



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS -**  
**MPPPP**

**CÉLIA MARIA SOARES DE SOUSA**

**INDUSTRIALIZAÇÃO NO CEARÁ: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA**  
**GOVERNAMENTAL IMPLEMENTADA NO PERÍODO DE 2007 A 2014 –**  
**EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2016**

CÉLIA MARIA SOARES DE SOUSA

INDUSTRIALIZAÇÃO NO CEARÁ: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA  
GOVERNAMENTAL IMPLEMENTADA NO PERÍODO DE 2007 A 2014 –  
EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho.

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Sousa, Célia Maria Soares de.

Industrialização no Ceará: um estudo sobre a política governamental implementada no período de 2007 a 2014 - Eixo Economia para uma Vida Melhor [recurso eletrônico] / Célia Maria Soares de Sousa. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 156 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho.

1. Industrialização. 2. Política industrial. 3. Planejamento econômico. 4. Governo do Estado do Ceará. I. Título.



CÉLIA MARIA SOARES DE SOUSA

INDUSTRIALIZAÇÃO NO CEARÁ: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA  
GOVERNAMENTAL IMPLEMENTADA NO PERÍODO DE 2007 A 2014 –  
EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

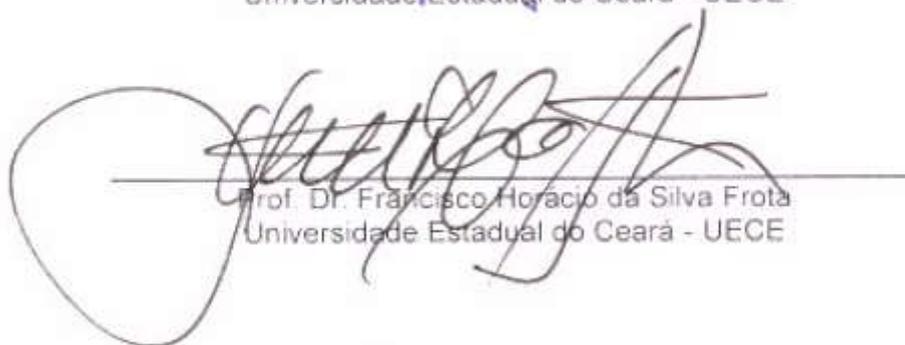
Aprovada em: 22 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA



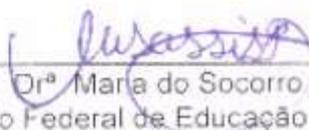
---

Prof. Dr. Hermâno José Batista de Carvalho  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof.ª Dr.ª Maria do Socorro de Assis Braun  
Instituto Federal de Educação do Ceará - IFCE

Dedico este trabalho a meus pais, Luiza Maria de Souza e Antônio Soares de Sousa (*in memoriam*), por me ensinarem muito do que aprendi até aqui e me guiarem na direção dos melhores caminhos.

## AGRADECIMENTOS

Registro aqui meus mais sinceros agradecimentos a todos que se fizeram presentes durante mais esta etapa de minha vida e que contribuíram, direta ou indiretamente, para o sucesso desta jornada.

A meus queridos familiares, que me apoiaram e foram fonte de serenidade e amor não somente nesta etapa, mas em todas as que tenho vivido. Meu obrigada, em especial, a Felipe Cardoso, Sandra Maria Soares, Marília Cardoso, Ana Carolina Nogueira e Roberta Gleirces Soares, meus bons guardiões nesta jornada.

A meus amigos, que escolheram compartilhar comigo os momentos mais importantes de minha vida.

Às instituições: Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), pela possibilidade aberta com a parceria e atenção de seus profissionais que se disponibilizaram a contribuir com este projeto, meu pleito de gratidão representado por Fátima Silveira, grande profissional e amiga de sempre; Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz) e aos colegas de trabalho da Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins), Coordenadoria de Administração Tributária (Catri) e Coordenadoria do Tesouro Estadual (Cotes), pela colaboração e apoio; Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece); e Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

Aos colegas e professores do mestrado agradeço pelo aprendizado único que vivenciamos juntos durante esse período.

À secretaria do mestrado, em especial ao servidor Cristiê Gomes Moreira, que sempre me atendeu com gentileza e presteza.

Meus agradecimentos mais que especiais:

A Deus, em primeiro lugar, que esteve comigo em todos os momentos da caminhada. A Ele sou grata por iluminar-me sempre o caminho.

A meu orientador, Professor Doutor Hermano José Batista de Carvalho, pela competência, ensinamentos, zelo, firmeza, atenção, confiança e incentivo em meu trabalho. A ele expressei minha gratidão e reconhecimento.

Aos Professores Doutores Francisco Horácio da Silva Frota e Maria do Socorro de Assis Braun, pelas valiosas considerações e contribuições para a consecução desta pesquisa.

Por fim, a minha querida amiga Professora Mestre Márcia de Negreiros Viana, pelo apoio e importantes conhecimentos para a construção deste trabalho.

“A moral não nos ensina a sermos felizes, mas como devemos nos tornar dignos da felicidade.”

(Immanuel Kant)

## RESUMO

Este trabalho estuda a política industrial do Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014 (eixo Economia para uma Vida Melhor). Tem como objetivo principal analisar a política industrial do Governo do Estado do Ceará de 2007 a 2014, buscando identificar suas contribuições para o crescimento da economia cearense. Para tanto, apresenta a política industrial ocorrida no governo de Cid Ferreira Gomes durante seus dois mandatos eletivos, que faz parte do eixo Economia para uma Vida Melhor, referente aos Planos Plurianuais de 2008-2011 e de 2012-2015. Os procedimentos metodológicos definidos para este estudo exploratório se centraram na pesquisa bibliográfica e documental. Como referencial teórico, embasou-se em autores como: Furtado (2007), Mendonça (2004), Morais (2006), Nobre (2001) e Oliveira (2008), enquanto o levantamento e a sistematização de informações tiveram como fonte os planos de Governo do Estado do Ceará, leis e decretos obtidos em órgãos da administração pública, como a Federação das Indústrias do Ceará, que acompanham ou monitoram as ações voltadas ao planejamento e execução de diretrizes, estratégias, objetivos e metas da política industrial do Governo do Estado. Os resultados apontaram que a política industrial implementada no período estudado apresentou avanços no que se refere ao fortalecimento econômico do estado, evidenciando também sua influência na dinâmica do território cearense, mas que não alcançou a totalidade de seus objetivos, carecendo, pois, de revisões estruturais. Por outro lado, contribuiu para impulsionar a implantação de escolas profissionais e estimular a mobilidade através dos investimentos em macrologística, infraestrutura urbana e social e de energias renováveis, influenciando na gestão ambiental.

**Palavras-chave:** Industrialização. Política industrial. Planejamento econômico. Governo do Estado do Ceará.

## RESUMEN

Este trabajo estudia la política industrial del Gobierno del Estado de Ceará en el período de 2007 a 2014 (eje Economía para una Vida Mejor). Tiene como objetivo principal analizar la política industrial del gobierno del estado de Ceará de 2007 a 2014, buscando identificar sus principales contribuciones para el crecimiento de la economía cearense. Para tanto, introduce la política industrial ocurrida en el Gobierno de Cid Ferreira Gomes durante sus dos mandatos, que forma parte del eje Economía para una Vida Mejor, referente a los Planes Plurianuales de 2008-2011 y 2012-2015. Los procedimientos metodológicos definidos para este estudio exploratorio se centrarán en la investigación bibliográfica y documental. Como referencia teórica, se basó en autores como: Furtado (2007), Mendonça (2004), Morais (2006), Nobre (2001) y Oliveira (2008), en cuanto el levantamiento y la sistematización de la información tuvo como fuente planes de Gobierno del Estado de Ceará, leyes y decretos obtenidos en órganos de la administración pública, a ejemplo de la Federación de las Industrias de Ceará, los cuales acompañan o monitorean las acciones centradas en el planeamiento, implementación y ejecución de directrices, estrategias, objetivos y metas de la política industrial del Gobierno del Estado. Los resultados apuntaron que la política industrial implementada en el período estudiado presentó avances en lo que se refiere al fortalecimiento económico del estado, evidenciando también su influencia en la dinámica del territorio cearense; sin embargo no alcanzó la totalidad de sus objetivos, careciendo, pues, de revisiones estructurales. Por otro lado, contribuyó para estimular la implantación de escuelas profesionales y estimuló la movilidad a través de las inversiones en macrologística, infraestructura urbana y social y de energías renovables, influyendo en la gestión ambiental.

**Palabras clave:** Industrialización. Política industrial. Planeamiento económico. Gobierno del Estado de Ceará.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Macrorregiões de planejamento (2007-2014) .....	24
Figura 2	– Região Metropolitana de Fortaleza (2007-2014) .....	24
Figura 3	– Divisão política do Ceará .....	25
Figura 4	– Configuração RMF/CE a partir de 2014 .....	26
Figura 5	– Configuração das regiões de planejamento/CE a partir de 2015 .....	27
Figura 6	– Posição geográfica .....	28
Figura 7	– Região semiárida .....	50
Figura 8	– Transporte de algodão para comercialização .....	71
Figura 9	– Pílulas de Matos .....	73
Figura 10	– Fábrica de tecelagem de Ernesto Deoclesiano de Albuquerque, em Sobral (1885) .....	74
Figura 11	– Investimentos em infraestrutura social e urbana com recursos do PAC (2007-2014) .....	108
Figura 12	– Investimentos na infraestrutura energética com recursos do PAC (2009-2018)	109

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Exportações no Brasil (1985-2010) .....	44
Gráfico 2 – Fluxograma do planejamento público no Ceará (1963-2015) .....	77
Gráfico 3 – <i>Ranking</i> da produção industrial, Brasil e estados selecionados – 2006 (%) .	93
Gráfico 4 – Volume de investimentos por eixo (2008-2011) .....	95
Gráfico 5 – Volume de investimentos por eixo (2012-2015) .....	97
Gráfico 6 – Evolução das exportações e importações cearenses (US\$ milhões - FOB) – (2004-2014) .....	126
Gráfico 7 – Exportações por setores no Ceará (2004-2014) .....	126
Gráfico 8 – Evolução (%) da produção física industrial – Ceará e Brasil (2004-2014)	128
Gráfico 9 – Evolução do saldo de empregos gerados, por setor, com carteira assinada – Ceará – 2004.....	129
Gráfico 10 – Produtividade e custo da hora trabalhada na indústria de transformação (2007-2014) .....	130
Gráfico 11 – Investimentos consolidados no Estado do Ceará (2006-2014) .....	135
Gráfico 12 – Volume de investimentos do estado (absoluto) acumulado (2007-2014) ..	136

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Crescimento comparativo da indústria brasileira (1966-1973) .....	39
Quadro 2	– Perfil do setor industrial do Nordeste .....	68
Quadro 3	– Relação das primeiras empresas registradas pela Junta Comercial .....	75
Quadro 4	– Marcos da política econômica voltado ao setor industrial no Ceará (1963-2006) .....	85
Quadro 5	– Áreas de atuação das diretrizes do Plano Desenvolvimento Justo e Solidário: Novo Jeito de Fazer .....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Evolução político-administrativa (1940-2010) .....	26
Tabela 2	– Comparativo de extensão territorial Brasil, Nordeste e Ceará .....	26
Tabela 3	– Divisão político-administrativa da RMF (1973-2014) .....	27
Tabela 4	– Investimento nas sub-regiões do Nordeste (2005) .....	63
Tabela 5	– Distribuição de recursos por área de atuação (2008-2011) .....	96
Tabela 6	– Alocação de recursos por área de atuação (2012-2015) .....	97
Tabela 7	– Movimentação (2009-2014) .....	103
Tabela 8	– Evolução do saldo de empregos gerados com carteira assinada – Ceará – 2007.....	129
Tabela 9	– Cadeias produtivas atraídas: empresas, empregos e investimentos (2007-2014)	131
Tabela 10	– Localização dos investimentos incentivados entre as regiões administrativas do estado (2007-2013) .....	132
Tabela 11	– Número de estabelecimentos industriais na RMF e no interior do estado (2007-2014) .....	133
Tabela 12	– Número de empregos na indústria na RMF e no interior do estado (2007- 2014) .....	133
Tabela 13	– Investimentos por programa orçamentário (2012-2014) .....	134

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adece	Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
Adene	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
Adins	Assessoria de Desenvolvimento Institucional
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AL/CE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
APL	Arranjos Produtivos Locais
BEC	Banco do Estado do Ceará
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Catri	Coordenadoria de Administração Tributária
CDI	Companhia de Desenvolvimento Industrial
CED	Centro de Estratégias de Desenvolvimento
Cede	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico
Cedin	Conselho Estadual do Desenvolvimento Industrial
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal/1988
Chesf	Companhia Hidrelétrica de São Francisco
CIC	Centro Industrial do Ceará
CIPP	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Codec	Companhia de Desenvolvimento do Ceará
Codece	Companhia de Desenvolvimento do Ceará
Codeno	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
Cotes	Coordenadoria do Tesouro Estadual
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém

CTTC	Centro de Treinamento Tecnológico do Estado do Ceará
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EEUU	Estados Unidos da América
Etene	Escritório de Estudos Econômicos do Nordeste
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiec	Federação de Indústrias do Estado do Ceará
Fiesp	Federação de Indústrias de São Paulo
Finame	Fundo de Financiamento da Produção e Comércio de Máquinas e Equipamentos
Finor	Fundo de Investimento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
Gice	Guia de Investimentos do Ceará
Gine	Guia de Investimentos do Nordeste
GLN	Gás Natural Liquefeito
GPR	Gestão por Resultados
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
Ifocs	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Iocs	Inspetoria de Obras Contra as Secas
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipece	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
JK	Juscelino Kubitschek
Jucec	Junta Comercial do Estado do Ceará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPP	Monitoramento e Avaliação de Projetos Prioritários
MDIC	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior
MIN	Ministério da Integração Nacional
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa, Ciência e Desenvolvimento
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBM	Plano Brasil Maior
PCDM	Programa de Incentivo às Centrais Empresariais de Distribuição de Mercadorias
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PDCI	Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará
PDNE	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDSI	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Plano de Integração Nacional
Pitce	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PITS	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
Plagec	Plano de Governo do Estado do Ceará
Plameg	Plano de Metas do Governo Federal
Plandece	Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará
Planed	Plano Estadual de Desenvolvimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA	Plano Plurianual
Proade	Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos
Procap	Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas
Prof. Dr.	Professor Doutor
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup>	Professora Doutora
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e do Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste
Provin	Programa de Incentivos ao Funcionamento de Empresas
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTN	Partido Trabalhista Nacional
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDE	Secretaria do Desenvolvimento Econômico
Sefaz/CE	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Seplag	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará
SIC	Secretaria da Indústria e Comércio
SIN	Sistema Interligado Nacional
SIUP	Serviços Industriais de Utilidade Pública
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudec	Superintendência do Desenvolvimento do Ceará
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TGAN	Terminal de Gás Natural
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TMUT	Terminal de Múltiplas Utilidades
UDN	União Democrática Nacional
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
URV	Unidade Real de Valor
UTE	Usina Termoelétrica
ZPE	Zona de Processamento e Exportação



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	21
2.1	TIPO DE PESQUISA.....	21
2.1.1	<b>Ambiente do estudo</b> .....	25
2.1.2	<b>Locais de pesquisas</b> .....	28
2.1.3	<b>Base de dados</b> .....	29
2.1.4	<b>Análise dos dados</b> .....	30
<b>3</b>	<b>A INDUSTRIALIZAÇÃO NO CONTEXTO NACIONAL, REGIONAL E LOCAL</b> .....	31
3.1	INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL .....	31
3.2	INDUSTRIALIZAÇÃO NO NORDESTE .....	48
3.3	ANTECEDENTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ.....	69
3.4	INDUSTRIALIZAÇÃO PLANEJADA NO CEARÁ.....	76
<b>4</b>	<b>POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO DE CID FERREIRA GOMES (2007-2014)</b> .....	86
4.1	DIRETRIZES E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO .....	86
4.2	O EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR .....	93
4.2.1	<b>Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP)</b> .....	101
4.2.2	<b>Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP)</b> .....	104
4.2.3	<b>Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE/CE)</b> .....	105
4.3	A POLÍTICA INDUSTRIAL .....	111
4.3.1	<b>Instrumentos de incentivo para implementação da política industrial</b> .....	116
4.3.2	<b>Incentivos federais ao investimento no Ceará</b> .....	122
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLEMENTADA NO CEARÁ NO PERÍODO DE 2007 A 2014</b> .....	125
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	138
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	145
	<b>APÊNDICE</b> .....	153
	<b>APÊNDICE A – CARTA DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIMENTO</b>	154
	<b>ANEXO</b> .....	155
	<b>ANEXO A – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO</b> .....	156

## 1 INTRODUÇÃO

O histórico da industrialização brasileira mostra, de forma geral, que ela ocorreu tardiamente, apenas no século XIX, repercutindo no crescimento econômico do país, em especial na Região Nordeste e, por consequência, no Estado do Ceará, como apontam os estudos de Mendonça (2004), Nobre (2001), Prado Júnior (1962) e Suzigan (1986).

Isso pode ser explicado principalmente em função das limitações impostas inicialmente pela Coroa portuguesa no período colonial, que fazia do Brasil apenas um mero fornecedor de matérias-primas, como determinavam os acordos comerciais firmados entre a Coroa e seus parceiros comerciais, como Inglaterra, França, Holanda e Espanha. A par disso, as experiências de industrialização ocorridas desde o período monárquico brasileiro até o início do governo republicano (período do presidente Washington Luís Pereira de Sousa, entre 1926-1930) foram desestruturadas, mantendo o modelo comercial agroexportador (MENDONÇA, 2004; SUZIGAN, 1986).

Entretanto, a partir de 1930, a industrialização brasileira começou a ter uma melhor estruturação e atuação, mesmo que ainda restrita em relação a seus ramos de negócios e concentrada no eixo Sul-Sudeste. Nesse contexto, a indústria passou a ter o governo como seu grande provedor e os Estados Unidos como forte parceiro comercial. Entre o pós-guerra (Segunda Guerra Mundial) e a década de 1970 (período da ditadura militar no Brasil), houve uma aceleração da industrialização brasileira, que iniciou seu processo de fortalecimento e ampliação (MENDONÇA, 2004; SUZIGAN, 1986). Já no governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, entre 1956 e 1961, o Plano de Metas passa a ser um marco para as gestões governamentais, federal e estadual, ao definir o planejamento governamental estruturado. O governo de Juscelino Kubitschek, ao criar a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), inicia o projeto de desenvolvimento da Região Nordeste (FURTADO, 2007).

Nesse quadro evolutivo da administração, da economia e da política nacional, verificam-se, no período que compreende o fim da ditadura militar e a redemocratização do país, entre as décadas de 1980 e 1990, dentre os fatos mais marcantes: abertura econômica, que tinha o intuito de provocar uma competição mais acirrada no mercado brasileiro entre as empresas brasileiras e as estrangeiras, com a justificativa de melhorar os produtos nacionais; inflação com altos índices, tendo o Governo Federal dificuldade em controlá-la; altas taxas de desemprego; arrocho salarial; privatização de empresas estatais para reduzir a intervenção direta do governo na economia, buscando adaptar-se ao modelo

econômico neoliberal comum nos países de economia forte como os Estados Unidos (EUA) (PIRES, 2010).

Nesse período, também surgem os controles oriundos da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 (CF/1988). A Carta Magna apresenta dispositivos legais referentes ao modelo orçamentário brasileiro, tendo a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instrumentos legais para monitoramento da administração pública em relação ao estabelecimento de parâmetros e limites dos gastos públicos das gestões governamentais independentes do planejamento governamental executivo, nas esferas federal, estadual e municipal (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

No que concerne ao histórico do processo industrial do Estado do Ceará, mudanças ocorreram principalmente nos últimos 30 anos. Dentre as transformações acontecidas no ambiente de negócios com repercussões no setor industrial estão as políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado do Ceará a partir das políticas industriais.

Em alinhamento a essa perspectiva de se compreender e se refletir sobre as políticas públicas com foco na política industrial do Estado do Ceará, a temática desta pesquisa consistiu em abordar a política industrial do Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014, buscando conhecer suas bases de formação e execução no campo econômico referentes ao crescimento do estado, à fortificação do setor secundário e à geração de emprego no setor industrial.

Assim, partiu-se da seguinte questão principal: os resultados alcançados nas ações executadas pelo Governo do Estado do Ceará, no “eixo Economia para uma Vida Melhor”, voltados à política industrial, contribuíram para o crescimento econômico no período compreendido entre 2007 e 2014? A partir dessa questão de partida, elaborou-se o objetivo geral deste estudo, que é analisar a política industrial do Governo do Estado do Ceará de 2007 a 2014, buscando identificar suas contribuições para o crescimento da economia cearense.

No que diz respeito aos objetivos específicos, a pesquisa contemplou os seguintes aspectos:

- Analisar o histórico da industrialização no Brasil, no Nordeste e no Estado do Ceará, mostrando influências das ações governamentais federais;
- Apresentar o percurso histórico da política industrial planejada no Ceará, a partir da década de 1960, contemplada nos planos governamentais;

- Descrever a política industrial no Plano de Governo de Cid Ferreira Gomes no período de 2007 a 2014;
- Levantar indicadores econômicos que demonstrem o desempenho da política industrial no período de 2007 a 2014 e suas contribuições para a economia cearense.

Em geral, o período estudado traz muitas informações sobre o comportamento da economia cearense nos últimos 30 anos, quando, em 1986, implantou-se o chamado “governo das mudanças” – sendo relevante compreender até que medida o Governo Estadual, ao implementar e executar sua política industrial, voltou a impulsionar o crescimento da economia.

A problematização desta pesquisa científica irá auxiliar àqueles que buscarem informações no sentido de perceber até que ponto a política industrial do Governo do Estado do Ceará contribuiu para o crescimento econômico.

Quanto à estruturação do trabalho, foram desenvolvidos cinco capítulos, além da introdução e das considerações finais. O referencial teórico é composto pelos capítulos 3 e 4. No segundo capítulo, discorre-se sobre a metodologia do trabalho referente ao tipo, localização do estudo, bases da pesquisa e base de dados. No terceiro capítulo, aborda-se sobre a industrialização e como ela ocorreu no Brasil, no Nordeste e no Estado do Ceará, bem como suas influências na construção do processo de industrialização. No quarto capítulo, contemplam-se as gestões públicas do Estado do Ceará a partir da década de 1960, dando ênfase ao governo de Cid Ferreira Gomes entre 2007 e 2014. No que concerne à política industrial desse governo, inserida no “eixo Economia para uma Vida Melhor”, descreve-se como a política industrial foi estruturada, normatizada e executada, tratando também de contextualizar seu principal instrumento de financiamento, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). No quinto capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa, efetivando-se a análise dos dados do “eixo Economia para uma Vida Melhor no Estado do Ceará”, política industrial realizada no período de 2007 a 2014.

## 2 METODOLOGIA

Apresentam-se neste capítulo os procedimentos metodológicos que foram utilizados como base norteadora da pesquisa.

### 2.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa, de natureza exploratória, compreende o trabalho com referências bibliográficas e fontes documentais. Para Gil (2007), a pesquisa exploratória objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito, permitindo ter uma visão geral do fato ou fenômeno estudado, que deverá estar amparado por um consistente levantamento a ser feito por pesquisa bibliográfica e documental.

Na visão de Vergara (2000, p. 48), “[...] a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, jornais, revistas, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”, sendo a pesquisa bibliográfica fonte secundária de dados em uma investigação.

A pesquisa documental tem similaridade com a bibliográfica e, de acordo com Gil (2007), as diferenças entre elas estão na origem das fontes, pois a pesquisa bibliográfica se baseia na contribuição de vários autores sobre um dado assunto, enquanto a documental utiliza materiais que não passaram por processo analítico ou não puderam ser usados para a reelaboração de um determinado objeto de pesquisa.

No caso desta dissertação, essa busca se deu através de levantamento de dados secundários em documentos oficiais e em materiais acessíveis ao público que tratam do tema da pesquisa no Estado do Ceará. Dessa forma, para a realização da pesquisa bibliográfica e documental, procedeu-se da seguinte forma:

- Compilação e análise de livros que abordassem assuntos pertinentes ao tema da pesquisa voltados à/ao: história econômica (brasileira, nordestina e cearense); estudo econômico do comércio local, regional, internacional; desempenho econômico das gestões governamentais; políticas públicas, política industrial, orçamento e financiamento público;
- Compilação e análise de livros que tratassem de outras regiões com questões similares e com dados no escopo regional e nacional para análise de dados de forma comparativa;

- Pesquisa em teses, dissertações, monografias e periódicos do banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da Universidade Federal do Ceará (UFC), seja por meio físico ou por meio digital;
- Compilação e análise de periódicos, documentos, livros e acervo fotográfico da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) tanto em meio físico como em meio digital;
- Compilação e análise de livros, teses, ensaios e artigos sobre temas de geração de empregos e reorganização territorial no Ceará (urbana e rural) na base de dados eletrônica do banco de informações e indicadores existentes no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), sobretudo os documentos intitulados “Anuário Estatístico do Ceará”; “Boletim de Conjuntura Econômica”; “Radar da Indústria”; que tratam das políticas industriais dos governos estaduais do Ceará do governo de Virgílio Távora até o de Cid Ferreira Gomes;
- Consultas à base de dados eletrônica do Ipece, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com várias pesquisas sobre atividade industrial, emprego, investimentos em infraestrutura, entre outras; à Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), essenciais na coleta de informações sobre empresas, atividades econômicas e trabalhadores que atuam no mercado formal de trabalho do país;
- Utilização de dados secundários extraídos de censos e relatórios e de todo um arcabouço que contribuiu para a síntese do objeto selecionado para a pesquisa, sempre considerando a articulação entre o modelo institucional, o projeto industrial local e as políticas regionais, bem como a articulação nacional;
- Consultas ao portal eletrônico da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Ceará Portos, com informações sobre transformações políticas, sociais e econômicas nos últimos 30 anos;
- Consultas à biblioteca da Assembleia para leitura e análise das mensagens encaminhadas pelo governador Cid Ferreira Gomes que estivessem ligadas à política industrial e ao orçamento público; aos Planos Plurianuais (PPA) –

2008-2011/2012-2015 –, às políticas industriais, aos decretos-leis e às diretrizes para o Programa de Governo;

- Coleta de documentos oficiais (políticas, planos, programas e projetos realizados nos últimos 30 anos no Estado do Ceará, com ênfase ao período de 2007 a 2014) referentes às políticas industriais, por meio de leis, decretos, portarias, ofícios, memorandos, relatórios e demais documentos oficiais disponíveis para consulta pública, em meios digital e físico, nos órgãos dos Governos Estadual e Federal competentes que estivessem envolvidos com o tema e o objetivo da pesquisa.

As dificuldades e desafios da pesquisadora nesta fase deram-se devido à triagem de materiais que pudessem compor concisa e precisamente o referencial. Mesmo assim, fazem-se necessárias as seguintes considerações: em relação à história econômica do Brasil, Nordeste e Ceará, o material bibliográfico e documental disponível atendeu às expectativas; no entanto, ao se pesquisar sobre a gestão de Cid Gomes, no que concerne ao Monitoramento e à Avaliação dos Projetos Prioritários (MAPP) gerenciados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag), só existem dados, de forma consolidada, até o ano de 2012.

Ademais, na base de dados física e eletrônica do banco de informações de instituições de pesquisas (Fiec, IBGE, Ipea, Ipece, SDE, Seplag), foram encontradas informações divergentes, incompletas ou parciais, mormente no que se refere ao número de empresas cadastradas como indústria, geração de empregos no setor industrial e volume de investimentos liberados e aplicados através do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), ocorrência percebida em especial pelos diferentes critérios adotados, intervalos temporais ou análises metodológicas de cada instituição.

Sendo assim, definiu-se que, quando houvesse divergência de dados e informações, pautar-se-iam as informações oficiais na seguinte ordem: leis, decretos, planos do Governo Estadual, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, documentos disponíveis nos *sites* dos Governos Federal e Estadual e da Assembleia Legislativa.

Quanto às dificuldades concernentes às redefinições do ordenamento das macrorregiões de planejamento e da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que foram realizadas no período de 2007 a 2015, optou-se pela análise das macrorregiões de planejamento e da RMF que estivessem sendo mais descritas nos documentos oficiais (leis, decretos, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015), conforme figuras 1 e 2, sem prejuízo para os resultados da pesquisa.

**Figura 1 – Macrorregiões de planejamento (2007-2014)**



Fonte: Ipece (2014).

**Figura 2 – Região Metropolitana de Fortaleza (2007-2014)**



Fonte: Ipece (2014).

Nota: Essa configuração teve vigência até agosto de 2014.

Todo o acervo levantado nas instituições, por meio físico ou eletrônico, foram valiosos meios de acesso às informações pontuais e sistematizadas do objeto selecionado para a pesquisa.

### **2.1.1 Ambiente do estudo**

O Estado do Ceará é a 13ª economia do país e a terceira do Nordeste. O Produto Interno Bruto (PIB) do estado responde por 2,2% do PIB brasileiro e 15,1% do PIB da Região Nordeste. A economia cearense está sustentada nas atividades ligadas aos setores assim representados: serviços (73,8%), indústria (22,8%) e agropecuária (3,04%). Na última década, a economia cearense apresentou, na maioria dos anos, taxas de crescimento acima da média nacional.

Analisando o comportamento da economia com base no PIB a preços de mercado, que corresponde ao valor adicionado gerado pela agropecuária, indústria e serviços, incorporando-se os impostos líquidos de subsídios, totalizou, em termos correntes, em 2010, um valor de R\$ 77,8 bilhões, o que ensejou um PIB *per capita* de R\$ 8.858, evoluindo para R\$ 12.045 em 2013. Nesse ínterim, o país acusou um valor de R\$ 5,3 trilhões e um PIB *per capita* de R\$ 26.445. Entretanto, a economia do estado caiu uma posição no *ranking* do PIB nacional, passando da 12ª posição em 2010 para a 13ª em 2014. Nesse período, a taxa do setor industrial também caiu aproximadamente 1,0% de participação no PIB do Ceará.

De acordo com o Ipece (2015) e o IBGE (2015), o Estado do Ceará é composto atualmente de 184 municípios (ver figuras 3 e 4) e sua capital é Fortaleza. O Ceará concentra 55% de toda a caatinga do Brasil.

### **Figura 3 – Divisão política do Ceará**



Fonte: Ipece (2015).

**Tabela 1 – Evolução político-administrativa (1940-2010)**

Especificação	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2004	2005	2006	2010
Número de municípios	87	87	141	141	141	181	184	184	184	184	184
Número de distritos	258	266	410	503	503	599	767	785	790	810	839

Fonte: IBGE (2015) e Ipece (2015).

Seus limites territoriais são: ao Norte e ao Nordeste, o Oceano Atlântico; ao Leste, o Estado do Rio Grande do Norte; ao Sul, o Estado de Pernambuco; e ao Oeste, o Estado do Piauí. Sua dimensão territorial é de 148.825,6 km<sup>2</sup>, representando, no Nordeste, 9,58% e, no Brasil, 1,75%. O estado possui uma faixa litorânea de 573 km<sup>2</sup>, a qual, em relação ao litoral nordestino, representa 17,3% e, em relação ao Brasil, 7,78% (ver tabela 2):

**Tabela 2 – Comparativo de extensão territorial Brasil, Nordeste e Ceará**

Discriminação	Área (km <sup>2</sup> )	Extensão da linha de costa (km)
Brasil	8.515.767	7.367
Nordeste	1.554.292	3.306
Ceará	148.886	573

Fonte: IBGE (2015) e Ipece (2015).

Em 2014, a população do estado é de 8.842.791 habitantes. Sua densidade populacional é de 59,41 (hab./km<sup>2</sup>), o PIB foi de 116,9 bilhões, 13º no PIB nacional e terceiro no regional (IPECE, 2015). De acordo com as Leis Complementares nº 78, de 26 de junho 2009, e nº 144, de 4 de setembro de 2014, a RMF passou a ser composta por 19 municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga,

Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi (ver figura 4 e tabela 3).

**Figura 4 – Configuração RMF/CE a partir de 2014**



Fonte: Ipece (2015).

**Tabela 3 – Divisão político-administrativa da RMF (1973-2014)**

Especificação	1973	1986	1991	1999	2006	2009	2014
Número de municípios	5	6	8	13	13	15	19
Número de destinos	32	34	64	73	73	84	94

Fonte: IBGE (2015) e Ipece (2015).

Suas macrorregiões de planejamento são assim definidas: Região do Cariri, Maciço do Baturité, Centro-Sul, Serra de Ipiabapa, Sertão Central, Sertão de Sobral Litoral Norte, Litoral Leste, Sertão de Canindé, Sertão de Crateús, Sertão dos Inhamuns e Vale do Jaguaribe (ver figura 5).

