Divulgado
LT 500kV São João do Piauí - Milagres e Luiz Gonzaga - Milagres II	CE PE PI	Não Divulgado

Fonte: PAC II, Ministério do Planejamento (Valores de 2013)

Quadro 2

Obras Regionais – PAC II – INFRAESTRUTURA - NORDESTE

Obra	UF(s)	Orçamento total
Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional - Eixo N	CE PB PE RN	R\$ 3.580.630.000,00
Recuperação e Controle de Processos Erosivos	AL BA CE MA MG PE PI SE TO	R\$218.202.144,84
Gestão da Informação Geológica – CIG	AM BA CE DF GO MG PA PE PI RJ RN RO RS SP	R\$ 53.743.000,00
Levantamento da Geodiversidade - Ordenamento Territorial	Brasil	R\$11.459.000,00
Levantamentos Geológicos - Cartografia Geológica,	Brasil	R\$ 69.192.000,00
Levantamentos Geológicos - Avaliação de Recursos Minerais	Brasil	R\$44.438.000,00
Levantamentos Geológicos - Geologia Marinha	AL AP BA CE ES MA PA PB PE PI PR RJ RN RS SC SE SP	R\$ 134.321.000,00
Levantamentos Geoquímicos	Brasil	R\$ 8.713.000,00
Levantamentos Hidrogeológico	Brasil	R\$56.521. 00,00
Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco	CE PB PE RN	R\$200.000.000,00
Recuperação e Controle de Processos Erosivos - Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Parnaíba	CE MA PI	Não Divulgado
Programa Federal de Apoio a Regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP - Fase 2	AM AP CE ES MA PA PB PE RJ RS SC	Não Divulgado
Ramal do Apodi - CE PB RN	CE PB RN	Não Divulgado

Fonte: PAC II, Ministério do Planejamento (Valores de 2013)

Quadro 3

Obras regionais -PAC II - LOGÍSTICA – NORDESTE

Obra	UF(s)	Orçamento total
Ferrovia Nova Transnordestina	CE PE PI	R\$ 5.444.000.000,00
Porto Sem Papel - Fase 2 - Concentrador de Dados e Portal de Informações Portuária	AL AM AP BA CE ES MA PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	R\$ 92.000.000,00
Cadeia Logística Portuária Inteligente	BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SP	Não Divulgado
InfraPort - Sistema de Apoio à Gestão Portuária	BA CE ES PA RJ RN SP	Não Divulgado
Programa de Conformidade do Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos dos Portos Marítimos Brasileiros	AL BA CE ES PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	Não Divulgado
Ferrovia Nova Transnordestina - Missão Velha – Salgueiro	CE PE	R\$ 96.300.000,00
Implantação das Áreas de Apoio Logístico Portuário – AALPs - Estudos, Projetos e Documentação de Apoio (ação 2013)	BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SC	Não divulgado

Fonte: PAC II, Ministério do Planejamento (Valores de 2013)

6.3. Contas e Execução Orçamentária: aspectos fiscais e financeiros

O ano de 2015 assistiu três grandes estados da federação brasileira decretar “calamidade financeira” para suas contas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Outros estados, mesmo não lançando mão desse instrumento, o qual permite certa flexibilidade no cumprimento das metas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, enfrentaram grandes dificuldades em honrar compromissos com seus fornecedores e funcionários, além de adiarem pagamentos referentes ao décimo terceiro salário e a parcelarem salários correntes. Os serviços públicos foram reduzidos e caíram em qualidade e os gastos com investimentos foram achatados. No meio dessa crise observa-se que o estado do Ceará não apresentou problemas emergenciais e, além disso, manteve sua taxa de investimento em patamar relativamente elevado *vis-à-vis* de outros estados da federação. A convicção que se tem aqui, na altura deste trabalho, é que a boa situação fiscal-financeira do Ceará em tempos atuais se deve à trajetória do conjunto de suas políticas públicas, desde as reformas implementadas a partir de 1987.

Quadro de crise semelhante a esse, no entanto, já se produziu em épocas passadas. Para não ir muito atrás na história, crise fiscal-financeira dos estados federados brasileiros, e respectivas capitais, foi fato notório e motivo de grande preocupação no contexto macroeconômico nacional nos anos 1980 e 1990. Tal fenômeno ocupou boa parte da atenção da imprensa especializada e consumiu grandes espaços das agendas dos *staffs* financeiros dos governos federal, estaduais e municipais, além, claro, de restringir o espaço de manobra da execução orçamentária desses governos, especialmente no campo dos investimentos. Os esforços foram contínuos no sentido de rolar, sistematicamente, as dívidas e seus compromissos a fim de evitar o colapso financeiro dos tesouros estaduais.

Do total das dívidas estaduais, em 1990, mais de 90% eram da responsabilidade de apenas quatro estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Apesar de a ênfase ter sido dada ao estoque da dívida mobiliária, haja vista seu caráter explosivo, o fato é que esse tipo de débito era apenas uma parte do total dos compromissos, que se encontravam nas mãos do Tesouro Nacional, dos credores externos, empresas estatais federais, Instituto Nacional de Seguridade Social-INSS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, Caixa Econômica Federal-CEF, Banco do Brasil-BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, bancos comerciais públicos e privados, etc. O mais curioso é que, do conjunto das Instituições Públicas credoras dos tesouros estaduais, os Bancos Comerciais Estaduais figuravam, em 1989, como principais credores, com cerca de 45% de participação; este sendo o caso do Ceará. Do lado das Instituições Privadas, os principais credores eram os Bancos Comerciais Privados, com participação ao redor de 47% (LOPREATO, 2002, pp.151).

A origem do endividamento dos governos estaduais nesse momento teve, de um lado, um aspecto geral e comum para todo o setor público brasileiro, que foi o modo de financiamento utilizado no período que começou na reforma tributária e fiscal de 1965, passando pelo processo de endividamento externo e de crise, incrementada pela superinflação dos anos 1980, indo até as decretações dos planos de estabilização, cujas bases foram a expansão do déficit público, crescimento da dívida pública e farta utilização de liquidez externa até, pelo menos, 1979. Aliás, com foco no mercado financeiro externo os governos central e subnacionais, no regime militar, esgotaram todo tipo de mecanismo com o objetivo de lançar as organizações públicas, inclusive estados e municípios, a se utilizarem da poupança externa, visando o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Por outro lado, o endividamento dos estados continha uma origem específica de natureza institucional, qual seja, a perda de competências e de autonomia dos governos subnacionais em função da reforma tributária pós-1964 que produziu centralização das competências e concentração de recursos nas mãos da União. Logo, as brechas abertas pelas elevadas necessidades de financiamento externo do país, significaram para os estados as portas da liberdade, especialmente com os avais do governo federal e do Banco Central nas operações de contratação dos empréstimos. Evidentemente que essas “janelas de oportunidade” só foram bem aproveitadas pelos governos das economias estaduais mais fortes da federação, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Não por acaso os governos dessas quatro economias figuravam como as principais protagonistas da crise fiscal-financeira dos anos 1980 e 1990 (AMARAL FILHO, 1992).

Obviamente que esses elementos explicam a origem do surto do endividamento dos estados ao longo dos anos 1970 e 1980, no entanto, não explicam diretamente a crise das dívidas dos estados subnacionais, eclodida ao final dos anos 1990. Neste aspecto, foi fundamental a crise do modo de financiamento do setor público brasileiro, que colocou um limite às expansões dos déficits e dívidas públicas. Isto fica claro nas decretações do Plano Cruzado, Plano Collor e Plano Real, cujas diretrizes passaram a ser a estabilização monetária e o ajuste fiscal, que contrariavam os ganhos por senhoriação (principalmente naqueles dois últimos Planos). Ainda ao longo da década de 1990, apesar da ascensão do poder de coordenação macroeconômica do governo federal sobre as ações financeiras dos governos

estaduais, estes continuaram a expandir seus gastos e déficits agora com a anuência da Constituição de 1988, que deu aos estados subnacionais mais autonomia tanto nas receitas como nos gastos, sem colocar qualquer limite.

Assim, com toda estrutura estatal preservada, especialmente os Bancos Comerciais Estaduais, maior grau de autonomia e falta de limites aos gastos, os governos estaduais se depararam com sua crise financeira, que os levaram à grande reestruturação financeira dos finais dos anos 1990 e ao ajuste estrutural que aconteceu por meio dos termos das negociações das dívidas e da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Enquanto o programa de reestruturação das dívidas dos estados levou a maioria dos governos estaduais a realizar ajustes estruturais, por meio das reformas administrativas, patrimoniais, fiscais e financeiras a Lei de Responsabilidade Fiscal teve o papel de colocar limites aos gastos e alinhá-los verticalmente, além de estabilizar as estruturas de execução orçamentária do setor público como um todo.

Como foi visto acima, o estado do Ceará não ficou fora dessa crise, no entanto, se diferenciou de outros estados da federação em relação às soluções que colocaram um fim à mesma. De forma unilateral, em relação ao Tesouro Nacional, conforme visto acima, o governo estadual do Ceará, a partir de 1987, implementou um amplo e profundo programa de ajuste fiscal-financeiro que possibilitou sair dessa crise antes de outros estados da federação. Além disso, os ajustes realizados permitiram criar um ambiente institucional propício aos investimentos e ao crescimento econômico local. Entretanto, o governo do Ceará também participou do programa de reestruturação das dívidas estaduais executado entre os anos 1997 e 1998, comprometendo parte da sua receita corrente líquida ao pagamento da sua dívida junto ao Tesouro Nacional.

Os resultados fiscal-financeiros alcançados pelos enquadramentos federais, sobre as ações dos estados subnacionais, ao longo dos anos compreendidos entre 2002 e 2012, produziram uma espécie de “paz federativa”, como pode ser observado nas tabelas que seguem abaixo, nas quais são exibidos indicadores sobre relações entre “Despesas Correntes-DC e Receitas Correntes-RC” bem como entre “Dívida Consolidada Líquida-DCL e Receita Corrente Líquida-DCL”. Nas referidas tabelas aparecem indicadores para as cinco regiões do país, e respectivos estados, no período entre 2000 e 2015. Grosso modo, três fatos estilizados se apresentam nessas tabelas, quais sejam, o primeiro, no início do grande período considerado, todas as regiões exibiam capacidades limitadas na geração de superávit primário acompanhadas de sobrecarga do endividamento, comprometendo a receita corrente líquida; o segundo fato estilizado, situado entre 2002 e 2012, há melhoria e estabilidade nos indicadores fiscal-financeiros; o terceiro fato, a partir de 2012, os indicadores passam a apresentar certa desestabilização que resultou, nos anos 2014 e 2015, em forte deterioração.

Desta maneira, após a crise financeira, que se fez acompanhar das negociações, no final dos anos 1990, segue um período de “paz” e estabilidade que, posteriormente, se depara com uma nova turbulência. Contribuíram para essas situações quatro fatores: (i) crescimento econômico conjugado com o quadro inflacionário; (ii) existência e eficácia de instituições fiscais; (iii) capacidade de coordenação da parte da União e (iv) percepção das unidades federadas em relação aos diferenciais dos ganhos fiscal-financeiros dentro do jogo federativo, associado ao conflito distributivo. Pode-se acrescentar ainda um quinto fator, este associado à própria trajetória do comportamento individual do governo estadual, que está em função dos

impulsos e ciclos políticos locais como também do ambiente externo. Isto significa dizer que tais fatores funcionaram relativamente bem no período entre 2002 e 2012. Isto quer dizer que, durante a fase de “paz” federativa, os governos estaduais foram beneficiados pelo crescimento econômico, que propiciou maiores arrecadação tributária e transferências federais, se submeteram à eficácia das instituições fiscais e financeiras, seguiram a coordenação exercida pela União e não foram provocados pelo conflito distributivista, pois todos estavam, de certa forma, ganhando.

Olhando para dentro de cada região têm-se o seguinte quadro: sempre tomando a relação entre DC/RC como *proxí* do resultado primário, na região Norte, entre os anos 2002-2012 todos os estados do Norte entregaram resultados primários positivos, com Acre e Tocantins mostrando alguma dificuldade. No tocante à relação DCL/RCL, dentre os estados do Norte, o Acre já apresentava crescimento do endividamento a partir de 2009.

Para a região Centro-Oeste, na relação DC/RC somente o estado de Mato Grosso do Sul apresenta sinais de dificuldade no período, já que chega em 2012 com um índice de 0,91% nessa relação. Na relação DCL/RCL, no entanto, dois estados apontam para um grau elevado de endividamento, Mato Grosso do Sul e Goiás, ambos ultrapassando a casa de 100% nessa relação para todo o período considerado.

Na região Nordeste, para a relação estabelecida entre DC/RC, ao longo do período 2002-2012, com exceção de Pernambuco, praticamente todos os estados da região entregam com folga o resultado primário positivo. Já em 2007 o estado de Pernambuco alcança a casa de 90%, para chegar em 2012 com 96% das receitas correntes comprometidas com as despesas correntes. No tocante à relação DCL/RCL, no geral o grau de endividamento dos estados nordestinos é muito baixo, entretanto, Alagoas destoa do conjunto pois, desde o início desse período, não consegue equacionar seu problema de endividamento, o qual alcança mais de 100% de comprometimento das receitas correntes líquidas. O que se observa dentro da fase de “paz” federativa no Nordeste, e no conjunto da federação, é que o Ceará aparentemente se iguala a outros estados, mesmo tendo realizado ajustes e sacrifícios antes dos demais. Isto se deve, em especial, à existência de regras fiscais e financeiras que condicionam as ações coletivas estaduais, somado ao crescimento econômico nacional positivo. No entanto, o que vai fazer a diferença do Ceará em relação aos demais estados é a manutenção de boa margem de manobra para a realização de investimentos, situação essa que pode sinalizar para a “recompensa” recebida pelos governos do Ceará pelos esforços realizados no passado.

Para a região Sudeste, apesar da situação de estabilidade fiscal-financeira que vigorava no conjunto da federação nacional, os indicadores desta região eram os piores da federação entre 2002 e 2012. No tocante à relação DC/RC, os estados conseguem bons resultados até 2008, no entanto, a partir deste ano a situação se deteriora para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, sendo que estes dois últimos chegam em 2012 com índices acima de 1,0, nessa relação. Já para a relação entre DCL/RCL, apesar da região ter conseguido melhorar a posição do endividamento, muito deteriorada antes do grande acordo das dívidas estaduais, chega em 2012 com grau de endividamento elevado, reeditando o mesmo problema do passado. Nesse subconjunto, pode-se excluir o estado do Espírito Santo que não só se sai bem na relação DC/RC como também na relação DCL/RCL. Este estado, como pode ser observado, demonstrou boa capacidade de ajuste no tocante a este último indicador, pois,

depois da fase inicial, marcada por pressões exercidas pelo elevado grau de endividamento, consegue equacionar o problema por meio da melhoria sensível da relação DCL/RCL. Mas isso pode ser associado ao padrão sustentável e estável da relação DC/RC, ao longo de todo o período considerado.

A região Sul, com apenas três estados, não fosse o Rio Grande do Sul, poderia ter liderado um comportamento exemplar em matéria de responsabilidade fiscal-financeira mas também no que toca à demonstração de capacidade de ajustamento e reestruturação diante dos desequilíbrios passados, já que tanto Santa Catarina como Paraná encontravam-se, nos anos 2000 e 2001, em situação apertada nas relações entre DC/RC e DCL/RCL. Ambos os estados terminam o período 2002-2012 com indicadores saudáveis, como pode ser observado nas tabelas abaixo. Por seu lado, Rio Grande do Sul, que inicia os anos 2000 com indicadores ruins, especialmente para a relação DCL/RCL, e nem tanto para a relação DC/RC, chega em 2012 em situação crítica. Curioso que, depois de um período de ajuste na relação entre DC/RC, a partir de 2009 o estado se desequilibra nesse item e não se recupera mais, pelo contrário, se agravando entre 2013 e 2015. Com esse desempenho, foi o primeiro estado da federação a declarar crise aberta no período recente, decretando “calamidade financeira”.

Oportuno observar que após a fase de “paz federativa”, ou a partir de 2012, os condicionantes macro institucionais aos desempenhos fiscal-financeiros dos estados federados brasileiros se degradaram, abrindo assim possibilidades para desequilíbrios e crises estaduais. Na fase pós-2012 o crescimento econômico foi medíocre, que se combinou com pressões inflacionárias, prejudicando os níveis das arrecadações tributárias federal e estaduais, situação agravada pelas concessões federais; as instituições fiscais, com ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, perderam eficácia diante do desrepeito aos parâmetros de limites dos gastos correntes, especialmente com pessoal; a capacidade de coordenação da União, com vistas à prudência fiscal, foi igualmente reduzida embalada pela multiplicação de problemas econômicos desencadeados pela crise econômica de 2009, isto é, o governo federal se volta para si; e a percepção dos estados se torna aguçada diante dos visíveis diferenciais líquidos de ganhos fiscal-financeiros da parte de alguns, sobretudo daqueles com maior poder econômico, aumentando assim o conflito distributivo entre os entes federados. Da parte dos próprios estados, assistem-se comportamentos nada prudentes como reflexo da prosperidade econômica proporcionada pela elevação dos preços das *commodities*, resultando em relaxamento no controle das contas e apostas mal feitas em projetos de investimento. A economia do Ceará, “por sorte”, não depende mais de qualquer produto básico, a exemplo do algodão no passado, e por isso os governos recentes procuraram diversificar a estrutura produtiva local e adotarem estratégias prudenciais.

Indicadores claros do desequilíbrio dos estados, e da preparação da crise fiscal-financeira que explode em 2014 e 2015, são as ações chamadas compensatórias e anti-cíclicas executadas pelo governo federal a favor dos governos estaduais, visando contrabalançar a queda das receitas correntes ao mesmo tempo em que se pretendia manter os níveis dos investimentos nos estados. Em 2009 o governo federal cria o Programa Emergencial de Financiamento-PEF, liderado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, programa este criado explicitamente para compensar a diminuição de arrecadação dos estados, especialmente do Nordeste, muito dependentes do Fundo de Participação Estadual-FPE. No total foram previstos cerca de R\$10 bilhões em valores correntes. Ainda em

2009 foi também criado o Programa Especial de Apoio aos Estados-Propac, igualmente liderado pelo BNDES, destinado aos estados prejudicados pela renovação da legislação do ICMS, que colocava um fim sobre a “guerra dos portos”. Foram contemplados por este programa os estados do Espírito Santo (R\$ 3 bi), Santa Catarina (R\$ 3 bi) e Goiás (R\$ 1,5 bi). Em 2012 um novo programa foi criado, este com o nome de Proinveste, também liderado pelo BNDES mas com a participação do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, com objetivos voltados para a manutenção dos níveis dos investimentos nos estados. Inúmeras unidades federativas fizeram uso dessa fonte de financiamento, cujos recursos poderiam ser destinados a investimentos em infraestrutura mas também para troca de dívidas. Dentre os estados beneficiados estavam São Paulo, Ceará, Tocantins, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Maranhão, Minas Gerais. Tais programas permitem pensar que, com esses recursos, os estados ganharam fôlego e postergaram seus ajustes assim como suas crises.

Nas Tabelas 45 a 49 são apresentados os comportamentos dos governos estaduais no tocante aos investimentos, interpretados por meio da sua relação com a receita corrente líquida, da qual se gera um índice. Resultado originado da relação entre despesa corrente e receita corrente, o investimento público estadual representa a variável com a capacidade de fazer com que o governo estadual influencie na trajetória de crescimento local e, consequentemente, na sua posição relativa em relação à União e outras economias da federação. Em resumo, o investimento é a variável que pode atuar sobre o grau de autonomia de certo governo estadual, no que diz respeito à sua margem de manobra futura. Isto ocorre na medida em que, por meio de uma boa estratégia de crescimento e investimento, recursos provenientes da poupança própria ou de terceiros, afetam positivamente os estoques de capital físico e de capital humano, assim como da capacidade inovativa local, implicando em maior produtividade geral dos fatores e aceleração das taxas de crescimento econômico. Estabelece-se assim um círculo virtuoso. Neste aspecto, o presente trabalho ofereceu elementos que permitem dizer que a trajetória das políticas públicas estaduais, no Ceará, guardou uma relação virtuosa entre execução fiscal-financeira e políticas voltadas para o crescimento econômico.

Como pode ser observado nas Tabelas 45 a 49 a razão entre investimento e receita corrente líquida caiu para todos os estados no período recente, entre 2013 e 2015, mas principalmente entre 2014 e 2015. A severidade da crise fiscal-financeira no país impôs a todos os estados da federação, grandes e/ou pequenos, cortes em seus montantes de investimentos. Entretanto, no período de “paz” federativa, entre 2002 e 2012, os níveis dos investimentos dos governos estaduais permanecem normais, isto é, guardando coerência com a capacidade de geração de poupança de cada um, mas que tem sua origem na receita corrente líquida. Nessas condições, os estados que apresentam as menores médias dos índices na relação I/RCL, entre 2000 e 2015, isto é menor que 0,10, foram os estados de Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Por outro lado, os estados que apresentam as maiores médias desse índice, no período, foram os estados do Acre (0,24), Amazonas (0,18), Ceará (0,19) e Tocantins (0,21). ● Ceará aparece com a terceira maior média de investimento (I/RCL) no período considerado, revelando que teve uma execução orçamentária diferenciada ao longo do período de 2000 e 2015.

Apesar do bom desempenho do Ceará em relação aos investimentos, assim como dos direcionamentos positivos dados aos mesmos, sob a luz das estratégias de crescimento e de desenvolvimento da economia estadual, pode-se colocar em dúvida a validade c/ou a modalidade de alguns projetos específicos. Dentre estes estão o Aquário do Ceará, orçado em US\$ 110 milhões que, depois de iniciada a obra e consumido US\$ 43 milhões, teve sua construção interrompida e encontrando grandes dificuldades de finalização. Outro projeto diz respeito ao Centro de Formação Olímpica – CFO do Nordeste que se apresenta como sendo o maior conjunto de instalações esportivas do país, com 313.000 m². Orçado em R\$ 226,8 milhões, sendo R\$ 207 milhões do governo federal e R\$ 19,8 milhões do governo estadual, segue incompleto e subutilizado. Outra ação, esta mal calculada pelo governo do estado, refere-se aos gastos dispendidos com infraestrutura no Complexo Industrial e Portuário do Pecém, a fim de receber a prometida Refinaria Premium II, pela Petrobrás. Em 2016 o Tribunal de Contas do Estado do Ceará estimou um valor total de ressarcimento, por parte da Petrobrás ao governo do Ceará, de R\$ 135 milhões.