**Figura 5 – Configuração das regiões de planejamento/CE a partir de 2015**

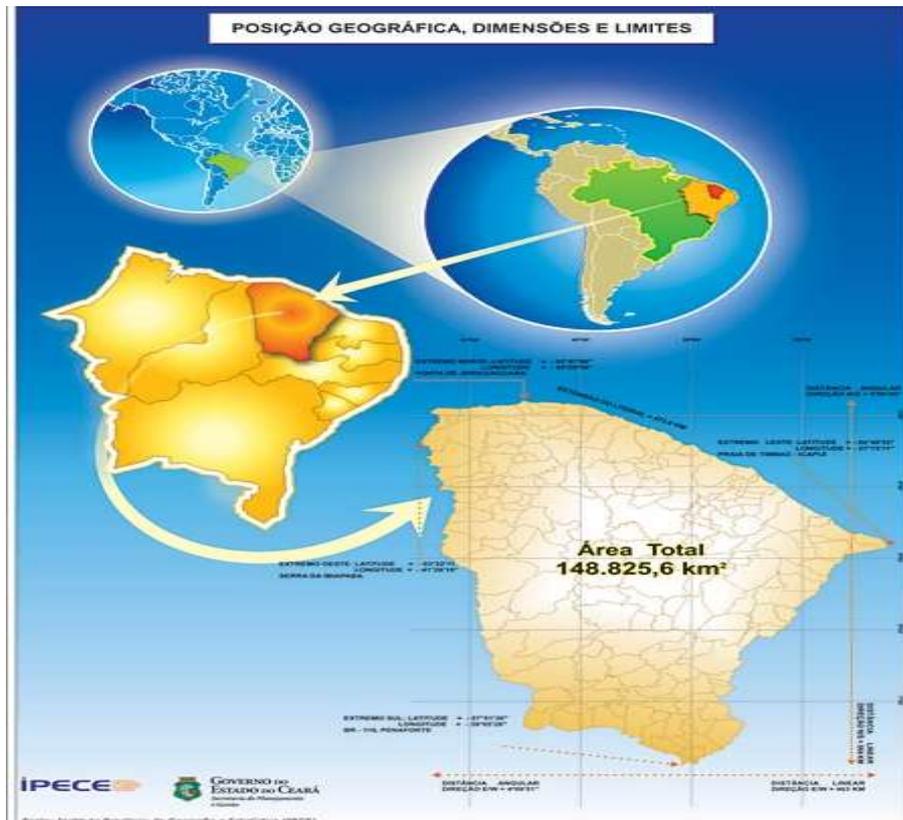


Fonte: Ipece (2015).

Quanto à sua infraestrutura de transportes, no modal aeroviário, o estado dispõe de 68 aeroportos e pistas de pouso, sendo seus dois maiores aeroportos controlados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que são: o Aeroporto Internacional Pinto Martins e o Aeroporto Regional do Cariri. O primeiro aeroporto está localizado em Fortaleza, sendo o terceiro maior em movimentação de passageiros e cargas do Nordeste. O segundo aeroporto está localizado em Juazeiro do Norte, atendendo às regiões Centro-Sul do estado, Noroeste de Pernambuco e Sertão da Paraíba, dando suporte ao Aeroporto Internacional. No modal aquaviário, destaca-se o Porto do Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, e o Porto de Fortaleza, na capital. No modal rodoviário, sua maior rodoviária, denominada Engenheiro Tomé de Souza, está em Fortaleza. Seus grandes fluxos rodoviários de passageiros e cargas acontecem pelas rodovias federais: BR-222, BR-116 e BR-020. E, nas rodovias estaduais, ocorrem, entre outras, na CE-040, CE-362 e CE-232 (FREIRE JÚNIOR, 2014).

A situação geográfica é favorecida pela proximidade, entre outras, com os países da América do Norte, países europeus localizados na área ocidental, países da América Latina, como a Venezuela e a Colômbia (GICE, 2015). O estado é favorecido também pela ampliação do canal do Panamá e chinês, que permite ao estado uma excelente posição logística voltada ao comércio internacional (GINE, 2014) (ver figura 6).

**Figura 6 – Posição geográfica**



Fonte: Ipece (2015).

### 2.1.2 Locais de pesquisas

Dentre as instituições visitadas, destacam-se: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Agência de Desenvolvimento Econômico do Ceará (Adece), Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL/CE) e Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), que disponibilizaram consultas ou indicação de documentos relevantes a esta pesquisa.

### 2.1.3 Base de dados

A base de dados é composta por informações, em sua maioria, relativas ao eixo Economia para uma Vida Melhor no período de 2007 a 2014. Contudo, para se fazerem comparativos da evolução do crescimento econômico no estado, foi relevante considerar outros períodos antecedentes a 2007, como também do PPA de 2016-2019, que trazem informações complementares para o período de corte da pesquisa. As informações principais foram obtidas da Seplag, por ser o órgão governamental que faz o

monitoramento das ações de planejamento implementadas pelo Governo do Estado, tendo o Ipece como órgão vinculado que disponibiliza informações geosocioeconômicas com o propósito de elaborar estratégias e proposição de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

As variáveis utilizadas na pesquisa foram referentes à política industrial, tais como:

- A variável de emprego, que é o estoque de emprego formal no setor industrial em cada um dos municípios cearenses agregados em região metropolitana e interior do estado. Os dados constam na Rais disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). A quantidade de trabalhadores empregados com vínculo formal foi coletada para cada um dos municípios que compõem o Estado de Ceará no setor industrial. Segue a classificação do IBGE, sendo que, com relação à indústria, é considerado apenas o segmento de transformação que engloba também a atividade extrativa mineral;
- O estoque de emprego formal foi mensurado pela quantidade de trabalhadores que possuem vínculo formal ativo em 31 de dezembro de cada ano. A forma adotada para a seleção dos dados sobre emprego (empregos ativos em 31 de dezembro) é de especial importância, uma vez que fornece a dimensão correta do estoque de empregados existentes ao final de cada período;
- A variável de desempenho da indústria é composta pela produtividade, produção física e exportações;
- A variável FDI é formada pelos investimentos para atração de empresas e geração de empregos;
- A variável de investimentos do governo para suporte do crescimento econômico é composta de programas governamentais voltados à modernização e ampliação da infraestrutura (transportes, vias, recursos energéticos, recursos hídricos) projetos estruturantes (Zona de Processamento e Exportação, Siderúrgica do Pecém, Complexo Portuário).

As variáveis escolhidas são complementares às análises realizadas para a investigação do objeto, problema e objetivos da pesquisa.

#### 2.1.4 Análise dos dados

Para descrever os resultados do estudo, baseou-se a análise dos dados apresentados pelas variáveis que foram levantadas no item 4.1.2. Os exames dos dados dessas variáveis foram relevantes para a conclusão sobre a política industrial no período de 2007 a 2014 do Governo do Ceará, referente ao eixo Economia para uma Vida Melhor, quanto aos objetivos da pesquisa.

Os trabalhos respeitaram as seguintes etapas:

- A organização de banco de dados em suas séries históricas, considerando os últimos 30 anos, priorizando o período de 2007 a 2014, tendo a observação das transformações mais significativas a partir das variáveis selecionadas para a análise;
- A relação entre as fases históricas e o fluxo contributivo nas mudanças no que concerne às políticas de desenvolvimento e aos efeitos da realidade industrial;
- A expansão territorial com a instalação de novos empreendimentos industriais e a geração de empregos induzidos a partir da política industrial.

As análises em destaque contemplaram as seguintes escalas de prioridade: o Ceará em relação ao Brasil e em relação ao Nordeste.

### 3 A INDUSTRIALIZAÇÃO NO CONTEXTO NACIONAL, REGIONAL E LOCAL

Este capítulo apresenta uma exposição da história econômica brasileira, mostrando a formação industrial no âmbito nacional, Nordeste e Ceará, desde o período colonial até 2014<sup>1</sup>. Busca-se compreender como o processo de industrialização foi construído ao longo do tempo e suas influências.

#### 3.1 INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

No período colonial (1500 a 1822), o Brasil apresentava um baixo desempenho no que diz respeito à atividade industrial. De fato, a industrialização nesse período era rudimentar, sem dinamismo e sem autonomia para contribuir como alternativa de diversificação da economia. Entretanto, não se pode desconsiderar essa atividade por seu estágio embrionário. Um argumento para enfatizar conceitualmente a existência de uma incipiente atividade industrial já no período colonial é apresentado por Nobre (2001, p. 29):

A toda atividade humana de natureza econômica, desenvolvida inteligentemente, chamava-se indústria, ainda mesmo após o surgimento das máquinas e das fábricas, constituído um novo setor, denominado fabril, para diferenciá-los dos demais, agrícola, pastoril e artesanal (ou manufatureiro). [...] o conceito de indústria passou a ser referente à transformação da matéria bruta, ou prima, por conseguinte, de uma atividade secundária de grande importância, significando um estágio superior, no qual os conhecimentos científicos mais adiantados proporcionaram uma tecnologia de produção de alto custo, porém de rendimento compensador, de maneira a justificar vultosos investimentos em máquinas e equipamentos).

Nesses termos, observando também a originalidade do conceito do autor, admite-se que as unidades de produção no período tinham como características básicas um baixo nível de mecanização com uma produção de pouca qualidade e com uma destinação ao consumo interno, mas eram atividades industriais.

O período colonial, de acordo com Mendonça (2004), caracterizou-se pela “não industrialização brasileira”, na qual a Coroa portuguesa dominava e controlava o Brasil tanto no que se refere a seu território como no que se refere a suas riquezas; a Colônia foi utilizada de forma exploratória para fortalecê-la. Prado Júnior (1962, p. 263) considera que, mesmo precária e sufocada pelos interesses da Coroa portuguesa, que não permitia empresas no território brasileiro, ainda assim, existiu a industrialização colonial, denominada “primitiva

---

<sup>1</sup> O recorte temporal desta dissertação está delimitado em seus estudos e levantamentos desde o período colonial até 2014, em relação ao primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, pois o objeto deste estudo, o governo de Cid Ferreira Gomes, vai do período de 2007 até 2014.

indústria artesanal da Colônia”. Os autores consideram essa fase importante para uma melhor compreensão das bases comerciais ocorridas na época e que influenciaram o surgimento da industrialização posteriormente.

Segundo Mendonça (2004) e Prado Júnior (1962), em relação ao pacto colonial, este representava o monopólio da Metrópole portuguesa ao comercializar com a Colônia brasileira, vendendo produtos dos quais a população necessitasse. A Coroa portuguesa, por meio dos produtos extraídos ou produzidos em terras brasileiras, abastecia os mercados europeus com pau-brasil, açúcar, ouro ou drogas do sertão (especiarias), que eram bastante valorizados comercialmente, alguns desses produtos, inclusive, inexistiam na Europa. A maioria dos produtos manufaturados vendidos pela Coroa portuguesa aos colonos brasileiros não era produzida em Portugal, e sim em outros países europeus, a exemplo da Inglaterra.

[...] o Brasil representava para a Coroa portuguesa uma dupla fonte de recursos: os que ganhavam, ao revender na Europa toda a produção aqui comprada a baixos preços; e os que obtinham com a venda aos colonos, a preços altos, dos manufaturados utilizados no seu dia-a-dia. (MENDONÇA, 2004, p. 10).

A Revolução Industrial, ocorrida a partir do século XVIII, tendo a Inglaterra como uma das principais nações mundiais promotoras da industrialização, que demandava o algodão para a produção de tecidos em suas indústrias têxteis, pouco contribuiu para que Portugal mudasse de imediato a condução de sua política econômica voltada à industrialização, principalmente no que se referia a suas colônias. No caso brasileiro, a Coroa lusitana continuava a manter suas restrições econômicas, barrando assim sua industrialização. Para Nobre (2001), esse posicionamento da Coroa se alinhava aos interesses ingleses de não ter competidores no mercado europeu e ampliar suas bases exportadoras, isto é, fazendo de Portugal e suas colônias fornecedores de matérias e compradores.

Todavia, entre as medidas de restrição econômica, Mendonça (2004) destaca o Alvará de 5 de janeiro de 1785, que, por ordem da Rainha Maria I, mandava fechar as poucas fábricas e manufaturas existentes no Brasil, somente permitindo aquelas que produzissem tecidos para vestuário dos escravos, com a justificativa de não enfraquecer a agricultura e as outras atividades exploratórias que vinham sendo executadas. O não cumprimento das medidas impunha penalidades como pagamento de multas.

No plano da prática, o esforço para a contenção da atividade industrial teve efeito em um pequeno intervalo temporal. A industrialização, mesmo que embrionária, ocorreu no Brasil oficialmente a partir do Alvará de 1º de abril de 1808, do príncipe regente D. João VI, que revoga o Alvará que a proibia. Ela surge como um empreendimento para a produção de

tecidos, velas e cordames. Consoante Mendonça (2004), o processo fabril brasileiro teve inicialmente muitas dificuldades para iniciar, pois, além dos acordos firmados, principalmente com a Inglaterra, que dava a ela mais vantagens, havia deficiências de competitividade em relação aos produtos ingleses devido às técnicas rudimentares, mão de obra não qualificada e preços altos dos produtos produzidos no Brasil.

Nessas circunstâncias, a formação do setor industrial não avançou, apesar das ações de arranque implementadas a partir de 1808. Prado Júnior (1962) elenca alguns fatores de dificuldades da industrialização, como as condições das tarifas alfandegárias que beneficiavam, sobretudo, os produtos estrangeiros, enfraquecendo as “débeis manufaturas brasileiras”, que não conseguiam progredir em razão das precárias condições econômicas e sociais do país; não tinham maquinários nem tradição manufatureira; além de uma concorrência de produtos estrangeiros com qualidade superior e preços baixos.

Os mesmos autores também apontam como empecilhos iniciais o regime escravocrata e uma população dispersa e majoritariamente rural, o que não propiciava um avanço da comercialização, à revelia da abertura que havia sido dada aos negociantes brasileiros e estrangeiros de comerciar livremente no Brasil. O sistema administrativo-econômico da monarquia lusitana permanecia voltado à agricultura e dependente das decisões tomadas pela Inglaterra e pela França, que eram potências mundiais e tinham o controle de negócios na Europa e em vários mercados formados por colônias sob domínio de outros países, como foi o caso do Brasil.

No período da Monarquia brasileira, formada a partir de D. Pedro I, mantinham-se as condições pouco favoráveis à industrialização, tais quais às práticas da Coroa portuguesa. Apesar disso, Mendonça (2004, p. 14) diz que, no período da Monarquia brasileira, algumas manufaturas conseguiram prosperar, principalmente no ramo de tecidos: “[...] em Minas Gerais, fundada no ano de 1824; além da ‘primeira fábrica regular de fiação e tecidos de algodão fundada em Pernambuco logo depois da independência’, como assinalou um relatório apresentado pela Comissão de Inquérito Industrial em 1882”.

As indústrias contavam inicialmente com uma mão de obra composta por homens, mulheres e crianças, que eram escravos e sujeitos livres. Logo após 1870, uma grande leva de imigrantes europeus (italianos, portugueses e espanhóis) fazia parte da classe operária brasileira. Com a promulgação da Lei Áurea<sup>2</sup>, em 1888, os escravos foram libertos, passando

---

<sup>2</sup> Lei Imperial nº 3.353, mais conhecida como Lei Áurea, sancionada em 13 de maio de 1888, extinguiu a escravidão no Brasil. Foi precedida pela Lei nº 2.040 (Lei do Ventre Livre), de 28 de setembro de 1871, que

a classe trabalhadora a contar apenas com homens livres. Em geral, as condições de vida e de trabalho da classe operária eram péssimas, em relação aos salários baixos e desiguais e à exaustiva jornada de trabalho, inserida em locais de baixas condições de higiene (moradia e trabalho), desvalorizada pelos empresários, que definiam as condições trabalhistas não tendo do governo amparo legal (leis trabalhistas) (MENDONÇA, 2004; PRADO JÚNIOR, 1963).

Em 1840, formou-se um pequeno núcleo de indústrias têxteis que se expandia do Sudeste para o Nordeste, destacando-se a Bahia. Em 1850, percebeu-se um maior avanço da industrialização no País, porém as regras de comercialização ainda eram bastante influenciadas pela Inglaterra, pois ela pressionava a Monarquia brasileira para que investisse em novas atividades comerciais, como serviços urbanos, bancos e indústrias, na intenção de ampliar ainda mais os negócios com a Monarquia brasileira (MENDONÇA, 2004).

Entretanto, à medida que o século XIX avançava, de acordo com Mendonça (2004), Nobre (2001) e Prado Júnior (1962), novos ramos de negócios prosperavam e cada vez mais cidades investiam na industrialização, porém o processo de urbanização crescia abaixo do esperado. Além da atividade têxtil, outras atividades despontaram dentro da produção industrial brasileira, dentre elas, as áreas de alimentos, de transportes, de metalurgia, de construção civil e de tipografia.

Havia ainda uma grande dependência de importação de matérias-primas, maquinários e ferramentas, como cita Mendonça (2004, p. 16): “[...] no caso das fábricas de mobília: enquanto a madeira empregada era quase totalmente brasileira, os espelhos e as ferragens, por exemplo, vinham de fora”. Nesse ponto, segundo Mendonça (2004), é importante ressaltar que o polo industrial do Sudeste, apesar de ser o mais forte historicamente, com os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, por representarem os centros políticos e financeiros que concentravam o maior número de negociantes, não impediu que outros núcleos de negócios surgissem, como em Salvador (Bahia), Recife (Pernambuco), Blumenau (Santa Catarina) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul). Nesse contexto, cabe destacar um dos grandes empresários da época, Irineu Evangelista de Souza (Barão de Mauá); entre seus negócios, estava o estaleiro da Ponta da Areia – Niterói (Rio de Janeiro), a Companhia de Gás para Iluminação Pública e o Banco Mauá.

Sobre a estrutura para escoamento da produção, os meios de transporte mais utilizados eram o ferroviário e o aquaviário, principalmente a partir de 1880, quando o número de ferrovias foi aumentando, a maioria concentrando-se na Região Sudeste. Em torno

---

libertou todas as crianças nascidas de pais escravos, e pela Lei nº 3.270 (Lei Saraiva-Cotegipe), de 28 de setembro de 1885 (NOBRE, 2001).

de 63% das existentes no país foram criadas principalmente visando ao escoamento do café para o mercado externo.

Com referência aos tipos de indústrias da época, predominavam as de bens de consumo não duráveis (de tecidos, de alimentos, de produtos químicos e análogos, de vestuário e de objetos de tocador). E, ao final do período monárquico, já existiam mais de 600 estabelecimentos industriais (PRADO JÚNIOR, 1962).

No século XX, o Brasil, já republicano, iria inicialmente apresentar as mesmas características do processo industrial das últimas décadas do século XIX, continuando a investir na cafeicultura. O primeiro censo completo e geral sobre a industrialização, em 1907, de acordo com Prado Júnior (1962), apontou que havia 3.258 estabelecimentos que empregavam 150.841 operários e que o mapa geográfico industrial brasileiro estava assim distribuído: 40%, no Rio de Janeiro; 16%, em São Paulo; e 15%, no Rio Grande do Sul, sinalizando ainda que nenhum outro estado alcançava 5% de indústrias. Consoante o autor: “A distribuição das atividades industriais ainda mantém em 1907 a estrutura anterior: a indústria têxtil e a de alimentação compreendem a parte substancial do conjunto” (PRADO JÚNIOR, 1962, p. 266).

Em 1920, conforme Mendonça (2004), os dados do primeiro Censo Nacional de Produção apontavam, em relação à industrialização, que 30,7% eram do ramo alimentício e 29,3%, têxtil, ramos que eram seguidos por outros em menor escala, como era o caso dos ramos metalúrgico e mecânico, que representavam 4,7%. Prado Júnior (1962) cita que, na época, o Estado de São Paulo já havia ultrapassado o do Rio de Janeiro no processo industrial, uma vez que São Paulo passava a ter 40% dos estabelecimentos industriais. Contudo, a guerra contribuiu para o avanço da indústria alimentícia, com a venda de carnes congeladas para países em conflito, com a localização da maior parte da industrialização desses produtos manufaturados localizada no Rio Grande do Sul, São Paulo e Triângulo Mineiro.

Entretanto, consoante análise de Mendonça (2004), ao longo do tempo, fatos importantes iriam promover transformações na política econômica brasileira, como:

- A instabilidade do comércio agrícola voltado para a cafeicultura no mercado exterior, que passou por uma crise de vendas e desvalorização;
- O café foi considerado um produto supérfluo no período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), dessa forma, nos países europeus, principalmente na Inglaterra, houve redução de consumo no pós-guerra;
- Os Estados Unidos (EEUU) despontavam como uma nova potência mundial capitalista, passando a ditar as novas regras do mercado mundial. Mesmo

passando pela Depressão de 1929<sup>3</sup>, suas bases de negociações no mercado se voltavam para a venda de produtos manufaturados, não tendo interesse em negociar com o Brasil, tendo por base o café;

- Os políticos e industriais de todos os estados da federação apoiaram o Estado Novo, liderado por Getúlio Dornelles Vargas, em 1930, com o interesse na valorização da indústria. O apoio ocorreu em função da insatisfação com o Governo Federal (República Velha), que insistia em proteger a cafeicultura, priorizando-a com mais recursos, como também a chamada política do café com leite feita por São Paulo e Minas Gerais (estados em que seus políticos se revezavam no poder federal);
- A pressão de grupo formado por políticos e industriais que haviam apoiado Getúlio Vargas para que o Estado brasileiro, além de investir mais na indústria brasileira, expandisse-a para a indústria pesada (base ou produção), visando reduzir a dependência tecnológica de outros países via importação (substituição das importações). Em 1935, havia certa insatisfação da classe industrial brasileira devido ao acordo firmado pelo governo Vargas com os EEUU, que previa redução tarifária para uma série de produtos americanos a serem importados, em troca o governo norte-americano permitiria livre entrada nos EEUU de produtos agrícolas, como o café e o algodão. Para compensar os empresários que haviam demonstrado insatisfação com o governo, ele impede a concessão de favores para a importação de mercadorias ou matérias-primas que já tivessem similares produzidos no Brasil<sup>4</sup>;
- A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) produziu um ambiente com maiores dificuldades em importar, pressionando ainda mais a necessidade de impulsionar a produção industrial, sendo importante para o aparecimento das primeiras indústrias de base que davam suporte à indústria de consumo de bens.

Os resultados alcançados, impulsionados pelo contexto político e econômico, influenciaram a classe operária, que, mesmo insatisfeita com as condições precárias que ainda estavam impostas a ela, que originou uma série de protestos e greves desde o século XIX, pôde contar embrionariamente com a proteção legal do governo, com a criação de leis trabalhistas,

---

<sup>3</sup> Crise econômica mundial do capitalismo que vai de 1929 até a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Teve início nos EEUU, afetando outros países, como Alemanha, Itália e França, tendo seu ápice com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, nos EEUU, que tinha o mercado de ações como balizador dos negócios na época, o que ocasionou uma grande recessão econômica devido à queda das ações, gerando assim o desemprego, a queda na produção industrial e o fechamento de empresas (MENDONÇA, 2004).

<sup>4</sup> O presidente Getúlio Vargas sanciona o Decreto-Lei nº 300, de 24 de fevereiro de 1938 (MENDONÇA, 2004).

entre elas, a Lei de Acidentes no Trabalho (1919), a Lei de Férias (1926) e o Código do Menor (1929). Os empresários em geral não obedeciam, na prática, à legislação imposta pelo governo.

O Estado Federativo, dizem Mendonça (2004) e Nobre (2001), passaria então a se tornar um grande investidor para alavancar o desenvolvimento do novo modelo de processo industrial no País, baseado na indústria de base (também chamada de bens de produção, ou bens de capital, ou pesada). Nesse período, surgiram as empresas estatais: Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Vale do Rio Doce (1942), Fábrica Nacional de Motores (1942) e Companhia Nacional de Álcalis (1943).

Apesar de o governo Vargas se declarar como o grande interventor que propulsionava o desenvolvimento industrial do País, isso de fato não ocorreu plenamente, pois, em consequência dos acordos comerciais e políticos firmados com os EEUU, dependeu financeiramente dos empréstimos estadunidenses para realizar suas grandes obras. Nobre (2001) cita o empréstimo de 20 milhões de dólares para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional feito pelo governo americano do presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945)<sup>5</sup> em 1941, como uma colaboração material aos países considerados democráticos com o aval do congresso americano a partir dos relatórios de missões técnicas americanas enviadas ao Brasil.

Nesse cenário, com a inauguração das empresas estatais citadas acima, a partir da década de 1950, no governo de Juscelino de Oliveira Kubitschek (1956-1961), começou então a ser montado no Brasil um importante e diversificado parque industrial. O País, que até então tinha basicamente indústrias tradicionais (que ocupam grandes contingentes de mão de obra e se apoiam em tecnologia atrasada) ou de bens de consumo não duráveis (artigos de utilidade individual ou familiar), ao inaugurar as indústrias de base (como siderúrgicas, energéticas, petroquímicas e mecânicas), estas permitiram posteriormente contribuir com a ampliação industrial ocorrida intensamente na década de 1960, incentivando a fomentação da indústria de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos e similares), que seriam portadoras de tecnologia avançada com operários mais especializados (MENDONÇA, 2004; NOBRE, 2001).

Já na década de 1960, o setor econômico brasileiro foi marcado pela industrialização voltada para a indústria de bens de consumo duráveis, formaria, na visão de Mendonça (2004), um tripé com os outros modelos industriais (bens de consumo não duráveis e bens de produção) já implementados. Porém, diferentemente dos outros modelos, promoveria uma alavancagem no processo industrial brasileiro, com uma “guinada de 180 graus”, por ser beneficiado pela agregação de valor ligado à indústria de base (MENDONÇA, 2004).

---

<sup>5</sup> Ato do Congresso intitulado *Lend-Lease* em 11 de março de 1941, aprovado pelo presidente Roosevelt (NOBRE, 2001).

Entretanto, de acordo com Mendonça (2004), outros fatores contribuiriam para o crescimento industrial na época, como os lucros obtidos pelos empresários brasileiros, principalmente na década anterior, que os mantinham incentivados em investir; o crescimento urbano com a vinda de trabalhadores rurais para trabalhar nas cidades, os quais, mesmo com salários baixos, eram grandes consumidores de bens duráveis; e os investimentos, com a participação de capital estrangeiro oriundo das empresas multinacionais, gerariam o aumento da lucratividade, elevando o número de empregos.

É importante destacar que o governo de Juscelino Kubitschek (JK) tinha como lema crescer “50 anos em 5” para transformar o Brasil num País de fato industrializado. O referido governo estruturou o modelo de gestão, cuja base era o planejamento de ações chamado Plano de Metas, que tinha macropropostas<sup>6</sup> voltadas à aceleração do desenvolvimento industrial. O conjunto de investimentos nesse período estava voltado principalmente para ações que priorizavam o desenvolvimento da indústria de base na produção hidrelétrica, construção de estradas, aumento da extração de petróleo e construção de uma nova sede para o Governo Federal (Brasília) (CORSI, 2010; MENDONÇA, 2004; NUDES - UFU, 2015).

Nesse contexto, consoante Mendonça (2004), o plano do governo JK tinha objetivos mais econômicos, com ambiciosas metas globais e setoriais, porém havia uma preocupação com o desenvolvimento das regiões mais pobres e do interior do País. Entre as dificuldades apontadas por Mendonça (2004) à época no Brasil estavam:

- A inflação (desvalorização da moeda e dificuldades de saldar a dívida externa);
- A concentração de renda (pessoas de classes sociais mais altas que eram oriundas do meio empresarial se tornavam mais ricas em detrimento da classe operária);
- As desigualdades sociais (o Plano de Metas considerava que o desenvolvimento industrial pela geração de empregos faria com que o nível de vida da população melhorasse na crença de que a pobreza fosse debelada);
- Não havia um projeto de industrialização que contemplasse todas as regiões (as pequenas cidades do interior, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, não foram privilegiadas com o estabelecimento das novas empresas);

---

<sup>6</sup> O Plano de Metas, criado em 1956, tinha 31 metas (30 metas setoriais e uma meta-síntese da construção de Brasília), voltadas para investimentos em quatro setores-chave da economia: energia (investimento planejado de 43,4%), transporte (investimento planejado de 29,6%), indústrias de base (investimento planejado de 20,4%) e alimentação (investimento planejado de 3,2%), além da educação (investimento planejado de 3,4%) (NUDES - UFU, 2015).

- As empresas multinacionais, para manterem seus parques industriais, preferiam comprar tecnologia de seus países ou de outros países. Não incentivavam o crescimento industrial de empresas brasileiras para serem suas fornecedoras principais, além de não investirem seus lucros no País, uma vez que os resultados de seus negócios enviavam para seus países de origem todo esse processo de transferência de riquezas realizado com o aval do governo.

A década de 1970, conforme Mendonça (2004), dava continuidade ao aumento da instalação das empresas estrangeiras que tinham crescido nos anos anteriores, enquanto o grande empresariado brasileiro, que era apoiador do regime militar, mantinha-se em situação privilegiada, recebendo quase os mesmos benefícios das empresas estrangeiras, ainda continuavam com benefícios em maior proporção.

Ressalte-se ainda os poucos incentivos que eram dados pelo governo aos pequenos e médios industriais brasileiros, que tinham dificuldades em arcar com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), bem como de se adequarem ao combate à inflação, que tinha entre suas medidas o tabelamento dos preços de produtos industriais. Os empresários, por produzirem em pequenas escalas, tinham custos maiores, uma vez que não dispunham de condições de oferecer produtos com preços competitivos em razão de seu reduzido mercado consumidor (MENDONÇA, 2004).

Um levantamento apresentado por Mendonça (2004) mostra uma comparação das taxas anuais médias do crescimento da indústria brasileira entre os anos de 1966 e 1973, extraído de um trabalho de Guido Mantega e Maria Moraes, intitulado *Acumulação monopolista e crises no Brasil*, que mostra o crescimento das multinacionais em maiores proporções no País, isso devido aos grandes incentivos proporcionados a ela pelo Governo Federal a partir da década de 1960, melhores condições de instalação e de negócios, principalmente os ligados a melhorar o desempenho da produção automobilística, uma vez que a maior parte dessas empresas eram montadoras, como mostra o quadro 1, a seguir.

**Quadro 1 – Crescimento comparativo da indústria brasileira (1966-1973)**

Setores	Indústrias nacionais	Participação das multinacionais
Minerais não metálicos	11,3%	59,72%
Metalurgia	10,73%	26,5%
Mecânica	16,2%	74,65%
Mat. elétrico	14,7%	76,16%
Mat. transporte	14,7%	96,44%
Química	12,6%	51,12%

Fonte: Mantega e Moraes (1979, p. 76 apud MENDONÇA, 2004, p. 88).

Mesmo com bons saltos de crescimento econômico da indústria apresentados na década de 1960 e início da década de 1970, pela euforia do chamado milagre econômico<sup>7</sup>, não foi suficiente para resolver os problemas que já vinham ocorrendo, como desvalorização da moeda, alto endividamento externo, arrocho salarial e desigualdades sociais crescentes (CAMARGO, 2010; MENDONÇA, 2004).

No cenário internacional, a “crise mundial do petróleo”<sup>8</sup> fazia com que as empresas multinacionais freassem seus investimentos. O governo brasileiro, por seu turno, não demonstrava capacidade financeira e competência administrativa para bancar o ritmo da industrialização sem as tomadas de empréstimos estrangeiros, que era a moeda de troca com as empresas multinacionais, pois, devido a essas operações financeiras de crédito realizadas junto ao governo, ele permitia que as multinacionais levassem seus lucros (saída de capitais) para suas matrizes. O segundo choque do petróleo, ocorrido em 1979, influenciou a estagnação econômica, a desvalorização da moeda, os altos índices de inflação e a desaceleração do crescimento industrial em todo o Brasil (CAMARGO, 2010; FRANCO, 2005).

Há que se destacar que o governo do presidente José de Ribamar Ferreira de Araújo Costa (1985-1990), primeiro presidente democrata após a ditadura militar, de acordo com Franco (2005), tentou reverter o processo industrial para uma maior dedicação à indústria de base e buscou investidores estrangeiros que estivessem dispostos a fazer parcerias, contudo não obteve sucesso dado os altos índices inflacionários que apresentava à época, que não faziam o país ser atrativo a esses investidores. Sendo assim, os problemas continuavam. A década de 1980 foi considerada, consoante Franco (2005), Hermann (2005) e Mendonça (2004), estagnada pelos mesmos problemas que já se avolumavam ao longo do tempo. Os planos Cruzado, Bresser e Verão não conseguiam gerar estabilidade econômica nem fazer a industrialização retomar seu crescimento.

---

<sup>7</sup> Para Hermann (2005) e para Veloso, Villela e Giambiagi (2008), ocorre em plena ditadura militar, no período de 1968 a 1973, em destaque no governo do presidente General Emílio G. Médici (1969-1974), tendo à frente do Ministério da Fazenda Antonio Delfim Netto. Um dos grandes expoentes do “Milagre” foram os excelentes resultados do Produto Interno Bruto (PIB) no período já citado. Veloso, Villela e Giambiagi (2008) consideram que não existe um consenso entre os estudiosos da área econômica de um motivo único que o gerou. Os autores consideram três principais linhas do que o ocasionou, são elas: as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações; a melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato; e as reformas fiscais/tributárias e financeira do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) desde o governo de Castello Branco (1964-1967).

<sup>8</sup> As crises mundiais ocorridas nos anos 1970 (primeiro e segundo choque do petróleo) envolveram a venda e a distribuição do petróleo no mercado, que era produzido em maior escala por países do Oriente Médio (Arábia Saudita, Irã, Kuwait), para abastecer principalmente os países desenvolvidos, como os Estados Unidos. Devido aos preceitos de cunho religioso dos países do Oriente Médio, alguns deles resolveram não mais aceitar a dominação direta dos EEUU em suas questões políticas, econômicas e sociais e, como retaliação ao domínio americano, reduziram o abastecimento do petróleo com o aumento de preço (PIRES, 2010).

Na década de 1990, de acordo com Castro (2005) e Pires (2010), o então presidente Fernando Affonso Collor de Melo (1990-1992) executou o Plano Collor (I e II), que trazia em seu bojo o neoliberalismo, que se baseava no Consenso de Washington<sup>9</sup>. Entre os fundamentos neoliberais que foram utilizados como norte no governo, encontravam-se a racionalização de gastos públicos, a disciplina fiscal, a reforma cambial, a privatização, a abertura comercial e a supressão de restrições ao investimento estrangeiro direto.

Nesse contexto, o Programa de Fomento e Competitividade Industrial daria as diretrizes de alinhamento à abertura econômica do mercado brasileiro, de forma mais ampla, ao livre comércio e à entrada de capital estrangeiro. Pires (2010) diz que o governo Collor tinha o discurso de que os produtos produzidos no Brasil, em geral, eram de “baixa qualidade” se comparados aos dos mercados de países desenvolvidos. O governo Collor, que criticava sobretudo as empresas brasileiras, não deu apoio, com incentivos fiscais e financeiros consistentes, para contribuir com o aperfeiçoamento delas (PIRES, 2010).

Conforme Castro (2005) e Pires (2010), as medidas econômicas, como o controle severo da movimentação financeira das empresas e dos cidadãos, com o bloqueio de retirada do montante principal de alguns tipos de operações financeiras (poupança, aplicações e contas-correntes), eliminação de subsídios fiscais, congelamento de preços e salários, entre outras, dificultavam as empresas de realizarem melhorias em razão das elevadas taxas de juros no mercado para obter recursos financeiros, que elevavam seus custos e preços dos produtos, uma vez que não as permitiam ter uma boa participação no mercado mundial.

Ainda na década de 1990, o governo do Presidente Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995) acenou com uma proposta pautada pelas práticas neoliberais, que foram mais bem planejadas do que as do governo anterior, que era o Plano Real (PIRES, 2010). Para Castro (2005) e Pires (2010), esse plano conseguiu, ao longo do tempo, estabilizar a economia e a inflação com práticas de reajustes de preços, de câmbio e de salários, através do novo índice de valor – Unidade Real de Valor (URV) –, tendo à frente o ministro da economia Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, em 1995, seria então o sucessor do presidente Itamar Franco.

Nos anos 2000, no governo liderado pelo presidente FHC, já em seu segundo mandato eletivo, mesmo tendo conseguido, com as medidas econômicas implementadas, certa estabilidade econômica no País, com cortes de gastos públicos, controle da inflação e controle do câmbio flutuante implementado, desde quando havia sido ministro da economia, não

---

<sup>9</sup> Consenso de Washington: decisões que reafirmavam os princípios neoliberais a partir de uma série de reuniões entre dirigentes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento do Tesouro dos EEUU, políticos e economistas latinos, iniciadas em 1989 (PIRES, 2010).

conseguiu fazer a indústria ter bons resultados nem gerar empregos (CASTRO, 2005; GIAMBIAGI, 2005).

O governo FHC, segundo Pires (2010), favoreceu os grandes empresários com mais facilidades na concessão de empréstimos e ampliou as privatizações das estatais com a desculpa de aliviar a máquina pública de grandes ônus que contribuía para aumentar a dívida pública. Conforme Giambiagi (2005), mesmo aquelas estatais que apresentavam bons resultados, como foi o caso da Companhia Vale do Rio Doce, de grande importância para o crescimento da indústria de transformação, foram privatizadas. Pires (2010) ressalta que um dos grandes problemas do governo de FHC foi o descuido na melhoria e desenvolvimento da matriz energética, que precisava de investimentos, por ser um grande fator de influência no processo industrial.

Em geral, no governo de FHC, a industrialização manteve-se estagnada, mesmo com ações de seu plano “Avança Brasil”, entre elas estava a que apostava no desenvolvimento regional a partir dos Eixos de Estudos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Esses estudos eram sobre as potencialidades regionais, mas que não sistematizaram estratégias políticas econômicas para o setor industrial, de forma articulada com o mercado globalizado, que levassem o País a uma integração internacional e seletiva das potencialidades de cada região e sub-região que poderiam ser exploradas (PIRES, 2010).

Outras variáveis que não contribuíram para o desenvolvimento industrial no governo de FHC foram as importações em massa, supervalorização cambial, incentivo aos investidores estrangeiros através de mais práticas de especulação financeira do que de produção. Nesse ambiente, a indústria de bens duráveis foi a mais favorecida pelo modelo desenvolvimentista, que tinha como base o aumento do consumo (PIRES, 2010).

Ao assumir a presidência do País, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) receberia um País mais estabilizado economicamente em relação à valorização da moeda brasileira, com uma inflação controlada, mas, em se tratando da questão industrial, bastante enfraquecido (PAULINO, 2010).

Muitas medidas econômicas tomadas no governo do ex-presidente FHC foram mantidas no governo do presidente Lula. Dentre outras, Paulino (2010) cita que as tomadas de decisões do governo Lula, referentes às questões macroeconômicas já implementadas, que estavam dando certo não o fariam o sucessor natural do governo anterior. Ainda de acordo com o autor, ressalta-se que as práticas neoliberais já enraizadas no mercado mundial dificultariam qualquer presidente brasileiro a romper com elas. Franco (2005, p. 279) considera que o presidente Lula, ao apoiar o Plano Real, ratificava que o

desenvolvimento econômico brasileiro precisava ter “responsabilidade fiscal” e “moeda sadia” para “ser justo e sustentável”.

Entre outras ações do governo Lula estavam: o incentivo ao nascimento e crescimento de pequenas e médias empresas; a promoção do fortalecimento das estatais que haviam sobrado da privatização; expansão ao acesso à educação (acadêmica e profissional) aos trabalhadores para melhor capacitá-los para o mercado de trabalho; e investimento em mais programas sociais, como o “Bolsa Família”, de seu Programa Fome Zero, iniciado em 2003 (PAULINO, 2010).

No governo Lula, implementou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007, sendo considerado pelo governo como um projeto de retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. O governo considerou o PAC, em seu lançamento, de grande relevância para o desenvolvimento acelerado e sustentável do País, contribuindo para a integração e melhoria de todos os setores produtivos (BRASIL, 2015c).

Por meio do PAC, realizaram-se obras de construção e melhoria com diversas complexidades nos modais de transporte (rodovias, portos, aeroportos, ferrovias), saneamento, geração de energia, buscando fazer integração entre eles a partir das características situacionais de abrangência dos territórios envolvidos para desenvolvimento dos negócios tanto para o mercado interno como para o externo (BRASIL, 2015).

Para a industrialização, o PAC possibilitaria alavancar um melhor desempenho logístico, de custos e de competitividade, para que as empresas atendessem a seus mercados com mais eficácia, porém, no geral, no que concerne ao balanço do PAC, algumas de suas obras mais importantes ainda estão parcialmente concluídas e outras paradas devido à sua complexidade, recursos mal dimensionados, pendências de licitação, embargos judiciais, realinhamento dos investimentos propostos pelo governo, alta dependência de investimentos por parte da iniciativa privada no atual governo da presidente Dilma Rousseff (segundo mandato eletivo).

Entre as obras previstas consideradas de grande abrangência que se encontram em andamento atualmente estão a transposição do Rio São Francisco<sup>10</sup>, o Pré-Sal<sup>11</sup> (produção de petróleo e gás natural) e a Transnordestina<sup>12</sup> (Nova Transnordestina) (BRASIL, 2015b).

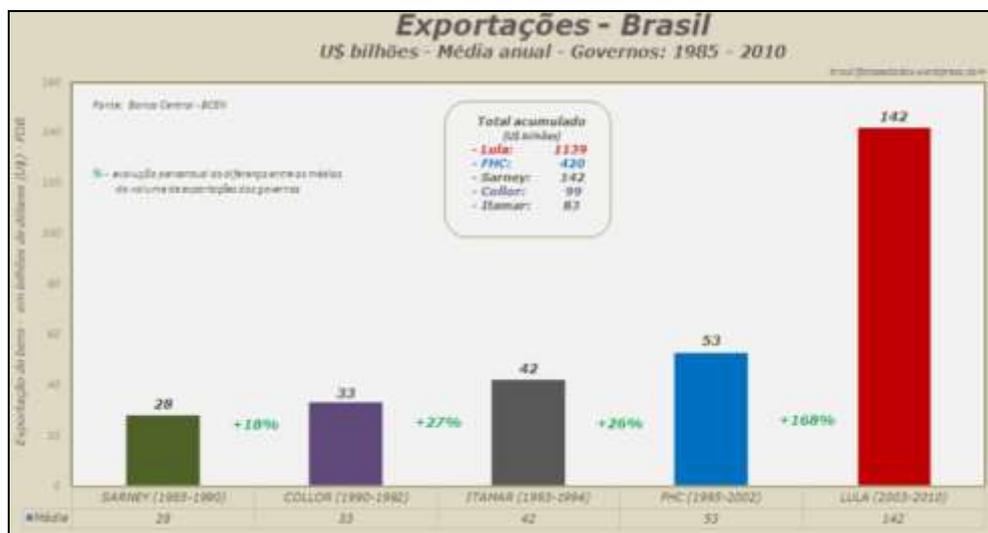
---

<sup>10</sup> O Projeto de Integração do Rio São Francisco visa garantir segurança hídrica destinada ao consumo da população urbana de 12 milhões de pessoas em 390 municípios espalhados pelos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, composto por 477 quilômetros de extensão, organizados em dois eixos de transferência de água: Norte, com 260 quilômetros, e Leste, com 217. A previsão do final das obras é entre dezembro de 2016 e início de 2017. Prevê a retirada de 26,4 m<sup>3</sup>/s de água (1,4% da vazão da barragem de Sobradinho) (BRASIL, 2015b).

Entre outras obras executadas no PAC, estava levar energia elétrica para regiões pobres do Plano Brasil sem Miséria “Luz para Todos”, que já tinha mais de 50% da meta atingida antes de o presidente Lula finalizar seu segundo mandato; finalização de obras pendentes, como foi o caso da Hidrovia da Eclusas do Tucuruí (Pará), que já estava com mais de 30 anos de atraso; revitalização da indústria naval com a construção de embarcações (23 navios de grande porte) e estaleiros (Rio Grande e Atlântico Sul); e plataformas para o pré-sal (Plataforma 51 e Plataforma 53) (BRASIL, 2015c).

De acordo com Paulino (2010, p. 326), uma das grandes vantagens dos governos de Lula foi a conjuntura internacional, que permitia ao governo exportar *commodities*, apesar das taxas elevadas de juros e do câmbio valorizado, o qual, ainda assim, conseguiu crescer mais se comparado ao governo do presidente FHC, com uma “[...] taxa média de 3,8% ao ano, portanto superior à média de 2,1% ao ano, nos dois governos FHC”. As exportações ocorridas no governo Lula foram bastante expressivas se comparadas com todas as gestões presidenciais democráticas pós-ditadura militar, conforme gráfico 1.

**Gráfico 1 – Exportações no Brasil (1985-2010)**



Fonte: FEE (2015).

Os melhores resultados de crescimento da exportação ocorreram no governo Lula, com 42,26%, ao comparar com todos os governos anteriores, o que representou quase o triplo do governo FHC, que havia implementado as medidas econômicas de estabilização do País.

<sup>11</sup> Extração de petróleo na zona marítima na camada chamada de pré-sal, com projeção de exploração de até 7.000 metros de profundidade. Previsão de extração de mais de oito milhões de barris de petróleo numa faixa de 800 quilômetros de extensão até 2021 (BRASIL, 2015).

<sup>12</sup> A Nova Transnordestina é uma obra ferroviária para ligar o Porto de Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, além do cerrado do Piauí, no município de Eliseu Martins, num total de 1.728 quilômetros. O Marco Zero da obra fica no Distrito de Quimani, do município de Missão Velha, no Ceará (CEARÁ, 2011).

Contudo, o expressivo volume de exportações concentrou-se em produtos do setor primário, que, em geral, não estão vinculados aos produtos industrializados (PAULINO, 2010).

A presidente Dilma Rousseff (2010-2016), sucessora do presidente Lula, filiada ao mesmo partido político, Partido dos Trabalhadores (PT), dá continuidade às políticas e às ações já implementadas, como foi o caso do PAC. Sem muitas intervenções e com foco na diretriz de infraestrutura social e urbana, principalmente nas ações sociais já previstas, amplia-as, como ocorreu com o Programa Minha Casa, Minha Vida (ABRAHÃO; VIEIRA, 2014).

No que se refere à industrialização, uma de suas grandes ações é o lançamento do Plano Brasil Maior (PBM) em 2011, voltado a ser uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, que, de acordo com o governo, somar-se-ia com o PAC e teria como desafios:

[...] sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; [...] sair da crise internacional em melhor posição que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural de inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. (BRASIL, 2011, s.p.).

De acordo com Brasil (2011), dentre as diretrizes estruturantes do plano estavam:

- Fortalecimento das cadeias produtivas com foco nas indústrias têxtil; de confecções de móveis, brinquedos, plásticos, calçados e artefatos; e de higiene pessoal, perfumaria e cosmética, visando ao aumento da eficiência delas para competir com os produtos importados e coibir práticas desleais de competição dentro do País;
- Ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios que permitiriam incentivar atividades e empresas que demonstrassem potencial para ingressar em mercados dinâmicos em busca de novas oportunidades tecnológicas em grau elevado e uso do poder de compra do setor público na criação de negócios intensivos em conhecimentos e escalas. Exemplos: bens de capital, Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), químico-petroquímico, etc.;
- Desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias que visa ao aproveitamento das oportunidades ambientais e de negócios na área de energia que possam, *a priori*, tornar o Brasil uma referência como fornecedor em energia entre suas metas. Entre os setores de negócios estão petróleo e gás, energias renováveis, bioetanol;

- Diversificação das exportações (mercados e produtos) e internacionalização corporativa que promova a internalização de empresas com valor agregado, produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteiras intensivas em conhecimento, que busque a permanência de empresas estrangeiras no País e estimule a instalação de centros de pesquisa, ciência e desenvolvimento (P&D) com foco nas TIC e nos complexos de saúde e de defesa;
- Consolidação de competências na economia do conhecimento natural, que, por meio de uma ampliação do conhecimento tecnológico dos recursos naturais, promovam ao País vantagens na produção de *commodities* para avançar na diferenciação de produtos que envolveram, por exemplo, o comércio atacadista e varejista.

Para o que estava proposto nas diretrizes do PBM, o governo adotou medidas que considerou de:

[...] desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço de crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas. (BRASIL, 2011, s.p.).

Conforme a presidente Dilma Rousseff, ao lançar o PBM, ela tinha dois obstáculos a vencer, o câmbio desequilibrado e a diversificação da pauta de exportação para manufaturados com maior valor agregado. Sendo assim, a solução encontrada pelo governo foi a de que precisava inovar e investir em pesquisa e desenvolvimento em conjunto com empresários do setor industrial, chamando o PBM de “plano estratégico da nação” (BRASIL, 2011).

Segundo ainda a presidente, o momento exigiria do Brasil a coragem e a ousadia para enfrentar as turbulências no cenário econômico internacional no pós-crise econômica, que ocasionaram os desequilíbrios cambiais, oriundos principalmente de países desenvolvidos do mercado europeu e dos Estados Unidos; garantir proteção de nossa economia em relação à força produtiva (manter e aumentar os índices de empregabilidade) e mercado consumidor; e evitar o protecionismo comercial. O estímulo à industrialização na época do lançamento do PBM geraria produtividade com inovação e geração de emprego (BRASIL, 2011).

Entre as bases da formação do PBM, de acordo com Abrahão e Vieira (2014), estavam políticas, ações e legislações já iniciadas pelo governo anterior, como:

- A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004, que começou a realizar estudos de novas áreas da fronteira tecnológica, chamadas

de áreas portadoras de futuro, como biotecnologia, nanotecnologia, energia renovável;

- A Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008, que avançou na direção de um maior estreitamento do relacionamento com o setor produtivo e com o público, o que resultou na criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial;
- A Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), que cria incentivos fiscais às empresas que incentivarem a inovação tecnológica em seus projetos de planejamento e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D).

Em geral, a proposta do PBM foi vista como algo interessante por vários grupos de representações do setor industrial, como o Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação de Indústrias de São Paulo (Fiesp), mas com ressalvas referentes à sua eficácia de conseguir de fato fazer o enfrentamento da crise no mercado internacional mediante os problemas de flutuações do câmbio e a liquidez dos países ricos que dominam os mercados, além dos problemas internos referentes principalmente às políticas tributária e fiscal brasileiras, que dificultam o desenvolvimento industrial (FEE, 2015).

Essa reflexão feita pelo meio empresarial, no que concerne à preocupação sobre a conjuntura da indústria e da política econômica conduzida pelo governo da presidente Dilma para o setor, não era em vão mediante os cenários de incertezas que vinham se acumulando ao longo do tempo, sem concretizações de melhorias de fato em relação aos problemas enfrentados pelo setor (FEE, 2015).

De acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2015), a indústria de transformação brasileira passava por um processo de estagnação de sua produção ao longo de sete anos. Apesar de ter elevado seu crescimento em 2010, sua produção em 2014 encerrou com 1,3% abaixo da de 2008; as indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis vinham acumulando uma queda na produção física de 23,5% e 15,8%, respectivamente; a indústria de bens de consumo não duráveis, que vinha apresentando um crescimento de 3,7% na produção física em 2014, não aguentou os efeitos da aceleração no crescimento do desemprego em 2015 e já havia apresentado, antes do final do ano, taxas altas de retração, em torno de 9,6%.

A presidente Dilma Rousseff, em 2014, foi reeleita à Presidência da República numa eleição acirrada, com um cenário econômico no País considerado instável, com flutuações cambiais, excessivas especulações financeiras por parte dos investidores

internacionais e volta da inflação de forma expressiva, o que provoca o desaquecimento do mercado em relação à produtividade e empregabilidade das cadeias produtivas.

Em geral, fazer considerações mais precisas sobre o cenário da política econômica do governo da presidente Dilma, política essa voltada ao setor industrial, ainda é muito cedo, visto que a presidente ainda está na fase inicial de seu segundo mandato eletivo, com desafios a enfrentar para resolver tanto novos como velhos problemas conhecidos por ela, desde o início de seu primeiro mandato eletivo.

No subitem seguinte, relata-se como ocorreu a industrialização do Nordeste, apresentando suas características, influências e desafios.

### 3.2 INDUSTRIALIZAÇÃO NO NORDESTE

Para compreender como ocorreu a industrialização no Nordeste, é relevante elencar alguns fatores que contribuíram para sua evolução. Em geral, como já foi exposto na seção pertinente à industrialização brasileira, anteriormente, como aconteceu em todo o País, ela aconteceu tardiamente, a partir do século XIX, no modelo agroexportador, e foi mais atrasada do que no Sudeste e no Sul do Brasil (NOBRE, 2001).

Historicamente, o processo de colonização no Brasil por parte da Coroa portuguesa teve início no Nordeste, que foi territorialmente ocupado, começando pela Bahia (sendo Salvador a primeira capital brasileira, entre 1549 a 1763), seguida por Pernambuco e Maranhão, principalmente na zona litorânea. Os outros estados do Nordeste tiveram um misto de ocupação, oscilando entre litoral e sertão (NOBRE, 2001; PRADO JÚNIOR, 1962).

De acordo com Furtado (2008), houve uma maior concentração espacial e industrial nas localidades onde foram estruturadas as zonas portuárias com vistas ao escoamento dos produtos para exportação das riquezas naturais, como pau-brasil, algodão, fumo, madeiras, mandioca, entre outras que eram exploradas como matérias-primas pela Coroa portuguesa. Da mesma forma aconteceu com a cana-de-açúcar (extração do açúcar) e com a criação de gado introduzidas no Brasil no século XVI. Portanto, a base de sua formação econômica se deu predominantemente com a cana-de-açúcar, seguida pelo algodão e pela pecuária, oriundos do período colonial, que perdurou fortemente durante muito tempo, tendo o açúcar e o algodão como seus destaques comerciais de exportação (PRADO JÚNIOR, 1962).

Nesse ponto, o cultivo do algodão, consoante Oliveira (2008, p. 167), também vai ser expressivo para a ocupação e colonização: “[...] o Nordeste agrário não-açucareiro começará a ser redefinido completamente pela entrada em cena” do novo produto: o algodão,

com o qual as capitâneas do Maranhão e do Ceará iriam se destacar. No caso da expansão da pecuária ocorrida em direção às margens dos rios, de início, com vistas a abrir caminhos para a cultura da cana-de-açúcar, beneficiou também o povoamento das capitâneas da Paraíba, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte e do Maranhão, o que representou para elas também ganhos financeiros com a comercialização de mantas de carne e de couro (GIRÃO, 2000; NOBRE, 2001).

A agricultura de subsistência, que produzia milho, feijão, mandioca, arroz e frutas, mesmo em pequena escala, também foi utilizada para abastecer o mercado interno, principalmente os centros urbanos do Rio de Janeiro e de São Paulo. Prado Júnior (1962, p. 43), ao se referir à população colonial até o século XVIII, chama a atenção para “[...] o abastecimento dos núcleos de povoamento mais denso, onde a insuficiência alimentar se tornou quase sempre a regra”. Andrade (2006, p. 89) descreve que:

A mandioca, o feijão e as fruteiras largamente consumidos por ricos e pobres nunca fizeram sombra à cana-de-açúcar. Contentaram-se sempre com a posição de vanguardeiros do avanço canavieiro, ocupando áreas desmatadas e distantes à espera da chegada da cana, e nas regiões mais povoadas se limitavam a ocupar os solos que à cana não interessavam. Constituíam a pequena lavoura feita por escravos e moradores para o auto-abastecimento e venda da sobra, e por senhores-de-engenho e lavradores, às vezes apenas para o consumo das suas famílias e dependentes.

Nos estudos de Andrade (2006) e Carvalho (2014), em termos de se definir o Nordeste como uma região brasileira, deu-se a partir do século XX, quando, em 1940, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) definiu o mapa regional brasileiro em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

No caso da Região Nordeste, sua configuração, que vigora até os dias atuais, é composta por nove estados federativos<sup>13</sup>, que ocupam, em conjunto, 18,27% do território e representa em torno de 28% da população brasileira (IBGE, 2015). A divisão administrativa no Brasil, entre os séculos XVI e XVIII, era realizada por capitâneas; já na segunda década do século XIX, passa a ser por províncias.

Durante muito tempo, a Região Nordeste esteve imbricada com a do Norte, como citam Andrade (2006) e Carvalho (2014), pois o governo brasileiro as colocou na mesma unidade administrativa em termos de gerenciamento até o início do século XX. E mesmo após o Brasil ter sido dividido em regiões, o tratamento dado aos problemas e às necessidades dessas regiões foi feito de maneira semelhante durante muito tempo. Uma de suas grandes

---

<sup>13</sup> Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (IBGE, 2015).

problemáticas consideradas ao longo do tempo foram as secas<sup>14</sup>, localizadas predominantemente na área semiárida<sup>15</sup>, conforme figura 7, adiante, ocupando cerca de 57,16% do território, que tinha um grande contingente da população nordestina, em torno de 40% (CARVALHO, 2014).

**Figura 7 – Região semiárida**



Fonte: Brasil (2015b).

Desde o governo imperial de D. Pedro II, de acordo com Nobre (2001), a solução paliativa encontrada para enfrentar as estiagens foi a construção de açudes e de poços artesianos com a intenção de resolver os problemas causados pelas baixas precipitações de chuvas e os déficits hídricos que causavam perdas na produção de produtos primários (predomínio da agricultura), êxodo rural e doenças na população. Nos discursos de políticos eleitores, as desigualdades regionais e sociais que faziam o Nordeste ser uma região subdesenvolvida eram provocadas pelas secas constantes (OLIVEIRA, 2008). Considera

<sup>14</sup> Entre as secas estão as de 1877-1879, 1888, 1891, 1901, 1903, 1915, 1932 e 1958. Na seca do período 1877-1879, o imperador Pedro II diz a célebre frase: “Venda-se o último brilhante da coroa, contanto que nenhum brasileiro morra de fome!” (DNOCS, 2015). Entre os anos de 1810 e 1910, cerca de 500 mil agricultores nordestinos, devido às constantes secas, migram para a Amazônia a fim de trabalhar nos seringais no ciclo da borracha, aproveitando a oportunidade de trabalho nessa região, que, por ter baixo povoamento, apresentava uma mão de obra escassa para fazer a extração do látex (CARVALHO, 2014).

<sup>15</sup> O Nordeste é subdividido em quatro zonas climáticas atualmente: zona da mata (faixa litorânea), agreste (zona de transição entre a faixa litorânea e semiárida), agreste (semiárida) e meio-norte (mata dos cocais). A abrangência do semiárido engloba a Região Nordeste e o Nordeste do Estado de Minas Gerais, que é chamado de Polígono das Secas. Este deve sua primeira delimitação, em 1936, em 892.309,4 km<sup>2</sup>. Atualmente, a sua delimitação, feita pelo Governo Federal desde 2005, é de 969.589,4 km<sup>2</sup> dos 1.561.177,8 km<sup>2</sup> do território nordestino (IBGE, 2015).

ainda o autor que esse discurso era feito pela oligarquia nordestina, que tinha interesse na manutenção do domínio dos instrumentos de poder notadamente econômico, político e social em toda a região, dentre outros motivos eleitorais e ganhos financeiros oriundos de acordos com o governo.

Do ponto de vista da influência da oligarquia nordestina, Andrade (2006) considerava que o subdesenvolvimento tinha entre suas características: a concentração da posse da terra por parte de um pequeno grupo dominante (oligarquia), que era extremamente beneficiado e protegido pelo governo, a prática de cultura extensiva de baixa produtividade e a mão de obra usada extensivamente nas atividades, que tinha como consequência a baixa produtividade.

A mudança da capital do País, que se deslocou de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763 por ordem do Marquês de Pombal, contribuiu para que a região não se desenvolvesse ao longo do tempo. O governo imperial brasileiro também preferiu investir nas regiões Sudeste e Sul, dentre os motivos, um maior número de produtores, mão de obra escrava e riquezas (com ênfase na extração do ouro) (PRADO JÚNIOR, 1962).

Esse pensamento governamental se expandiu com a cultura do café, chegando até o primeiro governo Vargas, pois o café se tornou, até as primeiras décadas do século XX, o produto de maior importância no País, então da Região Nordeste, a qual passou a ser mera fornecedora de matérias-primas para o mercado interno, com ênfase para Sudeste e Sul.

De acordo com Mendonça (2004), o parque industrial têxtil baiano chegou em 1881 até a ser um dos maiores do Brasil, porém, como a concentração de indústrias ia se formando, de início, no Sudeste, pelas melhores condições dadas de infraestrutura pelo governo, como construção de estradas, portos, ferrovias, iluminação e pavimentação das cidades, o crescimento industrial nordestino foi lento por não ser considerado prioridade. Para Cano (2007), o processo industrial brasileiro cresceu de forma descentralizada, contudo, ao prosperar no eixo Centro-Sul, devido aos incentivos dados pelo governo, isso contribuiu para gerar as desigualdades regionais.

Os problemas ocasionados pelas secas representavam, desde o Governo Imperial até a República Velha (1889-1930), empecilhos para se investir na região, pois havia receios de perdas financeiras. A elite empresarial, formada por produtores, industriais e políticos do Sudeste-Sul, pressionava o governo para investir sempre mais nas melhorias de suas condições, com o discurso de que era lá que o Brasil crescia e se consolidava como uma nação forte produtiva e economicamente. Já a elite nordestina, que se localizava em áreas que as secas não atingiam economicamente, mas proprietária da maior parte das terras da região,

fazia barganha de controle político, econômico e social com o governo para que ele investisse mais nas áreas que fossem de seu domínio para a geração e manutenção de sua riqueza com a promessa de dar apoio ao governo (FURTADO, 1998; OLIVEIRA, 2008).

Com o agravamento das secas, que se tornavam contínuas, e com os problemas econômicos e sociais, que iam aumentando, o que o governo já havia investido na construção de açudes, desde o Governo Imperial, ainda não era o suficiente. O presidente Nilo Peçanha, em 1909, resolve criar a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs) para fazer uma intervenção federal. O Iocs não foi bem-sucedido, pois a falta de projetos e o clientelismo por parte da elite de empresários e políticos nordestinos prejudicavam sua atuação. Sendo assim, não trouxe melhorias de fato para o Nordeste, incluindo-se a área industrial (FURTADO, 1998).

Em 1919, no governo do presidente Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa (1919-1922), que era de origem nordestina, é criada a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), que se inspirava em estudos já realizados no tempo do governo do imperador D. Pedro II para a construção de açudes. Conforme Nobre (2001), o governo despendeu 10% do orçamento federal para acelerar as obras públicas no combate às secas, utilizando máquinas importadas e mão de obra especializada.

O autor ainda cita que os governos dos presidentes Arthur da Silva Bernardes (1922-1926) e Washington Luís (1926-1930) investiram no combate à seca apenas 1% do orçamento do governo. Nos dois primeiros governos de Getúlio Vargas (1930-1945), houve um maior investimento no combate às secas a partir de 1932, pois o governo Vargas se preocupou com a abrangência territorial que o agravamento dessa seca apresentava. Para Oliveira (2008), entre as consequências dela estava o grande êxodo do sertão para o litoral, no qual se imputava aos retirantes os assaltos e os saques às cidades por onde passavam ou se instalavam. O governo sofria pressão da oligarquia agrária para controlar a situação.

Entre as obras, na década de 1940, o governo Vargas leva para a região, em sua política desenvolvimentista, a construção da Companhia Hidrelétrica de São Francisco (Chesf) e a formação da Companhia de Valorização do Vale do São Francisco. Em 1945 é criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)<sup>16</sup>, substituindo o Ifocs, mesmo tendo abrangência nacional, desenvolveu a maior parte de suas atividades no Nordeste, sendo considerado uma intervenção hidráulica. Segundo Oliveira (2008), constituiu

---

<sup>16</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 8.846, de 28 de dezembro de 1945, vindo a ser transformado em autarquia federal através da Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963. Em seu histórico, foi uma agência governamental federal executora de obras de engenharia na Região Nordeste. Construiu açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais e campos de pouso, implantou redes de energia elétrica e telegráficas, usinas hidrelétricas e foi, até a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o responsável único pelo socorro às populações flageladas pelas cíclicas secas que assolavam a região (DNOCS, 2015).

a primeira experiência intervencionista do Governo Federal em solucionar os problemas no Nordeste. A Constituição de 1946 define que 3% do orçamento federal seria para o combate às secas no Nordeste, fazendo com que essa obrigatoriedade fosse reintroduzida.

Para que o projeto desenvolvimentista industrial do governo Vargas vingasse durante seus governos, mesmo que a concentração industrial estivesse localizada no eixo Centro-Sul (regiões hegemônicas no cenário econômico nacional na época), era preciso consolidá-lo para evitar, assim, que ele fosse prejudicado de alguma forma devido aos problemas ocasionados pelas secas, principalmente em áreas de Minas Gerais e de Goiás, que faziam parte da Bacia do São Francisco (FURTADO, 1998).

Mesmo o Nordeste apresentando crescimento industrial lento e pequeno se comparado com o eixo Centro-Sul, o governo Vargas não criou estratégias para alavancá-lo, optando por monitorá-lo, dando os recursos necessários para mantê-lo como fornecedor de insumos industriais principalmente para o Sudeste (FURTADO, 1998).

O discurso governamental expressava que a falta de recursos hídricos suficientes para abastecer a região, em especial a zona do sertão, seria um constante entrave para o crescimento da região. Esse discurso tanto agradava a todas as oligarquias, em especial a agropecuarista, por seus motivos particulares em obter vantagens, que, em contrapartida, davam apoio a Getúlio Vargas. Para Oliveira (2008), as oligarquias aproveitaram para obter mais benefícios governamentais e consolidar-se no poder pela condução de uma política governamental equivocada em tratar o problema da seca, o que gerou ainda mais desigualdades regionais, agravando os problemas de distribuição de renda e propriedade das terras, sobretudo as produtivas, que se concentravam nas mãos de poucos.

Nessa relação clientelista entre governo e seus grupos de apoio, Oliveira (2008, p. 179), ao mostrar como algumas das atividades do Dnocs ocorriam, cita que:

[...] na perfuração de poços, mediante acordo com os proprietários, o DNOCS, perfura os poços, que se destinavam, sobretudo, à manutenção do rebanho. Para tanto, recrutava-se a mão-de-obra desocupada pela estiagem. As ‘emergências’ criaram outra forma de enriquecimento e de reforço da oligarquia, não apenas os eleitores reais dos ‘coronéis’ tinham prioridade no engajamento nas frentes de trabalho, como eleitores-trabalhadores-fantasmas e obras fantasmas povoavam as frentes de trabalho nas secas.

O processo industrial já iniciado pelo presidente Vargas continuaria sua fase desenvolvimentista pelo presidente Juscelino Kubitschek (JK), que, ao tratar dos problemas da região nordestina, debelaria a “operação Nordeste”, ou chamada “Aberto”, visando, de acordo com o governo, reestruturar sua economia, buscando reverter o quadro de atraso e

desigualdade regional que havia se estabelecido ao longo dos anos ao compará-lo com o Centro-Sul. Oliveira (2008) diz que de fato não ocorreu, ao longo do tempo, um equilíbrio, pois o Centro-Sul recebeu mais investimentos que as outras regiões. O que aconteceu foi a saída de um cenário industrial que estava estagnado devido às práticas de controle político na região nordestina e que agora buscava novas formas de obter vantagens.

Essa atitude do presidente JK se dava pela pressão exercida sobre ele por políticos nordestinos, governadores recém-empossados que apoiavam a política desenvolvimentista dele, mas consideravam que o governo não estava disponibilizando recursos financeiros suficientes para apoiar o desenvolvimento do Nordeste e combater a seca. Para Oliveira (2008), o não atendimento às queixas dos políticos nordestinos apoiados pelos latifundiários poderia ameaçar sua reeleição e seu projeto desenvolvimentista.