Tabela 33

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Regiões Brasileiras (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NO	0,80	0,82	0,76	0,78	0,76	0,73	0,76	0,77	0,74	0,80	0,79	0,74	0,79	0,83	0,81	0,82
CO	0,94	0,94	0,90	0,87	0,83	0,82	0,84	0,82	0,80	0,86	0,87	0,80	0,79	0,77	0,72	0,88
SE	0,94	0,93	0,93	0,94	0,90	0,90	0,90	0,90	0,92	0,95	0,93	0,96	0,99	0,99	1,01	1,01
S	1,02	0,95	0,89	0,85	0,85	0,84	0,87	0,85	0,81	0,86	0,85	0,85	0,91	0,90	0,91	0,91
NE	0,87	0,89	0,84	0,87	0,85	0,81	0,81	0,84	0,82	0,86	0,86	0,84	0,85	0,84	0,87	0,88

Fonte: Tesouro Nacional.

Tabela 34

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Região Norte (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	0,84	0,84	0,73	0,79	0,79	0,72	0,76	0,77	0,74	0,78	0,81	0,81	0,86	0,85	0,83	0,90
AM	0,80	0,85	0,80	0,80	0,78	0,79	0,76	0,75	0,74	0,82	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86	0,88
AP	0,78	0,83	0,85	0,77	0,75	0,68	0,76	0,73	0,70	0,78	0,78	0,70	0,74	0,78	0,75	0,75
PA	0,84	0,85	0,77	0,80	0,78	0,75	0,78	0,82	0,80	0,82	0,82	0,79	0,79	0,81	0,80	0,83
RO	0,91	0,88	0,88	0,80	0,82	0,80	0,80	0,76	0,72	0,80	0,80	0,77	0,82	0,85	0,80	0,70
RR	0,78	0,80	0,65	0,82	0,63	0,67	0,69	0,76	0,73	0,76	0,77	0,46	0,77	0,88	0,65	0,71
TO	0,63	0,66	0,58	0,62	0,63	0,61	0,69	0,71	0,66	0,73	0,76	0,76	0,79	0,83	0,81	0,83
NO	0,80	0,82	0,76	0,78	0,76	0,73	0,76	0,77	0,74	0,80	0,79	0,74	0,79	0,83	0,81	0,82

Fonte: Tesouro Nacional.

Tabela 35

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Região Centro-Oeste (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DF	0,93	0,91	0,93	0,92	0,83	0,82	0,83	0,77	0,79	0,85	0,83	0,85	0,85	0,87	0,86	0,99
GO	0,93	1,05	0,91	0,83	0,85	0,83	0,86	0,85	0,81	0,83	0,87	0,67	0,71	0,70	0,70	0,74
MS	0,97	0,92	0,86	0,90	0,87	0,87	0,86	0,84	0,81	0,88	0,91	0,90	0,91	0,93	0,91	1,05
MT	0,94	0,89	0,88	0,87	0,76	0,76	0,80	0,81	0,81	0,88	0,89	0,88	0,77	0,64	0,53	0,79
CO	0,94	0,94	0,90	0,87	0,83	0,82	0,84	0,82	0,80	0,86	0,87	0,80	0,79	0,77	0,72	0,88

Fonte: Tesouro Nacional.

Tabela 36

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Região Sudeste (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ES	0,88	0,81	0,76	0,72	0,73	0,70	0,71	0,70	0,71	0,79	0,83	0,79	0,63	0,72	0,76	0,76
MG	0,99	1,02	1,04	0,98	0,86	0,82	0,83	0,82	0,79	0,84	0,84	0,92	0,96	0,98	0,98	1,07
RJ	0,94	0,90	0,92	0,95	0,93	0,95	0,94	0,96	0,93	1,00	0,96	0,95	1,01	0,97	1,00	0,81
SP	0,92	0,92	0,92	0,94	0,93	0,92	0,93	0,93	0,99	0,99	0,96	0,99	1,02	1,03	1,05	1,09
SE	0,94	0,93	0,93	0,94	0,90	0,90	0,90	0,90	0,92	0,95	0,93	0,96	0,99	0,99	1,01	1,01

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 37

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Região Sul (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PR	1,12	0,93	0,84	0,83	0,82	0,82	0,84	0,84	0,82	0,83	0,82	0,83	0,85	0,84	0,83	0,80
RS	1,00	0,98	0,95	0,82	0,87	0,87	0,87	0,89	0,83	0,99	0,98	1,00	1,07	1,08	1,11	1,15
SC	0,91	0,89	0,87	0,93	0,85	0,83	0,90	0,81	0,76	0,68	0,67	0,66	0,72	0,67	0,70	0,72
S	1,02	0,95	0,89	0,85	0,85	0,84	0,87	0,85	0,81	0,86	0,85	0,85	0,91	0,90	0,91	0,91

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 38

Relação Despesa Corrente/ Receita Corrente – Região Nordeste (2000-2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AL	0,93	0,79	0,96	0,96	0,92	0,81	0,80	0,77	0,76	0,81	0,79	0,75	0,79	0,80	0,82	0,82
BA	0,82	0,87	0,79	0,82	0,82	0,82	0,81	0,84	0,84	0,89	0,87	0,88	0,89	0,90	0,88	0,91
CE	0,85	0,89	0,88	0,89	0,91	0,88	0,87	0,85	0,83	0,87	0,89	0,86	0,82	0,82	0,86	0,87
MA	0,77	0,84	0,83	0,93	0,76	0,68	0,73	0,69	0,72	0,77	0,80	0,78	0,78	0,84	0,84	0,87
PB	0,84	0,84	0,77	0,87	0,88	0,79	0,81	0,79	0,81	0,75	0,80	0,72	0,77	0,75	0,74	0,77
PE	0,99	0,97	0,88	0,88	0,86	0,84	0,82	0,92	0,91	0,95	0,94	0,92	0,96	0,95	1,00	0,95
PI	0,87	0,90	0,88	1,03	0,92	0,76	0,83	0,91	0,80	0,75	0,71	0,78	0,70	0,75	0,75	0,78
RN	0,87	0,86	0,82	0,83	0,82	0,78	0,79	0,88	0,84	0,87	0,83	0,85	0,86	0,87	0,88	0,91
SE	0,83	0,90	0,79	0,82	0,84	0,77	0,84	0,78	0,77	0,86	0,87	0,84	0,79	0,83	0,83	0,81
NE	0,87	0,89	0,84	0,87	0,85	0,81	0,81	0,84	0,82	0,86	0,86	0,84	0,85	0,86	0,87	0,88

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 39

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Regiões Brasileiras (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NO	0,69	0,60	0,67	0,59	0,52	0,39	0,37	0,27	0,20	0,26	0,30	0,23	0,22	0,29	0,32	0,37
CO	2,01	1,84	1,79	1,66	1,42	1,24	1,17	0,99	0,81	0,73	0,76	0,63	0,58	0,57	0,59	0,63
SE	1,83	1,98	2,31	2,17	2,12	1,89	1,78	1,67	1,57	1,51	1,53	1,46	1,53	1,47	1,54	1,74
S	1,99	1,86	2,04	1,92	1,93	1,81	1,75	1,65	1,55	1,43	1,34	1,23	1,18	1,15	1,13	1,16
NE	1,38	1,33	1,53	1,40	1,23	1,00	0,87	0,71	0,58	0,52	0,49	0,45	0,46	0,48	0,51	0,62

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 40

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Região Norte (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,50	0,58	0,69	0,74	0,97
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19	0,15	0,22	0,31	0,48
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12	0,18	0,26	0,41	0,27
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19	0,11	0,10	0,10	0,12
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,50	0,53	0,54	0,50	0,45	0,62	0,62	0,61
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	0,13	0,13	0,31	0,04	0,10	0,20	0,37	0,18	0,12
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21	0,21	0,26	0,33	0,40
NO	0,69	0,60	0,67	0,59	0,52	0,39	0,37	0,27	0,20	0,26	0,30	0,23	0,22	0,29	0,32	0,37

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 41

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Região Centro-Oeste (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16	0,10	0,16	0,21	0,25
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,40	1,28	1,30	1,01	1,02	0,92	0,90	0,99
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,20	1,13	1,05	1,02	0,98	0,89
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,94	0,70	0,54	0,55	0,40	0,30	0,35	0,42	0,49
CO	2,01	1,84	1,79	1,66	1,42	1,24	1,17	0,99	0,81	0,73	0,76	0,63	0,58	0,57	0,59	0,63

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 42

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Região Sudeste (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,10	0,08	0,17	0,14	0,15	0,21	0,27	0,31
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83	1,79	1,99
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,60	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54	1,78	1,98
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,50	1,53	1,46	1,54	1,42	1,48	1,68
SE	1,83	1,98	2,31	2,17	2,12	1,89	1,78	1,67	1,57	1,51	1,53	1,46	1,53	1,47	1,54	1,74

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 43

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Região Sul (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76	0,60	0,60	0,58	0,49
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,20	2,14	2,14	2,18	2,09	2,09	2,27
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,77	0,61	0,63	0,46	0,41	0,48	0,45	0,53
S	1,99	1,86	2,04	1,92	1,93	1,81	1,75	1,65	1,55	1,43	1,34	1,23	1,18	1,15	1,13	1,16

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 44

Relação Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida – Região Nordeste (2000 a 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,00	1,97	1,81	1,62	1,48	1,50	1,46	1,54	1,70
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47	0,40	0,59
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29	0,28	0,29	0,42	0,63
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47	0,41	0,38	0,46	0,60
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,60	0,48	0,34	0,36	0,25	0,26	0,27	0,37	0,41
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39	0,46	0,53	0,58	0,62
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,60	0,60	0,54	0,57	0,50	0,59	0,61	0,57
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,20	0,13	0,11	0,15	0,16	0,09
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43	0,53	0,55	0,57	0,69
NE	1,38	1,33	1,53	1,40	1,23	1,00	0,87	0,71	0,58	0,52	0,49	0,45	0,46	0,48	0,51	0,62

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 45

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Regiões Brasileiras (2000-2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NO	0,21	0,25	0,23	0,16	0,16	0,16	0,18	0,13	0,18	0,21	0,20	0,12	0,12	0,16	0,14	0,08
NE	0,13	0,16	0,16	0,10	0,09	0,09	0,12	0,07	0,10	0,13	0,16	0,12	0,11	0,13	0,14	0,09
CO	0,11	0,14	0,11	0,10	0,12	0,11	0,09	0,08	0,11	0,13	0,12	0,09	0,09	0,15	0,14	-
SE	0,15	0,17	0,16	0,11	0,11	0,11	0,13	0,09	0,12	0,15	0,16	0,11	0,11	0,14	0,14	0,08
S	0,14	0,16	0,16	0,11	0,11	0,11	0,12	0,08	0,11	0,14	0,15	0,11	0,11	0,14	0,14	0,08

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 45

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Região Norte (2000- 2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	0,16	0,18	0,23	0,14	0,16	0,21	0,33	0,18	0,26	0,41	0,41	0,19	0,25	0,24	0,26	0,10
AM	0,19	0,35	0,20	0,13	0,14	0,16	0,19	0,16	0,20	0,28	0,23	0,18	0,15	0,23	0,20	0,08
AP	0,13	0,19	0,19	0,10	0,12	0,10	0,10	0,08	0,10	0,12	0,10	0,11	0,08	0,14	0,10	0,11
PA	0,16	0,18	0,18	0,11	0,13	0,14	0,17	0,08	0,12	0,10	0,15	0,05	0,07	0,09	0,10	0,08
RO	0,12	0,14	0,20	0,08	0,10	0,08	0,10	0,10	0,17	0,24	0,16	0,11	0,09	0,16	0,10	0,09
RR	0,32	0,24	0,10	0,10	0,04	0,10	0,11	0,11	0,13	0,14	0,14	0,15	0,17	0,23	0,13	0,06
TO	0,48	0,42	0,55	0,45	0,39	0,31	0,26	0,25	0,29	0,23	0,22	0,12	0,11	0,13	0,15	0,05
NO	0,21	0,25	0,23	0,16	0,16	0,16	0,18	0,13	0,18	0,21	0,20	0,12	0,12	0,16	0,14	0,08

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 46

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Região Centro-Oeste (2000-2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DF	0,13	0,12	0,13	0,08	0,10	0,11	0,10	0,09	0,11	0,13	0,09	0,08	0,11	0,14	0,09	0,04
GO	0,08	0,18	0,09	0,10	0,12	0,10	0,06	0,06	0,08	0,08	0,11	0,04	0,05	0,10	0,15	0,09
MS	0,20	0,15	0,13	0,15	0,15	0,11	0,09	0,04	0,16	0,11	0,20	0,18	0,13	0,18	0,21	n.d
MT	0,07	0,10	0,10	0,10	0,13	0,14	0,12	0,12	0,14	0,18	0,11	0,10	0,10	0,24	0,16	0,07
CO	0,11	0,14	0,11	0,10	0,12	0,11	0,09	0,08	0,11	0,13	0,12	0,09	0,09	0,15	0,14	

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 47

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Região Sudeste (2000- 2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ES	0,06	0,07	0,07	0,03	0,05	0,08	0,13	0,11	0,10	0,16	0,19	0,12	0,11	0,13	0,16	0,05
MG	0,04	0,05	0,06	0,04	0,07	0,10	0,12	0,12	0,13	0,12	0,07	0,09	0,04	0,10	0,09	0,06
RJ	0,13	0,12	0,10	0,04	0,06	0,06	0,07	0,05	0,06	0,09	0,14	0,11	0,14	0,15	0,17	0,13
SP	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,06	0,05	0,09	0,12	0,13	0,09	0,07	0,10	0,10	0,06
SE	0,15	0,17	0,16	0,11	0,11	0,11	0,13	0,09	0,12	0,15	0,16	0,11	0,11	0,14	0,14	0,08

Fonte :Tesouro Nacional.

Tabela 48

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Região Sul (2000- 2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PR	0,09	0,11	0,11	0,09	0,08	0,10	0,12	0,06	0,06	0,07	0,07	0,03	0,06	0,07	0,05	0,03
RS	0,07	0,07	0,04	0,06	0,05	0,04	0,05	0,03	0,04	0,03	0,09	0,04	0,04	0,05	0,05	0,02
SC	0,06	0,07	0,10	0,10	0,09	0,10	0,09	0,07	0,08	0,10	0,09	0,07	0,07	0,08	0,12	0,09
S	0,14	0,16	0,16	0,11	0,11	0,11	0,12	0,08	0,11	0,14	0,15	0,11	0,11	0,14	0,14	0,08

Fonte :Tesouro Nacional.

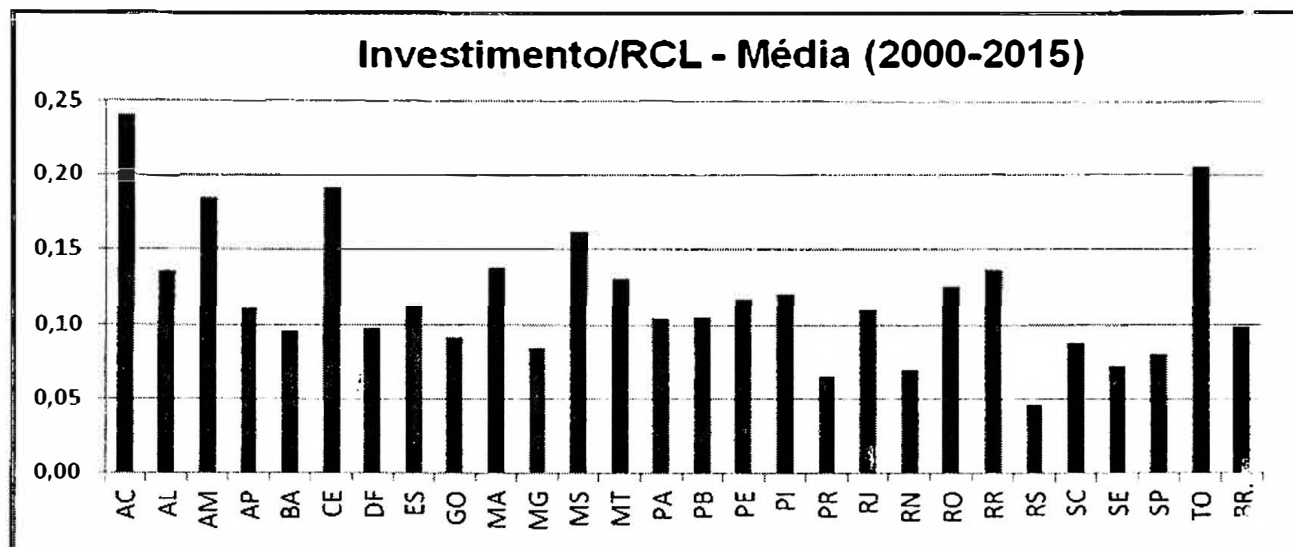
Tabela 49

Relação Investimento/ Receita Corrente Líquida – Região Nordeste (2000- 2015)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AL	0,11	0,15	0,16	0,13	0,11	0,16	0,08	0,05	0,10	0,16	0,20	0,12	0,15	0,15	0,21	0,08
BA	0,16	0,16	0,14	0,12	0,09	0,10	0,09	0,06	0,08	0,09	0,12	0,09	0,08	0,09	0,10	0,08
CE	0,16	0,17	0,19	0,15	0,14	0,10	0,27	0,10	0,14	0,24	0,34	0,25	0,14	0,17	0,24	0,16
MA	0,14	0,22	0,25	0,13	0,04	0,05	0,13	0,08	0,15	0,18	0,17	0,12	0,13	0,17	0,17	0,09
PIB	0,05	0,16	0,21	0,06	0,08	0,08	0,08	0,06	0,09	0,10	0,11	0,07	0,10	0,14	0,16	0,10
PE	0,15	0,18	0,21	0,09	0,08	0,07	0,09	0,06	0,07	0,11	0,15	0,13	0,15	0,17	0,14	0,05
PI	0,03	0,09	0,06	0,03	0,06	0,08	0,11	0,07	0,11	0,19	0,17	0,10	0,13	0,20	0,15	0,08
RN	0,14	0,13	0,08	0,04	0,07	0,09	0,11	0,06	0,07	0,10	0,09	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05
SE	0,15	0,10	0,10	0,05	0,05	0,07	0,10	0,04	0,06	0,07	0,11	0,08	0,07	0,04	0,08	0,05
NE	0,13	0,16	0,16	0,10	0,09	0,09	0,12	0,07	0,10	0,13	0,16	0,12	0,11	0,13	0,14	0,09

Fonte :Tesouro Nacional.

Gráfico 26



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional e Siconfi, elaboração própria.

6.4. Capacidades Governamentais dos governos recentes no Ceará e a quest. o da regionalização das políticas públicas

É sabido que o estado do Ceará, assim como vários outros estados da federação brasileira, possuem, desde muito, uma coleção de modelos de regionalização para seus territórios criados pelas secretarias setoriais, em função das necessidades das suas políticas. Assim, tradicionalmente, a secretaria da Saúde tem seu modelo, a secretaria da Educação também tem o seu, a de Segurança Pública igualmente, e assim por diante. Em 2006 o Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas do Ceará-IPECE (IPECE, 2006), identificou nada menos que quatorze regionalizações diferentes para o estado, além do modelo de regionalização administrativa adotado pela Secretaria de Planejamento, o que totalizava quinze modelos.

Diante de tal complexidade, e da aparente irracionalidade na alocação dos recursos públicos, o IPECE propôs uma nova regionalização, contendo treze macrorregiões, com o propósito de ser o único modelo de regionalização para o estado. Para isso, técnicos do referido órgão mobilizaram critérios científicos baseados no modelo “gravitacional” newtoniano, clássico na economia espacial, que valoriza aspectos relacionados à polarização e coordenação das atividades regionais. Ocorre que, na época, a nova regionalização proposta pelo IPECE não só contou com a oposição política das secretarias setoriais como também, a nova proposta, se sobrepunha à uma outra regionalização recém montada, robustamente construída, e que estava sendo executada pela Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR. Tal secretaria foi criada em 2003 pelo governo de Lúcio Alcântara, logo após o diagnóstico sócio econômico realizado pelos pesquisadores da Universidade de Ben Gurion-Israel. Dessa forma, a regionalização proposta pelos técnicos do IPECE não prosperou.

Como dito, o modelo de regionalização construído pelos pesquisadores da Universidade de Ben-Gurion também tomou como fundamento a noção de polarização econômica das cidades, a partir da qual buscou-se identificar uma rede, mas, principalmente, uma hierarquia de cidades no território cearense. Assim, foi identificada primeiramente a cidade “primaz”, no caso Fortaleza, e sua região metropolitana. Em seguida, identificaram-se cidades “secundárias”, como Sobral, Limoeiro do Norte, Russas-Iguatu, Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (complexo de Crajubar). Mais abaixo estavam as cidades “terciárias”, onde figuravam Camocim, Tianguá, Itapipoca, Canindé, Aracati, Crateús, Quixadá, Tauá, Jaguaribe, Campos Sales, Ipaumirm e Brejo Santo (ver mais detalhe abaixo). Tal modelo levou à montagem de uma política estadual de desenvolvimento local e regional que permitiu, primeiramente, participação das populações regionais na identificação de problemas locais e regionais, assim como identificação de potencialidades e soluções prioritárias para tais problemas. Em segundo lugar, passou a induzir a regionalização da alocação dos recursos públicos liberados pelo orçamento estadual sob a gestão da Secretaria do Planejamento na época. Essa regionalização apresentava claramente um desenho federalista, no sentido da descentralização, e permitia a divisão de responsabilidade entre lideranças políticas regionais e o governo estadual, tendo evidentemente a mediação dos políticos que compunham a Assembléia Estadual.

Entretanto, essa formatação teve vida curta, não indo além de 2006, quando o estado do Ceará passou a ser governado por Cid Gomes, que desmontou essa estrutura e a trocando por um desenho mais centralizador, embora conservando o método da participação das lideranças regionais na montagem do Plano Plurianual-PPA. No entanto, como poderá ser constatado nos dois tópicos seguintes, o governo estadual, entre 2003 e 2006, durante o governo de Lúcio Alcântara, ampliou de forma compartilhada sua capacidade de execução de políticas de desenvolvimento econômico. Com isso, este governo, que sucede Tasso Jereissati e Beni Veras, deu um passo efetivo no sentido de acolher uma das críticas dirigidas à forma de gestão do “governo das mudanças”, qual seja, centralização das decisões. Nos dois próximos tópicos serão abordados três elementos que simbolizam avanços da capacidade de fazer políticas públicas de caráter endógeno e regionalizado, são eles, a política de desenvolvimento local e regional, o programa de apoio aos arranjos produtivos locais e a execução dos Planos Plurianuais, estes no governo de Cid Gomes.