O presidente JK coloca a cargo de Celso Furtado<sup>17</sup> capitanear essa operação de desenvolvimento do Nordeste, visto que ele, além de ser de sua confiança, já vinha se aprofundando como técnico do governo e prestador de serviços da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Nesse sentido, foram feitas análises sobre os problemas do Nordeste, sobretudo aqueles oriundos das secas. O governo JK tinha como desafio enfrentar a seca iniciada em 1958, pois não queria que ela atrapalhasse seus planos desenvolvimentistas (CANO, 2007; CORSI, 2010; OLIVEIRA, 2008).

Na reflexão de Furtado (1998), o processo de expansão capitalista ocorrido no Centro-Sul e o isolamento parcial do cenário nacional do Nordeste faziam com que os conflitos sociais na região se dessem de maneira específica, sem que o sistema econômico e político nacional fosse afetado diretamente, visando à consolidação e à expansão nacional da dominação hegemônica burguesa, permanecendo essa situação até 1950:

Entretanto, o desenvolvimento do capitalismo no País, com a intensificação das relações da principal região industrial do Brasil com as demais regiões, aprofundara as distâncias econômicas e sociais, sobretudo com o Nordeste, cuja economia encontrava-se estagnada, figurando entre as áreas de maiores índices de pobreza do mundo. (DANTAS JÚNIOR, 2010, p. 16).

---

<sup>17</sup> Nordestino da cidade de Pombal (Paraíba), nasceu em 1920 e faleceu em 2004. Advogado e doutor em Economia, foi servidor concursado do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), diretor da Divisão de Desenvolvimento da Comissão Econômica da América Latina e o Caribe (Cepal), diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), interventor do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) no governo de JK (1956-1961). Foi quatro vezes presidente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), primeiro ministro do Planejamento no governo de João Goulart (1961-1964), embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia em 1985 e ministro da Cultura no governo de José Sarney (1985-1990). Teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1 em 1964, permanecendo fora do Brasil por 20 anos. Publicou cerca de 30 livros, majoritariamente sobre teoria, história e política econômica, traduzidos numa dúzia de idiomas (PROCONDEL/SUDENE, 2015).

O projeto de desenvolvimento econômico ancorado no pensamento progressista de conotações reformistas de Celso Furtado, conforme afirma Oliveira (2008), questionava a pobreza regional nordestina como uma fatalidade, pois Furtado (1958) criticava os princípios do liberalismo econômico, que se fundamentam no princípio segundo o qual, na fala de Furtado (1958, p. 39): a “[...] programação do desenvolvimento econômico baseia-se na regra geral de que da teoria econômica é possível derivar princípios normativos, ou seja, guias para a ação prática”.

É relevante frisar que Furtado considera que os problemas nordestinos não podiam ser limitados apenas àqueles ocasionados pela seca, mas muitos desses problemas eram oriundos do subdesenvolvimento da região provocado pela má distribuição de renda, detenção de terras produtivas por poucos e desequilíbrio de investimentos do governo por falta de planejamento.

Entre os estudos que apoiaram o pensamento de Celso Furtado para propor ao governo JK seu modelo desenvolvimentista para o Nordeste, estavam os estudos sobre diagnósticos para o Brasil e o Nordeste já desenvolvidos pelas Nações Unidas, pela Cepal, feitos por Raul Prebisch, estudos de planejamento de desenvolvimento econômico realizados por Karl Mannheim e estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>18</sup>.

O GTDN teve grande relevância para Celso Furtado pelo enfrentamento das desigualdades regionais que provocavam, por exemplo, o desemprego e subemprego dos nordestinos, entre outros problemas que tinham historicamente se acumulado durante anos (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Como medida mais concreta e explícita que revertesse essa realidade, Furtado (1961) apontava o desenvolvimento da indústria como fator-chave, isto é, determinante nas diferenças estruturais entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, pois, em se tratando do subdesenvolvimento das economias periféricas, elas não seriam uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas, mas caracterizadas pela coexistência de setores de subsistência com outros voltados à exportação e/ou mercado interno, os quais estavam intrinsecamente ligados à dinâmica industrial dos grandes centros. O autor defendia que era a heterogeneidade tecnológica existente entre os setores produtivos de uma mesma economia que caracterizava o subdesenvolvimento.

---

<sup>18</sup> Criado em 1956 pelo Banco do Nordeste, teve como interventor nomeado pelo presidente JK à frente do grupo Celso Furtado. Foi transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) ainda no governo do presidente JK, tendo como secretário-executivo Celso Furtado (PROCONDEL/SUDENE, 2015).

Dentre os estudos do GTDN, entre 1957 e 1959, surgiu o relatório *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, em 1959, segundo Cano (2007), que apontava as disparidades regionais, diagnosticando a estrutura agrária então fortemente vigente como uma das maiores responsáveis pelo subdesenvolvimento e que as condições climáticas acentuavam o que já era vulnerável na economia da região. Considerou também, em seu diagnóstico, a industrialização como saída para combater o atraso no Nordeste por se tratar de elemento dinâmico que conduziria o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) regional nordestino (OLIVEIRA, 2008).

O relatório do GTDN propôs que, para que ocorresse o desenvolvimento econômico da região, era necessário que houvesse investimentos na indústria tradicional (utilizavam pouca tecnologia) em reorganizá-los e investimentos a serem feitos para a instalação da indústria de base. De acordo com o GTDN (1959, p. 52): “[...] se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir o caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir caminho”.

De acordo com Cano (2007), as propostas feitas pelo GTDN, tendo à frente Celso Furtado, sofreram críticas de seus opositores, que não queriam muitas mudanças para a região pelas possíveis reformas agrárias que poderiam desencadear e enfraquecer política e economicamente os grupos oligárquicos dominantes. Cano (2007, p. 112) coloca que:

[...] ao contrário do que afirmavam muitos de seus críticos, Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (zona da mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para a industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido.

O relatório do GTDN, intitulado *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, foi considerado um relatório de planejamento (fazia diagnóstico e propunha ações), serviu como referência para a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>19</sup>.

A questão regional só veio a ganhar destaque na agenda nacional quando Juscelino criou, então, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), representando uma proposta de política para promover o desenvolvimento dessa região. Nesse sentido, a industrialização continuava sendo apresentada como elemento central. Foi criada ainda a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sendo esta responsável pela elaboração de diversos planos para a região. E, em termos operacionais, foi implementado um mecanismo de financiamento assentado nos incentivos fiscais, o Fundo de Investimentos do

<sup>19</sup> Criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que teve como seu primeiro superintendente Celso Furtado (PROCONDEL/SUDENE, 2015).

Nordeste (FINOR), visando à intensificação de investimentos industriais na região. (DANTAS JÚNIOR, 2010, p. 16).

Em seus estudos sobre o fenômeno da regionalização no país, Oliveira (1987, p. 113) afirma que, por trás do discurso de “desequilíbrios regionais, encontra-se o conflito de classes”, e isso foi um dos motivos principais que levou à criação da Sudene. Smith (1985, p. 4) corrobora a percepção de Oliveira (1987) sobre o conflito de classes, ao dizer que “[...] estas oligarquias exerciam pleno controle social, dentro das condições de preservação de uma estrutura produtiva tradicionalista que foi se tornando gradativamente impermeável às forças de mercado e de mudança”.

Ao mesmo tempo, Oliveira (1983) considera que a contribuição teórica de Celso Furtado ao entendimento da questão regional brasileira foi o que o autor chamou de “modelo de equilíbrio”. Nesse modelo, a sobrevivência dos baixos padrões de produtividade é um mecanismo endógeno de articulação entre a produção de subsistência e a produção de mercadorias no interior do latifúndio pecuário nordestino. Para o autor, Celso Furtado teria desvendado o segredo da manutenção da arcaica estrutura agrária do Nordeste. Sua enorme capacidade de resistência à mudança estava na combinação de interesses que o modelo sertanejo permitia, que foi detalhado no capítulo dedicado às secas no relatório feito pelo GTDN.

Analisando o cenário acima mencionado, Furtado (1987) reforçava a importância das ações para a formação do estado-nação, para que se buscasse conhecer as possibilidades e as debilidades ao longo do processo histórico. A figura de Celso Furtado é ainda, nos dias atuais, bastante representativa nas discussões sobre a política de desenvolvimento regional, sobretudo para o Nordeste. Muitos estudiosos da área de Ciências Políticas, Economia e Sociologia, bem como políticos, têm nos trabalhos dele uma fonte de reflexão para formulação de suas concepções teóricas e práticas.

Com a criação da Sudene e do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)<sup>20</sup>, o processo de industrialização na região, especialmente, foi alavancado a partir da década de 1950. Como resultado, houve uma forte expansão dos investimentos em todos os setores da indústria, dos quais 50% dos recursos advinham de incentivos fiscais. O sistema 34/18<sup>21</sup> da Sudene incentivou a vinda de empresas do Sudeste e do Sul para o Nordeste, incluindo as multinacionais: 25% eram de financiamentos subsidiados pelo BNB, em longo prazo, e apenas 25% eram formadas por recursos próprios. Conforme dados da Sudene (2015), os

---

<sup>20</sup> Criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19 de julho de 1952 (BRASIL, 2015).

<sup>21</sup> Refere-se ao artigo 34 da Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961, que permitia a dedução do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica de capital 100% nacional que pretendesse investir no Nordeste. O artigo 18 da Lei nº 4.239, de 27 de março de 1963, faz extensão ao capital estrangeiro (PROCOMDEL/SUDENE, 2015).

estados mais beneficiados com a disponibilização de recursos foram Bahia (29,4%), Pernambuco (17,5%) e Ceará (16,0%).

Além dos investimentos concedidos pelos órgãos supracitados, os governos dos estados da Região Nordeste também concediam isenção fiscal do ICMS por prazo de cinco anos, renováveis por igual período, caso fosse comprovado que existia um programa de crescimento. A União, por sua vez, isentava a cobrança do Imposto de Renda das indústrias instaladas no Nordeste por prazo de cinco anos, podendo-se renovar por mais um período. Foi a partir daí que se expandiram a indústria têxtil, a indústria de óleos vegetais, a indústria de cerâmicas, a indústria açucareira, a indústria metalúrgica e muitas outras (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

Os incentivos fiscais, dados como investimentos pelos Governos Federal e Estadual, possibilitaram o alcance do principal objetivo de fortalecimento da política industrial, mesmo que não tenham alterado a tradicional estrutura de produção de bens de consumo intermediários e outras atividades que utilizam matérias-primas locais predominantes até hoje nas indústrias locais.

A Sudene passa a ter uma nova configuração no período da ditadura militar (1964-1984), perdeu seu poder de autarquia para se tornar uma agência ligada ao Ministério do Interior e indiretamente ligada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, tendo esses dois ministérios responsabilidades sobre o desenvolvimento regional para executar as ações no III Plano Nacional de Desenvolvimento.

O governo militar interrompe ou redireciona muitas das ações da Sudene já previstas e em andamento no governo do presidente João Belchior Marques Goulart voltadas à melhoria de infraestrutura e à reestruturação da economia agropecuária do Nordeste (SOUZA, 2010). Essa mudança feita pelo governo militar em mudar o *status* da Sudene, ao tirar sua autonomia, demonstrava que as proposições do grupo GTDN, uma vez que muitas delas já haviam se tornado ações através da Sudene, poderiam não só dar melhores condições para o processo industrial (o que era bem aceito pelos militares), mas também criar um maior grau de conscientização dos trabalhadores, em especial do povo nordestino, para lutar por seus direitos sociais, econômicos e políticos, e isso não era bem aceito pelos militares em termos de correr risco de perder o controle de governança do País (MONTENEGRO et al., 2012).

Um exemplo disso foi a experiência com as Ligas Camponesas, que, desde o governo do presidente JK, lutaram, na época, pela sindicalização rural prevista na Constituição de 1946 e por melhores condições para o trabalhador rural. Isso fazia delas um “potencial inimigo da Nação”, caso no discurso feito por elas clamassem por reforma agrária,

o que as caracterizaria como contrárias ao ideário do pensamento do comando militar, taxando-as de subversivas (OLIVEIRA, 2008).

[...] após o Golpe Militar de 1964, questões fundamentais abordadas pelo GTDN que direcionariam as ações da SUDENE foram profundamente atingidas, sobretudo no que diz respeito às diretrizes de política agrária e agrícola, como, por exemplo, a proposta de reforma agrária, desapropriação das bacias dos açudes e transformação da produção açucareira. (MONTENEGRO et al., 2012, p. 16).

Há no período de ascensão ao poder de forças políticas conservadoras, antidemocráticas e antirreformistas locais, ao passo que a SUDENE foi perdendo sua capacidade deliberativa ao 'ser subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (que se transformou em Ministério do Interior em 1967), deixando de responder diretamente à Presidência da República'. (PELLEGRINO, 2005, p. 114 apud MONTENEGRO et al., 2012, p. 16).

O governo militar, ao destituir a Sudene como órgão de poder ligado diretamente à presidência nos governos passados, imaginou que isso estaria quebrando seu possível poder hegemônico e o ameaçando no que se refere a influenciar o povo nordestino de uma maior conscientização política, como também protegendo a oligarquia latifundiária agrária que apoiava esse governo (MONTENEGRO et al., 2012).

Como afirma Souza (2010), os planos militares de desenvolvimento – o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – não fizeram muitos avanços de melhoria das condições do processo industrial nordestino, rompendo, de certa forma, com o ciclo desenvolvimentista que tinha se estabelecido no País desde a época de Getúlio Vargas, fortificado por Juscelino Kubitschek. Os maiores fluxos de recursos para o processo industrial permaneceram sob controle e usufruto do Centro-Sul. O Nordeste então continua a ser um fornecedor de matérias-primas e um grande mercado interno consumidor do Centro-Sul.

Entre ações do I PND estavam o Plano de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e do Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (Proterra), que tinham em seu discurso ampliar a integração nacional. Já o II PND apresentava contribuições para a continuidade do crescimento econômico e superação dos desequilíbrios regionais. Como estratégia, centrava-se na correção dos desequilíbrios estruturais da indústria nacional (CAMARGO, 2010). Nos anos de 1970, é construído e inaugurado o Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, que foi o primeiro complexo petroquímico planejado do Nordeste e do Hemisfério Sul, que fora idealizado no governo de Juscelino Kubitschek, alavancando crescimento para o estado baiano, que instalou empresas, por exemplo, do ramo químico, metalúrgico e de celulose. No Norte, foi implementada a Zona Franca de Manaus, no Amazonas (BRASIL, 2015b).

No governo militar, os incentivos fiscais concedidos às empresas com a criação do Sistema Finor<sup>22</sup>, em 1974, pelo BNB, no qual a maior parte dos incentivos se direcionou à indústria de transformação, contribuíram para a diversificação industrial da região, de acordo com Montenegro et al. (2012), representando os investimentos na ordem de 50,3% para a indústria de transformação.

Conforme dados da Sudene (2015), o Nordeste, após um longo período de estagnação, experimentou, entre 1960 e 1970, um crescimento médio anual de seu PIB na taxa de 3,5%, enquanto a economia brasileira cresceu na época a uma elevada taxa média anual de 6,1%. Os estados que mais se destacaram foram Bahia, Pernambuco e Ceará, com ênfase para suas capitais Salvador, Recife e Fortaleza. A concentração industrial ocorria na zona litorânea por ter logísticas mais favoráveis para o escoamento da produção através de portos e rodovias.

Ainda sobre os dados da Sudene (2015), entre o período de 1970 e 1980, época do “milagre brasileiro”, os efeitos de suas ações executadas entre 1960 e 1970 puderam ser sentidos com o crescimento médio anual expressivo de 8,7% do PIB do Nordeste contra o valor de 8,6% obtido pelo Brasil, que foi motivado pelos investimentos públicos feitos em infraestrutura e os privados voltados ao desenvolvimento do processo industrial.

Diante desses indicadores, Andrade (1981) observa que os valores, em termos de representatividade de mudanças significativas de tornar o Nordeste superior ao Centro-Sul, principalmente o controle hegemônico do Sudeste nos setores industriais e de serviço, ainda estavam distantes, porém o resultado alcançado, via industrialização e área de serviços no Nordeste, demonstrava que a seca não era a causadora de todo o atraso acumulado na região, mas sim o tratamento que foi dado a ela como protagonista do subdesenvolvimento nordestino, e que os investimentos feitos pelo governo em infraestrutura e industrialização tinham surtido efeito: “[...] essa relevante mudança veio desacreditar em definitivo a ideia preconceituosa de que o Nordeste constituiria um sumidouro de recursos públicos, representando apenas um custo onerando as populações das demais regiões brasileiras” (SUDENE, 2015, s.p.).

Entre o período de 1980 até o início dos anos 2000, pouco se fez pela industrialização do Nordeste. As ações que surgiram eram pontuais e muitas delas

---

<sup>22</sup> O Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) é um benefício fiscal concedido pelo Governo Federal, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 dezembro de 1974, e reformulado pela Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991, com modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001 (última reedição da Medida Provisória nº 2.058, de 23 de agosto de 2000). Constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destina-se a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da Sudene. O objetivo é contribuir para o desenvolvimento econômico da Região Nordeste e parte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de ser um investimento atrativo para as empresas contribuintes do imposto de renda de todo o País (SUDENE, 2015).

idealizadas pelos Governos Estaduais. O Governo Federal fornecia recursos que se faziam necessários dentro de um planejamento orçamentário, mas sem um grande envolvimento com as questões nordestinas.

O governo do presidente FHC tinha uma política de desenvolvimento regional com frágil estruturação para olhar as especificidades e interligações de cada região e sub-regiões; no caso do Nordeste, extinguiu a Sudene pela Medida Provisória nº 2.146, de 1º de outubro de 2001<sup>23</sup>, para criar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), que teria um papel modesto em promover melhorias para o Nordeste, por ser um órgão extremamente burocrático e com recursos considerados bem limitados do seu Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, tendo como agente operador principal o BNB (PAULINO, 2010).

De acordo com a Sudene (2015, s.p.), essa decisão foi tomada pelo governo de FHC sob as seguintes alegações:

[...] sob a influência marcante da grande recessão que afetou o País a partir da década de 1980, tendo como causa remota os dois choques do petróleo ocorridos na década anterior, culminando com a cessação dos financiamentos externos e com a decretação da moratória em 1987. No rastro da recessão veio o ressurgimento do modelo de globalização liberalizante que havia sido abandonado após a grande depressão de 1929/1930 que deu origem às políticas de redução do tamanho e do poder de intervenção do Estado na economia, justificando a execução acelerada de amplo programa de privatização das empresas estatais e também, de modo complementar, a extinção das Superintendências de Desenvolvimento Macrorregional, que permaneciam como redutos das políticas desenvolvimentistas.

Vale destacar dois fatos que chamaram a atenção de alguns grupos ligados ao desenvolvimento do Nordeste: um era que o governo do presidente FHC tinha conseguido fazer com que o Brasil, em relação aos últimos 30 anos de governos, tivesse alcançado um melhor desempenho de estabilidade econômica, mas que, na prática, não tivesse um plano de desenvolvimento regional mais consistente; e outro fato é que, já perto de terminar seu ciclo de governo (dois mandatos eletivos), faltando assim menos de um ano, tivesse tomado uma atitude tão rígida em extinguir uma instituição de passado histórico na construção do Nordeste ao torná-lo mais desenvolvido em face de seus desafios.

Mesmo que o governo defendesse que a Adene havia sido criada para renovar e adequar as novas políticas pensadas para a região, que estariam integradas com a nacional e com o mercado globalizado, conforme o histórico da Sudene (2015, s.p.): “[...] sofreu severa rejeição da sociedade nordestina, abrindo espaço para a discussão de propostas alternativas quanto à política de desenvolvimento regional”.

---

<sup>23</sup> Essa mesma medida provisória extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (SUDENE, 2015).

Além disso, Araújo (2006) diz que a inexpressiva iniciativa de uma boa articulação com o Governo Federal para gerar melhores ações às questões regionais atendia à lógica da economia mundial, considerando não haver uma unidade consensual entre os governadores nordestinos em torno do fortalecimento do projeto de recriação da Sudene, preferindo a repartição dos recursos do fundo constitucional:

Apesar da integração ocorrida na fase anterior, continuamos a ter diferenciações regionais expressivas. Portanto, não é verdade o que a equipe econômica do governo federal pensa, isto é, se for criado um ambiente macroeconômico geral favorável ao desenvolvimento de forças produtivas, o crescimento se reproduz homoganeamente no Brasil inteiro. Não se reproduz, porque o Brasil é muito diferenciado e essas macropolíticas continuarão tendo impactos diferenciados, região por região. (ARAÚJO, 2006, p. 69).

Nas condições concretas para o fomento ao desenvolvimento regional, Gumiero (2014) relata que a agenda desenvolvimentista do governo do presidente Lula, voltada à retomada do desenvolvimento do Nordeste, teria como bases a redistribuição de renda e a inclusão social. Dessa forma, o governo criaria a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>24</sup>, ficando a cargo do Ministério de Integração Nacional a condução das atividades visando superar as disparidades regionais estabelecidas nos últimos 30 anos.

A PNDR, inicialmente, serviu como contribuição em suas ações sociais em 2004 para a formação do Programa “Fome Zero”, que visava reduzir as desigualdades sociais. Fez uma análise do que chamou de estudo de mesorregiões, que se dividiriam em microrregiões (formando quatro microrregiões), baseado em estudos de cruzamento de duas variáveis: o rendimento domiciliar médio e o PIB, o que ajudaria a detectar nos territórios a concentração de pobreza e a debilidade econômica do País, tendo as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste os maiores índices de pobreza e debilidade econômica (GUMIERO, 2014).

A PNDR, que era coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), propôs um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) como recurso de financiamento para ampliação dos recursos destinados ao setor produtivo em infraestrutura, às atividades de pesquisa e ao desenvolvimento para favorecer a infraestrutura tecnológica, com a intenção de garantir a expansão da produtividade e gerar melhores condições de emprego aos trabalhadores das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A composição de recursos do FNDR foi feita pelos seguintes fatores:

[...] 3,11% do produto da arrecadação do(s): a) Imposto de Renda (IR); b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); c) Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços – novo imposto que propõe substituir o PIS, a Cofins, a Cide e

<sup>24</sup> Institucionalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, porém já apresentada pelo governo Lula desde 2003 (GUMIERO, 2014).

a Contribuição sobre folha para o Salário Educação – (IVA-f); e d) outros impostos que venham a ser criados. (MI-PNDR, 2010, p. 85 apud GUMIERO, 2014, p. 20).

A PNDR teve como desdobramentos programas e planos para as regiões, como foi o caso do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), elaborado pela Adene em conjunto com o MIN. O PDNE tinha em sua concepção estratégica buscar a competitividade da economia regional e fazer inclusão social por meio da redução de desigualdades, pobreza e sustentabilidade do meio ambiente. Para Gumiero (2014), o diagnóstico realizado pela Adece em 2006 apontaria os caminhos para a reestruturação do desenvolvimento do Nordeste, que havia ficado estagnado a partir de 1980. O diagnóstico apontou:

[...] problemas econômicos, científicos e tecnológicos, sociais, e ambientais no Nordeste. Os problemas econômicos derivavam da baixa competitividade da produção no Nordeste, reduzido crescimento da economia regional nas últimas décadas, fragilidade da agropecuária, desestruturação dos segmentos tradicionais e incapacidade da região para redefinir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico, insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional, reduzida qualificação de mão de obra, baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região. (MI-PDNE, 2006 apud GUMIERO, 2014, p. 20).

As ações deveriam ser tomadas tendo como diretrizes iniciais as vocações e as necessidades locais. Gumiero (2014) cita que os macro-objetivos estratégicos deveriam proporcionar: um desenvolvimento qualitativo sustentado voltado ao desenvolvimento e à integração social; o aumento das vantagens competitivas do Nordeste; a integração competitiva às economias nacional e internacional; a expansão da base produtiva do Nordeste; a redução da defasagem do Nordeste; e a integração cooperativa das sub-regiões.

Os investimentos a serem destinados a cada sub-região, conforme tabela 4, apontados em estudos e no diagnóstico já realizado pelo PNDE, seriam uma aposta concreta para o governo Lula ao enfrentamento das desigualdades, pobreza, fragilidade econômica da região com o envolvimento e a integração de vários fatores e setores.

**Tabela 4 – Investimento nas sub-regiões do Nordeste (2005)**

Região	Estados	Municípios		Investimentos (R\$)		Renda <i>per capita</i> (R\$)
		Nº	%	Em reais (R\$)	% do total	
Litorânea Sul	SE, BA e ES	257	12,7	11 bilhões	23,94	1.289,90
Litorânea Leste	PE, PA, RN, AL	198	9,8	9,8 bilhões	23,30	4.025,16
Litorânea Norte	CE, MA, PI	83	4,1	12,05 bilhões	16,12	3.133,48
Cerrados	MA, PI, BA	168	8,3	1,54 bilhões	0,55	2.946,70
Meio Norte	MA, PI	190	9,4	75 milhões	0,18	1.419,90
Ribeira São Francisco	SE, AL	126	6,2	3,45 bilhões	5,94	2.093,20
Sertão Norte	PI, CE, RN, PA, PE	701	34,5	10,9 bilhões	5,18	
Sertão Sul	SE, BA, MG	306	15,1	1,3 bilhões	2,32	

Fonte: Gumiero (2014, p. 22).

Dentre as proposições a serem executadas para a região estavam a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL), *clusters*, aumento da competitividade no comércio exterior; revitalização da Bacia do Rio São Francisco; integração de bacias hidrográficas; Hidrovia do São Francisco; Ferrovia Transnordestina; agricultura irrigada (agronegócio e revitalização de perímetros públicos); energia alternativa (biodiesel, gás natural e outras fontes não fósseis de energia); mineração; e refinaria de petróleo (GUMIERO, 2014).

O governo do presidente Lula decide, mediante os desdobramentos que esse projeto (PNDE) havia tomado, para fortalecê-lo e executá-lo, extinguir a Adene e recriar a Sudene<sup>25</sup>, que passaria a ser uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculada ao MIN. A alegação de recriação do órgão, segundo a Sudene (2015, s.p.):

[...] veio em resposta aos anseios da população nordestina, manifestos no amplo processo de mobilização das forças sociais, políticas e econômicas da Região, ocorrido no período 2001/2003, onde se tornou evidente a inadequada configuração institucional da ADENE e a necessidade de implantação de uma nova instituição de desenvolvimento regional legalmente aparelhada e administrativamente dotada de organização e recursos suficientes para pôr em marcha uma nova sistemática de articulação interfederativa e planejamento participativo capaz de promover a necessária aceleração do processo de incorporação da Região na expectativa da retomada do desenvolvimento nacional interrompido com a recessão de 1980.

Como argumenta Gumiero (2014), o Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 no governo Lula, referente às ações de infraestrutura (urbana, social, logística e energética) propostas para o Nordeste, teve como base em sua idealização as informações e as ações executadas, tanto do PNDR como do PNDE, para criá-lo.

O governo Lula, ao implementar o PAC, e o governo Dilma, ao dar continuidade a ele, visavam à promoção da inclusão social, eliminação das desigualdades sociais, geração de emprego e renda, desenvolvimento dos setores econômicos e competitividade no mercado exterior. O projeto, ao acenar para ser um indutor da integração nacional, propõe o desenvolvimento do País, de forma acelerada e sustentável, envolvendo direta ou indiretamente todas as políticas governamentais, os setores econômicos e a sociedade (BRASIL, 2015a).

Espera-se que o PAC venha contribuir de fato para o desenvolvimento da Região Nordeste, que historicamente ficou como uma região satélite do Brasil voltada a atender ao Centro-Sul. Algumas ações/obras do PAC que já foram executadas e estão em operação já demonstram benefícios para o Nordeste, a exemplo de seu processo industrial. Outras obras que estão em andamento, previstas com término para 2018, serão relevantes para fortalecer e

---

<sup>25</sup> Recriação da Sudene pela Lei Complementar nº 125, de 2 de janeiro de 2007 (SUDENE, 2015).

ampliar as melhorias no desenvolvimento nordestino, como também nacionais (PEREIRA JÚNIOR, 2011). Contudo, ainda é cedo para firmar conclusões absolutas sobre os resultados gerais que o PAC irá trazer sem que suas grandes obras estejam finalizadas, como a Transnordestina (Nova Transnordestina) e a transposição das águas do Rio São Francisco, que podem contribuir para o avanço do processo industrial.

De acordo com Brasil (2015), entre as obras realizadas ou já parcialmente entregues, estão em cada diretriz de infraestrutura:

- Logística: duplicação e restauração da BR-101/SE, duplicação do Contorno de Aracaju; BR-101/SPB – duplicação na divisa de RN/PB – Lucena/PB; BR-135/MA - duplicação do acesso do Porto de Itaqui; BR-30 – construção; Ponte Malhada/BA – Cariranha/BA; e BR-230 - duplicação João Pessoa-Campina Grande;
- Na infraestrutura energética: Usina Termoelétrica (UTE) Potiguar III/RN; UTE do Açú-Gás/PE; Camaçari Muricy I/BA; UTE Polo de Camaçari Apoio/BA; transmissão de energia interligação N-NE (Colinas - São João do Piauí - Milagres); Petroquímica de Suape/PE; Usina Eólica de Paracuru/CE - 42WM; Gasoduto Malha Nordeste/BA, RN, SE e AL; Refinaria Abreu de Lima/PE (69% concluídos);
- Infraestrutura Social e Urbana: Residencial São Francisco-Juazeiro/BA; Urbanização Integrada Rio Anil - São Luís/MA; esgotamento sanitário – emissário oceânico de Salvador/BA; Barragem Taquara/CE, Eixo de Integração Curral Velho – Pacajus-CE; Sistema Indutor Ibarema/CE; Eixo de Integração Castanhão/CE trechos II e III; Eixo de Integração Orós – Feiticeiro/CE; Perímetro de Irrigação Salitre/BA; Adutora Acauã/PB; Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, eixo norte (34%) e eixo leste (54%) concluídos; Canal do Sertão Alagoano/AL trechos I e II (trecho III com 78% das obras realizadas).

O governo Dilma acrescentou ao PAC as ações do PBM, tendo o seguinte discurso, que as empresas, independentemente de onde estivessem localizadas, no Nordeste ou no Sul, deveriam desenvolver e repensar os conceitos tecnológicos em seus negócios, seja na forma de negociar ou de produzir, pois essa busca de melhorias as tornaria mais competitivas para atender tanto ao mercado interno como ao mercado externo (ABRAHÃO; VIEIRA, 2014).

Porém, no caso do setor industrial nordestino, mesmo com a implementação de conceitos tecnológicos dentro das empresas, elas vêm passando por sérias dificuldades na

gestão do governo Dilma desde 2011, devido ao cenário de incertezas de flutuações do câmbio, falta de equilíbrio fiscal e tributário, aumento dos custos, aumentos salariais, estagnação da produção e baixa produtividade. E isso tudo que foi elencado representa sérias dificuldades para o alcance de bons resultados de desempenho das empresas (ABRAHÃO; VIEIRA, 2014).

Nos últimos 25 anos, a Região Nordeste apresentou um cenário mais otimista para a geração de oportunidades de seu crescimento, apesar de todas as dificuldades e incertezas enfrentadas em relação às suas condições físicas e climáticas, graus de investimentos, políticas públicas que ora avançam para melhorias e ora a levam ao desfalecimento. Nobre (2001) coloca que, em relação às políticas públicas desenvolvidas para o Nordeste, estas muitas vezes falharam pela extinção ou desestruturação de órgãos que foram criados, como o Dnocs e a Sudene, que eram importantes, tornando-os ineficientes.

De acordo com o Guia de Investimentos do Nordeste (Gine), lançado em 2014, que mostra o perfil geral do potencial econômico de todos os estados da região no que se refere à agricultura, indústria, comércio e turismo, expondo dados oriundos do governo e entidades que atuam nas áreas levantadas, diz que o que antes era visto como problema hoje é visto como oportunidades que ofertam uma ampla carteira de negócios, respeitando e interagindo com as vocações local e regional, mesmo que novas possibilidades de negócios sejam inseridas voltadas ao comércio globalizado.

Entre as considerações gerais feitas para a região, o Gine (2014) aponta que:

- As razões para os investidores apostarem no Nordeste são a economia diversificada (serviços, agricultura e indústria); grande presença de multinacionais; altas reservas de minerais; alta produção energética (energias limpas como a solar e a eólica); mão de obra competitiva (qualificada para interagir com as mudanças e as inovações do mercado);
- Nos últimos cinco anos, vem sendo uma região bastante atrativa para vários ramos de negócios que vêm se instalando com projeções de se manter e ampliar suas atividades, como é o caso de fábricas de carros, motos e bicicletas; refinarias; siderurgias; produção de flores, bulbos e raízes, que possibilitam trazer mais geração de emprego e renda;
- Tem estimado receber um aporte de 100 bilhões de reais em investimentos em infraestrutura até 2018, oriundos principalmente do PAC, e que as obras de transposição do Rio São Francisco e da Ferrovia Transnordestina (Nova Transnordestina), que fazem parte do PAC, somadas a outras obras de infraestrutura que já foram realizadas na região ou estão em andamento, que

fazem a integração (local, regional, nacional), reforçaram as boas condições geográficas para desenvolvimento de negócios, como é o caso de instalação de refinarias, e também para reduzir as diferenças socioeconômicas em relação a outras regiões desenvolvidas do País, tendo como referência os estudos feitos pelo BNB por meio de seu Escritório de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene);

- Os portos do Pecém/CE, Camaçari/BA e Suape/PE, que estão inseridos em complexos de negócios do poder público em parceria com a atividade privada, vêm trazendo desenvolvimento aos setores produtivos, gerando 15.000 empregos diretos, com projeção de investimentos até 2015 de 45 bilhões de dólares americanos;
- O PIB da região, em 2004, representava 12,7% do País e, em 2010, passou a ser de 13,5%; em 2000, os empregos formais estavam na faixa de 4,3 milhões e, em 2011, passaram a ser em torno de 13,3 milhões;
- Recife/PE é considerado um grande centro de negócios na área de serviços, tendo como bases o desenvolvimento da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e o empreendedorismo voltado à economia criativa, ocupando o segundo lugar no País, ocupando também no setor de serviços o terceiro Polo Médico de Culinária;
- A Região Nordeste, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC), em 2012, teve o segundo maior aporte de investimentos por parte do governo, que se tornou também alvo de investidores estrangeiros nas indústrias de extração e transformação;
- O MDIC, em 2012, fez projeções que, nas indústrias de siderurgia e de metalurgia, as projeções de maior crescimento seriam para os Estados do Ceará e Pernambuco; e que, na indústria do cimento, os Estados da Paraíba, Sergipe e Ceará teriam os melhores índices de crescimento.

Todos os estados oferecem incentivos fiscais, principalmente voltados aos setores industrial e turístico, visando alavancá-los, mantê-los e ampliá-los por concessão de redução de ICMS e isenções de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), taxas de licenças para obras, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviços (ISS). Os valores de concessão de redução do ICMS vão, em média, de 60% a 100%, em prazos que podem variar de oito a 15 anos. Os investimentos podem ser obtidos a partir de agências do governo, como o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), do BNB, e o Fundo de

Financiamento da Produção e Comércio de Máquinas e Equipamentos (Finame), do BNDES (GINE, 2014).

O quadro 2, resumidamente, mostra o panorama geral sobre a industrialização atual descrita no Gine (2014).

**Quadro 2 – Perfil do setor industrial do Nordeste**

Estado	Representação do PIB para o Estado (%)	Nº de indústrias	Destaques de produção e vendas no setor industrial
Alagoas	19%	4.300	Etanol, sal, policloreto de vinila (PVC), acessórios de PVC
Bahia	30,3%	18.472	Petroquímicos, carros, motocicletas, minerais (urânio, sal, crômio)
Ceará	24%	14.537	Roupas, fios de algodão, calçados, minerais não metálicos
Pernambuco	19%	14.315	Roupas, gesso, gás e petróleo, medicamentos, automóveis (montagem), embarcações
Maranhão	18,7%	4.542	Metalurgia, gás e petróleo, bebidas (suco de laranja), papel, cimento
Paraíba	15,49%	5.479	Álcool etílico, sucos cimento, sapatos, café, estruturas metálicas de ferro e aço
Piauí	17%	Dado não informado	Roupas, alimentos e bebidas, bicicletas, gás e petróleo, minerais
Rio Grande do Norte	21,5%	7.056	Tecidos, roupas, bebidas (envasamento de água mineral), gás e petróleo, sal
Sergipe	28,6%	3.452	Minérios, gás e petróleo, alimentos (sal e açúcar), calçados, bebidas (sucos)

Fonte: Adaptado do Gine (2014).

Por meio dos dados que o Gine (2014) apresenta no quadro 2, fazem-se as seguintes considerações: nos Estados da Bahia, Ceará, Sergipe e Rio Grande do Norte, o setor industrial é representativo para o desenvolvimento desses estados. Em relação aos produtos, atualmente, os Estados do Nordeste ainda trazem semelhanças, mas se pode dizer que, ao longo do tempo, houve uma diversificação na cadeia produtiva.

O Nordeste foi palco de empreendedores famosos que não só influenciaram a industrialização no Nordeste, mas também a do Brasil; dentre eles, destacam-se:

- Delmiro Augusto da Cruz Gouveia, cearense nascido em Ipu em 1883. Morou e atuou como empresário por muitos anos em Alagoas, na cidade de Pedras, onde morreu em 1917. Foi pioneiro no aproveitamento da energia natural, construiu uma usina hidrelétrica na queda de Angiquinho, uma cachoeira de Paulo Afonso com 1500 HP, por meio de uma concessão do governo alagoano inaugurada em 1913; montou um curtume para beneficiar e comercializar peles,

criou, em 1912, a Companhia Agro Fabril Mercantil, que produzia e comercializava as linhas da marca “Estrela”, que era concorrente da marca “Correntes” da empresa inglesa *Machine Cotton*, que a comprou dos herdeiros de Delmiro Gouveia;

- Trajano Viriato Saboia Menezes, nascido no Ceará na cidade de Sobral em 1865. Graduado em Engenharia Civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, considerado o Mauá cearense e nordestino, foi proprietário da Companhia Industrial de Algodão e Óleos. Em 1918, obteve a concessão do Governo Federal para a instalação de usinas de beneficiamento de algodão e estações experimentais (laboratórios) para fornecimento de sementes selecionadas, que eram localizadas nos Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba, que seriam prioritariamente distribuídas nesses estados aos agricultores para expansão da cotonicultura.

A seguir, trata-se, em linhas gerais, sobre o histórico da industrialização no Estado do Ceará no que se refere a seus antecedentes e a seu planejamento a partir da década de 1960. As políticas públicas postas pelo Governo Federal têm um grande impacto nas ações das gestões estaduais, porém elas não são as únicas a trazer benefícios aos estados, pois a eles foi dada autonomia legal, amparada, principalmente, pela Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que deu aos estados um maior poder de decisão sobre seus rumos (políticas públicas estaduais) e utilização de seus recursos com a descentralização do poder legalmente constituída.

### 3.3 ANTECEDENTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Pela distância temporal, ao longo dos séculos XVII a XIX, no que se refere às questões históricas, econômicas, políticas e sociais entre o Brasil e os países europeus e o norte-americano (EUA), que o fazia atrasado comercialmente e industrialmente, Nobre (2001) chamara de período pré-industrial as experiências comerciais ocorridas tanto no Brasil, de modo abrangente, como no Ceará, de modo específico, principalmente as acontecidas no século XIX, que levariam à formação industrial.

O plantio de algodão<sup>26</sup> no Ceará, chamado por vários historiadores de “ouro branco”, faria da cotonicultura uma das grandes impulsionadoras do crescimento e do

---

<sup>26</sup> De acordo com Girão (2000), as espécies cultivadas eram o crioulo ou inteiro (*Gossypium brasiliense*) e o quebradinho (*Gossypium purpurescens*), ambos arbóreos.

desenvolvimento do estado, formando com a pecuária o ciclo agropecuário relevante na estruturação da base econômica comercial e industrial (GIRÃO, 2000; NOBRE, 2011).

Como informa Prado Júnior (1962), o cultivo do algodão fixou-se no agreste à medida que as possibilidades de vendas para o exterior aumentavam; Nobre (2001, p. 36-37) aponta que “[...] alastrou-se a lavoura algodoeira pelas terras férteis das proximidades da Fortaleza, serras do Mucunã e da Uruburetama, em prejuízo das atividades produtivas até então existentes na zona, nelas incluídos os plantios de mandioca e cana”.

As cidades de Uruburetama, Fortaleza, Serras de Baturité, Meruoca, Pereiro, Aratanha, Icó e Iguatu destacaram-se na produção algodoeira (GIRÃO, 2000; NOBRE, 2011). O município de Icó, a terceira vila do Ceará<sup>27</sup>, oriundo da colonização do “sertão-de-dentro”<sup>28</sup>, localizado às margens do Rio Salgado, participou intensamente da produção e comércio agropecuário (algodão, café e criação de gado).

De acordo com Girão (2000) e Nobre (2001), destacam-se como grandes plantadores e comerciantes de algodão: Albano Costa dos Anjos, Antonio José Moreira Gomes, Felipe Lourenço e Gregório Álvares Pontes. Foi importado e utilizado como matéria-prima pelos ingleses desde o século XVIII, resistindo “[...] às calamidades climáticas periódicas e à falta de porto devidamente construído e aparelhado ‘na qual a sua saída se deu até meados de 1810’<sup>29</sup> por Pernambuco e pelo Maranhão” (NOBRE, 2001, p. 14).

Ainda segundo os autores, quanto às questões de escoamento de produção e importação de vários produtos, Aracati (conhecida como Porto dos Barcos de Santa Cruz) e Camocim, de forma não estruturada e precária, mesmo tendo também Fortaleza as mesmas condições, foram importantes cidades “portuárias” nos séculos XVIII e XIX. Dentre os produtos que eram transportados por via marítima e fluvial, tem-se o algodão, o café, as mantas de carne, o couro, a cana-de-açúcar, as madeiras e as máquinas.

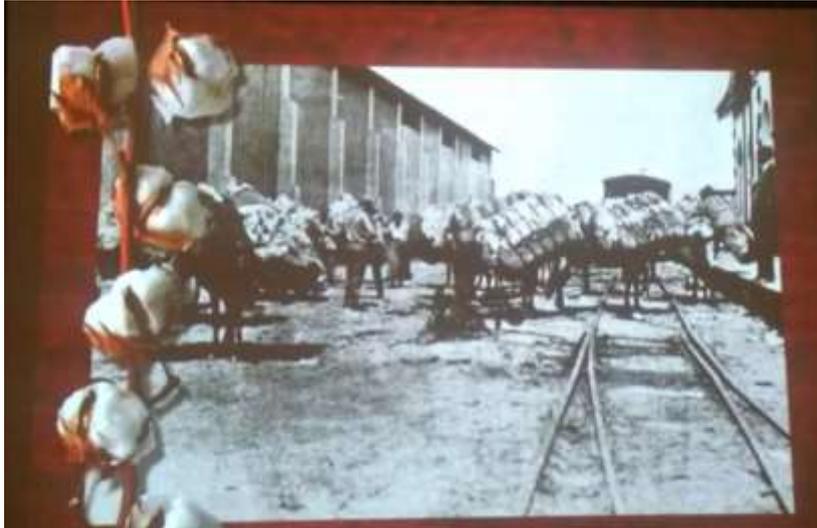
A construção do Porto do Mucuripe, em Fortaleza, no século XX, contribuiria para desbancá-las nas transações comerciais, principalmente as industriais (GIRÃO, 2000; NOBRE, 2001). A figura 8 mostra o transporte do algodão em direção à cidade portuária para ser embarcado para a Inglaterra, o qual era feito por mulas e escravos no século XIX (FIEC, 2016).

<sup>27</sup> As primeiras vilas foram Aquiraz e Fortaleza (NOBRE, 2001).

<sup>28</sup> Duas frentes de ocupação atuaram no estado, na época da colonização, chamadas de Siará. A primeira, chamada de “sertão-de-fora”, foi controlada por pernambucanos que vinham do litoral e a segunda, do “sertão-de-dentro”, controlada por baianos (CEARÁ, 2015a).

<sup>29</sup> O Decreto Real, de 10 de junho de 1810, estabelece o comércio direto com a Europa e a alfândega local. No Ceará, as margens dos Rios Jaguaribe, Ceará e Acaraú serviram precariamente como as principais áreas fluviais para escoamento da produção (NOBRE, 2001).

**Figura 8 – Transporte de algodão para comercialização**



Fonte: Arquivo de imagens do Museu da Indústria (FIEC, 2016).

Um dos grandes marcos do crescimento da produção e comercialização do algodão foi direcionado à exportação para abastecer as fábricas têxteis da Europa, principalmente as inglesas, pois elas tinham como maiores fornecedores os produtores norte-americanos, que, durante a Guerra da Secessão, no século XIX<sup>30</sup>, inicialmente, retraíram-se e depois abandonaram a exportação para a Europa durante a guerra (GIRÃO, 2000; LIMA, 2011; NOBRE, 2001). Por volta de 1869, o comerciante João Antonio do Amaral importa uma máquina de descaroçar algodão com fins voltados à produção têxtil (NOBRE, 2001).

O declínio da cultura algodoeira se dá, entre outros motivos, pelos baixos investimentos para sua melhoria, visando principalmente à resistência às pragas e à ganância financeira dos latifundiários, devido à valorização do algodão (LIMA, 2011; NOBRE, 2001; OLIVEIRA, 2008).

No que se refere aos problemas com pragas nas plantações, pela falta de investimentos em preveni-los no século XX, tanto por parte dos produtores como do governo, como resultado desse descaso, sofre grande concorrência e perde mercado para o algodão norte-americano, pois este passaria a ser preferido novamente pelos compradores europeus (LIMA, 2011; NOBRE, 2001).

O histórico da industrialização no Ceará, segundo Nobre (2001), apresenta um material rico de informações de fatos, empresários, empreendedores, estruturação de empresas e instituições (Junta Comercial, Fiec, Sindicatos). Entre os exemplos reportados sobre o

<sup>30</sup> Guerra Civil Americana, ou Guerra de Secessão, ou Guerra Civil dos Estados, aconteceu nos EEUU entre 1861 e 1870. A guerra teve sua origem na controversa questão da escravidão. Os estados norte-americanos escravistas do sul declararam sua separação (secessão), formando os “Estados Confederados da América” (“Confederação ou Sul”). Os estados que não se rebelaram ficaram conhecidos como “União ou Norte” (NOBRE, 2001).

período de pré-industrialização, cita algumas informações com riqueza de detalhes e outras até onde conseguiu ter acesso como historiador. Nobre (2001) diz que os detalhes a que não teve acesso ocorreram por perda da informação nas instituições pesquisadas ou porque nelas não houve o aprofundamento de registros. Seguem então alguns de seus apontamentos apresentados no século XIX:

- Em levantamento a partir dos estudos feitos por Thomaz Pompeu de Souza Brasil, diz-se que a Província do Ceará, em 1860, teria em torno de 500.000 habitantes, a maioria sendo feminina, 4% dos homens se dedicavam às atividades fabris, as mulheres tinham papel importante na formação da renda, estando elas ligadas à indústria fabril da agulha (produção de roupas, crivos e rendas), que representava 11% do total das indústrias fabris cearenses, em torno de 55.000 pessoas empregadas em atividades fabris, em que 5.000 eram escravas;
- A participação de inventores em amostras de produtos em exposições nacionais e internacionais. No caso das nacionais, eram promovidas no governo imperial de D. Pedro II, consideradas “festas industriais” que estariam inseridas nas comemorações do aniversário do imperador (2 de dezembro). Alguns expositores receberam menções honrosas, como foi o caso de Manuel Dias, João Francisco Carneiro Monteiro e José Gualberto Façanha. Este último, estabelecido em Aracati, deu continuidade aos negócios do pai, dedicando-se à produção de frutas, em parte, para a produção de doce;
- Firms de importação que contribuíram para a modernização da economia cearense por introduzir no mercado ferramentas diversas e materiais para construção, que foram a Casa J. Lopes e a Boris Fréres;
- Na área de transportes, destaca-se: a Companhia de Ferro-Carril do Ceará, fundada pelos comendadores Francisco Coelho da Fonseca e Alfredo Henrique Garcia, para construção de linhas de carris de ferro nas ruas de Fortaleza, visto que a população urbana havia crescido (oriunda principalmente de retirantes), espalhando-se para novos bairros;
- O veículo de transportes de autopropulsão *Thomson road-steamer* (máquinas a vapor) que transportava passageiros e cargas entre Fortaleza e Maranguape trazidos da Inglaterra;
- A Firma Conrado Cabral, que implantou a primeira ferrovia Fortaleza–Baturité;

- O fabrico de velas de cera de carnaúba, que serviam de iluminação para residências, igrejas e cidades, atribuída a sua produção artesanal ao Dr. Marcos Antônio Macedo, as quais eram bem vendidas para Pernambuco;
- O início da indústria farmacêutica cearense com a fabricação das Pílulas de Matos (pílulas vegetais depurativas) produzidas pelo cirurgião Francisco José de Matos (ver figura 9);

**Figura 9 – Pílulas de Matos**



Fonte: Fiec (2016).

- A produção de sucos e licores feita pelo português estabelecido no Ceará, Francisco Luís Carreira. Ainda no comércio de bebidas, a limonada para fins medicinais, produzida pelo farmacêutico Antônio Paz da Cunha Mamede, baseada em produtos similares de marca inglesa ou alemã, que teve como problema apresentado à época o tipo de embalagem, que era considerado inferior em relação a seus concorrentes estrangeiros;
- A solicitação do capitão Henrique Gonçalves da Justa para fabricar e vender a máquina para despolpar o café por cinco anos por se considerar o inventor do equipamento, tendo por base o Decreto nº 2.858, de 11 de dezembro de 1861, não existindo nenhum indício, na prática, de que esse equipamento foi de fato construído;
- A fábrica de cigarros Marques da Silva & Companhia, que, mesmo não tendo registro na Junta Comercial, teve um produto preferido pelos fumantes de baixa renda de várias localidades do estado chamado de “Peito de Vaca”;

- Pequenas fábricas de fiação e tecelagem das cidades de Aracati e Sobral (ver figura 10);

**Figura 10 – Fábrica de tecelagem de Ernesto Deoclesiano de Albuquerque, em Sobral (1885)**



Fonte: Nostalgia Blogspot (2016).

- A produção feita de couro dos sapatos Zaranza, no Aracati, uma das primeiras fábricas de calçados;
- A falta de apoio do governo para a obtenção de crédito para que as empresas artesanais e de manufatura pudessem, via os investimentos adquiridos, melhorar suas atividades. Muitos reclamavam da instalação de uma Caixa Filial do Banco do Brasil;
- Venda por parte do governo presidencial da Província, com autorização do Ministério Imperial, de máquinas e equipamentos europeus aos comerciantes e agricultores, como foi o caso das máquinas de descaroçar algodão, despolpar café, debulhar, que eram vendidas caras, em até nove meses, pelo governo, fato esse que aconteceu, por exemplo, nos períodos dos presidentes da Província: José Martiniano D’Alencar e Silveira e Souza;
- Melhorias básicas da infraestrutura de Fortaleza para comercialização, a exemplo da contratação do alemão Fernando Hitzschky para melhoramento da ponte que servia de “porto” para embarque e desembarque de passageiros e cargas em geral.

Em caráter oficial, para controle das operações comerciais feitas pelo governo na Junta Comercial da Praça de Fortaleza, que tanto registrava as empresas que se instalassem na capital ou em outras localidades do estado. Nobre (2001, p. 98) cita a relação das dez

primeiras indústrias inscritas na Junta Comercial, em sua maioria localizadas em Fortaleza, expostas no quadro 3, a seguir.

**Quadro 3 – Relação das primeiras empresas registradas pela Junta Comercial**

<b>Empresa</b>	<b>Sede</b>	<b>Atividade</b>	<b>Sócios</b>
Ferreira & Martins	Fortaleza	Fabricação de sabão	Bernardo F. da Cruz e Antonio P. Martins
Companhia Fábrica de Fiação e Tecidos “União Comercial”	Fortaleza	Fiação e tecelagem	Manuel T. G. de Oliveira e Dr. Álvaro T. de S. Mendes
Companhia Fabril Cearense de Meias	Fortaleza	Fabricação de meias	José A. Filho, Antônio D. dos Santos e Dr. Álvaro T. de S. Mendes
Companhia Cearense de Curtume	Fortaleza	Curtume	Manuel G. Barbosa e Carlos Studart
Holanda Gurjão e Cia	Fortaleza	Fiação e tecelagem	Clementino H. Lima e José B. Gurjão
Popular Aracatyense S/A	Aracati	Fiação e tecelagem	Antônio S. de Sá Leitão
Ernesto & Ribeiro	Sobral	Fiação e tecelagem	Ernesto D’Albuquerque, José F. de S. Silva e D’Albuquerque,
Reinaldo de Matos e Irmão	Messejana	Vinhos de caju	Reinaldo da S. Matos
Matos & Saboia	Baturité	Fabricação de pílulas do cirurgião Matos – proprietário José D’Alencar Matos	Jose D’Alencar Matos
Álvaro Mendes e Cia	Fortaleza	Fabricação de cal e pedras de mármore	Dr. Álvaro T. de S. Mendes e João O. Vieira

Fonte: Adaptado de Nobre (2001).

Como bem sintetiza Nobre (2001), a economia cearense, do século XX até início da década de 1960, tinha como base o tripé formado pela pecuária extensiva (pautada na criação do gado), a agricultura de subsistência (feijão, milho e mandioca) e a cotonicultura, que ocupavam a maior parte das terras cultiváveis e utilização da mão de obra disponível. Quanto às atividades industriais e terciárias, estas ainda se apresentavam incipientes, apesar dos investimentos realizados pelos governos Vargas e JK, prevalecendo os investimentos locais de grupos familiares ou iniciativas individuais.

Contudo, o Plano de Metas e o Estudo de Planejamento de Desenvolvimento para o Nordeste do GTDN (diagnóstico e ações), do governo JK, serviram como fortes referências tanto para os Governos Federais como para os Estaduais que se seguiram, na incrementação de políticas públicas mais consistentes e estruturadas a partir de práticas de planejamento das importantes questões em que o País precisava avançar, quer fosse nacional, regional ou local (NOBRE, 2001).

Encorparam-se assim nas gestões as práticas do planejamento não só concebendo ações, mas refletindo (diagnosticando) os avanços ou não alcançados. Nobre (2001, p. 15) diz que: “[...] a elaboração de uma política para o desenvolvimento deve buscar na história o diagnóstico, para fundamentar o planejamento com menor risco possível de fracasso, pela rejeição de fatos e idéias comprometidos pela inadequação à realidade [...]”.

Os planejamentos governamentais (federal e estadual) foram, ao longo do tempo, sofisticando suas metodologias na consecução destes, mas uma significativa lição aprendida com o plano de JK, em relação às diretrizes estratégicas, era que elas não deveriam ser pensadas e executadas de forma dissociada (LEÃO, 2012).

Os governos do Estado do Ceará aderiram a essa matriz lógica de planejamento idealizada pelo governo JK, no que se refere à política econômica voltada ao setor industrial que vem sendo desenvolvida pelas gestões estaduais do Ceará, com a combinação de vários fatores fundamentais (como infraestrutura, investimentos, desconcentração territorial de oportunidades) e de outras políticas públicas que dão suporte para que se alcancem os objetivos e as metas propostas, visando ao bem-estar social (LEÃO, 2012).

O planejamento estadual tem sua evolução pontuada por avanços e recuos em sua institucionalização. As reformas administrativas, ao longo do tempo, visaram melhorar o desempenho da função de planejamento, colocando-a sob o enfoque sistêmico.

O setor industrial sempre clamou por um maior envolvimento do governo referente a suas necessidades, como também buscou participar das grandes decisões do cenário econômico, tendo o governo tanto como interventor ou como coordenador das macropolíticas econômicas que têm impacto direto em seus projetos, pois existe uma inter-relação entre o que o governo faz e o que as empresas fazem no que concerne às melhorias, ou no que concerne, por exemplo, à geração de emprego e renda (IEL-FIEC, 2003).

### 3.4 INDUSTRIALIZAÇÃO PLANEJADA NO CEARÁ

Antes de tratar da política econômica voltada ao setor industrial no Ceará, no ciclo de governo de Cid Ferreira Gomes, que vai de 2007 a 2014, é relevante apresentar uma breve exposição, a partir dos anos de 1960, dos governos cearenses que serviram como base de influência para o processo industrial.

No Estado do Ceará, observa-se que a preocupação com o desenvolvimento do Estado é uma constante desde meados do século passado, haja vista que diversos governos estaduais elaboraram políticas públicas com esse intuito, onde, para alcançar seu objetivo, também foi atribuído papel relevante à atração de unidades industriais. Segundo os defensores desse tipo de estratégia, supõe-se que as empresas atraídas venham a contratar mão-de-obra local e um importante resultado deveria ser o maior rendimento das pessoas ocupadas nos municípios-sedes dessas indústrias. (DANTAS JÚNIOR, 2010, p. 17).

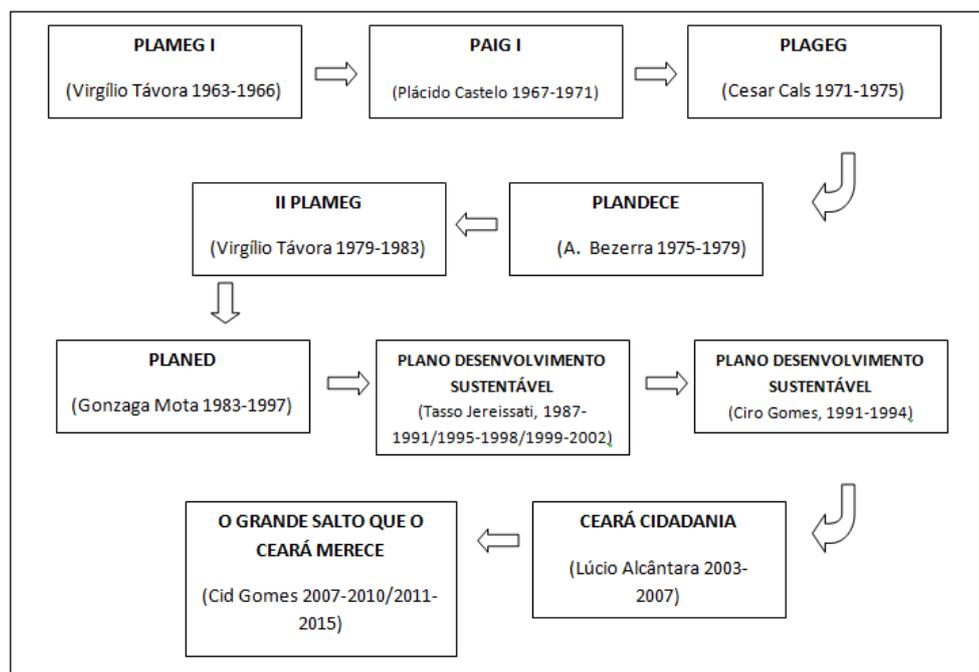
As ações governamentais estaduais desenvolvidas no Estado do Ceará, que vão de 1963 a 2003, as quais contribuíram para o planejamento público estruturado em planos, alinhadas com a brasileira, foram as bases para a formação de uma política industrial.

Para Nobre (2001, p. 29):

A industrialização é um processo histórico, porque depende de vários fatores, caracterizando-se pela complexidade, conquanto se possa identificar como principais, entre eles, os energéticos, os recursos naturais e as condições sociais, correspondentes ao trabalho ou esforço humano e aos seus substitutivos-instrumentos, animais de tiro e tração, motores, máquinas, etc.; matéria-prima perecível, reaproveitável e renovável; capacidade empresarial, organização do mercado e ação governamental [...].

O gráfico 2, sinteticamente, mostra os planejamentos ocorridos ao longo do tempo nas gestões do Estado do Ceará.

**Gráfico 2 – Fluxograma do planejamento público no Ceará (1963-2015)**



Fonte: Adaptado dos PPAs dos governos do Ceará (2015).

A política econômica voltada ao setor industrial nasce de forma estruturada, porém com muitos desafios a partir do governo de Virgílio de Moraes Fernandes Távora (1963-1966), de acordo com vários estudiosos da área de economia governamental do Estado do Ceará. Nobre (2001, p. 138) cita a importância do governador Virgílio Távora, que, entre suas ações governamentais, trouxe as linhas de transmissão de energia da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) e criou “[...] o planejamento racional da administração pública estadual mediante o Plano de Metas Governamental que foi elaborado sob sua orientação”.

Considerando o exposto anteriormente a respeito dos fatos e das circunstâncias, Nobre (2001) afirma que esses méritos tanto foram reconhecidos por governadores de estado que o substituíram como pelos empresários, em especial os ligados ao setor industrial. Ele cita uma fala de Luiz Esteves Neto, ex-presidente da Federação de Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), que ratifica o reconhecimento: “[...] os que ficam depois de Virgílio têm, sem dúvida, a obrigação de cultuar sua memória e de seguir seu exemplo” (NOBRE, 2001, p. 138).

O governo Távora, em seu modelo governamental referente ao desenvolvimento do Ceará, procurou executar uma administração buscando impessoalidade. O planejamento no âmbito estadual, elaborado para o período de 1963 a 1966, alinhava-se ao Plano de Metas do Governo Federal (Plameg) e às estratégias do desenvolvimento regionalizado influenciado por Celso Furtado (NOBRE, 2001).

Em sua posse, fez um pronunciamento que, de acordo com Melo (2013, p. 57), enfatizava a tentativa de romper práticas de clientelismo, apadrinhamento e patrimonialismo:

Eis, pois, Senhores Deputados, o quadro geral da administração do Ceará, na qual inexistente o empreguismo, em que os cargos públicos só podem ser ocupados mediante prova de seleção ou concurso; onde o Governo banuiu a perseguição como instrumento de ação política. Em que todos os cidadãos realmente são iguais perante a Lei e a Autoridade, seja qual for sua filiação partidária. Um Governo anticorrupção, incorruptível. O Diário Oficial aí está para a decência e a tarefa saneadora no trato da coisa pública. Governo sem negociatas e sem protecionismo, onde as concorrências são sempre postas limpamente diante dos olhos vigilantes da imprensa e da opinião pública<sup>31</sup>.

O discurso de Virgílio Távora estava associado às diretrizes de seu Plano de Governo, o I Plameg, que apontava para o rompimento com o sistema patrimonialista imbricado no sistema político praticado em governos anteriores, e a uma tentativa para um novo modelo de gestão pública, porém não conseguiu fugir da contradição peculiar da política nacional, que era conservadora na administração pública e que não tratava os estados como iguais no que se referia à política econômica (MELO, 2013).

Morais (2006, p. 122), ao reportar-se ao desenvolvimento industrial do Ceará baseado nos estudos de Antônio Rocha (2004, p. 59), cita que:

Diferentemente da Bahia e de Pernambuco, o desenvolvimento industrial do Ceará entre as décadas de 50 e 70 deveu-se basicamente à iniciativa privada local. Os grandes empreendimentos de investidores de fora da Região induzidos pelos incentivos federais localizaram-se quase que exclusivamente na Bahia e em Pernambuco [...]. O Ceará, nesse período, foi excluído das alternativas locais consideradas pelos grandes empreendedores externos e, também, pelo Governo

---

<sup>31</sup> Discurso de lançamento do Plameg pelo governador Virgílio Távora à Sudene, criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 (Preâmbulo da Assembleia Legislativa de 15 de março de 1965, p. 1).

Federal [...], colocando o Ceará em posição de desvantagem em relação aos demais estados brasileiros.

Segundo Linhares (1996), a aliança política que recebeu a denominação de “União pelo Ceará” congregava os dois grandes partidos do Estado, a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD), com a participação do Partido Trabalhista Nacional (PTN), que elegeu Virgílio Távora, dando sustentação política para a organização do Plameg no âmbito estadual.

O Plameg estadual, como projeto de planejamento, aprofundou-se sobre as diversas áreas de atuação governamental, trazendo uma coleta e avaliação de dados informativos com proposta de ações em cada área, juntamente com uma estimativa de verbas e onde estas deveriam ser alocadas.

O I Plameg era dividido em duas grandes áreas, subdivididas em subáreas agrupadas e discriminadas da seguinte forma:

- Desenvolvimento econômico: agropecuária, indústria, pesca recursos minerais, energia, rodovias, ferrovias, abastecimento, portos, telecomunicações e crédito;
- Melhoria das condições de vida do homem: água-esgoto-saneamento, educação e cultura, saúde pública, bem-estar social, política e segurança pública, desenvolvimento regional, cooperação com os municípios e pesquisas.

A criação do Plameg contribuiu para o início de uma implementação estruturada do processo industrial do Ceará, na tentativa de mudar um panorama de grandes disparidades ocorridas no estado. Conforme relata Porto (2002), a industrialização no Estado do Ceará começou efetivamente no princípio da década de 1960, quando se deu por influência das ações da Sudene.

O governo de Távora estruturou administrativamente a máquina para dar um maior suporte ao processo industrial. Entre seus atos apontados por Nobre (2001) estão:

- A inauguração das linhas de transmissão de energia no Cariri captadas da hidrelétrica da Chesf de Paulo Afonso, em 1961; trouxe linhas de transmissão de energia por cerca de mil quilômetros na época. Segundo Nobre (2011), o que possibilitou trazer melhorias para o Ceará, corroborando para o crescimento industrial do Cariri. Ainda de acordo com o autor, no que se refere à energia a ser produzida pela Chesf, diz que o governador teve um grande mérito e fora reconhecido pelos industriais por ter sido o grande responsável por trazer energia para o Ceará, pois o projeto da Chesf não contemplava o estado;
- A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Ceará (Sudec) em 1962;

- A Companhia de Desenvolvimento do Ceará (Codec), criada em 1963, era responsável pelo planejamento e orientação do desenvolvimento econômico e social e foi extinta no governo Adauto Bezerra, que criou a Companhia de Desenvolvimento Industrial (CDI/CE), sociedade de economia mista vinculada à Secretaria da Indústria e Comércio (SIC);
- O Banco do Estado do Ceará (BEC), criado em 1964, era responsável pela execução das operações bancárias necessárias aos programas de investimentos;
- A criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial, que iria captar recursos financeiros para os incentivos;
- A construção de rodovias interligando as cidades do Baixo Jaguaribe;
- A criação do Distrito Industrial de forma estruturada pela Codec em Maracanaú, a partir da experiência bem-sucedida da Bahia, referente ao Distrito Industrial de Aratu. Segundo Nobre (2001), a formação do Distrito Industrial já teria ocorrido na Barra do Ceará, com a concentração de algumas fábricas, em destaque as fábricas dos empresários José Andrade Ponte e Edson Queiroz, tendo este último instalado algumas empresas dessa área que faziam parte de seu grupo.

Pode-se dizer também que o planejamento no Estado do Ceará, alinhado ao modelo de planejamento federal, que trazia em seu bojo um modelo econômico desenvolvimentista, traduziu-se no fortalecimento das práticas comerciais com outros países, contribuindo para o crescimento do processo industrial do estado.