6.5. A Política de Desenvolvimento Local e Regional no Ceará, 2003-2006

No governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), cria-se uma política explícita de desenvolvimento local e regional, tendo como princípios centrais a participação de lideranças regionais nas decisões sobre parte do orçamento estadual e a descentralização espacial da aplicação dos recursos e atividades públicas e privadas, com o propósito explícito de desconcentrar as atividades econômicas a favor da economia do interior. Para isso, como foi falado acima, construiu-se um modelo de regionalização para o estado, com base na hierarquia das cidades. O principal símbolo dessa política foi a nova Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, criada em 2003, que colocou em prática a estratégia de fortalecimento de centros urbanos e a criação de uma rede estruturada de cidades médias e pequenas no interior do estado. A consultoria prestada pelos pesquisadores da universidade

israelense de Bem-Gurion não se limitou ao trabalho técnico de construção do modelo de regionalização, mas alcançou a implementação e acompanhamento dos projetos nas regiões.

Conjugada a essa estratégia, de desenvolvimento urbano, acoplou-se outra, de caráter econômico e institucional, visando o fortalecimento do tecido sócio-econômico dentro da qual estavam o capital humano, o capital social e as micro e pequenas empresas, especialmente aquelas organizadas em Arranjos Produtivos Locais-APLs. Na primeira estratégia procurou-se criar e fortalecer as centralidades urbanas e, na segunda, perseguiu-se a elevação do nível de competitividade dos indivíduos e das empresas do interior. Desta maneira, sugeria-se que as políticas públicas adquirissem uma orientação voltada para o desenvolvimento regional, sem no entanto desprezar o papel que a RMF tinha como motor do crescimento econômico no estado. Isto significava que o esforço de reestruturação espacial deveria se dar, principalmente, pela via do fortalecimento das estruturas existentes e emergentes no interior.

Aspecto interessante, mas ao mesmo tempo preocupante na época, é que essa iniciativa do governo do Ceará acontecia dentro de um cenário nacional no qual faltava uma política federal de desenvolvimento regional, que pudesse dar coerência e integração à política estadual, em relação ao restante do território nacional. A política estadual de desenvolvimento regional, visando a reestruturação espacial, foi executada pelo “Programa de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará”, entre 2003 e 2006, por meio da citada Secretaria Estadual de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, a cargo da sua Coordenadoria de Desenvolvimento Regional-CODER. Tal política contava com o apoio direto do gabinete do governador, além da Secretaria do Planejamento e Orçamento. Constavam do referido Programa vários projetos, dos quais: (1) Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs; (2) Escritórios Regionais-ERs; (3) Consultoria Empresarial; (4) Consultoria Empresarial Rural; (5) Agência Regional de Inovação. Guardando sua lógica de potencializar e fortalecer os principais pólos do interior do Estado, o programa concentrou-se, primeiramente, em seis regiões: Cariri (Crato), Baixo Jaguaribe (Limoeiro do Norte); Maciço do Baturité (Baturité); Serra de Ibiapaba (São Benedito); Centro-Sul (Iguatu); Vale do Acaraú (Sobral). Para difundir tal programa dentro do governo, e articular suas secretarias setoriais, ao mesmo tempo em que coordená-lo, foi criado o Comitê Gestor do Programa de Desenvolvimento Local e Regional, formado pelas Secretarias do Planejamento, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, Secretaria de Ciência e Tecnologia-Secitecc, Secretaria da Agricultura e Pecuária-Seagri e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômicas do Ceará-Ipece. Este Comitê, que se reunia mensalmente, tinha caráter deliberativo.

6.5.1. Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs

Os Planos de Desenvolvimento Regional-PDRs foram montados para cinco regiões: Centro Sul/Vale do Salgado; Vale do Corcaú e Ibiapaba; Maciço do Baturité; Baixo Jaguaribe e Vale do Acaraú. Tais Planos, financiados pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR e pelo Banco Mundial, via Projeto São José, foram elaborados por empresas de consultorias licitadas mas com a participação dos atores e lideranças de cada região, dando assim consistência técnica e participativa aos Planos.

O grande benefício de tais Planos foi, antes de tudo, ter possibilitado a mobilização dos atores regionais no sentido dos mesmos identificarem fragilidades e potencialidades locais e regionais e terem traçado uma visão de futuro a ser seguida. Outro benefício de grande importância, este voltado para o objetivo da reestruturação espacial, foi o de ter possibilitado a identificação de projetos que fossem capazes de integrar os municípios de cada região e ao mesmo tempo dar centralidade à mesma. O grande desafio nesse campo foi, no entanto, o trabalho de transformar os Planos de Desenvolvimento em uma agenda real e irreversível de ações para agentes e lideranças regionais assim como para os governos estadual e federal, este último muito distante dos acontecimentos.

6.5.2. Escritórios de Desenvolvimento Regional-ERs

Os Escritórios Regionais-ERs, instalados nas seis regiões citadas, eram instalações pequenas ocupadas por um Gerente e um Assistente, que tinham a função de agentes de desenvolvimento regional. O principal objetivo desses agentes era o de procurar coordenar e animar as ações endógenas e outras vindas de fora da região visando a integração dos municípios e o desenvolvimento da competitividade e centralidade das regiões. Auxiliando ações do Gerente havia o Conselho de Desenvolvimento Regional-CDR, formado por representantes de instituições públicas e privadas, e tinha o papel de identificar e legitimar as intervenções públicas mais convenientes para a região. Especificamente, os focos dos trabalhos dos Escritórios tinham se concentrado em três áreas: institucional, traduzida na articulação e interação com o Conselho de Desenvolvimento Regional, econômica, voltada para a busca de soluções econômicas para os Arranjos Produtivos Locais-APLs, e social, dirigida para a formação e o acúmulo do capital social.

O objetivo final desse projeto era fazer com que fossem criadas as condições para que se desenvolvesse a Agência de Desenvolvimento Regional-ADR, a exemplo do que aconteceu, aliás, com a Região do Maciço do Baturité, a fim de que o desenvolvimento regional ganhasse caráter mais autônomo, na sua condução. Posteriormente, mais dois Escritórios Regionais foram criados, mas dentro de um novo enfoque de desenvolvimento regional que, no lugar de privilegiar o fortalecimento de pólos econômicos regionais, valorizasse a construção de espaços de coesão e solidariedade regionais. Foram as regiões do Vale do Curu e Sertão Central Sul.

6.5.3. Consultoria Empresarial

O Projeto de Consultoria Empresarial tinha o objetivo de atender micro e pequenas empresas das seis regiões citadas, visando, numa primeira fase, detectar gargalos e problemas de gestão da empresa e, numa segunda fase, solucionar tais problemas. A primeira fase não implicou custo para a empresa mas a segunda exigiu-se contrapartida financeira da mesma. Tal projeto foi executado em parceria com o Sebrae e a Secretaria Estadual do Trabalho e Empreendedorismo-SETE, por meio de um programa denominado “Ceará Empreendedor”, atingindo cerca de 2.014 empresas na primeira fase.

O referido projeto mereceria uma avaliação junto às empresas atendidas, mas já na execução da primeira fase observaram-se reações positivas embora tímidas da parte das empresas visitadas, em termos de reorganização e aumento de vendas, dando assim alguns indícios de melhoria da competitividade das unidades atendidas. No município de Várzea Alegre, por exemplo, um grupo de produtores de redes (de dormir) criou uma associação logo após a injeção dada pela primeira fase da consultoria. A mesma versão deste projeto, aplicado na área Rural, ou seja, o Projeto “Consultoria Empresarial Rural”, foi executado em duas regiões do estado, Cariri e Baixo Jaguaribe, visando a melhoria de processos e sistemas de gestão para grupos de produtores rurais nos segmentos de leite, uva, milho híbrido, mel, etc. Nesta fase piloto foram atendidos quinze grupos de produtores rurais.

6.5.4. Agentes Regionais de Inovação

O Projeto “Agente Regional de Inovação” estava alicerçado na idéia de que conhecimento e inovação são instrumentos essenciais para a competitividade das empresas e, conseqüentemente, dos territórios e regiões. O Projeto foi implantado com o objetivo de estimular organizações de ensino e pesquisa regionais e, principalmente, empresas a desenvolver e introduzir inovações de produto, processo e organização em suas estruturas, com vistas a melhorar o nível de competitividade. O aumento da competitividade das empresas do interior do estado, por meio da inovação, deveria resultar na diminuição do hiato de produtividade industrial verificado, até aquele momento, entre essas empresas e aquelas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza-RMF.

Além do foco microeconômico do Projeto, o mesmo visava também um foco mesoeconômico baseado na melhoria do ambiente inovativo, no qual o Fórum Regional de Tecnologia deveria assumir papel relevante, onde pudessem acontecer reflexões e discussões sobre as principais articulações e intervenções institucionais, entre empresas, universidades e centros de pesquisas e formação. Tal Projeto, implantado inicialmente na Região do Cariri, foi expandido para duas outras regiões do estado, Vale do Acaraú e Baixo Jaguaribe, nas quais estavam localizadas massa crítica institucional e densidade empresarial.

Este projeto implicava na adoção de três estratégias que visavam beneficiar os agentes econômicos que atuavam no interior do Estado, quais sejam:

1. Articular e estimular o sistema regional de inovação, com vistas voltadas para as relações entre instituições de ensino, pesquisa e capacitação e o sistema produtivo regional;
2. Intensificar a geração e difusão do conhecimento e estimular a inovação tecnológica com base nas vantagens competitivas do Interior do estado;
3. Incentivar a iniciativa privada, tanto nas atividades agrícolas quanto naquelas não-agrícolas, a investir na promoção da inovação e incorporação de novas tecnologias. Isto possibilitaria atrair para o interior do estado recursos

adicionais para o desenvolvimento de novos processos tecnológicos de produção.

● projeto visava fixar, em cada região considerada “pólo estratégico”, um Agente Regional de Inovação, que tinha como base de articulação o Escritório Regional de Desenvolvimento-ER. Essa articulação deveria permitir, como de fato aconteceu, integração entre objetivos específicos do Agente com objetivos gerais e estratégicos da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR. Ao Agente Regional de Inovação cabia o papel de fazer a conexão entre as ações do governo, no que se referia ao desenvolvimento local e regional, a inovação tecnológica e as demandas da ambiência produtiva de sua área de atuação. Entendia-se que este profissional teria como atribuições básicas:

6.5.5. Programas de Apoio aos Sistemas e Arranjos Produtivos Locais-SAPLs no Ceará

De acordo com amplas discussões ocorridas nos anos 2000, sistemas e arranjos produtivos locais são entendidos como aglomerações produtivas territorializados, ou sistemas produtivos localizados, portanto, conceito diferente da organização produtiva verticalizada, ou centralizada em uma só empresa. Por sua vez, a noção de “Arranjo Produtivo Local” não deve ser confundida com algum estado de precariedade, ou estágio preliminar de um processo, do tipo “caminhando para um sistema”. Arranjo não se contrapõe a Sistema, ou melhor, é parte deste. Um Arranjo é por excelência um padrão de combinação gerado pelas relações manifestadas entre atores sociais contidos em um sistema produtivo. O Arranjo é, por assim dizer, a alma do sistema produtivo, e como tal se compõe de estruturas, relações de interdependência (concorrenciais e cooperativas), divisão de trabalho, aprendizagem, padrão tecnológico e inovativo, coordenação, governança e padrão de competitividade (ou inserção). Entendido de outra maneira, trata-se da capacidade endógena de atores de certo tecido sócioprodutivo local se organizar e se articular, por meio de ações e interações coletivas, de forma auto-organizada ou coordenada, para produzir algo, tangível ou intangível, com valor de uso ou de troca. Formas de produção como essas existem em todo território nacional, em inúmeros setores e segmentos produtivos e, em sua grande parte, formadas por micro e pequenas empresas.

Interessante observar que o Ceará, juntamente com os estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, foram pioneiros nos anos 2000, não apenas no processo de identificação dessas formas de produção mas também no apoio aos empreendimentos envolvidos nas mesmas, isto ocorrendo por meio de programas e políticas de apoio. Tais iniciativas sugeriram que os governos desses estados demonstraram capacidades diferenciadas em buscar potencializar o desenvolvimento endógeno de suas economias, ao mesmo tempo em que ofereceram capacidades criativas na busca por políticas de desenvolvimento produtivo diferentes das políticas estaduais calcadas na oferta de incentivos fiscais.

O trabalho de identificação ou mapeamento dos sistemas e arranjos produtivos locais no Ceará teve início no ano de 2000, estando à frente o Centro de Estratégia de Desenvolvimento-CED do governo estadual. Posteriormente, em 2003, o mesmo foi seguido pelo Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas-IPECE, que sucedeu o referido CED.

Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, no ano de 2003, o trabalho de identificação e mapeamento dos SAPLs no Estado foi assumido por essa Secretaria, especialmente em 2005, já que seu foco visava fundamentalmente o desenvolvimento dos territórios. A SDLR não só possibilitou avançar no trabalho de identificação e mapeamento dos SPALs, mas realizou também importante trabalho de mobilização e apoio junto aos sistemas produtivos e seus atores, por meio de vários projetos, já abordados acima.

Oportuno ressaltar que, no lugar de ter uma motivação acadêmica, a emergência desse longo trabalho se deu em razão da necessidade de se criar alternativas de políticas de desenvolvimento produtivo *vis-à-vis* daquelas voltadas para a concessão de incentivos fiscais às grandes empresas atraídas para a economia do estado. Não se conhece algum outro órgão, público ou privado, dentro do estado, que tenha empreendido esforço semelhante.

As equipes técnicas do Centro de Estratégia de Desenvolvimento-CED, do Ipece e, posteriormente, da Secretaria do Desenvolvimento Local-SDLR desenvolveram e aplicaram metodologia de trabalho baseada em três níveis de identificação:

- aplicação do Cociente Locacional, para identificar e localizar as aglomerações de empresas e trabalhadores; utilizando essencialmente dados secundários da RAIS. Nessa linha de trabalho evitou-se considerar o setor agro-pecuário tendo em vista o nível elevado de informalidade apresentado pelo mesmo;

- visita de campo, realizada por equipes de um ou dois técnicos, para efetuar reconhecimento de campo. Neste caso, utilizou-se um “Roteiro de Questões” no qual constavam algumas perguntas que permitissem levantar dados que fossem capazes de oferecer um primeiro desenho da aglomeração, e do sistema produtivo, no tocante às suas estrutura e organização. No Roteiro estavam contidas perguntas como quantidade de produtores, tamanhos dos produtores, tipos de produtos, matérias-primas e insumos, mercados, existência de associações, interações técnico-produtivas, etc. Tal Roteiro não tinha a pretensão de descer em nível de detalhes, a ponto de mostrar os variados tipos de interações, cooperações e inovações, etc. Mas tinha o objetivo de realizar uma identificação preliminar do arranjo, ou seja, do padrão das combinações estabelecidas pelos agentes em suas relações;

- para alguns casos selecionados, foram aplicados questionários cujo modelo seguiu as recomendações técnicas e estatísticas da REDESIST. Houve, entretanto, vários trabalhos monográficos oriundos de metodologias diversas realizados na Universidade Federal do Ceará-UFC, Universidade Estadual do Ceará-UECe e Universidade de Fortaleza-Unifor, que permitiram, por meio de levantamentos primários, revelar a estrutura, a organização e o funcionamento de vários sistemas produtivos no Estado, sem, no entanto, utilizarem o questionário recomendado pela REDESIST.

Importante enfatizar que, somente a partir das visitas de campo e da geração de Relatórios Técnicos, Monografias e Dissertações e Teses de Cursos de PósGraduação, baseados em dados primários, foi então possível reconhecer os arranjos produtivos locais, o que não é possível, como se sabe, pela aplicação do Cociente Locacional, ou qualquer outro tipo de Cociente, baseado em dados secundários da RAIS ou da PNAD.

De acordo com esses três níveis de critérios, foram identificados os seguintes sistemas e arranjos produtivos no Ceará: (i) Região do Cariri: Calçados-Juazeiro do Norte; Jóias Folheadas-Juazeiro do Norte; Turismo Religioso-Juazeiro do Norte; Pedras Ornamentais-Juazeiro do Norte; (ii) Região da Serra de Ibiapaba: Cachaça-Viçosa do Ceará; além de uma concentração de equipamentos, hotéis, pousadas, bares e restaurantes voltados para o turismo natural e ecológico; (iii) Região do Sertão Central: Pingo D'água, de produtos agrícolas-Quixeramobim; Caprino-Ovinocultura-Quixadá e Quixeramobim; Apicultura-Mombaça; (iv) Região do Vale Uruburetama: Redes de dormir-Irauçuba; Bordados-Irauçuba; (v) Região Norte: Móveis-Marco; Confecções-Frecheirinha; Confecções-Morrinhos; Bordados-Itapagé; (vi) Região do Sertão dos Inhamus: Crochê-Nova Russas; (vii) Região da Serra do Baturité: Castanha de Caju-Barreira; Turismo-Guaramiranga/Mulungu; Café Ecológico-Guaramiranga/Mulungu; (viii) Região do Jaguaribe: Metal-mecânica-Tabuleiro do Norte; Cerâmica Vermelha-Russas; Rede de dormir-Jaguaruana; Fruticultura Irrigada-Limoeiro do Norte; Artesanato de palha-Palhano; Artesanato de palha-Itaigaba; (ix) Região Centro-Sul/Cariri: Rede de dormir-Varzea Alegre; (x) Região Litoral Leste: Camarão de cativoiro; Lagosta; Turismo (Canoa Quebrada, e o entorno); Cerâmica; Artesanato; (xi) Região Litoral Oeste: Turismo (Jeriquaqua e seu entorno); (xii) Região Metropolitana de Fortaleza-RMF: Bordado-Maranguape; Bordado-Aquiraz.

O apoio aos sistemas e arranjos produtivos locais, no Ceará, teve início em 2000 com a criação do Centro de Estratégia do Desenvolvimento-CED, pelo governo do Estado. O apoio do governo estadual no mapeamento dos arranjos produtivos foi a primeira atitude oficial em relação a esse segmento. Em seguida, com o aparecimento dos resultados, setores do governo e do Sebrae passaram a dar atenção aos arranjos produtivos. O Sebrae passou a incluir em sua agenda de programação anual alguns instrumentos de apoio. O Instituto Evaldo Loide-IEL, associado à Federação das Indústrias do Ceará-Fiec, também passou a considerar os arranjos produtivos em suas ações.

A primeira ação efetiva e oficial do governo estadual do Ceará foi o lançamento, pelo governador Lúcio Alcântara, da Rede Institucional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais-APLs do Ceará. Esta rede emergiu de um processo de discussão que durou cerca de dois anos para amadurecer. Na formação da Rede, assinaram Protocolo de Compromisso com o governo as seguintes Entidades: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR; Secretaria do Empreendedorismo-SETE; Secretaria do Desenvolvimento Econômico-SDE; Secretaria da Ciência e da Tecnologia-Secitece; Secretaria da Agricultura-Seagri; Secretaria do Turismo-Setur; Sebrae; Banco do Brasil-BB; Banco do Nordeste do Brasil-BNB; Banco Mundial/Rede Nós; Fecomércio/Senac; Fejece; Incubadora-UFC; Núcleo de Tecnologia do Estado-NUTEC; Instituto do Desenvolvimento do Trabalho-IDT; IEL/INDI/FIEC; OCEC/SESC; Senai; Senar/Facc.

A Rede Institucional de apoio tinha como principais Coordenadores a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR e o Sebrae. A partir da sua criação gerou-se um ambiente favorável para o nascimento de programas de apoio aos apls, seja de maneira isolada ou em parceria. A partir do ano 2007, com a instalação do novo governo estadual, sob a direção do governador Cid Gomes, a Rede Institucional de apoio deixou de existir na prática, devido à desmobilização causada pela troca de pessoas que ocupavam os cargos das instituições implicadas na Rede. Entretanto, em agosto de 2007, a Rede foi recriada com outro

nome, Instituto Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, por meio do Decreto n.28.810/2007. Deste Núcleo passaram a participar 22 Entidades, praticamente as mesmas que participavam da Rede anterior. Interessante notar que este Núcleo foi aproveitado pelo Grupo de Trabalho Permanente para APLs-GTP APL para estabelecer as interfaces entre o governo federal e entidades estaduais e municipais do Ceará. No entanto, não prosperou.

6.6. Planos Plurianuais – PPA do Ceará (2008-2011 e 2012-2015)

O Plano Plurianual – PPA é um instrumento normativo de planejamento previsto na Constituição Federal brasileira em seu artigo 165, e como tal se destina a construir e fornecer objetivos e diretrizes para ações públicas dos governos, sejam eles dos âmbitos federal, estadual e municipal, para um período de quatro anos. No Ceará, para o período em estudo o governo estadual elaborou dois planos plurianuais, 2008-2008 e 2011-2015, ambos no governo de Cid Gomes. Antes dessa iniciativa, como foi mostrado anteriormente, o governo imediatamente anterior, de Lúcio Alcântara, realizou tentativa aproximativa à do PPA na medida em que passou a discutir diretamente com as lideranças do interior do estado necessidades e potencialidades regionais, com a consequente regionalização na alocação dos recursos orçamentários. Dessa forma, a execução orçamentária passou a receber influência espacial, conjugada com a influência tradicional da abordagem setorial. Apesar da novidade, a regionalização do orçamento, antes do PPA, era apenas um indicativo.

O governo de Cid Gomes, eleito em 2006, lança seu PPA de 2008-2011 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2007) afirmando que, com esse instrumento e seu modo de construção, estava sendo inaugurado um “novo jeito de fazer” governo, tendo em vista o “modo participativo” de elaboração. Entenda-se por “novo jeito de fazer” a incorporação de sugestões das lideranças regionais e empresariais e o enfoque regional, estando aqui incluídas as demandas coletivas e as potencialidades das regiões do estado. Neste caso, o PPA se restringia ao modelo de regionalização administrativa (tradicional) adotado pela Secretaria do Planejamento, no qual o território estadual era dividido em nove macrorregiões, a saber, Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, o Litoral Oeste Sobral/Ibiapaba, Sertão dos Inhamus, Sertão Central, Baturité, Litoral, Leste/Jaguaribe e Cariri/Centro Sul. Na verdade, esse “novo jeito de fazer” governo, com a participação das lideranças regionais, já tinha sido inaugurado no governo anterior, com base em outro tipo de regionalização; isto é, mais pertinente do ponto de vista do desenvolvimento regional, pois levava em conta critérios geográficos, demográficos, sociais e econômicos, além de opiniões e desejos manifestados pelos cidadãos dos territórios.