De acordo com Silva (2010, p. 47):

O Ceará apresenta-se como região estratégica para desenvolvimento de relações com o comércio exterior, com aproximações de mercados europeus e estadunidenses. Aproveitando-se de sua situação estratégica e baseando-se na ideologia do nacional desenvolvimentismo do Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, o Governo cearense passou a estimular a industrialização no intuito de fortalecer a economia no Estado. O Governo apostou na industrialização, haja vista que o projeto do Governo das Mudanças dizia respeito à redução da miséria na qual a população cearense estava inserida e, conseqüentemente, à saída do grupo tradicional que havia estado no poder.

O governo de Virgílio Távora foi o grande incentivador da migração de indústria do Sudeste, pois via na questão do emprego e renda a maior motivação para o desenvolvimento do estado. A perda de arrecadação dos impostos imposta por uma renúncia fiscal era temporária e, logo depois, seria duplicada ou até triplicada, enquanto a questão do emprego e renda era imediata (NOBRE, 2001).

Na análise de Moraes (2006, p. 123):

No Estado do Ceará, a preocupação com a atração de indústrias é registrada desde meados de 60 do século passado, com a criação da CODEC e na formulação do primeiro Plano de Governo estadual, o Plano de Metas Governamentais – PLAMEG, do Governo Virgílio Távora (1963-1967). É possível observar, neste primeiro Plano de Governo, uma incipiente abordagem de política industrial por parte do poder público local.

Os planos governamentais estruturados que se seguiram após o I Plameg, entre os anos de 1967 e 1987, traziam em seu bojo objetivos comuns a ele no que diz respeito à formação dos distritos industriais e à montagem de infraestrutura de energia, estradas e telecomunicações. Essas características observadas nos Planos de Governo do Ceará entre os anos de 1963 e 1987 eram implementadas sob a óptica interventiva do estado na economia, sendo uma prática pelo Governo Federal, a qual foi seguida pelos Governos Estaduais.

Desse ponto de vista, argumenta Moraes (2006) que esse alinhamento de objetivos que se seguiu nos planejamentos estaduais favoreceu a estruturação de um sistema de planejamento, entretanto era frágil, servindo como instrumento para a estratégia de sobrevivência em um ambiente macroeconômico instável. Faltava autonomia para determinar um plano de desenvolvimento econômico consistente:

Em 1977, foi redefinido o SPC e proposto o SEP, que tinha como missão ‘adequar o aparelho de produção de bens e serviços do estado às suas necessidades de desenvolvimento, em consonância com o Sistema Nacional de Planejamento. De início, o grau de autonomia dessa intervenção foi muito modesto em função de dois fatores: 1) da reduzida base econômica e conseqüente baixo nível de arrecadação tributária e; 2) da dependência excessiva e crescente das verbas e garantias do governo federal. É importante ressaltar que no período militar o sistema de planejamento funcionava apenas como mero instrumento de captação de recursos federais ou de fontes externas para financiar projetos isolados. Já na década de 1980, com a crise da dívida interna e externa do país, praticamente se esgotou este esquema de financiamento’. (MORAIS, 2006, p. 182).

A partir dos anos de 1980, surgem as práticas neoliberais, sendo implementadas em países desenvolvidos, tendo ressonância, mesmo que em pequena escala, nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. No entanto, irão ter maior respaldo nas políticas públicas a partir do governo Collor (PIRES, 2010). O discurso modernista dos jovens empresários vinculados ao Centro Industrial do Ceará (CIC), já influenciados pelas ideias neoliberais, logo ascenderam ao poder, com o discurso de “Governo das Mudanças” que elegeu os governadores Luiz de Gonzaga Fonseca Mota (1982-1986), Tasso Ribeiro Jereissati (1987-1991 / 1995-2002) e Ciro Ferreira Gomes (1991-1994).

Na visão de Silva Frota e Silva (2003), o grupo apoiou a candidatura de Gonzaga Fonseca Mota, técnico do BNB, ao Governo do Estado em 1982. Tal candidato foi indicado

ao governo por um consenso das elites, conhecido como acordo dos coronéis. No entanto, logo após a sua posse, rompe esse acordo e, apoiado pelo CIC, faz um mandato independente. O CIC passou a ter uma representação política maior, embora tenha tido a sua maior vitória com a chegada de Tasso Jereissati ao poder, em 1986, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

O CIC foi assumindo gradativamente uma postura crítica diante das ações do governo para desenvolvimento regional. Estruturou uma defesa da expansão do mercado e de um Estado desburocratizado sem muita interferência na economia. Era o liberalismo embasando todo um discurso que se propunha aliar a ação empresarial às instâncias do poder executivo. Durante todo o período que vai de 1978 a 1986, o CIC foi ganhando terreno nessas questões e assumindo, cada vez mais, um posicionamento contrário ao dos coronéis que detinham o poder político no Ceará. (SILVA FROTA; SILVA, 2003, p. 222-223).

De acordo com Parente (2002, p. 132): “[...] ao se organizar uma sociedade civil, o CIC ocupou espaços vitais na política cearense e nacional. O ponto de maior expressão aconteceu na década de 80 com a vitória de Tasso Jereissati e a organização do PSDB [...]”. O governador Tasso Jereissati, em seu planejamento denominado “Plano de Desenvolvimento Sustentável I (PDSI)”, propunha como prioridades o ajuste fiscal, reestruturação do modelo de gestão pública, enxugamento da máquina pública estadual e privatizações. Ampliou também ações que tiveram como foco a melhoria da infraestrutura de transportes; a construção de uma refinaria e de uma siderúrgica; o fortalecimento dos polos têxteis e metalúrgicos na grande Fortaleza; e os incentivos a aglomerações industriais em outros polos regionais, como as Regiões Sul e Norte do estado (PEREIRA JÚNIOR, 2011).

O governador Tasso, que é empresário tanto do ramo comercial como do industrial, demonstrava, em seu ideário de governo, uma preocupação em expandir as melhorias das condições de negócios no estado como um todo, as quais se voltavam ao mercado globalizado.

Ademais, Pereira Júnior (2011) observa que Tasso Jereissati considerou que era preciso descentralizar os negócios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que já se encontrava em fase de exaustão e acumulação de oportunidades (renda e emprego) no caso do processo industrial, diferentemente de outras cidades do interior do estado, que careciam de atenção de investimentos na área econômica, que poderiam gerar melhores condições para as questões sociais. Vale lembrar, nos estudos de Nobre (2001), que algumas cidades fora da RMF já tinham se destacado, no século XIX, comercialmente, na formação industrial do estado, como Aracati, Iguatu e Sobral.

O governo de Tasso, em sua política de crescimento econômico, utilizou intensivamente o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), um dos mecanismos

considerados por ele mais eficaz em seu programa de modernização industrial do Ceará (IRFFI; NOGUEIRA; BARRETO, 2009).

Houve aumento do volume de investimentos para as ações de infraestrutura, que foi capaz de suportar a política de atração de empresas para o Ceará, contida no projeto político, que se propunha a ser o governo das mudanças. Dentre as realizações estão: a construção do Porto do Pecém; a ampliação e modernização do Aeroporto Pinto Martins; o Canal do Trabalhador; e o fortalecimento dos setores têxtil e calçadista, tanto na RMF como em certas regiões interioranas, com a atração de indústrias nacionais e internacionais via incentivos fiscais (CEARÁ, 2015a). Dentre as empresas atraídas estão Azaleia, Grendene e Marisol.

Segundo análise do BNB, o padrão de desenvolvimento industrial cearense, na época, foi bem mais intensivo que o ocorrido na Bahia e em Pernambuco, caracterizando-se pela predominância de pequenas e médias empresas atuando em setores tradicionais, inseridas na nova divisão internacional do trabalho, o que condicionou um gradual deslocamento da produção fabril para regiões periféricas (SUDENE, 2015).

Para o Ceará, essa fase também foi de acentuado desenvolvimento industrial, viabilizado, sobretudo, pelos incentivos do Finor. Especificamente, o programa de reaparelhamento da indústria têxtil provocou um salto industrial significativo, transformando o Ceará num dos mais importantes centros da indústria de fiação e tecelagem da América Latina (ABUL-EL-HAJ, 1999).

Em relação ao governo Tasso, percebe-se que as prioridades eleitas de infraestrutura de impacto no processo de industrialização sofriam certa influência das propostas do Plameg (I e II), entretanto se afastavam do alinhamento do Plameg em função de suas práticas neoliberais e de suas outras diretrizes postas em seu plano de modernização, na busca do desenvolvimento sustentável, em que o estado estaria focado na geração de melhores condições para ampliar o crescimento econômico de forma sustentável, baseado na parceria com o setor privado, sem, contudo, nessa dinâmica de fomento para atração de novos negócios, trazer para o estado a responsabilidade de executor, mas sim, agora, de coordenador.

O governo Tasso continuava a sofrer influências do CIC, grupo ao qual fazia parte. Para Abul-El-Haj (2002, p. 89):

O grupo do CIC concluiu que a superação da pobreza e do atraso regional somente seria possível com investimentos da União em indústrias. A novidade é que a intervenção do Estado, nesse caso, teria a forma de parceria entre capital estatal e capital privado. Aparentemente, o novo desenvolvimentismo seria inclinado à lógica do mercado, limitando o papel do Estado ao desencadeamento de mercados consumidores.

Em geral, agregado à sua política econômica, também estava um conjunto de ações que trazia a austeridade fiscal e a profissionalização da gestão da máquina pública para o progresso, a eficiência e a moralidade na gestão pública do Ceará.

O governo de Ciro Ferreira Gomes (1991-1994) dá seguimento aos projetos estruturantes da política econômica já em curso que tinham sido executados no governo de Tasso, visto que grandes obras, por sua complexidade de infraestrutura, estavam em andamento e ações de atração de empresas em curso implementavam no estado, na área de infraestrutura, o projeto de energia renovável por meio da energia eólica (PEREIRA JÚNIOR, 2011).

Na gestão de Lúcio Gonçalo de Alcântara (2003-2006), ocorreu a implementação do plano “Ceará Cidadania”, que apresentava os seguintes eixos de integração:

[...] Ceará Empreendedor – desenvolvimento econômico; Ceará Vida Melhor – desenvolvimento social, cultura e meio ambiente; Ceará Integração – desenvolvimento local e regional; Ceará – Estado a Serviço do Cidadão – modelo de gestão: reestruturação e modernização institucional, acompanhamento e avaliação de metas e indicadores de inclusão social, gestão compartilhada, participação e controle social, descentralização e integração regional, mediação política e institucional, planejamento, finanças, controle e valorização do servidor. (CEARÁ, 2004, p. 43).

O planejamento do crescimento econômico do Plano de Governo “Ceará Cidadania” estava inscrito no eixo Ceará Empreendedor – desenvolvimento econômico. As concepções de projeto de crescimento econômico estavam em estratégias mais diversificadas, dando continuidade ao projeto de industrialização largamente explorado em governos anteriores como estratégia (PEREIRA JÚNIOR, 2011). Em seu discurso de posse, o governador Lúcio Alcântara dá sinais do curso de suas diretrizes governamentais:

É preciso haver uma parceria entre governo e sociedade para que essa nova forma possa brotar como novo paradigma de desenvolvimento, em que se compatibilize o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, é um compromisso a possibilidade de criarmos, nos vários segmentos do governo, os instrumentos econômicos necessários para viabilizar a forma correta do fazer. (CEARÁ, 2015a).

No governo de Lúcio Alcântara, criou-se o Programa de Incentivo às Centrais Empresariais de Distribuição de Mercadorias (PCDM). O conjunto de incentivos ampliava a ação da nova política de desenvolvimento econômico do Ceará. A expectativa era atrair novos investimentos no segmento de centrais de distribuição utilizando o FDI como instrumento para a concessão de descontos do ICMS, estendendo seus benefícios também para o setor de comércio.

De acordo com o decreto governamental, o Conselho Estadual do Desenvolvimento Industrial (Cedin) era o órgão responsável pela análise das empresas que se candidatavam ao

benefício tributário. A fase posterior à concessão dos benefícios ficava a cargo das Secretarias da Fazenda (Sefaz) e do Desenvolvimento Econômico (SDE) (CEARÁ, 2003b).

Baseado nos estudos de Rocha (2004), apresentam-se os marcos da política industrial desenvolvidos entre 1993 e 2006, conforme quadro 4.

#### Quadro 4 – Marcos da política econômica voltado ao setor industrial no Ceará (1963-2006)

<b>Governo Virgílio Távora (1979-1982)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboração do projeto do “III Polo Industrial do Nordeste”;</li> <li>2. Criação do “Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará” (1979);</li> <li>3. Criação do FDI (1979);</li> <li>4. Construção dos distritos industriais da RMF.</li> </ol>
<b>Governo de Gonzaga Mota (1983-1987)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crise fiscal acentuada;</li> <li>2. Governo “abandona” programa de incentivos fiscais;</li> <li>3. Suspensão dos contratos de incentivos fiscais vigentes firmados na gestão anterior.</li> </ol>
<b>Governo de Tasso Jereissati (1987-1991)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profunda reestruturação político-administrativa. O governo realizou reformas no estado, ajustou as contas públicas e recuperou a credibilidade e a capacidade de investimento;</li> <li>2. Governo reinicia política de incentivos fiscais na indústria, retomando os contratos de incentivos fiscais que haviam sido “desativados” nos governos anteriores.</li> </ol>
<b>Governo de Ciro Gomes (1991-1994)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação do Plano Real (1994), possibilitando início da estabilização da economia brasileira e da retomada dos investimentos privados no País;</li> <li>2. Intensificação do uso da política de incentivos fiscais. Governo assume postura mais ativa e “agressiva” na prospecção e atração de empreendimentos industriais externos;</li> <li>3. Especialização da SDE na execução dos programas de atração de indústrias.</li> </ol>
<b>Governo de Tasso Jereissati (1995-1998)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Continua a intensificação do uso da política de incentivos fiscais;</li> <li>2. Continua especialização da SDE na execução dos programas de atração de indústrias.</li> </ol>
<b>Governo de Tasso Jereissati (1995-2002)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal;</li> <li>2. Realização da primeira avaliação e revisão da política de incentivos fiscais por consultores externos (2000), formulando novo modelo para essa política;</li> <li>3. Criação do Centro de Estratégias de Desenvolvimento (CED) (2000);</li> <li>4. Tentativa frustrada de “unificação” das políticas de incentivos fiscais dos estados do Nordeste (2001);</li> <li>5. Realização da segunda avaliação e revisão da política, incorporando novos mecanismos de política industrial ao modelo anterior (2002-2003).</li> </ol>
<b>Governo de Lúcio Alcântara (2003-2006)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisão do FDI e proposição de seletividade para concessão de benefícios;</li> <li>2. Criação do PCDM;</li> <li>3. Distribuição de mercadorias e incentivos fiscais estendidos à área de comércio;</li> <li>4. Criação do polo portuário de São Gonçalo;</li> <li>5. Fortalecimento do projeto dos APLs.</li> </ol>

Fonte: Adaptado de Rocha (2004).

No próximo capítulo, aborda-se o governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2014), apresentando a política industrial elaborada e executada no eixo Economia para uma Vida Melhor. Como parte desse capítulo, apresenta-se o principal instrumento de financiamento da Política Industrial, o FDI, que dá suporte ao programa estadual de incentivos fiscais.

## 4 POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO DE CID FERREIRA GOMES (2007-2014)

Este capítulo foi estruturado em três partes. A primeira parte apresenta as diretrizes e ações para o desenvolvimento do estado e seu contexto econômico e político. A segunda parte traz uma exposição das principais diretrizes, estratégias e iniciativas para a implantação da política industrial, agrupadas no eixo Economia para uma Vida Melhor. A terceira parte aborda os princípios da política industrial e a análise do instrumento de financiamento da política utilizada para a atração e incentivos dos investimentos privados.

### 4.1 DIRETRIZES E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

Cid Ferreira Gomes<sup>32</sup> esteve no comando do Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014. Em sua campanha para governador do estado, apresentou o projeto de fortalecimento da modernização do estado e da recuperação dos setores, conforme exposto na publicação do documento chamado de *Diretrizes para o Plano de Governo: da coligação Ceará Vota para Crescer*. Esse documento, posteriormente, norteou a elaboração do Plano de Governo e a definição dos programas governamentais após sua posse. A chapa eleitoral da campanha era também composta por Francisco José Pinheiro<sup>33</sup>, para vice-governador do estado, que, em conjunto com Cid Gomes, assumiu o compromisso de levar à frente esse projeto da coligação. Na apresentação das diretrizes do projeto, fizeram a seguinte abordagem:

Na qualidade de um projeto construído a múltiplas mãos e mentes, não se pretende como unidade ideológica de pensamento, subordinado a uma única razão, mas como perspectiva panorâmica que retrata a complexidade dos problemas a serem enfrentados, na pluralidade de soluções possíveis, que se afirmaram no acalorado debate democrático das idéias, com ampla participação da sociedade civil. (GOMES; PINHEIRO, 2006, p. 4).

---

<sup>32</sup> Cearense nascido em Sobral. Engenheiro civil, político, irmão do ex-governador Cid Ferreira Gomes. Foi prefeito de Sobral (2002-2006) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), onde utilizou os métodos de racionalização da gestão municipal e a modernização da cidade pela via do soerguimento de objetos técnicos que foram usados como símbolo da continuidade das mudanças no estado. Foi eleito em 2006 e reeleito em 2010, fazendo parte do Partido Social Brasileiro (PSB) com coligação com alguns partidos, entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT) (MORAIS, 2006).

<sup>33</sup> Historiador, doutor em História Social, professor universitário do Departamento de História da Universidade Federal (UFC), político filiado ao PT, no qual esteve à frente em cargos executivos do partido no Ceará, como a presidência do diretório municipal (MORAIS, 2006).

O documento *Diretrizes para o Plano de Governo: da coligação Ceará Vota para Crescer* fazia uma análise crítica quanto ao desempenho social e econômico alcançado pelo estado, referente à gestão vigente na época. No item “Ceará que temos – atraso no social e retrocesso no econômico”, Gomes e Pinheiro (2006, p. 6) afirmavam que “[...] nos últimos quatro anos o Ceará não avançou na construção das condições objetivas para um salto no seu desenvolvimento”. Gomes e Pinheiro (2006) enfatizavam que, apesar de todos os investimentos que haviam sido feitos em parceria com o Governo Federal, isto não foi suficiente para reverter o quadro de pobreza e desigualdades que o estado apresentava.

Segundo Gomes e Pinheiro (2006, p. 35):

Construir uma economia urbana e rural sustentável, aproveitando as oportunidades e considerando as peculiaridades de cada região, dentro da visão criativa de convivência com o semi-árido e com o apoio da educação, ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo maior de expandir o emprego e a renda, reduzindo as disparidades de renda e riqueza entre as pessoas e as riquezas entre as pessoas e as regiões.

Referente à proposta de implementação de uma política industrial para o crescimento econômico do estado, com capacidade para reverter a estagnação e o quadro de retrocesso, Gomes e Pinheiro (2006, p. 5) diziam: “Não nos interessa apenas fazer mais, e sim mais e melhor, gerando trabalho e renda, superando as desigualdades, garantindo a segurança dos homens e mulheres, valorizando a vida e promovendo o encontro entre as pessoas”.

O documento posto para discussão na campanha de Gomes e Pinheiro (2006) apresentava como prioridades estratégicas, dentre outras ações:

- Implementação de uma política discutida com o setor industrial e sociedade civil;
- Articulação de ações para o setor industrial e de infraestrutura em parceria com o Governo Federal, os bancos de desenvolvimento – Banco do Nordeste (BNB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e os organismos multilaterais (BIRD<sup>34, 35</sup>);

---

<sup>34</sup> O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) é uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington, Estados Unidos, criada no ano de 1959 com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e Caribe. Atualmente, o BID é o maior banco regional de desenvolvimento na esfera mundial e serviu como modelo para outras instituições similares no âmbito regional e sub-regional (BIRD, 2015).

- Reformulação da política de incentivos a incubadoras e parques tecnológicos;
- Consolidação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) no município de São Gonçalo do Amarante;
- Criação de polos, dentre os principais, petroquímico, metal-mecânico, químico na área de fármacos;
- Promoção da expansão do desenvolvimento urbano e rural, que levaria à descentralização industrial com estímulo às indústrias de bens de consumo local, em especial, micro, pequenas e médias empresas.

O Plano de Governo “O grande salto que o Ceará merece”, após a eleição, seria a consolidação das propostas expostas no documento de campanha eleitoral. O plano tinha como objetivo trabalhar para a promoção do desenvolvimento econômico, político e socioambiental, visando proporcionar a prática da cidadania a todos os cearenses, fundada na democracia, pluralidade, solidariedade e humanismo, considerando, assim, um novo jeito de governar o estado (MORAIS, 2006).

O governador Cid Gomes sancionou a Lei Estadual nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, que materializava o plano oficialmente. Esse instrumento legal definiu seu modelo de gestão. Nele, figuravam as diretrizes de ações para as áreas da Saúde, Educação, Segurança Pública, Trabalho e Renda, entre outras. O arcabouço legal tinha como premissas básicas a interiorização, a participação, a transparência, a ética, a otimização dos recursos e a gestão por resultados, em consonância com os princípios da administração pública para a efetivação das propostas (CEARÁ, 2007a).

Dentre as premissas básicas estavam a interiorização e a gestão por resultados, que contribuíram para a formulação das diretrizes da política industrial do governo:

[...] Art. 1º. O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados, a partir dos seguintes conceitos: I - a Interiorização como instrumento de discussão e atendimento das prioridades e necessidades locais, estabelecendo e fornecendo as condições para o crescimento econômico, social e político, local e regional, promovendo a desconcentração espacial do desenvolvimento e a desconcentração intraclasses da renda, com fundamento nos conceitos de equidade e desenvolvimento sustentável; [...]; VI - a Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas

---

<sup>35</sup> O Banco Mundial (Bird) é uma instituição financeira internacional que fornece empréstimos para países em desenvolvimento em programas de capital. O Bird é uma instituição ligada à Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social; foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial para fortalecer a reconstrução da Europa Oriental. Também é conhecido como Banco Mundial. O banco é composto por duas instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) (IDB, 2015).

áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial. (CEARÁ, 2007a, p. 3).

Consoante essas definições legais supracitadas, constatou-se também, na mensagem governamental que apresentou o Plano Plurianual (PPA)<sup>36</sup> 2008-2011, que foi adotado o sistema de Gestão por Resultados (GPR)<sup>37</sup> para condução do gerenciamento do sistema de gestão do estado. Na perspectiva de ampliação e fortalecimento da política de desenvolvimento com sustentabilidade e participação da sociedade, o planejamento utilizou o GPR como metodologia de trabalho.

Observa-se, portanto, que, em termos de planejamento governamental de Cid Gomes, sua intenção era fortalecer seu modelo de gestão em sintonia com os instrumentos legais orçamentários, PPA e Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>38</sup>, sendo ambos exigidos pelas Constituições Federal e Estadual<sup>39</sup>. O PPA era o instrumento de organização das ações governamentais, trazia as áreas programáticas, ações regionalizadas, metas e indicadores, que se constituíram no âmbito da administração pública estadual. Dessa forma, essa integração entre o modelo de gestão e as peças legais (PPA e LOA) tem o propósito de dar transparência ao controle da execução física e orçamentária das ações do governo.

Importa considerar que o desenho do Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará, no período de 2007 a 2014, propôs-se implementar estratégias ambiciosas de desenvolvimento que sugerem uma importante reorientação da atividade produtiva numa realidade de expressivo atraso no setor industrial, retratada não só como uma especificidade

---

<sup>36</sup> O PPA é um instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) destinado a organizar e viabilizar ação pública. Por meio dele é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos para viabilizar as metas previstas.

<sup>37</sup> A chamada Gestão Pública por Resultados (GPR) consiste exatamente na adoção, por parte do setor público, de uma postura empreendedora voltada para o cidadão e para a satisfação de suas necessidades, buscando reduzir custos para a sociedade, sendo proativo, operando com iniciativa e autonomia gerencial e com controle de objetivos e metas. É um modelo em que o governo é um meio, e não um fim em si mesmo (HOLANDA; ROSA, 2004).

<sup>38</sup> É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos Governos Estadual e Municipal devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios (BRASIL, 1988).

<sup>39</sup> O Planejamento Participativo e Regionalizado do PPA é um compromisso assumido pelo Governo do Estado nas etapas de formulação, implementação, controle e avaliação de suas políticas públicas, com o objetivo de aprofundar a democracia participativa, constituindo uma nova dinâmica entre estado e sociedade. A Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), em parceria com a Vice-Governadoria e Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado, coordena a realização dos encontros regionais, com apoio de outras setoriais. As oficinas proporcionam o diálogo direto com representações da sociedade, do poder local e do setor produtivo dos 184 municípios cearenses, organizados em fóruns microrregionais (SEPLAG, 2015).

do Estado do Ceará, mas do processo histórico da Região Nordeste e de seu atraso relativo ao restante do país.

O Governo do Estado promoveu a primeira Conferência do Fórum Ceará<sup>40</sup>, com o objetivo específico de discutir com todos os segmentos da sociedade ideias e proposições em torno da visão de futuro para o Ceará até 2027. Acolheu as demandas e identificou as oportunidades relacionadas a todas as dimensões do crescimento sustentável que buscavam ratificar suas propostas de campanha em interagir com a sociedade civil e lideranças políticas que contribuiriam para a elaboração dos PPAs de suas gestões.

O Fórum Ceará – Ideias para um Futuro Melhor contou com a participação de 360 lideranças do estado, com vistas à construção de um novo perfil do estado, buscando concretizar um horizonte, a médio e longo prazo, de ações a serem realizadas. Sobre as estratégias de construção compartilhadas do Plano de Governo nesse evento, o governador Cid Gomes faria a seguinte referência:

Trata-se, portanto, da busca de estratégias desafiadoras e transformadoras a serem implementadas de forma consensuada pelo Governo e Sociedade [...]. As propostas eleitas pelos participantes do Fórum foram sistematizadas em desafios e agrupadas em 4 níveis. São elas: Bases para o Desenvolvimento, Instrumentos para o desenvolvimento, sustentação econômica e sociedade. Na perspectiva da sustentação econômica, os desafios são: promover o crescimento econômico com desenvolvimento regional e gerar mais emprego e renda. (CEARÁ, 2007b, p. 29).

Em relação ao PPA para o quadriênio 2008-2011, os resultados estratégicos de governo foram definidos de acordo com três eixos ou ideias-força: Sociedade Justa e Solidária; Novo Jeito de Fazer; Economia para uma Vida Melhor; e Governo Participativo, Ético e Competente. Para o mesmo quadriênio, foi elaborado o Marco Lógico<sup>41</sup> do Plano de Governo e secretarias, tendo estas que ajustarem suas atividades de planejamento à convergência ao decreto, alinhando-se também ao modelo da GPR.

---

<sup>40</sup> Fórum Ceará – Ideias para um Futuro Melhor, realizado em Beberibe, em 2007, era um espaço de elaboração de agenda mínima, não apenas para as ações do estado, mas do mercado e da sociedade civil. Inspirado no respeito à igualdade de direitos e de oportunidades, na busca de redução das distâncias sociais, na criação de um acordo comum pela não violência e no compartilhamento de bens materiais e simbólicos, o Fórum revela o afinamento da gestão estadual com os avanços da consciência crítica e da expectativa de participação da sociedade na construção do desenvolvimento (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007).

<sup>41</sup> O Modelo Lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado. Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder à avaliação *ex ante* de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial. A aplicação do modelo lógico pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surgiu como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA, mediante o resgate e explicitação de sua

De acordo com a mensagem do governador Cid Gomes, em 2011, em seu discurso sobre a integração dos instrumentos e ferramentas de gestão, reforça:

Essa integração entre planejamento e orçamento visa à condução da Administração Pública, modernizando-a e orientando-a para o atendimento de resultados efetivamente esperados pela sociedade com a mais absoluta transparência. Neste sentido, o Plano Plurianual se constitui em ferramenta capital para a gestão de Governo, visando alinhar a visão estratégica, pela adoção de programas, que se traduzem em objetivos, metas e iniciativas.

As diretrizes da política de governo, no PPA 2008-2011 e posteriormente reconvalidadas no PPA 2012-2015, nas mensagens governamentais que se seguiram, estavam orientadas nos três grandes eixos supracitados que foram construídos a partir do projeto de campanha e das participações de representantes dos segmentos da sociedade, nas diversas regiões do estado, mediante realização de Oficinas de Planejamento Participativo.

O governador Cid Ferreira Gomes, já em seu segundo mandato e tendo como vice-governador Domingos Gomes Aguiar Filho<sup>42</sup>, ao apresentar o Projeto de Lei que instituíria o PPA 2012-2015, na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL/CE), em 2011, reforça seus compromissos assumidos para o crescimento do estado feitos no PPA 2008-2011.

O Plano Plurianual 2012-2015 dá continuidade à execução de políticas públicas apoiadas em três grandes Eixos de Governo: Sociedade Justa e Solidária; Economia Para Uma Vida Melhor; Governo Participativo, Ético e Competente. Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento social e econômico para a superação das desigualdades, aglutinando forças de forma colaborativa, buscando soluções e tomando decisões que fortaleçam a identidade da população e promovam o progresso do Estado. (CEARÁ, 2011, p. 14).

Note-se que o quadro 5, à frente, apresenta as grandes áreas de atuação das diretrizes do Plano Desenvolvimento Justo e Solidário: Novo Jeito de Fazer do PPA 2008-2011, cujas linhas de ação são inter-relacionadas com a política de desenvolvimento.

---

teoria subjacente. Implementado desde 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do Governo Federal tem servido igualmente para aprimorar a metodologia original para a formulação de programas, que embasou a mudança implantada, em 1999, quando da elaboração do PPA 2000-2003 (IPEA, 2013).

<sup>42</sup> Advogado, servidor público estadual, foi deputado estadual.

**Quadro 5 – Áreas de atuação das diretrizes do Plano Desenvolvimento Justo e Solidário:  
Novo Jeito de Fazer**

Áreas de ação do plano	Subáreas de atuação
Sociedade justa e solidária	Saúde; Assistência social e segurança alimentar; Rede de serviços socioassistenciais; Pessoas com deficiência; Idosos; Infância e juventude.
Segurança pública, promoção da justiça e proteção ao cidadão	Promoção de igualdade com equidade social; Mulheres; Povos indígenas; Afrodescendentes e quilombolas; Diversidade sexual.
Educação, ciência e tecnologia	Educação básica; Educação superior; Educação profissional tecnológica e agrotécnica; Educação na diversidade; Projetos especiais e intersetoriais.
Esporte, atividades físicas e lazer	Cultura; Meio ambiente.
Desenvolvimento econômico e organização do território com inclusão social	Infraestrutura hídrica; Energia; Transporte e comunicação; Logística; Habitação, saneamento e transporte intermunicipal; Desenvolvimento urbano e regional.
Desenvolvimento econômico	Emprego e renda; Micro e pequenas empresas; Desenvolvimento rural; Turismo sustentável.
Sustentabilidade política e institucional	Finanças públicas; Planejamento e gestão.

Fonte: Adaptado de Ceará (2007c).

No eixo Justo e Solidário: Novo Jeito de Fazer, percebe-se que algumas áreas do plano, com suas respectivas subáreas, estavam direta e indiretamente ligadas ao eixo Economia para uma Vida Melhor, ratificando assim o discurso do governador em buscar a intersetorialidade na gestão. Entre as áreas de ação, destacam-se educação, ciência e tecnologia; desenvolvimento econômico e organização do território com inclusão social; desenvolvimento econômico e sustentabilidade política e institucional.

Para que esses eixos pudessem ser viabilizados, em especial o eixo Economia para uma Vida Melhor, nas mensagens à Assembleia Legislativa, em 2008, 2011 e 2012, Cid Gomes considerou que a política industrial proposta fortalecia premissas já consolidadas como instrumento de atração e incentivo à implantação, ampliação, diversificação, recuperação e modernização de empreendimentos industriais voltados para o adensamento de cadeias produtivas selecionadas e para a formação de aglomerações espaciais, principalmente

onde já existiam investimentos do governo, a exemplo das cidades Polos de Desenvolvimento (CEARÁ, 2008c, 2011).

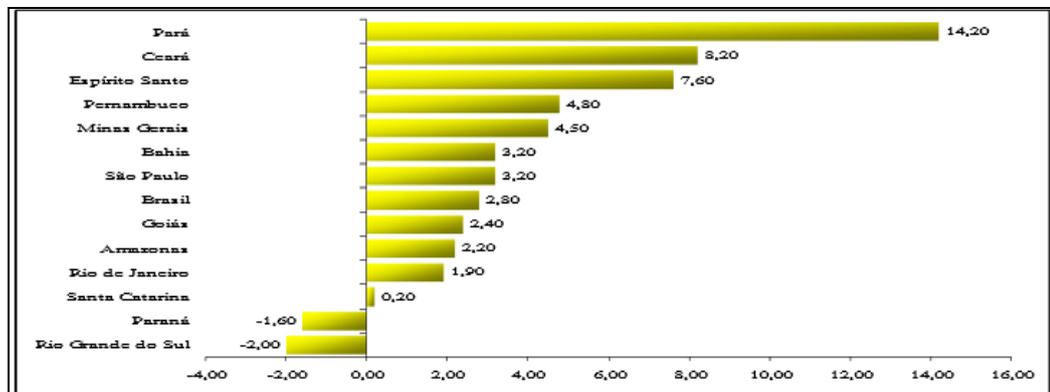
#### 4.2 O EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR

A política de governo para o período de 2007 a 2014 orienta-se por três eixos de política que estruturam a gestão voltada para resultados. São três diretrizes estratégicas orientadas por um modelo de gestão com base em resultados: Sociedade Justa e Solidária; Economia para uma Vida Melhor; Gestão Ética, Eficiente e Participativa.