No corpo do PPA de 2008-2011 continham Diretrizes, Objetivos e Metas que levavam em conta prioridades setoriais e regionalização os quais se transformavam em programas e ações, que norteavam a Lei de Diretrizes Orçamentária-LDO e a Lei de Orçamento. Mas isto não significa dizer que as ações finais e suas despesas correspondentes estivessem em sintonia exata com as orientações do PPA. Tal instrumento seguiria os seguintes passos: Mobilização dos atores, elaboração, execução, monitoramento e avaliação das ações.

A rigor, a construção ou elaboração do PPA de 2008-2011 passou pelo seguinte processo: (i) resgate dos compromissos de campanha política/eleitoral com base nas grandes estratégias; (ii) seminário para discutir a política econômica, em parceria com o Banco Mundial, com foco no crescimento no Ceará, levando em conta fatores restritivos e propulsores da economia estadual; (iii) oficina de trabalho para discutir com secretários e sub-secretários o Modelo de Gestão por Resultados-GPR, tido como elemento diferencial no PPA do estado do Ceará. Tal modelo teve origem no governo anterior, de Lúcio Alcântara, como resultado das contrapartidas exigidas pelo Banco Mundial em função dos seus empréstimos, amarradas nos programas SWAPs I e II (Sector Wide Approach ou Abordagem Setorial Abrangente), por meio dos quais foram definidos e monitorados resultados quantitativos por setor. Neste estágio, eram elaborados, portanto, os resultados e indicadores setoriais e montadas as matrizes de GPR de todas as secretarias, constando programas, ações e metas; (iv) processo de elaboração, no qual constavam sensibilização dos atores regionais, diálogo com a sociedade, eleição de propostas prioritárias e apresentação da versão preliminar, seguindo a orientação do sistema de gestão participativa com enfoque regional. O documento do PPA registra a realização de treze reuniões de sensibilização com eleição dos delegados regionais e treze eventos macrorregionais, com a participação dos delegados escolhidos, sob a égide “O Ceará que queremos respeitando a diversidade regional”; (v) análise de viabilidade financeira entre as secretarias do governo e priorização das propostas seguida pela eleição dos delegados que participariam do Fórum Estadual; (vi) após realização de oito oficinas regionais nas macrorregiões foi realizado o Fórum Estadual do PPA participativo e Regionalizado, contando com 294 delegados e políticos.

Quando abordam-se as orientações estratégicas juntamente com os aspectos valorizados pelo PPA compreende-se que os resultados alcançados pela economia do Ceará nos últimos anos não foi por acaso senão obtidos por essas grandes orientações. Quanto às orientações estratégicas elas foram de três ordens, a saber, (i) economia para uma vida melhor; (ii) sociedade justa e solidariedade e (iii) gestão, ética eficiente e participativa. Interessante destacar que, associados a esses eixos foram eleitos alguns segmentos como prioritários, tais como indústria de transformação e turismo sustentável para o primeiro, a educação básica com qualidade para o segundo eixo e ética e transparência para o terceiro. No item educação básica as ações prioritárias contemplavam parcerias do governo estadual com municípios e o programa Educação na Idade Certa. Quanto aos valores, estes se dividiram em aderência à realidade cearense, estabilidade macro estadual, crescimento sustentável, inclusão econômica e social e equilíbrio fiscal, sempre levando em conta os cenários financeiro-fiscal consistentes. Uma vez fixados orientações estratégicas e valores, o PPA de 2008-2011 estabeleceu como desafios (i) garantir maior equidade social e regional e redução das desigualdades, por meio de “políticas emancipadoras e geradoras de oportunidades”, (ii) construir uma cultura de paz e qualidade de vida e (iii) promover o crescimento econômico com desenvolvimento regional e gerar mais emprego e renda.

O PPA 2008-2011 designou um total de R\$ 46, 192 bilhões para o financiamento das despesas, correntes e de capital, sendo 78,5% provenientes do Tesouro estadual (receita própria), 5,9% de operações de crédito, 11,5% de transferências intergovernamentais e o restante dos recursos fornecido por receitas de autarquias, fundos e fundações. Desse total 55,6% ficaram reservados para o eixo sociedade justa e solidariedade, 36,6% para economia para uma vida melhor e 7,8% para o eixo gestão, ética eficiente e participativa. Dentre esses

eixos a “distribuição dos recursos por área de atuação”, considerando apenas as áreas mais prioritárias, foi assim definido: Educação Básica (22,0% dos recursos do seu eixo); Saúde (18,7%); Logística de Transporte e Comunicação e energia (13,3%); Segurança Pública, Justiça e Cidadania (13,3) e Desenvolvimento Urbano e Regional (Habitação, Saneamento, Gestão Territorial (10,2% do seu eixo). Já em relação à distribuição espacial dos recursos a Região Metropolitana de Fortaleza-RMF ficou com o maior pedaço, com 64,4% do total.

O PPA de 2012-2015 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2011), manteve o modelo e o processo de elaboração utilizados no primeiro plano plurianual, ou seja, levando em conta compromissos da campanha político eleitoral e realizando ampla discussão com lideranças políticas e empresariais das macrorregiões consideradas pela Secretaria de Planejamento e Gestão-Seplag, e culminando na grande discussão de sintetização feita no âmbito do Fórum Estadual. Por esses meios o governo estadual juntamente com atores da sociedade civil prorrogaram diretrizes e objetivos contidos no PPA anterior, assim como reeditaram os três principais eixos dos programas e ações anteriores: (i) Economia para uma vida melhor, (ii) Sociedade justa e solidária e (iii) Gestão, ética eficiente e participativa. Nesta edição o PPA segue a lógica de dar prosseguimento aos programas e projetos que ofereceram bons resultados no primeiro PPA 2008-2011, e enfatiza prioridades aos programas, projetos e investimentos estruturantes assim como a inclusão social, por meio do combate à pobreza e à miséria, criação de oportunidades de emprego e renda e oferta de serviços sociais básicos e essenciais.

Cabe ressaltar, no entanto, que no PPA 2012-2015 há uma sintonia explícita em relação ao “projeto nacional de desenvolvimento econômico com justiça social”, não apenas por uma questão de alinhamento político ideológico com a coalizão política do governo federal mas também por causa da existência dos inúmeros programas sociais e da disponibilidade de recursos em nível federal. Deve-se observar também que no PPA 2012-2015 há uma inovação em seu *modos operandi* pois a metodologia passou a considerar estrutura mais transparente assim como mais acessível ao entendimento da sociedade, no sentido do acompanhamento dos indicadores correspondentes aos resultados dos programas e ações. Nesse sentido, esta versão do PPA introduz o conceito de Programas Temáticos, entendidos como instrumentos de organização da ação governamental visando a concretização das ações, estas a cargo do Orçamento. Os Programas Temáticos passaram a representar a própria agenda do governo organizada em políticas públicas. Como tais esses programas passaram a apresentar desafios, territorialidade e possibilidades para serem monitorados e avaliados por meio dos resultados e indicadores. Pode-se dizer que essa forma de organização e racionalidade resultaram dos aconselhamentos repassados pelos técnicos do Banco Mundial em função das contrapartidas do governo estadual correspondentes aos empréstimos contraídos junto à referida instituição financeira.

Oportuno lembrar que, nos últimos dez anos, o governo do Ceará realizou três empréstimos dentro da modalidade do SWAP com o Banco Mundial, o primeiro para o período 2005-2007 no valor de US\$ 150 milhões (SWAP I), o segundo para o período 2009-2012 no montante de US\$ 240 milhões (SWAP II) e o terceiro no valor de US\$ 350 milhões para o período 2013-2018, este denominado de Programa para Resultados-PforR (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015; ver também www.ipece.ce.gov.br); mas com a mesma filosofia do SWAP no tocante ao monitoramento e avaliação dos resultados. Diferentemente

dos anteriores, este último empréstimo estabeleceu como estratégia o fortalecimento da capacidade futura de crescimento do estado, com vistas voltadas para a melhoria do capital humano assim como para a inovação e a produtividade. Dessa maneira, é difícil dissociar a montagem e implementação dos PPAs, assim como a execução orçamentária estadual, no Ceará, das relações financeiras e técnicas com o Banco Mundial.

No aspecto financeiro, o governo estadual comprometeu com o PPA 2012-2015, em termos orçamentários, R\$ 84,6 bilhões sendo 81,6% provenientes do Tesouro Estadual, 7,0% de operações de crédito, 5,0% de convênios, 2,9% de arrecadações indiretas e 3,5% de outras fontes. No tocante à repartição entre os grandes programas, 58% ficariam com os programas temáticos, 39% com os programas de gestão e manutenção e 3% com os programas de serviços ao Estado (atividades finalistas do judiciário, poder do ministério público estadual, comunicação institucional). Percebe-se que, ao mesmo tempo em que cresce a preocupação do governo com monitoria e avaliação dos resultados dos programas cresce também a parcela absorvida pelas atividades relacionadas à gestão e manutenção.

Muito provavelmente, por causa da mudança da metodologia do *modos operandi* do Plano, que passou a focar em Programas Temáticos, o PPA de 2012-2015 revelou com mais clareza a estratégia voltada para o aperfeiçoamento do modelo de desenvolvimento estadual com ênfase no avanço da indústria, modernização dos serviços, principalmente na grande área do turismo, modernização da agricultura combinados com inclusão social e dilatação da oferta de oportunidades. Nesse sentido, o PPA 2012-2015 faz opções claras pela aceleração do estoque de capital físico e do estoque do capital humano. Assim, compreende-se a ênfase na (i) consolidação dos grandes empreendimentos, como a Zona de Processamento para Exportação-ZPE, a Refinaria, Estruturas Hospitalares, Agronegócios, etc, bem como com (ii) o Plano Estadual de Logística, Transporte e Energia, ou seja, malha rodoviária, sistema metroviário, ampliação do Porto do Pecém, etc.. No tocante ao capital humano o PPA coloca um acento forte no avanço das conquistas obtidas no desempenho do ensino básico assim como na adoção do tempo integral para o ensino médio, além da sua profissionalização. Não por acaso o governo do estado do Ceará ganha destaque, dentre os estados da federação, pelo nível elevado dos investimentos públicos estaduais no período 2000-2012 e 2012-2015.

Oportuno ressaltar que, em termos de estratégia de desenvolvimento, o governo de Cid Gomes não significou quebra de paradigma em relação ao governo Tasso Jereissati, que apresentou um viés claramente econômico no desempenho e distribuição do produto do crescimento econômico local, pois. A ruptura, ou ajustes rumo, coube ao governo Lúcio Alcântara, uma vez que seu Plano de Governo tinha como título “Crescimento com Inclusão Social”, abrangendo preocupações voltadas para a sustentabilidade ambiental, sem falar na abertura à participação para lideranças locais e regionais, aliás, já ensaiada no governo anterior por meio da realização de reuniões regionais. Por essa razão, neste governo, há um rearranjo estrutural na composição das secretarias estaduais a fim de proporcionar um suporte coerente às diretrizes colocadas pelo referido Plano de Governo. Nesse sentido, novas secretarias foram criadas ao lado daquelas consideradas do núcleo duro das políticas públicas, a exemplo da Secretaria Extraordinária da Inclusão Social, Secretaria da Ação Social, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, Secretaria de Esporte e Juventude, Secretaria de Justiça e Cidadania, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo e Secretaria da Controladoria. Todas essas secretarias

foram criadas no governo de Lúcio Alcântara com o objetivo de procurar influenciar na melhoria da repartição social do produto econômico.

Já no governo Cid Gomes, além da inovação relativa à introdução do PPA, como forma de planejamento estratégico, houve também reestruturação na composição das secretarias estaduais não só com vistas a atender a estratégia de desenvolvimento mas também para melhor dialogar com o governo federal e seus ministérios e órgãos de ação, que controlavam os programas e recursos federais. Nesse sentido, o governo estadual, primeiramente, transforma a Secretaria de Planejamento e Gestão-Seplag na secretaria nuclear, apoiada e assessorada pelo Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômicas-Ipece e, além disso, desfez algumas secretarias para criar outras “novas” visando aquele diálogo com o governo federal. Este foi o caso, por exemplo, da Secretaria das Cidades, para se conectar com o Ministério das Cidades, da Secretaria do Desenvolvimento Agrário para se relacionar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria da Pesca para se corresponder com o Ministério da Pesca. O aspecto interessante dentro dessa reformulação, que serviu para os dois mandatos do governo Cid Gomes, foi o fato de reduzir a Secretaria de Desenvolvimento Econômico em Conselho do Desenvolvimento Econômico, deixando entender que o papel de desenvolver o estado caberia, na verdade, a todas as secretarias conjuntamente. Por fim, cabe observar que o arranjo no qual passou a valorizar a criação de “secretarias estaduais filiais” de alguns ministérios do governo federal, ao mesmo tempo que passa uma imagem de perda de autonomia federativa, criou a possibilidade de realizar com mais eficiência a captura de programas, projetos e recursos financeiros oferecidos pelo governo federal.

6.7. Comércio Exterior³⁰

O Brasil registrou, entre 2002 e 2008, trajetória ascendente no volume de comércio externo apoiada, sobretudo, na expansão das exportações. Nesse período, as vendas do país ao exterior cresceram 22% anualmente, percentual esse muito acima da média mundial. De seu lado, as importações brasileiras aumentaram 25% ao ano, nesse período, fazendo com que o volume de comércio brasileiro chegasse a registrar níveis históricos no ano de 2008 (FONTENELE, MELO, 2009). Esse movimento crescente da corrente de comércio inverteu-se no ano seguinte como reflexo da crise internacional e a consequente retração da demanda mundial que fez decrescer em 23% o valor total das vendas externas do país em 2009. De seu lado, as compras brasileiras encolheram em 26% nesse ano. Esse efeito não tardou a se inverter e, em 2010, o país chegou a níveis históricos do volume de comércio externo. (BRASIL, 2013).

Apesar da expansão do comércio brasileiro ocorrida na segunda metade dos anos 2000, as transações externas do país ainda participavam de forma pouco significativa no conjunto do comércio mundial. A parcela das exportações brasileiras no total das vendas mundiais, em 2011, não chegava a 2%; o país ocupava a vigésima segunda posição no *ranking* dos exportadores mundiais e a vigésima primeira na ordenação dos importadores, apesar de ser a sexta economia do mundo no citado ano (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2015).

³⁰ Este tópico foi escrito em co-autoria com Maria Cristina Pereira de Melo, doutora em Economia e Professora Titular no Departamento de Teoria Econômica-DTE, FEAAC, da Universidade Federal do Ceará-UFC.

A fraca participação do país no comércio mundial pode revelar características da composição das exportações, isto é, embora as vendas externas registrassem montantes crescentes, na última década, a participação dos produtos básicos e de baixo valor agregado tomaram espaço cada vez maior na pauta exportadora do país, os quais avançaram no *quantum* vendido e no valor efetivado nas transações ano após ano. De fato, quanto ao valor agregado, a pauta exportadora caminhou na direção dos produtos básicos registrarem parcelas cada vez mais importantes em detrimento dos produtos industrializados. Neste segmento, foram os manufaturados que diminuíram o peso, notadamente, os bens de capital e os bens de consumo. Os preços dos produtos básicos exportados pelo país no mercado mundial cresceram fortemente entre 2006 e 2008, retraíram em 2009, como consequência da crise, e aceleraram novamente em 2010. Do lado das compras, a situação foi inversa e os produtos industrializados ganharam espaço e, neste caso, foram os manufaturados os responsáveis pelo movimento, em especial, os bens de capital e os bens de consumo (FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR, 2014).

A Região Nordeste, assim como o Brasil, era uma economia pouco aberta ao comércio exterior até a década de 1990. Segundo Galvão (2007), se o Nordeste fosse um país as “medidas do grau de abertura” o colocaria entre as mais fechadas do mundo. A partir de 2002, assim como para o país, a Região parece reverter a exposição de forma favorável. A performance das exportações nordestinas, no geral, seguiu, na década analisada, a movimentação da economia nacional, que revelou, de alguma forma, resultados de políticas, mesmo que modestas, de estímulo às exportações e dinamismo da economia mundial que refletiu no comportamento de seus principais parceiros. O saldo da balança comercial do Nordeste acompanhou, em certa medida, o movimento verificado para o país, ou seja valores negativos até 2002 invertendo em 2003 quando o resultado da balança regional passou a ser positivo. Essa mudança de trajetória do saldo era explicada, em parte, pelo aumento das exportações do conjunto dos produtos (básicos e industrializados) e pela diminuição, nos dois últimos anos, da participação das importações de produtos industrializados com maior valor agregado.

Os resultados quantitativos revelaram que a Região participou, de maneira decisiva, da dinâmica das vendas nacionais que, em 2005, registraram resultado jamais alcançado. Com efeito, a Região participou com 10% para o aumento das exportações brasileiras entre 2002 e 2005. No entanto, em 2006 e 2007, o crescimento das exportações foi menos proporcional que o das importações e o saldo da balança retraiu-se ainda mais, comparativamente aos anos imediatamente anteriores (BRASIL, 2014).

Os números mostram saldos positivos para sete dos nove Estados nordestinos e apenas Pernambuco e Sergipe ainda registraram saldos negativos em 2003. Neste ano, dentre aqueles com superávit comercial, o estado da Bahia destacou-se pela geração de 60% de contribuição positiva para o saldo regional, enquanto Pernambuco foi responsável por 87% da geração negativa do resultado. Em 2008, apenas quatro Estados apresentaram saldo positivo na balança comercial, quais foram: Alagoas, Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte, os demais voltaram a registrar déficits (BRASIL, 2015),.

O crescimento do valor das exportações nordestinas, em 2008, foi influenciado pelo aumento dos preços das *commodities* até a primeira metade do ano, tal qual ocorreu nos dois anos anteriores (PUGA, 2008). O aumento do preço do petróleo puxou fortemente o crescimento das exportações de combustíveis realizadas pela Bahia. Os preços das *commodities*, como a soja, sofreram elevação até a metade desse ano, com a especulação dos preços nos mercados futuros. O destino das vendas de maior destaque foi a Ásia nesse ano, notadamente a China (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2014).

O Estado do Ceará, assim como a Região Nordeste, era uma economia pouco aberta ao comércio exterior até a década de 1990. No ambiente globalizado, a reação estadual à abertura comercial da economia brasileira começou a se fazer sentir, de maneira significativa, a parir de 1999, evidenciada pelo movimento ascendente das exportações. O incremento das vendas externas estaduais a partir daí foi resultado, em grande medida, de políticas públicas estaduais que, associadas às características da demanda mundial e do comportamento de seus principais parceiros, chegaram a mudar o perfil da pauta.

Na década seguinte, os preços internacionais ajudaram, sobremaneira, o crescimento das vendas externas cearenses. O índice de preço geral das exportações estaduais sustentou trajetória de crescimento a partir de 2003, depois de ter experimentado trajetória descendente na década precedente. De seu lado, o *quantum* exportado já vinha registrando movimento ascendente desde 1999 e sustentou a tendência até 2007. Os setores industriais cearenses que começaram a despontar, na segunda metade da década de 1990, como importantes exportadores tiveram papel fundamental nesse resultado. De fato, os setores de couros e de calçados seguiram em rota crescente do *quantum* exportado desde a implantação das primeiras unidades atraídas para o estado pelos incentivos do governo local. Estes setores também aproveitaram o bom momento dos preços internacionais de seus produtos. O *quantum* exportado pelo Estado, a partir de 2008, declinou ano a ano até 2012, como resposta da retração da demanda mundial que se seguiu à crise internacional; o resultado do comércio externo estadual foi compensado, em certa medida, pela alta dos preços das mercadorias expedidas registrada no período.

6.7.1. Desempenho externo cearense no século XXI em perspectiva global

A Região Nordeste reafirmou-se, como tradicionalmente, no período observado, bem menos aberta ao comércio exterior que o país como um todo. A participação do comércio mundial nordestino no PIB regional situava-se em torno de 60% do mesmo indicador para o Brasil em 2000 e, num processo de relativa convergência, chegou, em 2012, a 70% do grau de abertura brasileiro. Para o Ceará, esse indicador retraiu-se em 2012 comparado a 2000. No que se refere ao coeficiente de importação (*m*), o indicador para o Ceará praticamente não se alterou entre 2000 e 2012, mostrando que a participação das importações na oferta global do Estado permaneceu a mesma. Para o país, o indicador teve ascensão nesse mesmo período. (Tabela 50).

Tabela 50

Brasil, Nordeste, Ceará: coeficiente de importação e grau de abertura

	2000		2006		2010		2012	
	m	GA	m	GA	m	GA	m	GA
Ceará	0,0594	0,1067	0,0539	0,1069	0,0484	0,0807	0,0563	0,0861
Nordeste	0,0574	0,1120	0,0643	0,1584	0,0579	0,1173	0,0719	0,1474
Brasil	0,0848	0,1843	0,0786	0,2135	0,0782	0,1791	0,0917	0,2092

Fonte: BRASIL, 2014a. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2014. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA – IPECE, 2014. Elaboração própria.

A taxa simples de cobertura das importações nordestinas, ao longo do período (2000-2013), registrou decréscimo de 21%, explicitando aumento das importações além do observado para as exportações, fruto do impulso das compras externas observado a partir de 2006, exceção para o ano atípico de 2009. Vale ainda ressaltar que a taxa de cobertura regional das importações relativa ao Brasil decresceu 22%, saindo do valor de 0,85 em 2000 para 0,66 em 2013. O Estado do Ceará mostrou comportamento oscilante desse indicador, sendo que, no final do período, apresentou redução de 38% entre o início e fim do intervalo de tempo, revelando que houve retração significativa na capacidade das vendas externas cobrirem as compras. (Tabela 51).

A taxa de cobertura das importações relativa ao Nordeste revelou que o estado do Ceará refletiu a tendência regional. Depois de haver incrementado o indicador em 2003 recuou nos anos posteriores para patamar inferior ao ano de 2000, sustentou resultado sempre menor que a unidade em todos os anos observados, o que significa que as exportações cearenses sempre representaram proporcionalmente menos do que a representação para a Região como um todo em termos de capacidade de cobrir suas importações.