O eixo<sup>43</sup> Economia para uma Vida Melhor (2007) estava voltado para desenvolver a economia cearense com base no crescimento econômico ancorado no avanço do setor industrial, na promoção do turismo sustentável, na modernização do comércio e dos serviços e na sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar. Como temas intersetoriais da política pública do crescimento econômico, figuram uma gestão ambiental, a organização do território inclusão produtiva da população com a expansão do emprego e renda, inovações tecnológicas e desenvolvimento urbano.

Em complemento às propostas do eixo, figuravam as diretrizes de fortalecimento da infraestrutura hídrica, de transporte e comunicação e a expansão do setor energético no estado, que garantiriam sustentabilidade ao processo de crescimento econômico requerido pela economia. No início da gestão do governador Cid Ferreira Gomes, o desempenho do Ceará na produção industrial, em dados comparativos, no Brasil, mostrava os resultados do desempenho da produção industrial, conforme mostra o gráfico adiante.

**Gráfico 3 – *Ranking* da produção industrial, Brasil e estados selecionados – 2006 (%)**



Fonte: Ipece (2007).

<sup>43</sup> Os eixos articulam-se originando as políticas. A partir dos eixos são determinados os resultados de governo e indicadores; em seguida, há os resultados setoriais e seus indicadores, portanto os eixos constituem maior nível de agregação nas escalas hierárquicas de planejamento (CEARÁ, 2007a).

Por outro lado, as exportações de calçados alcançaram o valor de R\$ 510,84 milhões, colocando o estado em segundo lugar no *ranking* brasileiro de exportação de calçados, e a recuperação do desempenho da construção civil apresentou uma taxa positiva de 12,4%. Entretanto, as análises baseadas no Índice Coincidente da Indústria Cearense (ICIC)<sup>44</sup>, consoante Wichmann e Pontes (2008, p. 5), aprofundam a avaliação para um cenário ampliado quanto aos fatores influentes no setor analisado:

[...] a indústria cearense, após a recessão de nov./04-abr./06, ainda não obteve uma performance que possa ser considerada satisfatória quando comparada, por exemplo, com a expansão entre jul./03-nov./04. Porém, a partir de set./07, o ICIC tem apresentado significativa melhora. Todavia, este comportamento ainda é muito recente para que os últimos meses realmente representem uma mudança (positiva) na tendência de crescimento da série histórica do ICIC. Desta forma, os agentes econômicos devem ter cautela ao formarem suas expectativas quanto ao desempenho da indústria em 2008.

Dois planos consubstanciaram a política industrial desenvolvida no governo de Cid Gomes no período de 2007 a 2014. Os PPA de 2008-2011 e 2012-2015, que tratam das diretrizes e estratégias para o crescimento econômico, em que se inseriam as diretrizes, estratégias e ações da política indústria no eixo Economia para uma Vida Melhor.

O crescimento da economia e a melhoria das condições de vida da população, segundo Ceará (2007b), requerem o estabelecimento de bases para assegurar recursos e condições visando ao alcance dos resultados necessários a esse salto qualitativo. Focado nesses objetivos e em consonância com os compromissos firmados entre governo e sociedade, o Plano de Governo de Cid Gomes apresenta o eixo Economia para uma Vida Melhor pelo qual o Governo do Estado estruturou o marco lógico desse desenvolvimento, conforme registros nas diretrizes, estratégias e ações propostas no referido eixo.

De acordo com a mensagem do governador Cid Gomes (CEARÁ, 2008c, s.p.):

Para garantir a consecução desses objetivos, o meu governo envidará esforços para ampliar a base de financiamento do PPA 2008-2011, buscando aumentar o portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados. A viabilização desses investimentos passa pela necessidade de implementação de novos arranjos contratuais que possam aperfeiçoar o aporte de recursos orçamentários ou mesmo melhorar a sua utilização na execução de projetos estratégicos de interesse público.

---

<sup>44</sup> O ICIC tem como objetivo a detecção de ciclos de crescimento/recessão da atividade industrial no Ceará. Para tanto, reúne as informações relevantes de indicadores industriais em um índice coincidente para a indústria cearense. O ICIC, princípio usado para construir um índice coincidente de uma economia, ou de um determinado setor econômico, utiliza-se de vários indicadores (coincidentes) econômicos medidos mensalmente, tendo em vista a intercorrelação entre os indicadores econômicos que sugerem uma ponderação das variáveis que melhor representem o estado da economia/setor (WICHMANN; PONTES, 2008).

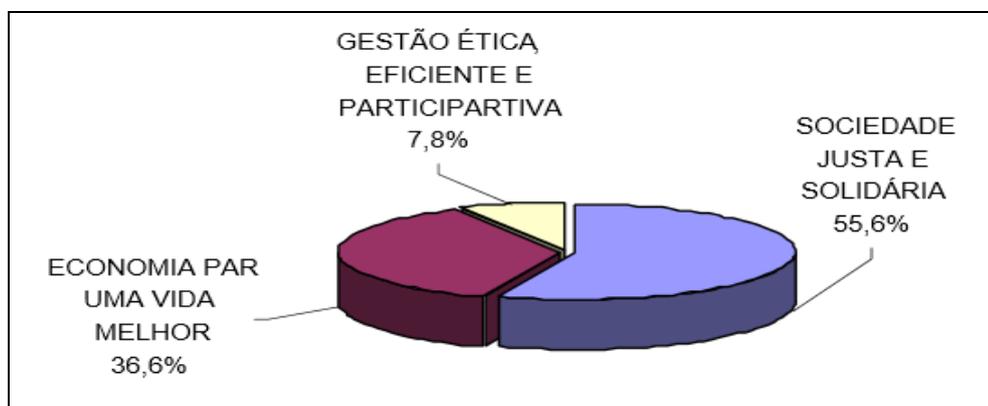
De modo coerente com as propostas das partes constituintes, governo e sociedade, e considerando a capacidade fiscal do estado, o PPA para o quadriênio 2008-2011 alocou recursos financeiros no montante de R\$ 46,2 bilhões, envolvendo parcerias nas três esferas governamentais, agências multilaterais de financiamento do setor público, organizações sociais não governamentais e parcerias privadas. No documento, constavam 127 programas distribuídos em 102 programas finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Esses programas estavam organizados segundo os três eixos de políticas de governo (CEARÁ, 2007c).

Ao se examinar a distribuição dos recursos de forma macro de acordo com o desenho do Plano de Governo, observa-se que a partilha dos recursos nos três eixos traz uma inegável concentração nos eixos das áreas finalísticas, com a destinação de 55,6% do total de recursos, e, em segundo lugar, na área econômica, com um percentual significativo de 36,6% do total. Nota-se que o eixo da gestão responsável pela condução do processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação desses recursos ficou com um pequeno percentual, o que poderia representar um tímido desempenho, sem perspectiva de uma atuação diferenciada da máquina administrativa na execução das ações governamentais.

De acordo com o gráfico 4, a seguir:

Descontados o pagamento da dívida, as transferências aos municípios e as despesas com previdência social, o dispêndio com os programas finalísticos e da área de gestão, a destinação de recursos por Eixo obedece à seguinte distribuição: 54,4% para o Eixo Sociedade Justa e Solidária, 35,9% para Economia para uma Vida Melhor e 9,7% para Gestão Ética, Eficiente e Participativa. (CEARÁ, 2007c, s.p.).

**Gráfico 4 – Volume de investimentos por eixo (2008-2011)**



Fonte: Ceará (2007c).

Nota: Excluídos os gastos com encargos gerais do estado, previdência e reserva de contingência.

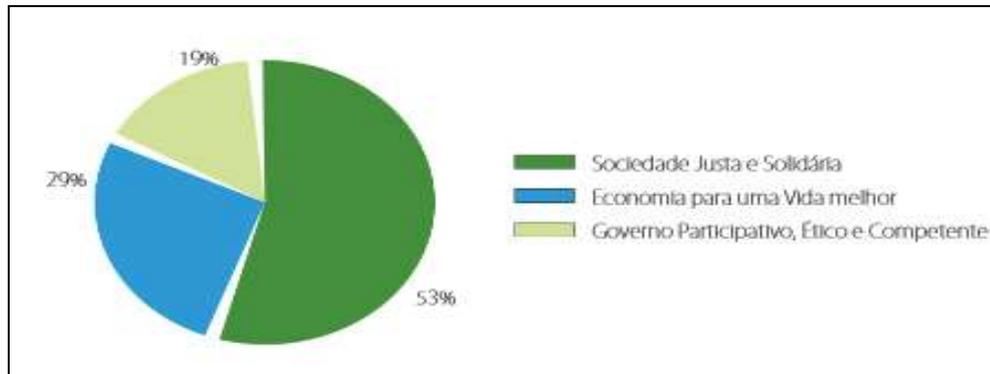
No que se refere à distribuição de recursos nas áreas de atuação programática dos investimentos proposta pelo estado, verifica-se, na tabela 5, que o percentual de 1,9% para o programa de Desenvolvimento Econômico compreendia os setores de indústria, mineração, comércio e serviço, entretanto se nota uma relevância para os Programas de Logística, Transporte e Comunicação e Energia, com 13,3%, e Infraestrutura Hídrica, com 4,5%, que, nesse governo, requereu mais investimento para a estruturação do ambiente de negócios que favorecia os setores produtivos.

**Tabela 5 – Distribuição de recursos por área de atuação (2008-2011)**

Área de atuação	2008-2011	%
Educação básica	6.243.839	22,0%
Saúde	5.308.375	18,7%
Logística de transporte, comunicação e energia	3.768.013	13,3%
Segurança pública, justiça e cidadania	2.886.266	10,2%
Desenvolvimento urbano e regional (habitação, saneamento, gestão territorial)	2.080.606	7,3%
Gestão fiscal e financeira	1.392.964	4,9%
Educação superior, ciência, tecnologia e inovação	1.270.759	4,5%
Infraestrutura hídrica	1.151.861	4,1%
Desenvolvimento rural e agricultura familiar	1.110.556	3,9%
Trabalho, assistência social e segurança	1.008.490	3,5%
Desenvolvimento econômico (indústria, mineração, comércio e serviços)	550.545	1,9%
Planejamento e gestão	515.345	1,8%
Ética, transparência e comunicação social	359.454	1,3%
Turismo sustentável	259.328	0,9%
Meio ambiente	167.609	0,6%
Cultura	163.686	0,6%
Essencial à justiça	130.153	0,5%
Esporte	56.111	0,2%
<b>Total</b>	<b>28.423.960</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ceará (2007c).

Quanto aos investimentos no PPA 2012-2015, referente ao segundo período de governo, constata-se, de acordo com o gráfico 5, o dispêndio por eixo apresentou a seguinte distribuição: 53%, para o Eixo Sociedade Justa e Solidária; 29%, para o eixo Economia para uma Vida Melhor; e 19%, para o Eixo Gestão Ética, Eficiente e Participativa, descontados o pagamento da dívida, as transferências aos municípios e as despesas com previdência social (CEARÁ, 2012).

**Gráfico 5 – Volume de investimentos por eixo (2012-2015)**

Fonte: Ceará (2012).

Conforme a tabela 6, abaixo, nota-se como destaque as ações de educação (21,7%) compatíveis com o alto volume de investimentos destinados à construção de escolas profissionalizantes. Ressaltem-se as ações da educação voltadas à formação de profissionais. A repercussão de formação para o mercado de trabalho traria reflexos na política industrial do eixo de Economia para uma Vida Melhor, o que reforçava a estratégia de intersectorialidade proposta no Plano de Governo.

**Tabela 6 – Alocação de recursos por área de atuação (2012-2015)**

Área temática	R\$ milhões	%
Educação básica	12.829,5	21,7%
Saúde	8.950,7	15,2%
Infraestrutura e logística	7.955,3	13,5%
Segurança pública	4.448,3	7,5%
Desenvolvimento urbano e integração regional	2.783,3	4,7%
Gestão fiscal	2.232,7	3,8%
Desenvolvimento agrário, agricultura e pecuária	2.206,9	3,7%
Ciência, tecnologia, inovação, educação superior e profissional	2.037,6	3,5%
Governo e sociedade	1.734,8	2,9%
Recursos hídricos	1.131,4	1,9%
Turismo	1.103,1	1,9%
Desenvolvimento social e trabalho	1.055,1	1,8%
Planejamento e gestão	982,5	1,7%
Desenvolvimento econômico	900,4	1,5%
Justiça e cidadania	797,3	1,4%
Acesso à justiça	371,4	0,6%
Copa 2014	355,6	0,6%
Meio ambiente	296,4	0,5%
Cultura	285,7	0,5%
Esporte e lazer	203,5	0,3%
Aquicultura e pesca	132,5	0,2%
Correição e disciplina	45,5	0,1%
Controladoria e ouvidoria	38,1	0,1%
<b>Subtotal – Poder Executivo</b>	<b>52.877,6</b>	<b>89,6%</b>
Judiciário	3.299,8	5,6%
Legislativo e controle externo	1.874,1	3,2%
Essencial à justiça	944,1	1,6%

<b>Total</b>	<b>58.995,6</b>	<b>100,0%</b>
--------------	-----------------	---------------

Fonte: Ceará (2012).

Observa-se que, a partir das grandes áreas de atuação, foram definidas as ações específicas com a estruturação de programas, ações e recursos para financiamento. De maneira geral, esse procedimento foi padrão para todas as áreas de atuação. Este trabalho concentra a análise na área de atuação Desenvolvimento Econômico nos dois períodos de governo, conforme abaixo discriminado:

- No primeiro período, o PPA 2008-2011 apresentou como estratégia para a política industrial o Programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial, que contemplava a iniciativa que se propunha a atrair 160 empreendimentos e capacitar 9.430 pessoas para a indústria, comércio, serviços, mineração e inovação tecnológica;
- Segundo metodologia apresentada no PPA 2012-2015, as áreas temáticas renominaram as áreas de atuação que organizavam os programas no PPA de 2008-2011. Ainda segundo o PPA 2012: “Os Programas Temáticos retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas setoriais ou multissetoriais, e orientam a ação governamental da respectiva Área Temática” (CEARÁ, 2012, p. 82).

Observadas as orientações metodológicas do PPA 2012, listam-se, a seguir, os Programas Temáticos da Área Temática Desenvolvimento Econômico que ancoram a política para o setor indústria:

Área Temática<sup>45</sup>: Desenvolvimento Econômico (2012-2015):

- Apoiar a implantação de dez polos e distritos industriais para fomentar o desenvolvimento dos diversos setores produtivos do Estado do Ceará;
- Implantar 105 empreendimentos de médio e grande porte com foco na elevação da renda e na geração de empregos;
- Apoiar a instalação de quatro plataformas multimodais de carga, visando aumentar a competitividade dos produtos cearenses;
- Implantar a Zona de Processamento e Exportação (ZPE) do Pecém;
- Capacitar 2.000 pessoas com vistas à melhoria da qualificação profissional;
- Apoiar a instalação do Aeroporto de Cargas do Complexo Industrial e Portuário do Pecém;

<sup>45</sup> Há no PPA 2012-2015 as áreas temáticas que anteriormente eram chamadas de áreas de atuação, que são as grandes áreas que estão subordinadas aos eixos e que agregam os resultados setoriais (IPEA, 2013).

- Beneficiar 100% das empresas demandantes de incentivos em energia solar;
- Implantar quatro empreendimentos de médio e grande porte na ZPE;
- Disponibilizar 340,0 hectares para a implantação da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP).

Nota-se que, comparativamente às ações definidas no PPA 2008-2011, no PPA de 2012-2015, a Área Temática do Desenvolvimento Econômico apresentava-se mais ampla e com limites mais bem definidos. De acordo com Ceará (2012), o governo trabalhou para consolidar uma indústria mais competitiva e inovadora, articulada nacional e internacionalmente e em sintonia com as demandas de mercado.

Os investimentos massivos, no período de 2007 a 2014, em empreendimentos estruturantes, como a consolidação do Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP), Zona de Processamento de Exportação (ZPE), instalação da siderurgia, Projeto Itataia e mineração, implementação dos Polos Industriais Metal-Mecânico, da Saúde (Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde), Químico e de Fármaco, fomentaram as cadeias produtivas e estimularam o fluxo de novas inversões e juntos se mostraram importantes para o processo de ampliação e diversificação da economia (CEARÁ, 2012).

Considerando esse conjunto de ações com impacto direto no setor industrial, Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 82) fizeram uma análise do assunto:

O setor industrial é elemento-chave no processo de desenvolvimento, tendo em vista sua capacidade de ampliar o dinamismo de uma economia por conta da sua relação com as outras atividades econômicas. Dentro da estrutura econômica, é o setor com maior potencial de gerar inovação e, conseqüentemente, maior capacidade de agregar valor aos bens produzidos, permitindo ganhos de produtividade que se irradiam para toda a economia. Esta percepção é perfeitamente válida para a realidade cearense.

Para tratar do setor industrial, é importante definir a composição de atividades para considerações sobre as proposições para a ação, desempenhos e indicadores dessas atividades, a partir da avaliação do comportamento no período de 2007 a 2014. Como escopo da atividade industrial para este estudo, define-se o alinhamento com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). De acordo com a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE, 2015), referente à classificação dos Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), a indústria geral é composta pelas atividades extrativa mineral, transformação, construção civil, eletricidade, gás e água.

Um aspecto importante abordado por Menezes, Paiva e Alves (2014) diz respeito ao fato de que o perfil industrial cearense era formado por um parque de média

dimensão, composto, em boa parte, por atividades tradicionais, como calçados, têxteis, alimentos e bebidas. Ponderavam ainda que o modelo de industrialização do Ceará se assemelhava ao padrão vigente na Região Nordeste como um todo, apresentava deficiências que as políticas industriais implementadas em governos passados não avançaram o suficiente para superar os problemas estruturais.

Asseveram Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 83):

[...] A característica atual do parque industrial cearense parece se constituir em um fator limitativo da sua inserção nos mercados nacional e internacional. Tal realidade prejudica o próprio desenvolvimento da atividade, dadas as exigências competitivas dos mercados cada vez mais globalizados, e limita seus efeitos positivos sobre todo sistema econômico. Neste quadro, o modelo até então seguido precisa ser rediscutido. O desenvolvimento de atividades tradicionais e de pequeno conteúdo tecnológico, apoiado em vantagens comparativas frágeis, deve ser repensado.

Esse quadro de dificuldades do setor industrial, sem perspectivas de avanço com as condicionantes estruturais, envolvia as atividades de produção industrial. O governador Cid Gomes empreendeu ações para reversão desse quadro, discutindo agenda com os setores produtivos, lideranças políticas e sociedade para construir um novo modelo.

Portanto, os programas e iniciativas dos PPAs do período de 2007 a 2014 apresentavam uma nova forma para a condução da política para o setor. Os empreendimentos estratégicos a serem implementados propunham-se a garantir a diversificação do parque industrial e a expansão de empresas e empregos nos diversos polos regionais, nas seguintes atividades do setor industrial. Dentre as proposições estavam:

- Extração de minerais metálicos;
- Fabricação de produtos de minerais não metálicos;
- Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos;
- Fabricação de automóveis, caminhonetas, utilitários, caminhões e ônibus;
- Fabricação de produtos químicos;
- Indústria têxtil;
- Fabricação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes.

As diretrizes para a revitalização do setor traziam como diferencial estratégias voltadas para a atração seletiva de investimentos industriais que produziram programas arrojados para sua concretização. De acordo com o Guia de Investimentos do Ceará (2015), o Governo do Estado nos últimos anos promoveu a abertura comercial, o que possibilitou ao estado um novo modelo de desenvolvimento.

Na política de desenvolvimento industrial, o governo atuou como articulador e coordenador, assumindo papel mais ativo para um crescimento industrial mais acelerado. A combinação de planejamento estruturado com investimentos e a oferta de incentivos com requisitos de desempenho não apenas definiram o comportamento das atividades industriais, como também permitiram ao governo criar confiança e fortalecer suas estratégias para atrair, através de grupos de empresários, um conjunto de transformações.

A visão sistêmica sobre a política industrial produziu a integração dos projetos estruturantes – que promoveram a atração de grandes empreendimentos, a consolidação de infraestrutura estratégica e o estímulo a políticas de apoio na questão da qualificação do território –, a inserção de inovações tecnológicas e a promoção das capacidades dos cidadão.

Dentre os projetos estruturantes, base da atração de investimentos para a mudança do perfil industrial do Ceará, destacam-se o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) e a Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE/CE), que serão mais bem explorados adiante.

#### **4.2.1 Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP)**

O Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP)<sup>46</sup> está localizado a cerca de 50 quilômetros de Fortaleza, Praia do Pecém, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia. De acordo com Ceará (2013), o CIPP tem 13.337 hectares destinados à implantação de indústrias. O complexo encontra-se inserido em uma área maior de 335 km<sup>2</sup> considerada de utilidade pública, conforme Decreto nº 24.032/96. Após diversos estudos, foi a região litorânea escolhida para a construção de um porto *offshore*, dentre as diversas opções, por atender a todos os requisitos, incluindo uma vasta retroárea portuária adequada para a instalação de grandes construções, como prédios administrativos, indústrias, constituindo o que se conhece hoje como Complexo Industrial e Portuário do Pecém.

---

<sup>46</sup> O Terminal Portuário do Pecém, fundamentado na Lei nº 8.630/93, de Modernização dos Portos, desde 2002 opera sob a modalidade de Terminal de Uso Privativo Misto. O CIPP, em 2009, através da Lei nº 11.915/09, foi denominado de Complexo Industrial e Portuário Governador Mário Covas. É formado pelas instalações portuárias, por áreas de proteção ambiental e por quatro setores para ocupação industrial e de serviços: Setor 1 – Termelétricas, siderúrgica do Pecém (CSP), ZPE. Setor 2 – Refinaria Premium II da Petrobrás, polo petroquímico/distribuidora de derivados. Setor 3 – Unidades industriais e de serviços de médio e grande porte. Setor 4 – Área institucional, serviços, ZPE. TIC: terminal intermodal de cargas (PORTAL PECÉM, 2015).

Segundo a Ceará Portos<sup>47</sup>, o CIPP tem como objetivo viabilizar a operação de atividades portuárias e industriais integradas imprescindíveis ao desenvolvimento de um complexo com características de Porto Industrial. A estrutura de serviço do complexo inclui integração multimodal e alfândega/entreposto aduaneiro e conta com infraestrutura necessária à implantação de unidades industriais e projetos estruturantes, tendo como empresas-âncora uma usina siderúrgica, uma refinaria e uma unidade de criogenia. Também se encontram em negociação projetos de tancagem, armazenagem e distribuição para petróleo e derivados líquidos e gasosos.

Já estão em funcionamento uma unidade industrial de produção de geradores, torres e pás para usinas de geração de energia eólica e para uma usina de geração de energia termelétrica, estando outra em construção. Constituído de dois píeres marítimos (um para insumos e produtos siderúrgicos e carga geral e outro para granéis líquidos, em especial óleo cru e derivados de petróleo), que já se encontram em operações comerciais desde 2002. Os dois píeres são ligados ao continente por uma ponte rodoviária que interliga o pátio de armazenagem às instalações de atracação de navios. O desenvolvimento de um berço multiuso, chamado Píer3, totalizando, então, três píeres.

De acordo com a Ceará Portos (2015): o CIPP foi planejado para atender a uma série de atividades, entre elas as atividades industriais, como siderúrgicas, refinaria, usinas termelétricas, dentre outros empreendimentos. A infraestrutura e equipamentos previstos nele foram, a princípio: porto, gasoduto, energia convencional e possibilidades de utilização de formas alternativas, ferrovia, correia transportadora e malha rodoviária.

Sobre a ampliação do Porto do Pecém, quando se examinam os demonstrativos nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, constata-se que foi alocado expressivo volume de investimentos para sua ampliação. Os recursos foram utilizados para implantação de infraestrutura complementar e de apoio à operação do terminal do Pecém, como a construção do intermodal de cargas, do Terminal de Múltiplas Utilidades (TMUT) e do Terminal de Gás Natural (TGAN), a expansão do molhe e a instalação de um sistema de carga e descarga e de transporte de granéis sólidos.

A ampliação do Porto do Pecém, de acordo com a Ceará Portos (2015), atende a uma necessidade do desenvolvimento do estado. Nesse contexto, diversas ações de

---

<sup>47</sup> A administração e a exploração estão a cargo da Companhia de Integração Portuária do Ceará (Ceará Portos), constituída sob a forma de sociedade anônima de economia mista, sob controle acionário do Governo Estadual. A Ceará Portos foi criada pela Lei nº 12.536/95; seus objetivos consistem na construção, reforma, ampliação, melhoria, arrendamento e exploração de instalações portuárias e daquelas destinadas ao apoio e suporte de transporte intermodal, bem como na prestação de serviços correlatos (PORTAL PECÉM, 2015).

modernização estão em articulação, dentre elas a fase de ampliação, com a construção de 600 metros de cais com dois berços de atracação de navios cargueiros ou porta-contêineres. Esses equipamentos seriam voltados para operação com carga geral e produtos da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), da Refinaria Premium II da Petrobrás e da Ferrovia Transnordestina. Como resultado operacional, pode-se verificar que, em 2013, a movimentação de cargas no Terminal Portuário do Pecém chegou a 6,327 milhões de toneladas, resultando num crescimento de 55%, quando comparada a 2012, decorrente, em parte, do aumento da capacidade operacional do Porto assegurada pela construção. Importantes investimentos foram ainda realizados por meio de convênio com a Secretaria Especial de Portos do Governo Federal com vistas à otimização das instalações e equipamentos do Terminal (ver tabela 7).

**Tabela 7 – Movimentação (2009-2014)**

Ano	Toneladas
2009	2.165.237
2010	3.527.965
2011	3.766.571
2012	4.392.050
2013	6.327.288
2014	8.274.471

Fonte: Ceará Portos (2015).

Considerando os dados listados acima, a movimentação de mercadorias através do Porto do Pecém tem apresentado evolução significativa ano a ano. No ano de 2014, registrou novo recorde, com 8,2 milhões de toneladas (t) contra 6,3 milhões transportadas em 2013, o que representa uma variação positiva de 31%. Nos últimos seis anos, de 2009 a 2014, o crescimento na movimentação de mercadorias pelo Pecém foi constante, saindo de dois milhões em 2009 para 8,2 milhões em 2014.

Em pronunciamento, Danilo Serpa, presidente da Ceará Portos, reforça a importância do complexo para a economia cearense: ‘Sabemos a capacidade do CIPP e temos que usar isto a nosso favor’. Possuímos um porto diferenciado, com uma estrutura moderna, um enorme parque industrial, a única Zona de Processamento e Exportação em funcionamento do país, ou seja, um cenário totalmente favorável e atrativo para investidores. O Estado do Ceará possui hoje todas as peças e estamos preparados para mostrar isto para o mundo. (PORTAL PECÉM, 2015, s.p.).

#### 4.2.2 Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP)

Segundo a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (2015), a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP)<sup>48</sup> tem como objetivo impulsionar o crescimento econômico do Ceará para um novo patamar de desenvolvimento, permitindo maior competitividade do estado no Brasil e no exterior. Como impactos da implantação do empreendimento, outros benefícios foram agregados, como mais empregos, melhor infraestrutura de educação, saúde e lazer através do aumento da arrecadação de impostos e tributos para o estado; além dos recursos do Tesouro, foram firmadas parcerias com o Governo Federal através do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC). Os investimentos públicos foram destinados à entrega de infraestrutura logística, energética, de transporte, hídrica e de comunicação para dar suporte à implantação do empreendimento.

A CSP é a primeira usina siderúrgica integrada da Região Nordeste. Ocupa uma área bruta de 960 hectares no CIPP. Sua localização no CIPP é estratégica porque aproveita a infraestrutura já instalada no complexo, o que inclui facilidade de acesso marítimo, malhas ferroviária e rodoviária, disponibilidade de energia elétrica, abastecimento de água e sistema de descarte de efluentes.

De acordo com a CSP (PORTAL PECÉM, 2015) e a Ceará Portos (2015), a CSP é um empreendimento constituído pela *joint venture* entre a brasileira Vale e as sul-coreanas Dongkuk e Posco Engenharia e Construção do Brasil, com um investimento privado da ordem de US\$ 5,48 bilhões, já tendo sido investidos US\$ 2,1 bilhões até 2015, alcançando 90,61% da conclusão projetada.

Segundo a CSP (PORTAL PECÉM, 2015):

[...] até o primeiro semestre de 2016, quando a usina começar a operar, serão gerados 4 mil empregos diretos e outros 12 mil indiretos, com significativo acréscimo no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Serão gerados 23 mil empregos diretos e indiretos, durante a fase de construção da usina, e, segundo projeções, durante a operação, serão 14 mil. A prioridade é utilizar o máximo de mão de obra local, de forma a contribuir para o crescimento e o desenvolvimento da região.

---

<sup>48</sup> A CSP foi constituída em 2007. Localiza-se no CIPP. A usina contará com a infraestrutura portuária do CIPP, que possui adequadas instalações de carga e descarga de materiais e produtos, além de contar com a infraestrutura de transportes disponível. Seus principais produtos são: produção do ferro-gusa líquido, produção de aço e produção da placa (CEARÁ PORTOS, 2015).

### 4.2.3 Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE/CE)

A Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE/CE)<sup>49</sup> situa-se entre os setores I e IV do CIPP, em São Gonçalo do Amarante, ocupando uma área bruta de 4.271 hectares, constituindo a maior ZPE do Brasil em termos de tamanho de área (CEARÁ, 2013). Para a Ceará Portos (2015), a ZPE foi instalada inicialmente em uma área construída de 576 hectares. É responsável por implantar, administrar e desenvolver a Zona de Processamento de Exportação do Pecém. A Receita Federal autorizou o funcionamento da ZPE, bem como outorgou à ZPE Ceará a gestão da zona primária.

De acordo com a Ceará Portos (2015), são objetivos da ZPE:

- Atrair investimentos estrangeiros voltados para as exportações;
- Colocar as empresas nacionais em igualdade de condições com seus concorrentes localizados em outros países que dispõem de mecanismos semelhantes;
- Criar empregos;
- Aumentar o valor agregado das exportações e fortalecer o balanço de pagamentos;
- Difundir novas tecnologias e práticas mais modernas de gestão;
- Corrigir desequilíbrios regionais.

Vale salientar que os incentivos oferecidos pelas ZPEs nas importações: imposto de importação; adicional de frete; Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); PIS/Cofins – Importação estimulam as políticas auxiliares de comércio, financiamento e promoção da competitividade.

A consolidação da infraestrutura estratégica (logística, de transporte e comunicação, social e urbana, energética e hídrica) foi importante para a consecução do modelo de industrialização concebido no governo de Cid Gomes. A expansão dessa infraestrutura daria suporte ao crescimento do parque industrial do estado e criaria condições para uma produção mais diversificada e competitiva, capaz de atrair o segmento de indústria de base. De acordo com as diretrizes e estratégias governamentais, essas condições poderiam contribuir para a atração do capital privado e dar solidez para a

---

<sup>49</sup> É um distrito industrial incentivado, no qual indústrias nele localizadas operam com benefícios tributários cambiais e administrativos. Pela legislação brasileira, no mínimo, 80% de sua receita deve ser resultado de suas exportações.

implantação de um ambiente de negócio robusto e atraente para os investidores nacionais e internacionais (CEARÁ, 2011).

Dadas as orientações de execução programática definidas nos PPAs 2008 e 2012 (CEARÁ, 2007c), observa-se que os investimentos foram destinados aos projetos de infraestrutura logística, transporte e comunicação, hídrica, energética, social e urbana do Estado do Ceará. Ao analisar os dados referentes à Área Temática de Desenvolvimento Econômico, verifica-se que 90% das proposições requeriam esforços e grandes investimentos para sua consecução. A partir dos Planos Plurianuais, houve a reestruturação desses programas em significativas ações, conforme se especifica a seguir:

Desenvolver a logística com a ampliação da infraestrutura estratégica e apoiada na melhoria da logística do setor de transportes; Expandir a matriz energética com a inserção da energia eólica; Construir açudes e obras de transferência hídrica, em especial o Eixão das Águas para o aumento da capacidade de acumulação hídrica; Criar a Zona de Processamento de Exportação – ZPE; Ampliar e consolidar o Complexo Portuário do Pecém integrado à implantação da Siderúrgica; Interiorizar os empreendimentos industriais com o reforço dos pólos regionais; Criar escolas profissionalizantes para qualificação dos trabalhadores; Dinamizar os setores de transporte para a circulação nos centros urbanos e de produção. (CEARÁ, 2012b, s.p.).

Na área de transportes, pode-se mencionar a ampliação do Aeroporto Pinto Martins, a construção dos aeroportos regionais e a consolidação do Porto do Pecém. Fazia parte das ações de infraestrutura de transporte a construção de cerca de dois mil quilômetros de extensão da Transnordestina, que ligaria os Portos de Suape (PE) e de Pecém (CE) a regiões como o Sudeste do Piauí, Sul do Maranhão e Oeste da Bahia.

A mensagem governamental que consta no PPA 2012-2015 enfatizava ações relevantes dentro de programas de infraestrutura macrologística:

[...] a implantação das políticas de rodovias, ferrovias e aeroportos, ampliação e adequação da malha rodoviária, do sistema metroviário e da rede de aeroportos regionais. Destaquem-se, entre as ações mais importantes, a implantação do arco rodoviário metropolitano – Chorozinho ao Porto do Pecém, articulações com o Governo Federal para ampliação dos aeroportos de Fortaleza e Juazeiro do Norte, o estudo para implantação do Veículo Leve sobre Trilhos entre Juazeiro do Norte e Barbalha e entre Parangaba e Mucuripe, ações estaduais para viabilização da Transnordestina. (CEARÁ, 2012, p. 57).