Como consequência do comportamento dos indicadores acima, a participação do comércio mundial nordestino no comércio mundial brasileiro (MS) teve incremento de dois pontos percentuais durante o período analisado, depois de permanecer estável até 2009. O Ceará, em particular, reduziu a participação relativa de seu comércio externo no comércio externo regional. Em 2003, a redução foi de 9% em relação a 2000 e, em seguida, o recuo foi de 23% em 2013, em comparação com o resultado de 2003. Essa trajetória declinante exprimiu o que as participações das vendas e das compras externas estaduais nas transações comerciais regionais estavam sinalizando ao longo desses anos, ou seja, perda de importância relativa do comércio externo cearense nas transações regionais. (Tabela 51).

Tabela 51

Nordeste, Ceará: indicadores de comércio exterior

	2000	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ceará								
Taxa simples de cobertura das importações	0,69	1,41	0,82	0,88	0,59	0,59	0,44	0,43
Taxa de cobertura das importações (ccne)	0,82	0,99	0,83	0,81	0,65	0,75	0,61	0,65
<i>Market-share (cene)</i>	0,14	0,13	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,10
Xcc/Xne	0,12	0,12	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,08
Mcc/Mne	0,15	0,13	0,10	0,11	0,12	0,10	0,11	0,12
Nordeste								
Taxa simples de cobertura das importações	0,84	1,42	0,98	1,08	0,91	0,78	0,72	0,66
Taxa de cobertura das importações (nebr)	0,85	0,94	0,86	0,90	0,82	0,69	0,66	0,66
<i>Market-share(nebr)</i>	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10	0,10
Xne/Xbr	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08
Mne/Mbr	0,09	0,09	0,09	0,08	0,10	0,11	0,12	0,12

Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração, própria.

O estado do Ceará perpassa, toda década de 1990, com saldo negativo no comércio exterior. O crescimento das vendas mais que proporcional às compras entre 2000 e 2005 fez inverter a trajetória anterior de resultados negativos, no entanto nos dois anos subsequentes, o ritmo de incremento das compras sustentou a volta do déficit no saldo da balança comercial estadual, o qual se aprofundou ano a ano até 2013. (Figura 52).

O bom desempenho do setor exportador do Ceará, a partir dos anos 1990, esteve, sem dúvida, relacionado à política de incentivos do governo do Estado por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) com seus diversos Programas, tais como: Programa de Incentivo ao Funcionamento de Empresas (PROVIN) e Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais do Ceará (PROAPI). Associa-se, ainda, esse comportamento externo, em certa medida, ao ajuste fiscal das contas públicas, ao crescimento dos investimentos públicos e privados e ao razoável crescimento econômico nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços processados no estado na última década (MELO, 2011).

Os fluxos de comércio exterior do Estado do Ceará expressaram, ao longo do século XXI, aceleração tanto das exportações quanto das importações. As primeiras registraram aumento de 146% em 2013 comparativamente a 2000, atingindo o montante de US\$ 1,4 bilhão. Já as importações somaram US\$ 3,3 bilhões – mais do que o triplo do valor observado em 2000. A taxa média anual de crescimento das vendas esaduais no período 2000-2103 ficou em 11% enquanto das compras esteve em 17%. Como consequência desse descompasso, déficits sistemáticos foram registrados na balança comercial, com importância crescente a partir de 2010. (Gráfico 27).

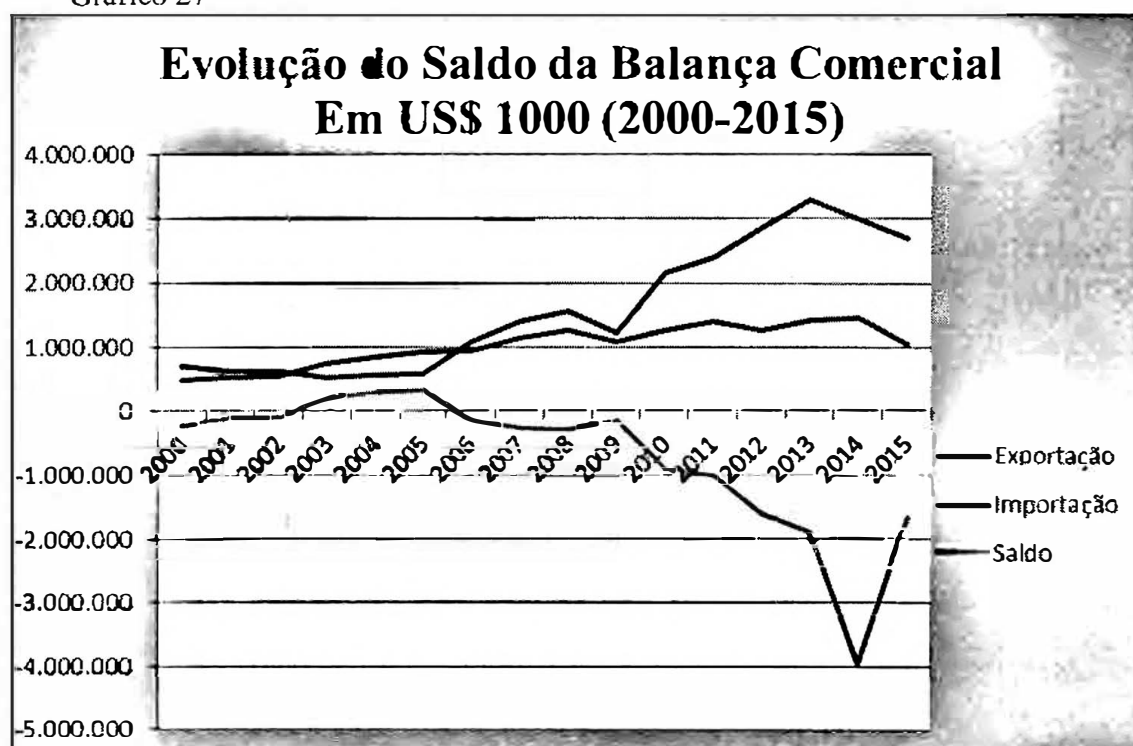
Tabela 52

Estado do Ceará- Evolução do Saldo da Balança Comercial (2000-2015)(US\$ 1000)

	EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO		SALDO
	VALOR (A)	VAR%	VALOR (B)	VAR%	(A) – (B)
2000	495.098	33,38	717.933	25,19	-222.835
2001	527.051	6,45	623.492	-13,15	-96.440
2002	543.902	3,2	635.910	1,99	-92.007
2003	760.927	39,9	540.760	-14,96	220.167
2004	859.369	12,94	573.590	6,07	285.779
2005	930.451	8,27	588.656	2,63	341.795
2006	957.045	2,86	1.096.715	86,23	-139.670
2007	1.148.357	19,39	1.405.686	28	-257.329
2008	1.276.970	11,2	1.558.557	10,7	-281.586
2009	1.080.166	-15,28	1.230.384	-21,05	-150.218
2010	1.269.499	17,53	2.167.576	76,16	-898.077
2011	1.403.296	10,54	2.403.329	10,79	-1.000.033
2012	1.266.967	-9,71	2.863.713	19,29	-1.596.746
2013	1.420.464	12,12	3.301.744	15,27	-1.881.280
2014	1.471.112	-7	3.001.952	-4,46	-1.530.840
2015	1.045.785	-28,91	2.689.593	-10,41	-1.643.807

Fonte: SECEX / MDIC, 2016. Elaboração própria

Gráfico 27



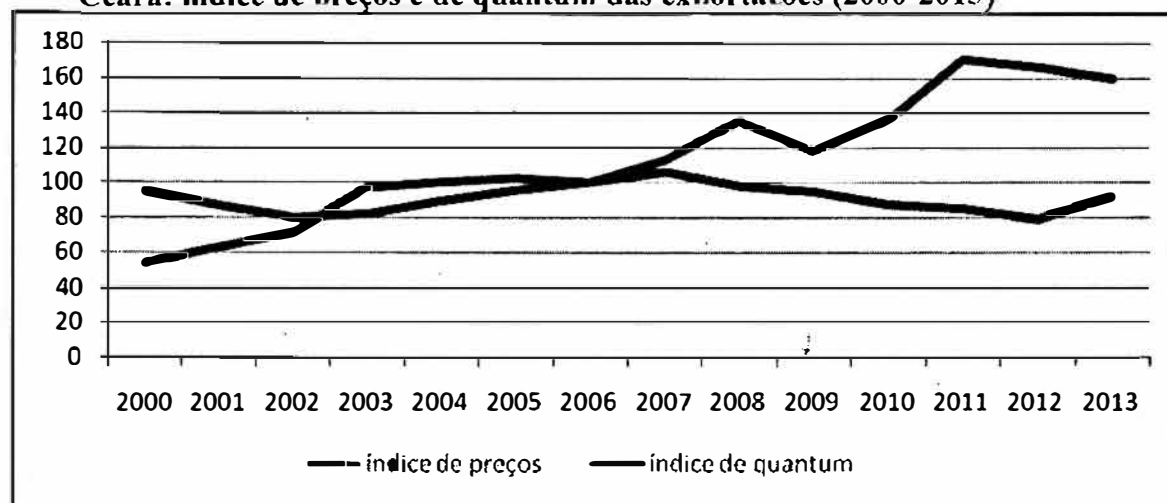
Fonte: SECEX / MDIC, 2016. Elaboração própria

Nos anos analisados, tanto o índice de preço como o índice de *quantum* das exportações cearenses oscilaram de maneira visível. Entre 2000 e 2003, as trajetórias dos dois

índices inverteram-se, o primeiro caiu e o segundo subiu. O valor total das vendas, nesse período, cresceu puxado pelo aumento da quantidade exportada. A partir de 2003 até 2006, os preços das mercadorias cearenses recuperaram-se devido ao aumento da demanda mundial e as quantidades mantiveram-se no mesmo patamar, o que se refletiu em incremento no valor total das vendas externas no mercado mundial. Nos anos seguintes, ocorreu nova inflexão nas trajetórias dos dois índices e a valorização das mercadorias vendidas pelo estado potencializou o bom desempenho das exportações estaduais, apesar da redução do *quantum*, o qual só volta a subir no último ano da série observada. De fato, o índice de preços das vendas externas cearenses, no período (2008-2013), cresceu, em média, 47% ao ano, impactado pela forte apreciação da moeda nacional, enquanto o de *quantum* decresceu, em média, 10% ao ano no mesmo intervalo de tempo, como reflexo da retração da demanda derivada da crise internacional iniciada em 2008. (Gráfico 28).

Gráfico 28

Ceará: índice de preços e de quantum das exportações (2000-2013)



Fonte: FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR – FUNCEX, 2014.

Elaboração própria.

Nota: 2006=100

Os bens produzidos sob condições de baixa intensidade tecnológica (OCDE, 2014) têm dominado as vendas externas cearenses. Essa categoria correspondeu a 71% do valor total exportado em 2013, apesar de, no período 2000-2013, ter havido redução de cerca de vinte e dois pontos percentuais no peso relativo desses setores. Deve-se ressaltar o crescimento registrado das exportações dos setores classificados como de média baixa intensidade a partir de 2003, os quais assinalaram, em 2013, 21% de peso na pauta de vendas, com forte oscilação ao longo do período. A participação do valor exportado por esse conjunto de produtos, em 2013, esteve dezoito pontos percentuais acima do registrado em 2000. Outro fato a ser destacado foi o incremento de participação dos grupos de produtos de média alta intensidade tecnológica, ainda que de forma muito mais suave que o do grupo anterior, este saiu da parcela das vendas externas estaduais de 1,8%, em 2000, para 6% em 2013. (Gráfico 29).

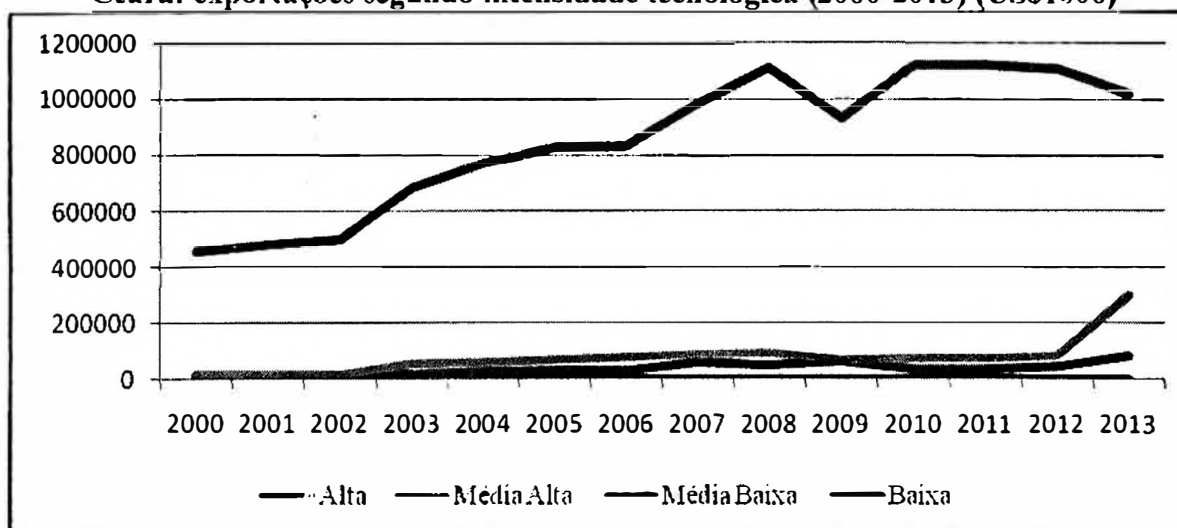
Para o segmento composto de produtos de baixa intensidade tecnológica, ressaltam-se, pela importância nas vendas externas do estado, os que participaram com mais de 10% na

pauta exportadora em 2013, a saber: a) calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes (23%); b) frutas, cascas de cítricos e de melões (16%); e c) peles, exceto a peleteria (peles com pelo), e couros (14%).

No segmento de média alta intensidade, os setores representativos nas vendas foram, no último ano, os seguintes: a) máquinas, aparelhos e materiais elétricos, suas partes (3%); e b) embarcações e estruturas flutuantes (1%). Um setor relevante na pauta exportadora de 2013 e classificado como de média baixa intensidade tecnológica deve ser mencionado: combustível mineral (17%), cujo produto “*fuel oil*” posicionou-se em primeiro lugar na pauta estadual.

Gráfico 29

Ceará: exportações segundo intensidade tecnológica (2000-2013) (US\$1000)

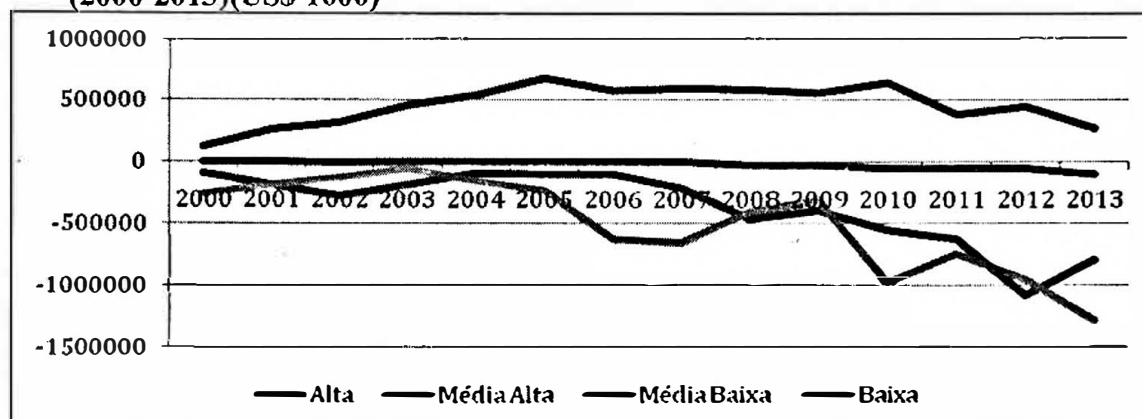


Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração própria.

O saldo da balança comercial segundo intensidade tecnológica manteve-se positivo apenas para os produtos classificados como de baixa intensidade; para o restante, o resultado negativo dominou todo o período observado. No último ano, as compras mais significativas dos setores classificados como de média alta intensidade foram efetuadas pelos setores de reatores nucleares, caldeiras, máquinas mecânicas e de máquinas e aparelhos elétricos e dos classificados de média baixa pelos setores de combustíveis e ferro fundido, ferro e aço. O crescimento das importações desse conjunto de setores contribuiu, sobremaneira, para o aprofundamento do déficit comercial externo do Estado nos últimos anos. (Gráfico 30).

Gráfico 30

**Ceará : saldo da balança comercial segundo intensidade tecnológica
(2000-2013)(US\$ 1000)**

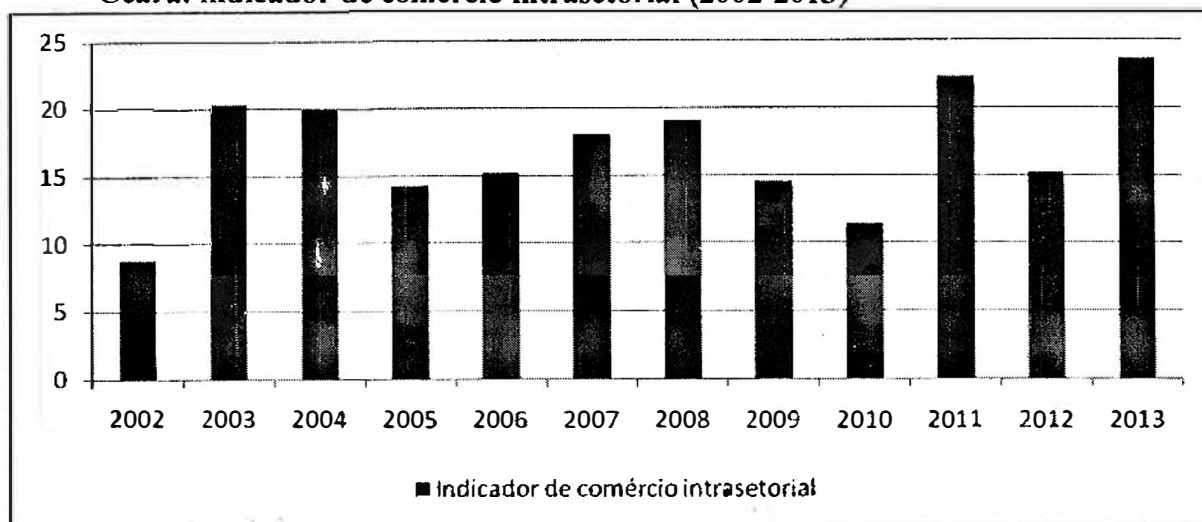


Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração própria.

No que diz respeito ao indicador de comércio intrasetorial (IS), constatou-se que ocorreu oscilação no período, com elevação no seu valor de 2002 para 2013. Neste caso, o resultado demonstrou que as trocas comerciais entre o Ceará e o mundo estavam mais próximas das relações intersetoriais no início do período do que no final e, portanto, refletiam, com maior intensidade, vantagens comparativas associadas à dotação de fatores. Mesmo que, no último ano, as trocas intraindústria passassem a ocorrer em maior grau, ainda refletia muito fraca intensidade. Vale lembrar que esse indicador expressa o total das trocas ocorridas dentro do mesmo setor. (Gráfico 31).

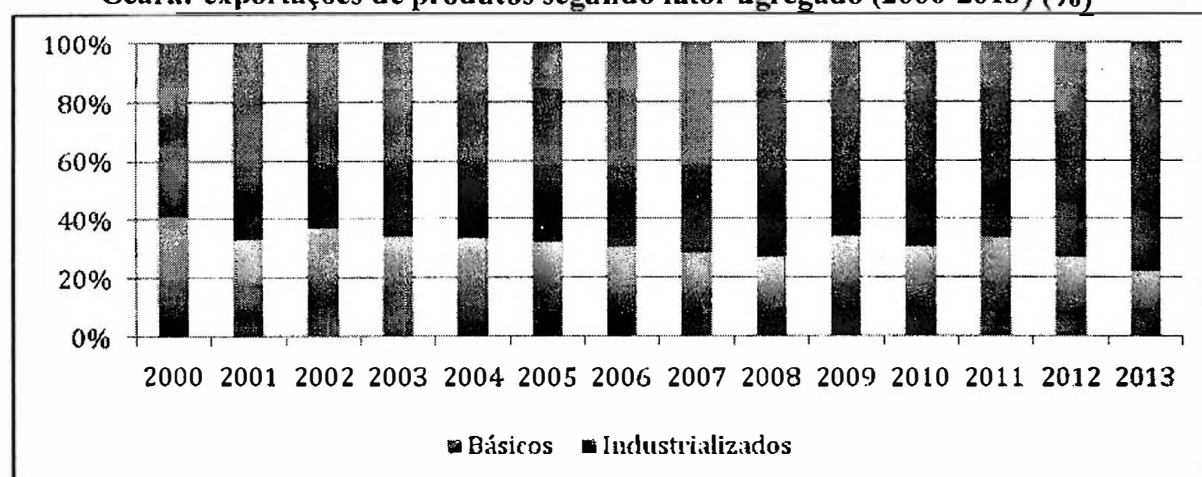
Com relação ao fator agregado, percebeu-se, claramente, perda de participação dos produtos básicos na composição das exportações cearenses. Na década de 1990, os produtos básicos chegaram a participar com cerca de 60% do valor total da pauta exportadora estadual (FONTENELE; MELO, 2005). Em 2013, essa categoria correspondeu a 22% das vendas externas estaduais. O incremento no valor das exportações de produtos básicos foi da ordem de 53% entre 2000 e 2013, enquanto os produtos industrializados saltaram 280% no mesmo intervalo de tempo. Esse desempenho nas vendas de produtos industrializados, por sua vez, bem superior àquelas dos produtos básicos, fez com o primeiro grupo de produtos respondesse por 78% do total exportado em 2013, contra 56% em 2000. Sem dúvida alguma, houve recomposição da pauta exportadora estadual em direção a produtos com maior nível de agregação de valor neste século. As vendas externas de produtos industrializados, notadamente os manufaturados, continuaram sendo impulsionadas pela política de incentivo fiscal mantida pelo governo estadual. A participação das importações dos produtos básicos também reduziu ao longo do período, chegando, em 2013, a representar cerca de 1/3 da parcela registrada em 2000. (Gráfico 32).

Gráfico 31

Ceará: indicador de comércio intrasetorial (2002-2013)

Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração própria.

Gráfico 32

Ceará: exportações de produtos segundo fator agregado (2000-2013) (%)

Fonte: BRASIL, 2014b. Elaboração própria.

Nos últimos seis anos da série analisada, ocorreram mudanças significativas nas posições dos parceiros importadores dos produtos estaduais. Os Estados Unidos continuou sendo o principal comprador do Ceará, mas, apresentou perda de seis pontos percentuais de 2008 para 2013. A Holanda saiu da quarta posição para a segunda, a Argentina da terceira para a quarta, e a China de nono para sexto. O Reino Unido perdeu seis pontos e foi para o nono lugar. Estes países já tinham expressivas participações na pauta, no entanto vale ressaltar que dois outros destinos inexpressivos, até 2008, tornaram-se significativos em 2013: Antilhas Holandesas e Singapura. Esse comportamento esteve associado às compras por ambos, no último ano, fundamentalmente, de *“fuel oil”*. De seu lado, a Holanda incrementou suas compras de frutas, a China, Hungria e Hong Kong de peles e couros, a Colômbia de calçados, para citar as flutuações mais relevantes do último ano. (Tabela 53).

Tabela 53

Ceará : principais países de destino de 2013 (2008-2013) (participação)

<i>Ranking</i>	<i>Países</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1º	Estados Unidos	0,2448	0,2960	0,2961	0,2805	0,2361	0,1827
2º	Holanda	0,0684	0,0640	0,0520	0,0641	0,0834	0,0939
3º	Antilhas Holandesas	0,0003	0,0017	0,0001	0,0002	0,0001	0,0009
4º	Argentina	0,0929	0,0821	0,0976	0,1030	0,0919	0,0717
5º	Cingapura	0,0011	0,0009	0,0023	0,0019	0,0021	0,0582
6º	China	0,0189	0,0310	0,0309	0,0485	0,0532	0,0441
7º	Alemanha	0,0238	0,0313	0,0238	0,0282	0,0347	0,0431
8º	Itália	0,0788	0,0462	0,0538	0,0459	0,0358	0,0361
9º	Reino Unido	0,0905	0,0996	0,0950	0,0613	0,0451	0,0351
10º	Hungria	0,0012	0,0043	0,0019	0,0132	0,0359	0,0339
11º	Espanha	0,0252	0,0235	0,0257	0,0226	0,0232	0,0232
12º	Paraguai	0,0176	0,0159	0,0210	0,0182	0,0204	0,0220
13º	México	0,0287	0,0178	0,0193	0,0170	0,0239	0,0199
14º	Hong Kong	0,0044	0,0050	0,0100	0,0176	0,0290	0,0196
15º	Colômbia	0,0096	0,0096	0,0084	0,0120	0,0150	0,0152
	Demais países	0,2940	0,2710	0,2620	0,2660	0,2700	0,2200

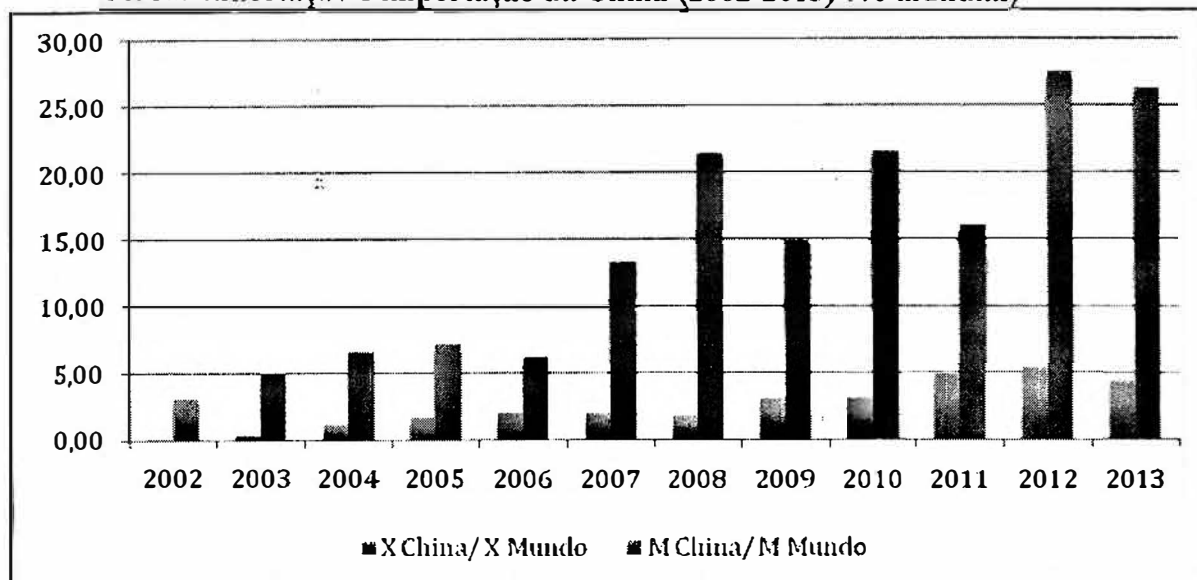
Fonte: BRASIL, 2014 a. Elaboração própria.

A partir de 2002, as vendas externas nordestinas para a China cresceram, em média, 68% ao ano e as compras registraram crescimento médio anual de 56%. A participação desse destino no comércio externo regional aumentou ano após ano com importância cada vez maior dessas transações para dinâmica das trocas externas da Região.

Com relação ao comércio bilateral Ceará-China, o ritmo de crescimento das exportações foi inferior ao das importações, no decorrer do período, como consequência, o saldo da balança comercial foi deficitário e crescente. A participação das exportações cearenses para esse país no total das vendas externas estaduais assinalou incremento significativo, passando de 0,2%, em 2002, para 4% em 2013, contudo, nada comparável ao crescimento das compras desse parceiro, as quais representaram 26% do total importado pelo estado no último ano, quando, em 2002, chegaram a 3%. Portanto, o aumento da corrente de comércio exterior do Ceará, neste século, deveu-se, em grande medida, ao impulso das compras oriundas da China. O comércio estadual com a China, nesses anos, evoluiu para uma pauta exportadora especializada e maior nível de diversificação das compras. (Gráfico 33)

Gráfico 33

Ceará: exportação e importação da China (2002-2013) (% mundial)



Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração própria.

6.7.2. Movimento setorial das vendas externas estaduais no século XXI

A distribuição setorial das pautas cearenses exportadora e importadora passou por mudanças significativas no período 2000-2013. A pauta exportadora continuou com certo grau de concentração setorial e ligeiramente mais concentrada que a importadora. No entanto, deve-se salientar que ocorreu movimento em direção à desconcentração nas duas pautas, com a entrada de novos setores na segunda metade do período, mesmo que nem todos ocupassem posição de destaque. De fato, de 2000 para 2013, entraram, na pauta exportadora estadual, produtos de dezesseis novos setores ao mesmo tempo em que ocorreu redistribuição setorial dos respectivos pesos relativos.

A concentração das exportações pode ser avaliada através da participação dos setores no conjunto da pauta estadual: oito deles corresponderam a 90% do valor total dessa pauta em 2000, enquanto, para o mesmo percentual, onze setores responderam em 2013. Neste último ano, apenas quatro setores responderam por 70% das vendas, foram eles: calçados, polainas e artefatos semelhantes; combustíveis minerais, óleos minerais; frutas, cascas de cítricos e de melões; e peles, exceto a peleteria (peles com pelo), e couros. Com exceção do setor de combustíveis, os outros três citados sustentaram posições importantes na pauta exportadora estadual desde 2000, tomando espaço de setores tradicionais como algodão e peixes. (Tabela 54).

Quanto às importações, apenas cinco setores somaram 65% das compras em 2013, foram eles: combustíveis minerais; ferro fundido, ferro e aço; reatores nucleares, caldeiras, máquinas, mecânicos; cereais; e máquinas, aparelhos e materiais elétricos. Os dois primeiros setores registraram crescimento significativo entre 2002 e 2013 com incremento de participação na pauta de dez pontos percentuais cada um; combustíveis passou da terceira posição para a primeira no final do período e ferro da quinta para a segunda. Vale registrar

que o setor de máquinas e aparelhos elétricos recuou em vinte e cinco pontos percentuais. Saindo da primeira colocação no início do período para a quinta no final. (Tabela 55).

A concentração das vendas também esteve presente no âmbito empresarial e foi corroborada pela participação das empresas exportadoras nas exportações totais cearenses. As cinco primeiras empresas no ranking totalizaram metade do valor vendido ao exterior pelo Estado em 2013, sendo que uma entrou nesse rol a partir de 2010 e outra pontou apenas no último. A Petrobrás, em 2013, pela primeira vez assumiu a liderança nas vendas externas.

É importante notar que do conjunto das dez maiores empresas exportadoras, nesse ano, sete eram empresas beneficiadas por incentivos do governo estadual, e cinco pertencentes aos setores de calçados e de couros e peles. Outras duas importantes empresas exportadoras são produtoras de frutos e uma terceira de turbinas cólicas. (Tabela 56).

Constata-se que a maioria dos setores exportadores do Ceará revelou incremento nas vendas neste século. Alguns cresceram suas expedições para o exterior de maneira significativa no período 2000-2013, obtiveram ganho de participação na pauta exportadora estadual e, ao mesmo tempo, estiveram entre os mais representativos no período, como exemplos: calçados, polainas e artefatos semelhantes; frutas, cascas de cítricos e de melões; peles, exceto a peleteria (peles com pelo), e couros. Outros, não relevantes para a pauta de 2000, inseriram-se entre os principais em 2013, tais como: combustíveis minerais; preparações de produtos hortícolas, de frutas; máquinas e aparelhos elétricos; preparações alimentícias diversas; e embarcações e estruturas flutuantes.

Tabela 54

Ceará: coeficiente de especialização relativa (CS) dos principais setores exportadores de 2013 (2002-2013) (participação)

Setores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Calçados, polainas e artefatos semelhantes,	0,2033	0,2197	0,2166	0,2199	0,2474	0,2620	0,2718	0,2761	0,3178	0,2608	0,2673	0,2289
Combustíveis minerais, óleos mine	0,0000	0,0324	0,0000	0,0000	0,0055	0,0016	0,0013	0,0028	0,0075	0,0595	0,0148	0,1744
Frutas, cascas de cítricos e de melões	0,1754	0,1725	0,1938	0,1940	0,1930	0,2240	0,2178	0,2709	0,2218	0,1986	0,2028	0,1597
Peles, exceto a peleteria e couros	0,1179	0,1149	0,1283	0,1254	0,1330	0,1258	0,1466	0,1101	0,1291	0,1312	0,1625	0,1367
Algodão	0,1542	0,1571	0,1365	0,1204	0,1149	0,1003	0,0736	0,0500	0,0527	0,0600	0,0551	0,0392
Gorduras, óleos e ceras	0,0273	0,0138	0,0178	0,0270	0,0260	0,0302	0,0316	0,0250	0,0352	0,0420	0,0533	0,0391
Peixes e crustáceos, moluscos	0,1770	0,1476	0,1238	0,1161	0,0952	0,0466	0,0377	0,0390	0,0500	0,0387	0,0257	0,0337
Preparações de produtos hortícolas, frutas	0,0095	0,0074	0,0122	0,0125	0,0137	0,0146	0,0224	0,0215	0,0264	0,0325	0,0424	0,0335
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,0011	0,0038	0,0040	0,0026	0,0016	0,0102	0,0108	0,0181	0,0113	0,0066	0,0135	0,0274
Preparações alimentícias diversas	0,0051	0,0014	0,0041	0,0003	0,0000	0,0063	0,0083	0,0134	0,0107	0,0160	0,0125	0,0143
Embarcações e estruturas flutuantes	0,0035	0,0000	0,0038	0,0030	0,0036	0,0033	0,0039	0,0261	0,0040	0,0043	0,0056	0,0117

Fonte: BRASIL,2014a. Elaboração própria

Tabela 55

Ceará: coeficiente de especialização relativa (CS) dos principais setores importadores de 2013 (2002-2013) (participação)

Setores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Combustíveis minerais, óleos minerais	0,1310	0,0861	0,2327	0,2620	0,4397	0,3401	0,0313	0,0864	0,1816	0,1440	0,1376	0,2329
Ferro fundido, ferro e aço	0,0444	0,0579	0,0757	0,1411	0,1389	0,1280	0,2070	0,1575	0,2317	0,1517	0,1325	0,1505
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas	0,0920	0,0526	0,0646	0,0732	0,0333	0,0640	0,1130	0,0903	0,1175	0,1089	0,1814	0,1064
Cereais	0,1695	0,1882	0,1617	0,1163	0,0920	0,1179	0,1517	0,1092	0,0909	0,1109	0,0811	0,1018
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,3022	0,2259	0,0422	0,0417	0,0265	0,0533	0,1042	0,1472	0,0626	0,0775	0,1099	0,0591
Produtos químicos orgânicos	0,0379	0,0657	0,0637	0,0613	0,0257	0,0286	0,0473	0,0442	0,0249	0,0250	0,0291	0,0452
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	0,0030	0,0009	0,0012	0,0077	0,0019	0,0087	0,0237	0,0197	0,0122	0,0170	0,0248	0,0358
Plásticos e suas obras	0,0227	0,0313	0,0417	0,0637	0,0372	0,0213	0,0249	0,0226	0,0265	0,0265	0,0226	0,0266
Aeronaves e outros aparelhos aéreos	0,0073	0,0000	0,0003	0,0056	0,0022	0,0002	0,0127	0,0088	0,0170	0,0129	0,0086	0,0252
Gorduras, óleos e ceras	0,0074	0,0184	0,0206	0,0055	0,0112	0,0142	0,0301	0,0196	0,0104	0,0273	0,0254	0,0218
Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas	0,0100	0,0103	0,0154	0,0222	0,0234	0,0374	0,0306	0,0658	0,0328	0,0242	0,0292	0,0196
Filamentos sintéticos ou artificiais	0,0316	0,0305	0,0251	0,0135	0,0059	0,0096	0,0101	0,0171	0,0142	0,0123	0,0096	0,0113
Veículos e material para vias férreas,	0,0000	0,0000	0,0004	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0079	0,0008	0,0202	0,0110
Instrumentos e aparelhos de óptica,	0,0103	0,0063	0,0107	0,0122	0,0104	0,0149	0,0143	0,0201	0,0129	0,0165	0,0144	0,0110
Produtos diversos das indústrias químicas	0,0070	0,0105	0,0138	0,0075	0,0054	0,0039	0,0189	0,0327	0,0089	0,0075	0,0143	0,0109
Algodão	0,0364	0,1222	0,1213	0,0459	0,0435	0,0459	0,0300	0,0145	0,0234	0,0706	0,0081	0,0100

Fonte: BRASIL,2014a. Elaboração própria

Tabela 56

Ceará: Principais empresas exportadoras do Ceará de 2013 (2008-2013) (%)

Empresas	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PETROLEO BRASILEIRO S/A PETROBRAS	1,7	1,8	2,7	7,4	3,0	17,7
GRENDENE S/A	11,0	12,0	14,2	11,3	14,4	13,6
AGRICOLA CAJAZEIRA LTDA	-	-	4,5	5,5	6,7	6,8
JBS S/A	-	-	-	-	-	6,7
PAQUETA CALCADOS S/A.	7,6	7,5	9,8	7,5	6,6	5,3
CASCADEL COUROS LTDA	11,7	8,8	1,1	10,5	12,9	4,2
VICUNHA TEXTIL S/A.	7,3	5,1	5,3	6,1	5,5	3,9
WOBEN WINDPOWER INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	1,0	1,8	1,0	0,6	1,3	2,7
BERMAS MARACANAU INDUSTRIA E COMERCIO DE COURO LTDA	4,2	3,0	2,9	2,5	3,0	2,7
CIA INDUSTRIAL DE OLEOS DO NORDESTE CIONE	2,2	2,8	3,0	2,4	2,9	2,5

Fonte: BRASIL, 2014b. Elaboração própria.

Nota: as empresas destacadas foram contempladas com incentivo do FDI

Os setores de algodão (diga-se derivados de algodão) e de peixes, tradicionais na pauta exportadora do estado, ocuparam posição de relevo no *ranking* das vendas em 2013, contudo apresentaram redução de suas importâncias desde os primeiros anos do período observado. O primeiro encolheu a participação nas vendas em seis anos consecutivos (2004-2009), cresceu 14% em 2011 e voltou a cair em 2012 (9%) e 2013 (30%); o segundo reduziu a parcela de suas vendas em 80% de 2002 para 2013.

Vários produtos pertencentes aos principais setores exportadores cearenses, em 2013, não eram exportados na década de 1990, sobretudo aqueles pertencentes aos setores de algodão, de couros, e de calçados. Grande parte desses produtos, não só passou a ser exportada ao longo deste século como também alcançou participação significativa na pauta. O principal produto exportado, em 2013, foi “*fuel oil*” com 17% do valor total expedido pelo Estado, o qual desbancou, nesse ano, a primeira posição de castanha de caju, fresca ou seca, sem casca que foi para o terceiro lugar nas vendas estaduais, com participação de 8%. Este último produto ocupava a primeira colocação desde os anos 1990, apesar de sua parcela relativa ter se reduzido ano a ano.

O segundo produto da pauta, no último ano da série, foi outros calçados cobrindo tornozelo parte superior borracha/plástico; e o quarto foi couros/peles, bovinos preparados dividido com a flor, estas mercadorias foram produzidas por empresas pertencentes a setores industriais incentivados pelas políticas estaduais de atração de empresas. Os dois produtos citados começaram a ser exportados pelo estado em 2002, contudo, em 2013, já respondiam por 8% das exportações estaduais cada um. Há, ainda, que considerar outro produto, transatlânticos, barcos de cruzeiro, “*ferry boats*”, com 1,2% de parcela do valor das vendas em 2013, o qual apareceu, pontualmente, em alguns anos da série, tendo em vista a natureza do produto e a defasagem de tempo entre a encomenda e a entrega. (Tabela 54).

Não ocorreram mudanças significativas nem na forma nem na intensidade da inserção internacional da economia cearense no período observado. Dada a pequena importância do seu comércio externo, aliada ao fraco dinamismo da economia estadual, qualquer política ou

ação de parceiros afeta fortemente a posição dos setores na ordenação dos principais. Os limites são sempre postos por fatores além do Estado (FONTENELE; MELO, 2010). O domínio americano como principal destino dos principais produtos de exportação do Estado (18% das vendas externas) deixa o Ceará, assim como a Região, muito mais que o Brasil, fortemente dependente do movimento da demanda mundial. Isso aliado à fragilidade de sua economia e às características de sua competitividade podem desencorajar, em grau bem maior, provável estímulo em épocas de aumento da demanda mundial caso este estímulo não se mostrar verdadeiramente sólido pelas expectativas. Ao se tratar dos países da América Latina, a Argentina mostrou-se como principal destino de importantes setores exportadores da pauta estadual em 2013; em seguida, com menor relevância, estavam o México e a Venezuela.

De um modo geral, a troca de posição dos setores exportadores na pauta estadual é visível. Dos seis setores posicionados nas primeiras colocações em 2002, três mantiveram suas importâncias na pauta de 2013, cinco outros não se posicionavam entre os mais importantes exportadores em 2002. O poder dos parceiros comparadores pode ser facilmente detectado ao se constatar que, dos onze setores mais importantes em 2013, apenas um país de destino foi responsável por mais de 50% das compras em cinco deles. Os setores de calçados, de frutas e de peles foram aqueles que apareceram na pauta de exportação regional tendo o Ceará como o principal vendedor naquele ano. (Tabela 57).

Tabela 57

Ceará: movimento dos principais setores exportadores de 2013

NCM	Setores	2002	Rank 2002	2013	Principal Destino	Participação	Principal Destino América Latina
64	Calçados, polainas e artefatos semelhantes	0,2033	1	0,2289	Estados Unidos	20,27%	Argentina
					Argentina	16,02%	
27	Combustíveis minerais, óleos minerais	0,0000	67	0,1744	Antilhas Holandesas	46,37%	-
08	Frutas, cascas de cítricos e de melões	0,1754	3	0,1597	Holanda	32,49%	México
					Estados Unidos	17,03%	
41	Peles, exceto a peleteria (peles com pelo), e couros	0,1179	5	0,1367	Hungria	23,85%	México
					Itália	18,05%	
52	Algodão	0,1542	4	0,0392	Argentina	48,95%	Argentina
5	Gorduras, óleos e ceras animais ou vegetais	0,0273	6	0,0391	Estados Unidos	30,30%	México
					Alemanha	15,01%	
3	Peixes e crustáceos, moluscos	0,1770	2	0,0337	Estados Unidos	69,83%	Guadalupe
0	Preparações de produtos hortícolas, de frutas	0,0095	11	0,0335	Estados Unidos	67,82%	Venezuela
5	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,0011	30	0,0274	Alemanha	97,03%	Peru
1	Preparações alimentícias diversas	0,0051	6	0,0143	Estados Unidos	50,44%	-
9	Embarcações e estruturas flutuantes	0,0035	20	0,0117	Estados Unidos	62,45%	-
	Total	0,8709		0,8868			

Fonte: BRASIL, 2014a. Elaboração própria.

Nota: Os setores sombreados foram também principais para a pauta exportadora da Região Nordeste em 2013.

6.7.3. Rebatimentos da crise econômica mundial no comércio externo estadual

Os resultados do comércio exterior brasileiro, no último trimestre de 2008, foram piores do que os obtidos ao longo desse mesmo ano (FUNCEX, 2008). A concentração do saldo comercial e das exportações em setores pouco ou não industrializados, com baixa agregação de valor e baixo conteúdo tecnológico traduziu-se em risco não só para o comércio externo como também para a estrutura industrial do país. A crise financeira intensificou a redução do saldo comercial, cujo processo teve início em 2007, lembrando também que este fato foi corroborado pela ausência de política que fomentasse a exportação de produtos industrializados. No contexto de incertezas e retração da demanda, havia necessidade de políticas que incluíssem taxas de câmbio competitivas, políticas industriais e de incentivo à inovação assim como geração de condições sistêmicas favoráveis às transações externas (IEDI, 2014).

Na Região Nordeste, os impactos da crise não foram diferentes e, no último trimestre de 2008, o comércio externo regional mostrou os primeiros sinais de reflexo. As vendas externas reduziram-se mês a mês quando comparadas com o mesmo período do ano anterior. Nesse ano, a maioria dos setores ainda se beneficiava da expansão da demanda mundial e da valorização do real que compensavam a queda dos preços. No trimestre seguinte, já em 2009, a retração das exportações foi ainda mais forte relativamente ao equivalente período de 2008. A trajetória oscilante, com viés declinante, manteve-se no segundo e terceiro trimestres de 2009 (MELO, 2010).

De fato, passados alguns meses do início da crise econômica mundial podiam ser detectadas algumas das reações sobre o ainda fraco comércio exterior nordestino e estadual. Notou-se que foi, a partir do início de 2009, que as vendas externas do Brasil, da Região Nordeste e do Estado do Ceará foram efetivamente impactadas pelo efeito da crise econômica internacional. No ano de 2009, a Região Nordeste e o país registraram variações negativas no valor de suas exportações em todos os meses dos três primeiros trimestres comparativamente ao mês correspondente do ano anterior.

Com efeito, o valor total vendido pelo estado, no primeiro semestre de 2009, esteve abaixo daquele registrado no mesmo período de 2008, o acumulado até agosto registrou queda no valor das vendas externas cearenses em 19,6%, comparativamente a igual período do ano anterior. Nesse sentido, a parcela das exportações do estado no total da Região subiu um ponto percentual e o estado passou para a terceira posição no *ranking*. Considerando a Região no seu conjunto, o Ceará não foi dos estados que mais sentiram reflexo da crise internacional no comércio externo no período imediatamente após o início da crise internacional. Com exceção do Piauí, que incrementou em 40% suas vendas, alavancadas pelas vendas de bagaço de soja para a China; o restante dos estados nordestinos viu encolher, em maior ou menor grau, suas vendas externas no primeiro semestre de 2009. Os estados menos atingidos, em ordem de retração das vendas, foram: Alagoas, Pernambuco e Ceará. (CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS - CIN, 2014). No entanto, para o conjunto dos doze meses de 2009, o Estado do Ceará apresentou variação negativa de 15% das vendas externas para o mundo e incremento de 40% do valor das suas expedições para a economia chinesa. A

expansão das vendas para este país foi decisiva para mitigar, em grande medida, os efeitos da retração da demanda global.

Assim como o Brasil e a Região Nordeste, o estado do Ceará, após o início da crise, tornou-se menos aberto ao comércio exterior comparativamente aos resultados evidenciados na primeira metade dos anos 2000. Os dados estaduais revelaram retração da importância da parcela estadual relativa à Região tanto das vendas quanto das compras externas, enquanto a Região, no conjunto, expandiu sua participação no comércio externo brasileiro.

As vendas externas cearenses cresceram 4,4% ao ano, entre 2008 e 2013, enquanto as compras registraram 18,5% de incremento nesse mesmo intervalo de tempo. Como consequência, a corrente de comércio estadual, em 2013, estava 66% maior que aquela de 2003. Dessa forma, o estado encolheu, de maneira significativa, a capacidade de suas vendas externas cobrirem as compras advindas do exterior.

O desempenho global do comércio externo estadual, nesse período, foi também acompanhado de movimentos diferenciados em várias dimensões. Em nível setorial, as vendas externas ficaram mais concentradas: em 2008, setenta e sete setores exportadores foram identificados com treze deles totalizando 90% do valor total expedido; em 2013, setenta setores responderam pelas vendas totais e onze somaram 90% do valor. Após 2008, houve modificação qualitativa na estrutura da pauta: setores tradicionais perderam importância relativa tais como frutas e algodão e outros apareceram com peso expressivo em anos específicos, como combustíveis e embarcações. No rol dos produtos, constatou-se que a lista de 832 itens exportados, em 2008, encolheu para 751 em 2013.

O comércio externo do Ceará, no período imediatamente após o início da crise internacional, segue, em certa medida, a mesma trajetória verificada para o país e a Região. Este estado começou a sentir, com mais força, os efeitos da crise internacional nos fluxos de suas transações comerciais externas a partir de janeiro de 2009, quando suas vendas ficaram abaixo daquelas registradas para igual período no ano anterior. Houve certa oscilação mensal, ao longo do ano de 2009, porém, no primeiro semestre desse ano, somente no mês de abril, as vendas externas estaduais foram superiores ao mesmo mês do ano de 2008. Este resultado foi sustentado pela efetivação da venda de “navios de guerra” para a Namíbia ocorrida naquele mês, o que fez puxar para cima o valor total vendido pelo Estado ao exterior. De fato, em abril de 2009, o valor das vendas externas estaduais foram 6% maiores que o valor correspondente ao mesmo mês de 2008. No último trimestre de 2009, as vendas externas recuperaram e obtiveram incremento a partir de outubro, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, puxadas pelos setores de frutas, de calçados e de couros, em ordem de importância.

Alguns elementos podem ser identificados como amortecedores, em certa medida, dos impactos no primeiro ano da crise nas vendas externas cearenses, tais como a diversificação da pauta de produtos (59 produtos exportados em 2009 não faziam parte da pauta de 2008) e a entrada de novos parceiros importadores no corrente ano (oito novos países de destino). Sem dúvida, foram produtos novos na pauta e novos parceiros que sustentaram os melhores resultados em 2009, como as vendas de “navios de guerra” para a Namíbia e calçados e produtos de ferro fundido e aço para Angola. A participação África como destino no total das vendas estaduais, no primeiro semestre de 2009, foi 45% maior em relação ao mesmo período

de 2008. Namíbia e Angola registraram participação de 2,2% e 1,3%, respectivamente, no valor das exportações totais estaduais em 2009. O produto “navio de guerra”, sozinho, respondeu por 2,2% do valor da pauta estadual nesse período e a Namíbia, por esse fato, ocupou a décima colocação no ranking dos parceiros compradores (BRASIL, 2014a).

Apesar de os preços dos produtos exportados pelo Ceará terem subido em 2008, o *quantum* exportado foi ligeiramente inferior àquele registrado em 2007. Em 2009, a tendência do *quantum* continuou decrescente, mas os preços começaram a se recuperar e o resultado foram exportações com valor total 6% mais altas no segundo trimestre comparativamente às do primeiro. A exportação do produto navio de guerra justifica, em parte, o melhor resultado do índice de preço tendo em vista que este é um produto de maior valor agregado e o preço não atrelado à flutuação da demanda pois o valor já estava acordado quando da encomenda. Esse tipo de produto não sustenta as vendas a cada ano e está sujeito a encomendas e prazos de entrega longos, portanto sua participação na pauta estadual de exportação aparecerá em anos específicos. A análise setorial a seguir permitirá evidenciar quais os setores mais afetados por essa nova conjuntura internacional.

Setorialmente, a conjuntura econômica internacional, a partir do último trimestre de 2008, repercutiu nos fluxos comerciais do Ceará de maneira diferenciada. No primeiro momento, notou-se que, do conjunto dos principais setores de 2008, seis deles responderam, negativamente, em maior ou menor grau, à variação das quantidades vendidas. No primeiro trimestre de 2009, foram nove setores atingidos negativamente e, no segundo, oito. Movimentos de alguns setores merecem destaque no período observado. Alguns reduziram quantidade e valor caracterizando nítida queda das demandas, como por exemplo: peles, algodão, obras de ferro e gorduras, este último setor teve variação positiva na quantidade vendida no terceiro trimestre de 2009 comparativamente ao mesmo período de 2008. Outros aumentaram a quantidade expedida ao mesmo tempo em que reduziram o valor total das vendas no primeiro e segundo trimestres de 2009 com relação ao igual período de 2008, revelando queda de preços no mercado mundial, como frutas. A recuperação dos preços das frutas, no terceiro trimestre de 2009, já refletia resultado invertido (BRASIL, 2014a).

Calçados, o setor mais importante da pauta exportadora cearense em 2008, foi impactado já no primeiro semestre de 2009, este setor sofreu concorrência direta de produtos chineses nos mercados onde atuava. A queda na venda externa de calçados aprofundou-se ao longo do ano. Nesse mesmo ano, este setor decresceu suas vendas em 14% em relação a 2008. Os três principais compradores retraíram suas compras: Estados Unidos, Reino Unido e Argentina. De fato, o valor das vendas externas cearenses desse setor, em 2009, para o último país, decresceu 13% quando comparado a 2008 e a quantidade exportada reduziu 22%. A retração da demanda desse setor cearense estava diretamente relacionada à entrada de produtos asiáticos, principalmente chineses, no mercado argentino. Este fato impactou, sobremaneira, nas vendas externas brasileiras de calçados. O Brasil, historicamente, detinha a liderança no mercado de calçados importados pela Argentina e, em dois anos, o país perdeu doze pontos percentuais de participação no mercado local e a China ganhou quatorze pontos tornando-se o principal supridor (Jornal o Valor Econômico, 20.10.2009). Embora tendo recuperado as vendas em 2010, este setor manteve trajetória declinante nos anos subsequentes em valores absolutos, como consequência da retração da demanda, assim como em importância relativa.

O setor de peixes registrou redução na quantidade e no valor total das vendas em 2009. O incremento das aquisições do Estados Unidos não foram suficientes para compensar a retração da demanda do Japão e da França nesse ano. Nos quatro anos seguintes, este setor experimentou perda de importância acentuada na pauta exportadora estadual, alguma recuperação de valor foi registrada em 2013.

Foi forte a recuperação do setor de ferro fundido no segundo trimestre de 2009, puxada pela demanda de um novo destino na África, Angola. De fato, o valor das vendas deste setor cresceu 4,5 vezes do primeiro para o segundo semestre de 2009, mesmo com quantidades maiores, a redução do valor vendido refletiu a oscilação para baixo dos preços internacionais dos produtos desse setor. Deve-se notar que os produtos citados acima, tradicionais na pauta estadual, são de baixo valor agregado e, por isso, sensivelmente, suscetíveis às oscilações da demanda.

Dois setores pontuaram, de certa forma, como amortecedores dos efeitos da crise nas exportações cearenses: combustíveis e embarcações. O primeiro entrou na pauta em 2011 e dois anos depois posicionou-se no primeiro lugar no *ranking*, com destinos específicos para dois países: Antilhas Holandesas e Singapura. O segundo vendeu, em 2009, “navios de guerra” para a Namíbia e embarcações de lazer, em 2013, para destinos variados. Produtos vendidos, exclusivamente, por duas empresas: Petrobrás e Indústria Naval do Ceará S/A – INACE.

As transações intrasetoriais ainda refletem forte especialização produtiva vinculadas a vantagens comparativas tradicionais. O índice de comércio entre os setores do Estado e o mundo revelou, ao longo do período, predominância das trocas de produtos de baixo valor agregado intensivos em mão de obra e recursos naturais contra produtos manufaturados de alto valor agregado e intensivos em conhecimento, como máquinas e equipamentos de toda ordem.

No âmbito empresarial, o conjunto composto pelas quarenta maiores exportadoras totalizou 90% em 2008, contra 72% em 2013. Essa desconcentração empresarial foi acompanhada pela redução do número de empresas participantes do comércio nas duas pontas do período: no início eram 320 e, no fim, 248. No conjunto das dez maiores empresas exportadoras de 2013, estão duas que entraram nos anos mais recentes: JBS, exportadora de couros, e Agrícola Cajazeira, exportadora de frutas. A composição empresarial estadual relativa à faixa de valor expedido ao exterior não se alterou de 2008 para 2013. De fato, cerca de 2/3 das unidades empresariais exportadoras venderam ao exterior o valor correspondente até um milhão de reais nos anos analisados e apenas seis acima de 50 milhões nos dois anos citados acima.

O Estado do Ceará, ao longo do século XXI, experimentou razoável desconcentração de seus parceiros compradores externos. Em 2002, treze países totalizaram 90% do valor total expedido, em 2008 foram dezessete os responsáveis por essa proporção de participação, a qual contou, em 2013, com vinte e um destinos neste conjunto. No bojo do processo, entraram e saíram países, assim como o peso relativo de cada um deles sofreu alteração. Por exemplo, nos anos que se sucederam à crise, países que até então tinham fraca representatividade

despontaram, em 2013, no topo do ranking, como foram os casos de Antilhas Holandesas e Singapura.

6.8. Relações entre o Ceará e Outros Estados: fotografia de 2006

6.8.1. Caracterização dos fluxos de comércio do estado

Para completar a parte anterior, que se dedicou às relações do Ceará, Brasil e o resto do mundo, serão analisados nesta seção os fluxos de entradas e saídas efetuados pela economia do Ceará com outras economias da federação, a fim de identificar a importância das transações comerciais interestaduais e estabelecer possíveis relações de concorrência/complementaridade do setor produtivo cearense. As informações aqui utilizadas foram obtidas junto à Secretaria de Fazenda (SEFAZ) do estado do Ceará, de onde obteve-se o valor anual e o estado de origem das entradas (compras) e o valor anual e estados de destino das saídas (vendas).

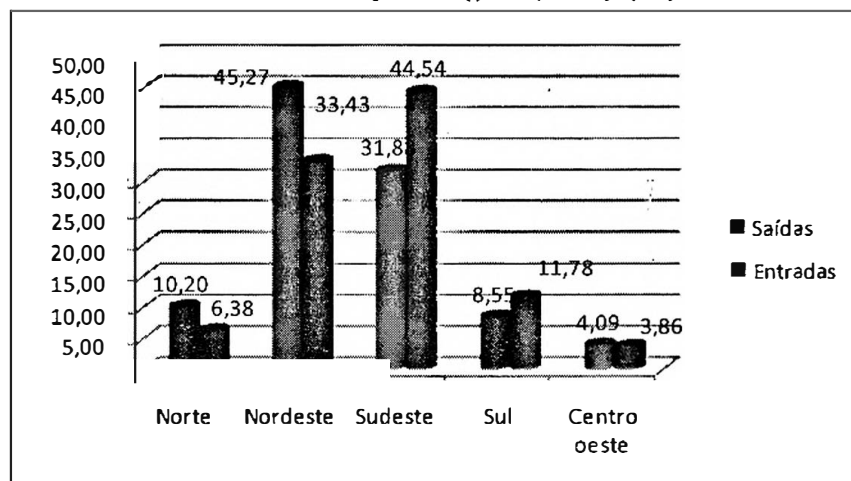
Os dados obtidos foram desagregados ao nível de sete dígitos da CNAE 2.0, para o ano de 2006 e correspondem ao faturamento das empresas (ou valor contábil) tanto no caso das entradas como das saídas. No caso do estado do Ceará, especificamente, deve-se salientar que ao serem realizadas as agregações finais, a seção Comércio engloba todas as atividades referentes a comércio a varejo, comércio por atacado e representações comerciais.

As informações sobre o fluxo de comércio estadual com o resto do mundo (RM) estão disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no sistema Aliceweb, e bastante desenvolvido nos parágrafos anteriores. Por meio deste sistema podem ser obtidos os dados referentes às exportações e importações estaduais para o ano de 2006, classificadas segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A partir dessas informações, foram efetuadas conversões para que as mesmas se tornassem compatíveis com a classificação da CNAE e, assim, permitissem a agregação com os dados do comércio interno.

Ao considerarem os valores totais de entradas e saídas das principais seções de atividades do estado do Ceará, em 2006, assim como destino e origem por região, pode-se observar que do total das saídas que ocorreram no estado, os principais destinos dos grupos de atividades foram a região Nordeste, comprando 45,27%, Sudeste 31,88% e Norte 10,2%. No que concerne às entradas no estado, as principais regiões de origem das seções de atividades foram o Sudeste, com participação de 44,54%, Nordeste 33,43% e o Sul 11,78%. (Gráfico 34). Com a identificação dos destinos e origens, por região, dos totais de saídas e entradas que ocorreram no Ceará, no ano considerado, torna-se possível identificar o comportamento das principais seções de atividades.

Gráfico 34

Ceará : Saídas e Entradas totais por Região (2006) (%)

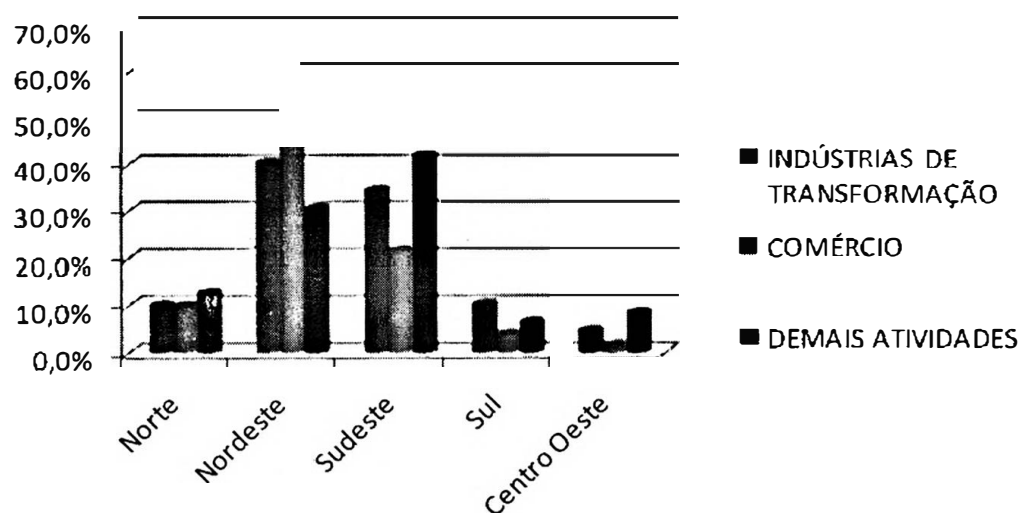


Fonte: SEFAZ, 2009.

As saídas das seções Agricultura e Indústria extrativa participaram no total das saídas do estado com 0,95% e 0,34%, respectivamente. Em relação às entradas, essas participaram com 1,44% e 0,12%, respectivamente. As seções Indústria de transformação, Demais atividades e Comércio tiveram participações expressivas nos totais de saídas e entradas do Ceará. A primeira participou em mais de 69% das saídas totais e com 36% das entradas totais. A seção Demais atividades, por sua vez, representou 24% das saídas e 56% das entradas. E, por fim, a seção Comércio registrou, em 2006, participação de 6% das saídas e 6% das entradas estaduais. Com a seleção das três principais seções representativas no estado é possível identificar as principais regiões de destino e origem. (Gráfico 35 e 36).

Gráfico 35

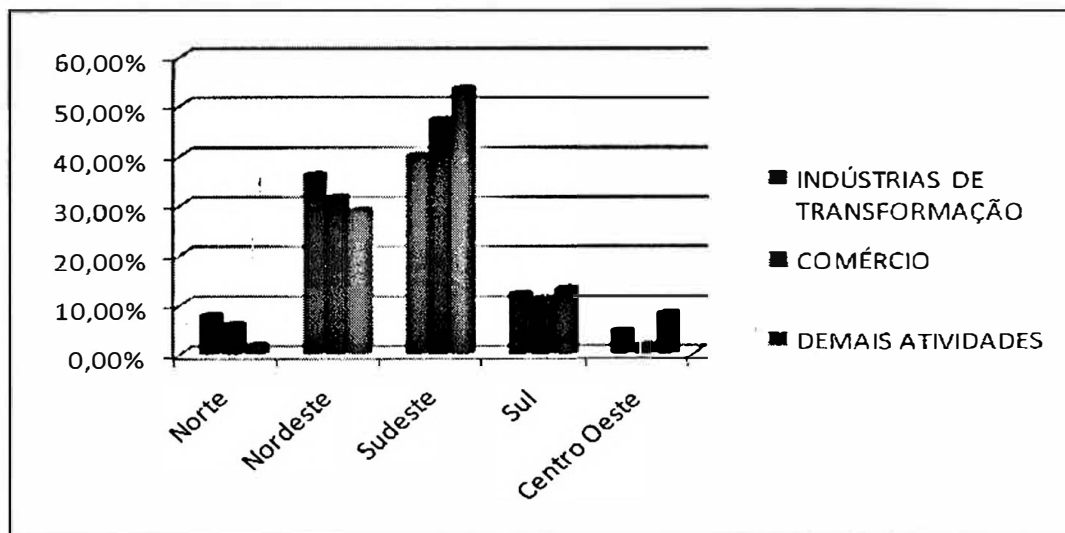
Ceará : Saídas e Entradas totais por Região (2006) (%)



Fonte: SEFAZ, 2009.

Gráfico 36

Ceará: Origem das entradas das principais seções de atividades (2006) (%)



Fonte: SEFAZ, 2009.

Tanto no caso das saídas como das entradas cearenses, por seção, verifica-se que as duas principais regiões que compraram e venderam produtos dessas atividades foram Nordeste e Sudeste.

As principais regiões demandantes dos produtos pertencentes à seção Indústria de transformação foram as regiões Nordeste, comprando 40% do total das saídas dessa seção e Sudeste (35%). Contudo, foram essas regiões que mais venderam produtos da seção para o estado, ou seja, 36% e 40%, respectivamente. Na perspectiva do saldo da balança comercial, o total geral das saídas e entradas em 2006, evidencia-se que as saídas foram maiores que as entradas apenas para as seções Indústrias extrativas e Indústria de Transformação, o que gerou superávits na balança em ambas as seções. Entretanto, as entradas das seções Comércio, Agricultura e Demais atividades foram maiores que as saídas do estado, causando déficits em seus respectivos saldos da balança (Tabela 58).

A análise do saldo da balança comercial do Ceará para com as regiões do País, é possível identificar em quais seções o estado foi superavitário e deficitário em 2006. No total das saídas cearenses e entradas da Região Norte, o saldo foi superavitário na ordem de R\$280.219.812,11, pois as saídas totais que ocorreram no Ceará foram 1,19 vezes maiores que as entradas no mesmo período.

Três seções de atividade se destacaram no comércio desta região com o Ceará, a saber: Indústrias extrativas, com as saídas 241 vezes maiores que as entradas, Indústria de transformação (saídas maiores que as entradas em 1,83 vezes) e Demais atividades, em que também suas saídas foram suficientes para cobrir as compras. Essas três seções tiveram superávits no saldo da balança comercial, contudo, o melhor resultado no saldo foi da Indústria de transformação no valor de R\$ 548.076.881,30.

A seção Comércio, por sua vez, se destacou devido às entradas superarem as saídas em 1,91 vezes, o que contribuiu para o déficit de R\$ 365.494.561,60 no saldo da balança comercial dessa seção.

Do seu lado, a Região Nordeste em relação às saídas e entradas totais, o valor das primeiras foi levemente superior ao valor das entradas totais no Ceará o que deixou o saldo da balança comercial superavitário em R\$ 71.401.705,06. Ao se estabelecer relação entre saídas e entradas ocorridas em 2006, observa-se que as saídas da seção Indústrias extrativas ultrapassaram as entradas da mesma em mais de 2,43 vezes, enquanto que na Indústria de transformação, as saídas foram 1,5 maiores que as entradas. Esse desempenho ocasionou superávit no saldo da balança, a primeira seção teve resultado de R\$ 13.350.752,45 e a segunda de R\$ 1.799.641.195,23. No que se refere às saídas da seção Comércio, essas foram menor do que as entradas, representando 60% do valor das compras, resultando em um déficit no saldo da balança no valor de R\$ 1.567.555,18.

Tabela 58

Ceará : Fluxo de Comércio Interestadual (2006) (R\$)

Grupos	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO - OESTE	TOTAL
AGRICULTURA, PECUÁRIA	-3.777,16	-65.698,70	-26.377,14	-25.325,15	-46.075,72	-167.253,88
INDÚSTRIAS EXTRATIVAS	2.375,76	13.350,75	10.880,77	1.102,50	2.440,61	30.150,39
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	548.076,88	1.799.641,20	767.005,44	203.453,71	245.454,31	3.563.631,54
COMÉRCIO	365.494,56	-1.567.555,19	-5.152.532,79	-1.290.517,48	-433.925,48	-8.810.025,50
DEMAIS ATIVIDADES	99.038,89	-108.336,35	-339.210,73	-121.803,08	46.545,74	-423.765,53
TOTAL	280.219,81	71.401,71	-4.740.234,45	-1.233.089,50	-185.560,55	-5.807.262,99

Fonte: SEFAZ, 2009.

No caso da Região Sudeste, duas seções apresentaram superávits em 2006, a primeira foi Indústria extrativa, com valor de R\$ 10.880.771,19, e a segunda foi Indústria de transformação (R\$ 767.005.442,93). Já com relação ao Comércio, essa foi a seção que teve maior déficit (R\$5.152.532.789,35), já que as entradas no Estado foram 6,03 vezes maiores que as saídas em 2006.

A Região Sul do país, dentre as seções analisadas, registrou superávit apenas em dois deles, a saber: Indústrias extrativas, com saldo de valor igual a R\$1.102.502,86, e Indústria de transformação (R\$ 203.453.706,87). Enquanto a seção Comércio se destacou por apresentar elevado valor negativo no saldo da balança (R\$1.290.517.484,27). No total, o saldo também registrou déficit no valor de R\$1.233.089.503,25.

O total das saídas do estado para a Região Centro Oeste foi menor que as entradas no Ceará oriundas da mesma, ocasionando déficits no saldo da balança comercial (R\$ 185.560.546,25). Quando se observam as seções isoladamente, constata-se que a seção Indústrias extrativas registrou saídas superiores em mais de 47 vezes às entradas, enquanto a seção Indústria de transformação expressou saídas maiores que as entradas em 1,82 vezes. E, com relação à seção Demais atividades, também apresentou saídas maiores que as entradas. Desta forma, as três seções registraram superávits nos saldos da balança comercial do Ceará

com a Região, na ordem de R\$ 2.440.608,53, R\$ 245.454.311,59 e R\$ 46.545.740,33, respectivamente.

As seções Agricultura e Comércio expressaram déficits nos saldos comerciais devido às entradas terem sido maiores que as saídas. O Comércio se destacou puxando o resultado *negativo do saldo, no valor de R\$ -433.925.483,49*.

7. Considerações Gerais

O presente trabalho procurou tratar, acima de tudo, da questão da autonomia dos entes federados subnacionais e de suas capacidades governamentais à luz de um pacto federativo dado, isto é, aquele definido pela Constituição de 1988. Especificamente, procurou-se examinar tais aspectos em relação ao governo do estado do Ceará, dentro de um contexto temporal dado, isto é, situado a partir dos acordos e reestruturação das dívidas dos estados ocorridos ao final dos anos 1990 bem como da instalação da regra fiscal denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

No entanto, em se tratando do Ceará, impôs-se a necessidade de deslocar o início da periodização para 1987, tendo em vista que, a partir desse ano o governo do referido estado realizou uma série de reformas e ajustes com vistas a fazer face à sua crise fiscal-financeira, ao contrário de outros estados da federação que continuaram mergulhados em suas crises até o final da década de 1990, quando foi realizada a reestruturação das dívidas dos governos subnacionais patrocinada pelo governo federal.

Uma das linhas condutoras deste trabalho foi de procurar evidências que pudessem mostrar que tal atitude do governo cearense fez a diferença em sua trajetória fiscal-financeira, *vis-à-vis* das trajetórias de outros estados da federação. Mais do que isso, uma vez mantida a conduta de responsabilidade fiscal-financeira, ao longo do período considerado, o governo estadual do Ceará adquiriu maior capacidade governamental no tocante ao planejamento e controle das contas públicas mas também no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas. Dois fatos depõem a favor dessa capacidade: primeiro, o equilíbrio persistente das contas públicas estaduais cearenses e, segundo, o destaque do governo do Ceará em matéria de realização de investimentos ao longo do período considerado, comparado a outros estados. Tais investimentos, de acordo com as evidências, mostraram sintonia com estratégias econômicas de transformações estruturais, sinalizando para a busca de desenvolvimento local em parceria com governo federal e órgãos financeiros internacionais.

Observa-se que, após o período inicial, sob os governos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes, marcado por ondas contínuas de inovações institucionais, o “modelo” de políticas públicas do Ceará perde força, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O problema mais evidente dentro desse quadro foi a contradição manifestada entre forte crescimento econômico local e persistência da extrema pobreza, pobreza e desigualdade social, apesar do apoio político vindo de várias frações do capital social que surgiram do seio da sociedade civil organizada urbana. Tal contradição levou o governo estadual a realizar autocrítica e dialogar

com vários atores externos, que aportaram visões e experiências internacionais que ajudaram na implementação de ajustes.

A mudança de rumo veio com o governo de Lúcio Alcântara, que gerou novas inovações institucionais e administrativas com vistas a elevar a racionalização dos gastos, melhorar os resultados das políticas públicas e combater os problemas sócioespaciais. No entanto, nesse momento havia a “ilusão” de que problemas sociais estruturais pudessem ser equacionados pelo governo estadual. Mas, as possibilidades e limites de um governo estadual atuar com eficácia nesse campo só ficou claro em anos posteriores, a partir do governo Cid Gomes. Foi aí, então, que entra em cena o peso e a capacidade do governo federal de fazer políticas sociais de impacto, com abrangência nacional. Fica evidente que o principal ator no combate à pobreza e à desigualdade social sobre o território nacional é o governo central, a União.

O interessante é que, mesmo se beneficiando do arsenal de políticas públicas federais, esse último governo seguiu dando continuidade à prudência fiscal-financeira, como mostraram os dados, e canalizando recursos, próprios e de terceiros, para projetos econômicos relevantes. Nesta fase, também há avanços institucionais e administrativos, além de aprofundamento nas políticas públicas estruturantes, a exemplo da implantação dos PPAs, da ampliação da parceria com o Banco Mundial, no aporte de recursos e conhecimento, e afirmação de políticas públicas como foram o casos da educação básica e recursos hídricos (Projeto Cinturão das Águas).

De acordo com o que foi visto neste trabalho, as evidências mostram que, no período considerado, há uma trajetória virtuosa das políticas públicas no Ceará, apesar das restrições naturais, econômicas e sociais instaladas historicamente no estado. No entanto, tal trajetória nem foi linear nem foi impulsionada por relações harmoniosas entre grupos políticos locais, como também não foi isenta de erros. Pelo contrário, houve concorrência e embates políticos motivados por projetos políticos diferentes, e também houve erros na execução das políticas públicas. No entanto, o que chama atenção nessa trajetória é a coerência mantida entre dois elementos básicos, quais sejam, prudência fiscal-financeira e canalização de recursos financeiros públicos para projetos relevantes ao desenvolvimento local. Tal coerência foi fundamental para a aquisição de capacidades governamentais locais, cuja perenidade no entanto nunca está garantida.

8. Bibliografia

AGUIRRE, B. M. B. e MORAES, M. R. de, “Questão Federativa no Brasil: um ‘Estado das Artes’ da Teoria”, *Revista de Economia Política*, vol.17, n.01(65), p.121-125, janeiro-março, São Paulo, 1997.

AIMAD, E. and BROSIO, G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, 2008.

AMARAL FILHO, J. do, “Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista”, in Paulo Ferraz Guimarães; Rodrigo Almeida de Aguiar; Helena Maria Martins e Marcclo Machado da Silva (orgs), *Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste*, BNDES, pp. 305-327, Rio de Janeiro, 2015.

AMARAL FILHO, J. do, “Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e novo regime de crescimento econômico no Ceará”, in Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Carlos Galvão (Organizadores), *Regiões e cidades, cidades nas regiões (o desafio urbano-regional)*, Editora Unesp, p. 367-385, São Paulo, 2003.

AMARAL FILHO, J. do, “Capital Social, Cooperação e Alianças entre os Setores Público e Privado no Ceará”, *Revista Políticas Públicas e Sociedade*, Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza, CE, 2003.

AMARAL FILHO, J., “A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local”, *Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, n.23, pp.261-286, junho, 2001.

AMARAL FILHO, J., “Mudanças institucionais, ajuste fiscal e reformas de Estado no Ceará: uma interpretação das raízes à luz dos “tipos ideais” de Max Weber”, *Cadernos de Estudos Sociais*, Vol. 15, n.2, julho-dezembro, pp.205-221, Recife, 1999a.

AMARAL FILHO, J. do, “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”, in Miranda, C.; Guimarães Neto, L.; Buarque, S.B. e De Araújo, T.B., *Planejando o Desenvolvimento Sustentável (a experiência recente do Nordeste do Brasil)*, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IIICA, Brasília, 1999b.

AMARAL FILHO, J. do, “O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil”, *Revista Econômica do Nordeste-REN*, Fortaleza, julho, 1998.

AMARAL FILHO, J. do, *Economia cearense: evolução recente, crescimento endógeno e perspectivas de desenvolvimento sustentável*, Projeto Áridas-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Fortaleza, 1994

AMARAL FILHO, J. do, *Crise fiscal dos estados brasileiros e (necessidade de um) novo paradigma de regulação*, Texto de Discussão n.108, Curso de Pós-Graduação em Economia-CAEN, Universidade Federal do Ceará-UFC, Fortaleza, 1992.

AMARAL FILHO, J. do, “Organização da produção no sistema gado-algodão do Nordeste”, *Revista Vidas Secas*, Recife, 1 (1):93-8, junho, 1980

AMORIM, M., *Lessons on demand: order and progress for small firms in Ceará, Brazil*, Thesis (Master's)-Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1993

AMSDEN, A; DICAPRIO, A. and ROBINSON, J.A, *The role of Elites in Economic Development*, Oxford University Press, 2012.

ARAÚJO, A.B. de; HORTA, M.H.T.T. e CONSIDERA, C.M., *Transferência de impostos aos estados e municípios*, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, Rio de Janeiro, 1973.

ASSIS, D.N.C. de e LINHARES, F.C., “Dinâmica da pobreza, mudanças macroeconômicas e disparidades regionais no Brasil”, Encontro Nacional da Anpec, Fóz de Iguaçu, Paraná, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN, www.bcb.gov.br

BAR- EL, R., *Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da Pobreza e Desigualdade: o modelo do Ceará*, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR, Fortaleza, 2005

BAR- EL, R., *Reduzindo a Pobreza através do Desenvolvimento Econômico do Interior do Ceará*, Iplance, Fortaleza, 2002

BLÖCHLIGER, H. and CHARBIT, C., *Fiscal Equalisation. Economic Studies*, n.44, OECD, Paris, 2008.

BOYER, R.; CHAVANCE, B. e GODARD, O. (1991), *Les figures de l'irréversibilité en économie*. Éditions de l'École des hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio. Plataforma aliceweb2. Disponível em: <<http://www.aliceweb2.gov.br>>. Acesso em: fevereiro/março de 2014a.

BUCHANAN, J.M., “Federalism and Fiscal Equity”, *The American Economic Review*, Vol.40, n.04, pp. 583-599, 1950.

BUITER, W.H. y KLETZER, K.M., “Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: integración económica, bienes públicos y eficiencia en economías en desarrollo”, *Boletín del CEMLA*, may-jun, 1994.

BURDEAU, G, *Traité de Science Politique, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence*, Paris, 1967.

CCE-COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Economie Européenne (marché unique, monnaie unique)*, n.44, Bruxelles, octobre,1990.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DO CEARÁ (CIN), Ceará em COMEX –agosto 2009, Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), em: <<http://www.sfiec.org.br>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2014.

COELHO BOTELHO, D., *Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991*, Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Mestrado em Economia-CAEN, Fortaleza, 1994.

DA SILVA, A.M. A.; MONTEIRO NETO, A. e GERALDO, J.C., *Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do Século XXI*, Texto de Discussão – TD 1899, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Brasília/Rio de Janeiro, 2013.

DE MELO, M.A.B.C.; GUNN, P.; GONDIM, L. e LUBAMBO, C., *Elites empresariais, processos de modernização e políticas públicas: o caso do Ceará*, Instituto de Estudos da Cidadania, 1994.

DYE, T., *American Federalism: Competition Among Governments*, Lexington Books, Massachusetts, 1990.

EVANS, P. *Autonomia e Parceria*. Estados e Transformação Industrial. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

FONTENELE, A. M. ; MELO, M. C. P. Comércio Exterior e dilemas de política pública na economia do Nordeste: um tema persistente na *REN, Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol.40, n.4, p.797-819, out-dez 2009.

FONTENELE, A.M. ; MELO, M. C..P. *Desempenho externo recente da Região Nordeste do Brasil: uma avaliação da competitividade e potencialidades de expansão dos setores exportadores estaduais*, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 484 p.,2005.

FUNDAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX, O Brasil e a crise internacional, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 97, p.42-55, out-dez 2008.

FUNDAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX. Funcexdata. Disponível em: <<http://www.funcexdata.com.br>>. Acesso em: 10 de março de 2014.

GALVÃO, O. 45 anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004, *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol.38, n.1, p.4-31, jan-mar 2007.

GOODMAN, D.E. e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R., *Incentivos à Industrialização e desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa n.20, IPEA/IPES, RJ, 1974.

GONCALVES, M. F. (Org.) ; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. F. (Org.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões (o desafio urbano-regional)*, Editora Unesp, São Paulo.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Programa para Resultados (PforR) – Estratégia de desenvolvimento econômico para o estado do Ceará a partir do fortalecimento do setor produtivo, apoiada em inovação e com foco na formação de capital humano*, Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão, Fortela – Ceará, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, Plano Plurianual 2012-2015, Governo do Estado do Ceará, PPA, Fortaleza, Ceará, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Plano Plurianual 2008 – 2011, Desenvolvimento Justo e Solidário um “Novo jeito de fazer”*, Governo do Estado do Ceará, PPA, Fortaleza, Ceará, 2007.

GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J. *Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products*, London: MacMillan Press, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE, *Contas Regionais*, Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE, *Contas Regionais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 de março de 2014.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI, Os resultados de 2008 e os primeiros impactos da crise sobre o comércio exterior brasileiro. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE, *Ceará em Números 2014*, Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão-SEPLAG, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE, *A regionalização do Estado do Ceará, uma proposta de reformulação*, IPECE-Secretaria de Planejamento e Gestão-SEPLAG, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, setembro de 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE, Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão-SEPLAG, Governo do Estado do Ceará, Notícias. Disponível em <<http://www.ipece.ce.gov.br>>notícias>. Acessos em datas variadas.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – www.ipeadata.gov.br, Acessos em datas variadas.

IPLANCE, *Balanço e Perspectivas da Descentralização: o caso do Ceará*, Ed. Iplance, Secretaria Estadual de Planejamento do Ceará-Seplan, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 1998.

- JORNAL O POVO, *vários números*.
- JORNAL O VALOR ECONÔMICO, Brasil perde a liderança em calçados na Argentina, *Jornal o Valor Econômico*, São Paulo, 20.10.2009.
- KHUN, T.S., *A estrutura das revoluções científicas*, Editora Perspectiva, São Paulo, 1990.
- KING, P., *Federalism and Federation*, Croom Helm, London & Canberra, 1982.
- KRUGMAN, P. R. *Economia internacional: teoria e política* / Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld; tradutor técnico Eliezer Martins Diniz. – São Paulo: Pearson Addison Wesley, 559 p., 2005.
- LOCKWOOD, B., “The political economy of decentralization”, in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (ed.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, UK/USA, 2006.
- LOPREATO, F.L.C., *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*, Editora Unesp, São Paulo, 2002.
- MARTIN, I., *Os empresários no poder*, UFC, Fortaleza, 1993.
- MELO, M.C.P. “Empresas incentivadas e o perfil exportador do Estado do Ceará em um ambiente globalizado” In AMARAL FILHO, J. e CARRILLO, J. *Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia (México)*, Rio de Janeiro, e-papers, p.145-168, 2011.
- MELO, M.C.P. Comércio exterior da Região Nordeste na esteira do “efeito China”, *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, v.44, n.2, p.451-471, abril-junho 2013
- MELO, M.C.P. *Os efeitos da crise internacional no comércio exterior da região Nordeste: uma avaliação do período 2007-2009*, Relatório de Pesquisa, Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 55 p., 2010.

MELO, M.C.P.; BRAGA, F.L.P; HOLANDA, D.R. *O comércio exterior do Nordeste brasileiro e seu fluxo caudatário*, São Paulo, Nelpa, 123 p., 2014.

MELO, M.C.P.; MOREIRA, C.A.L.; VELOSO, A.W. *O Nordeste do Brasil na expansão do comércio chinês*, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 187 p., 2010.

MENDES, M, “Federalismo Fiscal”, (capítulo 22) in *Economia do Setor Público*, Organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate, Ed. Campus/FGV/EAESP, São Paulo, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI, www.mi.gov.br, Acesso em datas variadas.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, MIN, 2003, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em datas variadas.

MONTEIRO NETO, A., *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro*, Ipea, 2014.

MOTA, A. (1991), *História política do Ceará*, IJUREH, Fortaleza.

MUET, P-A., “Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire”, *Revue d'économie politique*, n.5, sept-oct, Paris, 1995.

MUSGRAVE, R. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economic*. New York, McGraw-Hill, 1959.

MYRDAL, G., *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas*, Ed. SAGA, Rio de Janeiro, 1972.

NASPOLINI, A., “A reforma da educação básica no Ceará”, *Estudos Avançados* 15(42), pp. 169-186, 2001.

OATES, W.E., “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, v.37, n.3, p.11 24, sept, 1999.

OATES, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York, 1972.

ORGANIZATION ECONOMIC FOR COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Science, technology and industry scoreboard 2001 – Towards a knowledge – based economy*, 2004. Disponível em : <<http://www.oecd.org>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

PEREIRA DE MELO, M.C., *Tecnologia e aparelho produtivo industrial do Ceará*, documento do Projeto Áridas, Fortaleza, 1994.

PONTES DA SILVA, K., *Indústria do Ceará: uma avaliação da política de incentivos fiscais (1991 – 2009)*, Monografia (TCC) de Graduação, Curso de Ciências Econômicas, FEAAC, Universidade Federal do Ceará-UFC, Fortaleza, 2016.

PLANEFOR, *Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza*, PLANEFOR, Fortaleza, 1999.

PLANEFOR, *Bases para impulsão dos Projetos*, PLANEFOR, Fortaleza, 2000.

PRUD'HOME, R., *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper, 1252, Washington, 1994.

PUGA et alli. Preços das commodities e impactos na economia brasileira. *Revista Brasileira de Comércio exterior*, Rio de Janeiro, v. XXII, n.97, p.6-11, out-dez 2008.

PUTNAN, R., *Comunidade e democracia: da experiência da Itália moderna*, Ed. FGC, Rio de Janeiro, 1996.

RAIS, Ministério do Trabalho, www.rais.gov.br, Acesso em datas variadas.

REBOUÇAS, O; FERREIRA LIMA, C.; PAIVA, F. e MONTEIRO, J.de Pauia, *Gestão Compartilhada*, Qualitymark Editora Ltda., Rio de Janeiro, 1995.

RODDEN, J., “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”, *Revista Sociologia Política*, 24, p. 9-27, Curitiba, junho de 2005.

SAMUELSON, P., “The pure theory of public expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, 36 (1954): pp. 387-89, 1954.

SCHUMPETER, J.A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Ed.Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1984.

SCHUMPETER, J.A., *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Coleção “Os Economistas”, Editora Abril, São Paulo, 1982.

SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO-SEDUC, *Diagnóstico da educação básica no Ceará*, Documento elaborado por Armando Simões, SEDUC, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 2015.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA DO CEARÁ, www.sefaz.ce.gov.br

SECRETARIA ESTADUAL DOS RECURSOS HÍDRICOS DO CEARÁ, www.srh.ce.gov.br

SHAH, A., *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, World Bank, Washington, 1994.

SILVA, M.S., “Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian”, *Revista Nova Economia*, n.15(1), p 117-137, jan-abril, Belo Horizonte, 2005.

TANZI, V., *Federalismo Fiscal e Descentralização: Exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão Macroeconômica*, (versão em português), Fundo Monetário Internacional, maio, Washington D.C, 1995.

TENDLER, J., *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*, Editora Revan, 2002.

TER-MINASSIAN, T. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1997.

TER-MINASSIAN, T., “Decentralization and macroeconomic management”, in De Mello, L.R.Jr; Fukasaku, K (Eds.), *OECD Fiscal Decentralization Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, Development Center, Paris, 1999.

TESOURO NACIONAL, Ministério da Fazenda do Governo Federal Brasileiro, www.tesouro.fazenda.gov.br, Acesso em datas variadas.

TIEBOUT, C.M., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64; 416-424, 1956.

WEBER, M., *Économie et société*, Pocket, Paris, 1995.

WORLD BANK, *Brazil Poverty Reduction, Growth, and Fiscal Stability in the State of Ceará*, Whashington, 2000.

WORLD TRADE DEVELOPMENT (WTO) . Annual report 2013. Disponível em: <http://www.wto.org>. Acesso em 23 de maio de 2015.

Ofício nº028/2017

Recife, 22 de fevereiro de 2017.

Ao

Ilmo. Econ. Aristides Monteiro Neto

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Brasília, DF

Ref: Convite para Proferir Palestra no XXIX ENE

Prezado Economista,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos convidá-lo a proferir palestra de lançamento do livro “Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas”, organizado por V.Sa., no XXIX ENE - Encontro de Entidades de Economistas do Nordeste, Mesa de Debates 3, a realizar-se no Recife, em 26 de maio de 2017, a partir das 19h30min. Na certeza de contarmos com a atenção de V. Sa., aguardaremos retorno a este convite, subscrevendo-nos com nossos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,



ECON. FERNANDO DE AQUINO FONSECA NETO
Presidente do Corecon-PE