Associada às diretrizes e estratégias do governo para a consolidação da infraestrutura macrologística, de transporte e comunicação, urbana, social e energética, a oferta de água se apresentava como uma das prioridades. O propósito era garantir água com qualidade e quantidade adequadas às diversas demandas da população, à equidade social e à preservação ambiental.

Na mensagem governamental que consta no PPA 2012-2015, percebe-se que uma das diretrizes era o aproveitamento socioeconômico dos recursos hídricos visando à integração da infraestrutura hídrica local com o projeto do Rio São Francisco. O documento afirmava que a conclusão do Eixão das Águas (Barragem do Castanhão/Sistema de Fortaleza/Pecém) e a transposição do Rio São Francisco eram imprescindíveis na estratégia no atendimento da “primeira água” (consumo humano) e da “segunda água” (consumo para produção), reforçavam o desenvolvimento estadual com inclusão econômica e social da população (CEARÁ, 2011b).

Para a execução dos projetos, o Governo do Estado solicitou financiamento aos organismos nacionais e internacionais, bem como alocou recursos no PPA para complementação dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal no Estado (CEARÁ, 2011).

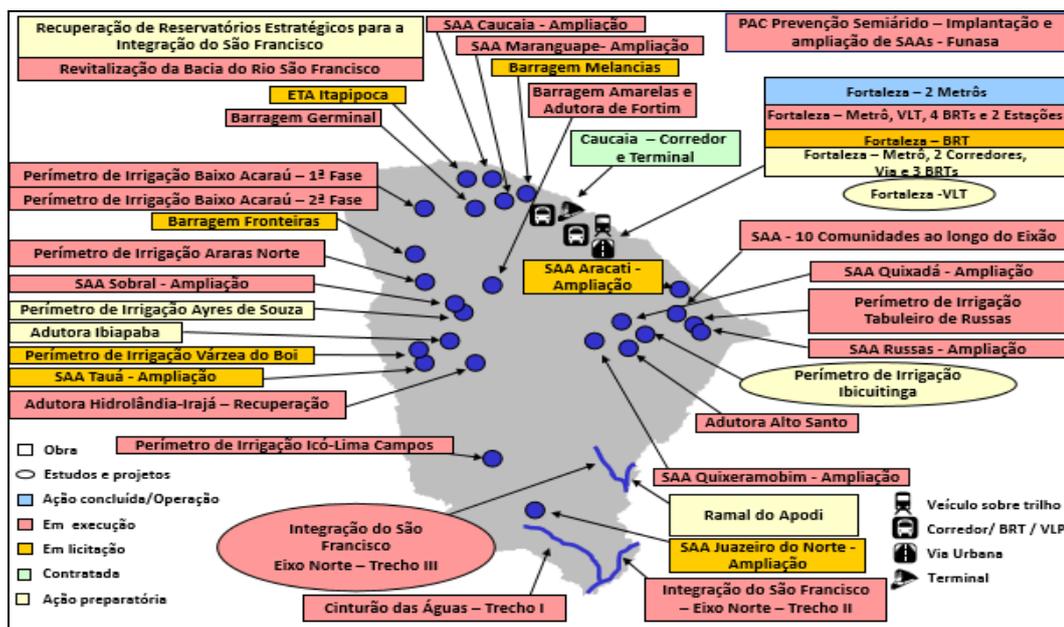
Vale salientar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promovia, desde 2007, um modelo de desenvolvimento que integrava regiões e, nesse contexto, as parcerias com os estados. O PAC dava suporte financeiro aos programas convergentes com os programas federais, em especial os de ampliação da infraestrutura, portanto se pressupõe uma afinidade de projetos desenvolvidos no Ceará com os propostos e financiados pelo Governo Federal.

De acordo com o Balanço PAC 15 (2015), os investimentos concedidos ao Estado do Ceará, no período de 2008 a 2014, na área de infraestrutura, foram alocados conforme ações elencadas, dentre outras: para pavimentação, foi destinado um total de R\$ 445,56 milhões e, para a infraestrutura de comunicação, no projeto (cidades digitais), foi alocado um investimento total de R\$ 11,76 milhões, já o Ministério das Cidades destinou um total de R\$ 1,78 bilhão para programas de desenvolvimento urbano e social.

Reforçando a parceria entre Governo Estadual e Federal, o Balanço do PAC 15 (2015), em sua programação 2015-2018, alocou novos investimentos para as áreas de infraestrutura de recursos hídricos, no total de R\$ 1,75 bilhão e R\$ 3,78 bilhões, para empreendimentos regionais com recursos do Ministério da Integração Nacional para a continuidade dos programas estruturantes em andamento no Estado do Ceará.

Com base na classificação dos estágios de execução das obras, conforme figura 11, adiante, nota-se que há uma concentração de empreendimentos ainda em execução. Em segundo lugar, vêm os projetos ainda em fase de licitação. Consoante informações do Balanço do PAC 15 (2015), há um número significativo iniciado após 2010.

Figura 11 – Investimentos em infraestrutura social e urbana com recursos do PAC (2007-2014)



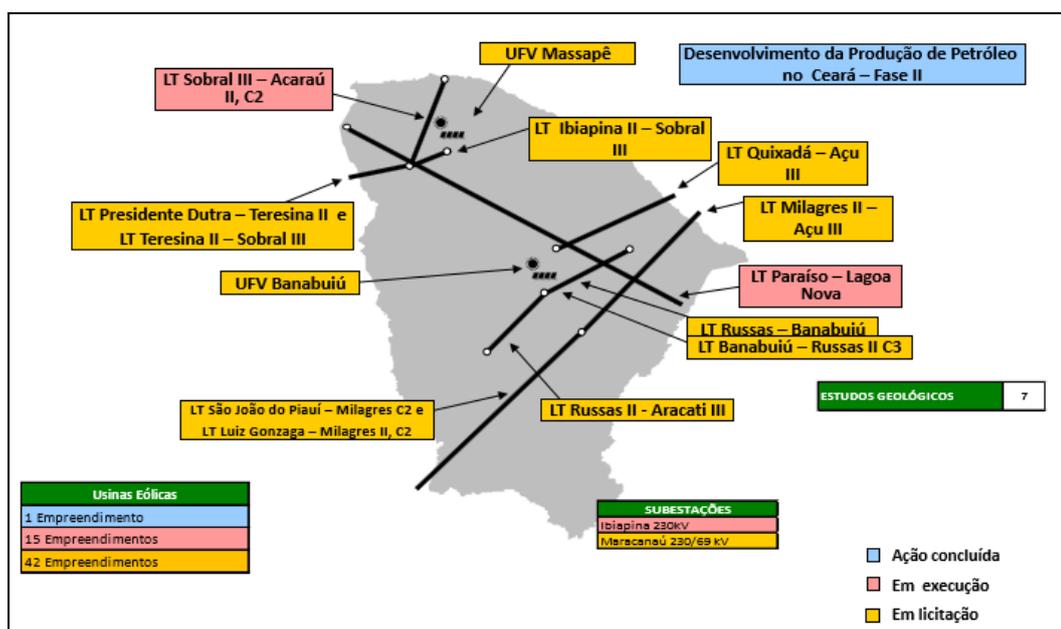
Em 2012, o Estado do Ceará possuía empreendimentos de geração de energia de fontes eólica, solar, termelétrica e hidrelétrica. Segundo a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (2015), “[...] a energia eólica cearense é nacionalmente conhecida pelo seu alto potencial, mesmo que tenha caído duas posições do *ranking* nacional, passando a ocupar a terceira posição em 2015”. Entretanto, sua produção energética está dimensionada em 35 mil megawatts (MW), sendo 25 mil MW em terra (*onshore*) e 10 mil MW no mar (*offshore*), segundo o Atlas Eólico do Estado (ADECE, 2015).

Quanto à hidrelétrica, o Ceará possui uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH), denominada Araras, com potência instalada de 4 MW e situada no Rio Acaraú, no município de Varjota. No período do governo Cid Gomes foi concluída a primeira usina comercial de energia solar do Brasil, na cidade de Tauá. O projeto prevê uma capacidade total de geração de 50 MW. Na primeira etapa, foi construído 1 MW, já conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN). A ampliação do parque para 2 MW, em uma parceria entre as empresas MPX Energia S.A., também já foi concluída e funciona regularmente (ADECE, 2015).

O fortalecimento do setor energético é fundamental para o setor produtivo, notadamente com a implantação do CIPP, CSP e ZPE, portanto necessitava expandir sua capacidade de geração, o que permitiu empreender a execução de inúmeros projetos de ampliação dessa matriz. Tais empreendimentos foram comprometidos com o Governo Federal, ainda no governo Cid Gomes, e garantidos recursos para o período subsequente a seu governo.

Ao analisar a evolução das ações referentes à matriz energética, percebe-se a continuidade dos investimentos na área quando se observa que boa parte já se encontra em processo de licitação, de acordo com os dados disponíveis na figura 12, uma vez que, por se tratar de projetos complexos, requereram um processo de elaboração sofisticado. A licitação acontece através da modalidade de leilões, podendo, conforme a Adece (2015), levar até três anos entre o leilão e o suprimento.

**Figura 12 – Investimentos na infraestrutura energética com recursos do PAC (2009-2018)**



Fonte: Balanço do PAC no Ceará (BRASIL, 2015).

Os números de ações e o volume de investimentos estadual, federal e de organismos de financiamento internacionais, disponibilizados para esse pilar da política industrial, evidenciam que esses programas têm papel importante para a reestruturação do perfil da economia do estado, ancorando a transformação da base industrial, criando novos valores para o setor e, no esteio dessa reestruturação socioeconômica, disponibilizaram aos segmentos da indústria tradicional oportunidades para que elas se reestruturassem para atuar nesse cenário que começou a ser implantado.

O terceiro e o quarto pilares da política industrial compreendem ações complementares à consecução da política industrial, que são: apoio e indução ao desenvolvimento industrial, objetivando o fortalecimento da rede de instituições com foco na absorção e disseminação de novas tecnologias, atração e fortalecimento de empresas locais de base tecnológica e geração e incremento de cadeias produtivas, essas ações apontavam a inovação tecnológica como uma das prioridades da política industrial por sua contribuição na

agregação de valor ao processo produtivo. E, por último, as ações de treinamento e capacitação para a preparação de profissionais para trabalharem nos empreendimentos que serão implantados em todo o Estado do Ceará, que complementaram as ações intersetoriais de apoio à consecução da política industrial.

Planejar o desenvolvimento econômico é uma necessidade para a priorização de projetos e metas, em especial na implementação de novos conceitos, como o que mobilizou o Governo do Estado para dar ênfase à criação de novos polos e distritos industriais. De acordo com informações da Adece (2015, s.p.):

Em 2012, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico - CEDE, por meio da Agência de Desenvolvimento Econômico do Ceará - ADECE, apoiou o processo de implantação do Pólo Industrial e Tecnológico da Saúde - PITS, que tem como objetivo principal desenvolver o segmento farmoquímico do Estado, promover a inovação e a integração entre a academia e o setor privado e fomentar a sinergia entre as indústrias que formam o pólo.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE, 2016), o estado conta hoje com três centros concentradores de produção industrial: a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), o Cariri e o município de Sobral. Entretanto, o coordenador de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (Codece) relata que há municípios que passaram a oferecer terrenos e infraestrutura para abrigar empresas. De acordo com Frederico Acário, coordenador de planejamento da Codece: “A indústria calçadista, por exemplo, está espalhada em praticamente todo o território” (SDE, 2016, s.p.).

Os polos industriais atuam como indutores do desenvolvimento e competitividade do setor industrial, fomentando as ações de promoção à interiorização das oportunidades. Dentre os polos industriais, citam-se: o de alimentos, em Acaraú; o moveleiro, em Marco; o de metal-mecânico, na região jaguaribana (Leste); o calçadista, na região do Cariri (Sul); o petroquímico e o metal-mecânico, no CIPP em Maracanaú; e os 14 polos de geração de energia renovável descentralizado, o que mostra a força do setor energético.

De acordo com os PPAs de 2008 a 2012, duas iniciativas da área de atuação e área temática do desenvolvimento econômico: capacitar 11.943 pessoas para o comércio, indústria, mineração, serviços e inovação tecnológica e colocar/recolocar 236.928 trabalhadores no mercado de trabalho.

Segundo a Secretaria da Educação do Estado do Ceará, para a consecução das ações de preparação das pessoas para se inserirem no mercado, foram entregues mais de cem escolas profissionalizantes nas diversas regiões do estado no período de 2007 a 2014. Além da ofertada pelo Governo Estadual, houve expansão de unidades dos Institutos Federais de

Educação, Ciência e Tecnologia no território cearense e a criação do Centro de Treinamento Tecnológico do Estado do Ceará (CTTC) em São Gonçalo do Amarante. De acordo com a Federação de Indústrias do Estado do Ceará (2015), sob a gestão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), treinou-se, em 2013, 1.200 trabalhadores, com previsão para os próximos anos de treinar 10.800 trabalhadores por ano, em especial nas áreas de serviço das empresas sediadas no Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP). São dados que robustecem as diretrizes do projeto de industrialização e substanciam a diretriz de intersectorialidade das ações do planejamento governamental.

#### 4.3 A POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial do governo Cid Gomes foi definida nos termos do Decreto nº 29.183, de 15 de fevereiro de 2008. Esse decreto apresentava princípios básicos que visavam assegurar, da melhor maneira possível, a eficácia de concretização, gerenciamento e manutenção da política industrial, evidenciados no artigo 2º do decreto:

I – ações voltadas para atração seletiva de investimentos industriais, visando a formação e o adensamento das cadeias produtivas selecionadas e a formação de aglomerações espaciais; II – disponibilidade de infraestrutura necessária para a implantação e pleno desenvolvimento da atividade produtiva; III – apoio e indução ao desenvolvimento industrial objetivando: a) o fortalecimento da rede de instituições voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e a absorção e disseminação de novas tecnologias; b) a atração e o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica; c) a geração e o incremento de cadeias produtivas. IV – treinamento e capacitação de mão de obra.

Ainda sobre o referido decreto, observa-se que, em seu artigo 3º, parágrafo 3º, item II, as diretrizes para a concessão de incentivos às empresas permeavam a estratégia de obtenção de compromisso com a empregabilidade oriunda das atividades incentivadas:

[...] poderão ser beneficiadas pelos critérios gerais de pontuação desde que, a critério do CEDIN, demonstrem esforço de recuperação mediante a adoção das seguintes providências: I – realização de novos investimentos capazes de restaurar a viabilidade econômica do empreendimento, com utilização da capacidade instalada; II – capacidade de geração de emprego.

Para apoiar a atração de investimentos, o Governo do Estado criou uma estrutura institucional formada por órgãos cuja função consiste em impulsionar o desenvolvimento da produção cearense. Assim, foram criados o Conselho Estadual de Desenvolvimento

Econômico (Cede), a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. (Adece)<sup>50</sup> e, no âmbito desta última, as Câmaras Setoriais associadas à Adece, que formavam o núcleo central das entidades responsáveis pela formulação, implementação e monitoramento da política produtiva para o Estado do Ceará.

Porém, somente a disposição de atrair investimentos não era suficiente para impulsionar as ações de fomento dessa política de desenvolvimento. De acordo com Silva (2010), compunha a estratégia governamental firmar parcerias com o Governo Federal, instituições de financiamento nacionais e internacionais e empresas da iniciativa privada para realização de obras estruturantes que pudessem fortalecer a economia do estado, em especial com ações de expansão da dinâmica territorial.

Holanda (2006) corrobora essa análise ao afirmar que, no governo de Cid Gomes, houve uma busca do fortalecimento da infraestrutura e obras estruturantes baseada em uma política focada em financiamentos com os organismos internacionais, como o BID e o Bird; programas nacionais; parcerias com o setor privado; e utilização dos incentivos fiscais que objetivavam garantir às indústrias manterem um padrão de estabilidade em longo prazo, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável.

Portanto, as reformas estruturais, no âmbito institucional, na implantação e consolidação de projetos estruturantes, segundo análises dos autores, foram importantes elementos norteadores para o setor produtivo, em que estavam ancoradas as bases de incentivos fiscais federal, estadual e municipal, que funcionam como instrumentos catalisadores da atração dos empreendimentos e negócios para a região, nas gestões governamentais do Ceará.

Note-se que um conjunto de ações já implementadas nos últimos 40 anos, como afirma Freire Júnior (2014), criou condições para o crescimento da base industrial, uma vez que, mesmo que os projetos estruturantes apresentassem atraso em sua execução, colaboraram de forma acentuada na elevação da competitividade e na desconcentração dos diversos setores produtivos da economia cearense. Farias (2007, p. 314), ao se reportar às condições governamentais do estado a partir dos anos 2000, diz que havia um ambiente favorável para parte dessas realizações, que foi possível “[...] uma vez que as finanças públicas teriam sido recuperadas e robustecidas nas administrações passadas do Cambeba”.

---

<sup>50</sup> Foi criada pelo Governo do Estado do Ceará com a finalidade de executar as políticas e diretrizes oriundas da SDE. Cabe à Adece a execução da política de desenvolvimento econômico, industrial, comercial, de serviços, agropecuário e de base tecnológica, articulando-se com os setores produtivos e atraindo e incentivando investimentos, além de criar condições para a competitividade dos setores econômicos do Estado do Ceará (CEARÁ, 2015a).

Dentre as realizações já previstas e em andamento para a expansão da infraestrutura, oriundas dos governos anteriores, estavam as voltadas ao fortalecimento da matriz energética e modais de transportes, com destaque para as seguintes obras: a construção do novo Aeroporto Internacional de Fortaleza (1998), do Açude Público Padre Cícero (2003) e da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) (1987-2005), a ampliação do Porto do Mucuripe (1980-1984) – o cais pesqueiro e o píer petroleiro – e a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (1987-2002).

A base de financiamento de desenvolvimento econômico do estado foi pautada pela atração de investidores e empreendimentos externos com a utilização de incentivos fiscais para as indústrias de base, contribuindo para a diversificação da estrutura produtiva do estado.

[...] ‘a industrialização da economia cearense’ surgiu no esteio dessa política federal de orientação regional, sendo remodelada pela série de ‘gestões públicas’ que também adotaram, no âmbito local, não apenas políticas de incentivo, mas também promoveram fortes inversões na infraestrutura necessária ao desenvolvimento industrial do Estado, contemplando segmentos estratégicos como energia, viário, telecomunicações e portuário. (MENEZES; PAIVA; ALVES, 2014, p. 84).

O processo de desenvolvimento da política industrial implementado propôs buscar a modernização e alcançar patamares que elevassem a qualidade competitiva do estado, inclusive para a atração de investidores e compradores nacionais e internacionais (SILVA, 2010). Para isso, as ações governamentais, em parceria com empresas privadas, procuravam agregar inovações e tecnologias nos processos de produção e infraestrutura como elemento capaz de fundamentar e atender às demandas de atração de grandes empreendimentos, proporcionando também a melhoria dos produtos e serviços entregues à sociedade.

No que se refere à importância das inovações tecnológicas e seus efeitos no desempenho competitivo das empresas, a partir de seus processos produtivos no mercado globalizado, Albuquerque (1998, p. 29) coloca que:

[...] as empresas devem ter como referencial as inovações tecnológicas, organizativas, sociais e institucionais correspondentes às ‘melhores práticas’ do contexto internacional nos seus setores correspondentes, como um meio para gerar a necessária tensão modernizadora no conjunto do sistema produtivo e do tecido empresarial.

O autor reforça que deve ser estimulado o estabelecimento de esquemas de cooperação interempresarial e de negociação estratégica entre atores sociais (públicos e privados), no intuito de possibilitar a construção de um marco institucional idôneo como parte do referido ambiente inovador. Convém destacar, segundo Albuquerque (1998), que mesmo

as empresas que não fazem parcerias com o governo poderão ser beneficiadas, quer seja pelas ações do governo, quer seja pelo impulso advindo das novas práticas empresariais.

Sobre as contradições do desenvolvimento econômico e social, observa-se que, ao se tratar da retomada do crescimento referente à evolução dos indicadores das ações de desenvolvimento de crescimento do Ceará, ainda com os avanços tecnológicos ocorridos, eles não seriam suficientes para reverter o quadro de problemas econômicos, políticos e sociais decorrentes da estrutura histórica que se acumulou tanto no Ceará como no País ao longo do tempo. De acordo com análise de Menezes et al. (2014, p. 394):

Apesar dos expressivos avanços verificados nos indicadores econômicos e sociais, deve-se reconhecer que há desafios importantes a serem vencidos nos próximos anos. De forma mais específica, é possível considerar que o cerne da problemática existente reside no fato de o Estado possuir aproximadamente 4,5% da população brasileira, enquanto a sua economia representa apenas 2,21% do total do País. Isto gera uma disparidade importante entre o padrão médio de vida dos cearenses em relação aos habitantes dos Estados relativamente mais desenvolvidos.

Ademais, os estudos de Fonseca Neto (2010) indicam que outros fatores influenciam no histórico do desempenho do crescimento, como a falta de políticas governamentais para atendimento às especificidades regionais. O autor explicita que, no histórico econômico e cultural do País, houve a concentração de riquezas e a consolidação do domínio das oligarquias econômicas, que, associadas às políticas públicas inconsistentes para distribuição de renda e combate à diminuição das desigualdades sociais, não contribuíram para a mudança de parâmetro de desenvolvimento. Assim escreveu Fonseca Neto (2010, p. 676):

[...] vale enfatizar que, embora o Nordeste mantenha incidência de pobreza muito acima da prevalecente no Centro-Sul, sobretudo em função de uma herança histórica de escravidão e concentração de propriedade, longe de ser superada até agora pelas políticas regionais, estratégias mais focadas em atividades mais intensiva em trabalho favoreceram elevações de bem-estar sem dificultar o crescimento econômico na região.

Apesar de as ações governamentais voltadas ao crescimento econômico e bem-estar terem apresentado melhorias, as desigualdades sociais ainda permaneciam como um traço forte no estado e no País. Silva (2010, p. 52) conclui que:

O Governo despendeu recursos na realização de propaganda para divulgação das potencialidades do Estado, numa tentativa de tornar visíveis os benefícios e as garantias para as empresas investirem. Apesar de ter havido melhoras, para o Estado e, de um modo geral, para o País, ainda falta percorrer um longo caminho para reduzir as desigualdades sociais.

Convém destacar, portanto, que as mudanças institucionais capazes de intervir nas práticas políticas são decorrentes das alterações que ocorrem nas instituições formais, que

sofrem grandes influências do contexto social e histórico, condicionando fortemente seus desempenhos. A dimensão institucional é elemento relevante e contributivo para a transformação de realidades por meio de políticas sustentáveis e intervenientes na realidade social, afirma Moraes (2006). Consoante o autor, para a formulação de uma política de desenvolvimento econômico e social robusta, é necessário que haja definição de modelo de coordenação coerente com a capacidade institucional requerida para que os governos sejam capazes de dinamizar, através do conjunto de instituições, as estratégias e as políticas econômicas bem estruturadas pelo estado.

Dentre as políticas capazes de intervir nessa realidade, ressaltam-se a importância dos fatores macroeconômicos, como a estabilidade da moeda, a valorização do salário mínimo e as transferências governamentais decorrentes de programas assistenciais do Governo Federal. O governo Lula, ao implementar o PAC, e o governo Dilma, ao dar continuidade a ele, no que se refere às ações de infraestrutura (urbana, social, logística e energética) propostas pelo PAC para o Nordeste, visavam, entre outros objetivos, à promoção do desenvolvimento dos setores da economia, à competitividade no mercado exterior e à geração de emprego e renda (BRASIL, 2015). O Plano de Governo de Cid Gomes demonstrava, em suas áreas temáticas do eixo Economia para uma Vida Melhor, alinhamento com as ações de infraestrutura do PAC, conforme resultados que constam no 1º Balanço de 2015 do PAC Ceará.

Desde a campanha eleitoral, a integração e parceria entre os Governos Federal e Estadual já era declarada no discurso de Cid Gomes, para otimização de recursos visando ao crescimento econômico e social do estado. Gomes e Pinheiro (2006, p. 6) argumentavam sobre a necessidade do ajuste de políticas integrativas entre os Governos Estadual e Federal e a intenção de fazê-lo na condição de governo: “[...] estamos convictos de que, com o apoio do governo Lula, a estreita cooperação com os municípios e a participação de todos os cearenses, realizaremos uma administração que produzirá o Grande Salto histórico que o Ceará merece”.

Entretanto reforçam o posicionamento sobre o papel dos entes federativos no processo de condução do setor produtivo: “É indispensável o comprometimento real das políticas públicas estaduais com um projeto para o Ceará, em articulação e complementação às ações desenvolvidas no nível da União” (GOMES; PINHEIRO, 2006, p. 6).

O posicionamento de Cid Gomes, quando se tornou governador, foi o de reforçar as estratégias e as diretrizes do planejamento das ações do estado para se alinharem com as estratégias de intervenção planejada da União com relação à economia nordestina, que tinha como propósito a redução da concentração espacial do setor industrial da Região Sudeste,

traduzindo-se, assim, num fortalecimento do desenvolvimento econômico regionalizado, notadamente das indústrias, sendo, portanto, convergente com o plano de desenvolvimento econômico do Ceará.

Para Pereira Júnior (2011), a estratégia do governo de Cid Gomes se diferencia do clássico e histórico discurso do desenvolvimento regional reverberado desde a década de 1950 quanto ao atraso e dependência devido aos problemas climáticos, à seca e aos escassos recursos enviados pelo Governo Federal. Pereira Júnior (2011, p. 23) diz que:

Reestruturar o território e construir uma imagem positiva do seu papel na transformação da sociedade também seria uma prioridade da nova política, o que oportunizaria a fluidez dos movimentos e a interconexão entre os lugares, essenciais para que um conjunto de mudanças econômicas pudesse ser firmado em sintonia com as demandas da mundialização.

Essa postura afastaria o estado do discurso regionalista e alteraria os métodos de captação de recursos, substituindo o clamor da arrecadação de fundos em favor dos flagelados pela capacidade de angariar investimentos em nome da composição racionalista de um programa de governo caracterizado pela estabilidade financeira e pelo ajuste público.

#### **4.3.1 Instrumentos de incentivo para implementação da política industrial**

O governador Cid Gomes, em relação à sua política de desenvolvimento industrial, definiu o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) como importante instrumento de atração de investimentos industriais para a economia cearense, reconhecendo, entretanto, que, para uma política ampla de indução ao desenvolvimento do estado, era preciso alinhar a utilização de outras políticas de apoio ao desenvolvimento industrial postas em outros eixos do Plano de Governo, como a geração de emprego e renda e o desenvolvimento urbano e rural (CEARÁ, 2015b). Ao se referirem ao FDI, quanto à sua relevância para o setor industrial, Irffi, Nogueira e Barreto (2009, p. 2) dizem que consiste em “[...] dar apoio à implantação, modernização, realocação e ampliação de empresas industriais fundamentais para o desenvolvimento local”.

Os incentivos fiscais do FDI têm sua estruturação legal na Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, no governo de Virgílio Távora, e passam por alterações no governo de Cid Gomes, conforme Decreto nº 29.183, de 8 de fevereiro de 2008, com o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo o território do Estado do Ceará. Entre as alterações feitas pelo governo de Cid Gomes, uma delas se referia ao orçamento, que passaria

a ser de responsabilidade do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cede)<sup>51</sup>, conforme previsão do artigo 20 do referido decreto.

Os investimentos de suporte da política industrial do Ceará, a partir de 1979, foram realizados com o apoio do FDI e instrumentalizados pelo Programa de Incentivos sob a forma de incentivos fiscais e financeiros, associados ao mecanismo da subvenção fiscal sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), institucionalizando, dessa forma, a atração de novos investimentos e abrindo caminho para o crescimento econômico.

Além disso, o FDI se constituía no principal instrumento da política industrial do estado de apoio ao setor produtivo com o conseqüente aumento da capacidade de geração de renda e emprego. Sobre isso, Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 95) fazem a seguinte colocação.

[...] tem sido o mais importante instrumento na política industrial do Estado do Ceará, contribuindo, principalmente, para a descentralização da indústria cearense, em benefício dos municípios localizados no interior do Estado. Além disso, é importante destacar que esses incentivos contemplam, também, concessões de infraestrutura e instalações. Para apoiar essa Política de atração de investimento, o Governo do Estado criou, a partir de 2007, uma estrutura Institucional, formada por órgãos cujas funções estão diretamente voltadas para impulsionar o desenvolvimento da indústria cearense. Assim, foram criados o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE e as Câmaras Setoriais, os quais, com o apoio do IPECE, que já havia sido criado em 2003, formam o núcleo central das instituições responsáveis pela formulação, implantação e monitoramento da política produtiva para o Estado do Ceará.

O arcabouço legal do FDI tem sido modificado ao longo desses últimos anos, na busca de aperfeiçoamento e equilíbrio do setor e de adequação aos projetos industriais em cada governo, com o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo o território do Estado do Ceará. De acordo com a Adece (2015), o principal objetivo da política industrial do Ceará adotada no governo de Cid Gomes era o de incentivar a implantação, a ampliação, a diversificação, a recuperação e a modernização de estabelecimentos industriais, compreendendo assim:

- Ações voltadas para atração de investimentos industriais;
- Disponibilidade de infraestrutura básica necessária para a implantação do projeto;
- Treinamento e capacitação de mão de obra;
- Apoio e incentivo ao desenvolvimento industrial objetivando:
  - Estímulo à interiorização da implantação de atividades produtivas.
  - Fortalecimento da rede de instituições voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e a absorção e disseminação de novas tecnologias;
  - A atração e o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica;
  - A geração e o incremento de cadeias produtivas. (ADECE, 2015, s.p.).

<sup>51</sup> A Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, na forma das disposições do Capítulo VI, cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cede) e, na mesma lei, extingue a Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE) e suas funções de coordenação do Programa do FDI são coordenadas pela Cede, inclusive o processo seletivo das candidaturas aos financiamentos no período de 2007 a 2014 (CEARÁ, 2007a).

Todas essas ações apontadas pela Adece são itens de financiamentos abrangidos pelo FDI a partir de sua política de seletividade. O FDI foi alterado no intuito de melhorar o conjunto de vantagens locacionais de segmentos e setores industriais afetados por algumas insuficiências estruturais geradas por falhas de mercado e de políticas federais destinadas a promover o desenvolvimento regional.

Na nota técnica nº 3 do Instituto de Pesquisa Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), a respeito da Base Conceitual dos Critérios para Concessão de Incentivos, o Ipece (2003) esclarece a metodologia do sistema de pontuação para determinar o percentual de incentivos a ser dado. Conforme o Ipece (2003), esse novo sistema criou critérios de valoração, gerando um sistema de classificação dos empreendimentos industriais com base em pontos atribuídos a um grupo de critérios, considerando cinco variáveis, entre elas: econômicas, territoriais e responsabilidade socioambiental: investimento financeiro, quantidade de empregos gerados (diretos e indiretos), responsabilidade social, aquisição de matérias-primas e de insumos consumidos no próprio estado, beneficiando a cadeia produtiva e a ocupação territorial.

O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (Provin) adota pontuação para cinco critérios, que serão base qualitativa para a seleção de empreendimentos e para conectá-los aos interesses da política de desenvolvimento do estado (IPECE, 2003). Os critérios seletivos incluem:

- P1: Geração de empregos;
- P2: Custo de transação (operação);
- P3: Localização geográfica do empreendimento;
- P4: Projetos de responsabilidade social;
- P5: Programa de pesquisa e desenvolvimento.

Essa temática da seletividade foi instituída legalmente no Decreto nº 27.040, de 9 de maio de 2003, visto que, nos decretos anteriores, não existiam critérios com esse nível de especificidade de como pontuar de maneira mais objetiva a distribuição dos recursos e concessões, evidenciando essa reformulação da política de incentivos fiscais.

A ideia era focar a qualificação das regras de concessões, adequando-as às novas diretrizes e parâmetros, integrando a política econômica, fortalecendo-a e, dessa forma, contribuindo para a criação de condições técnicas para avaliação e aplicação de modelos econômicos para as modificações que ponderavam sobre os efeitos das externalidades positivas com previsibilidade de atração de empresas com perfis adequados à sustentabilidade da economia local (IPECE, 2003).

Referindo-se ao documento Política de Desenvolvimento Econômico, que trata da política de seletividade da atração de investimentos através do FDI, por meio da qual as empresas eram avaliadas para a obtenção de benefícios, Morais (2006, p. 148) aponta:

a) verificar a relação custo-efetividade na decisão a concessão, a fim de administrar o custo de manutenção do modelo de fomento à industrialização; b) aumentar a eficiência do sistema industrial através da consolidação e formação de cadeias produtivas, verificando preferencialmente os elos faltantes das referidas cadeias. Esta diretriz deve ser combinada com a estratégia de geração de emprego e renda; c) manter o processo de descentralização das atividades industriais, mas procurando, ao mesmo tempo, organizar espacialmente essa descentralização através da consolidação das aglomerações ou *Clusters* produtivos e de pólos econômicos regionais, a fim de obter economias de aglomeração e economias de escala; d) a análise e aprovação de propostas de investimentos.

Para que a concessão dos benefícios dos programas abrangidos fosse contemplada, o FDI contava com três fontes de recursos de formação: fonte orçamentária, até o montante de 10% da receita de ICMS, empréstimos ou recursos a fundo perdido, contribuições, doações, legados e outras fontes de receitas que lhe forem atribuídas e, por fim, as receitas decorrentes da aplicação de seus recursos (IPECE, 2003).

Conforme o Ipece (2015), no período de 2007 a 2014, o FDI apresentou o rol de programas, como pode ser observado abaixo. No que se refere ao Provin, absorveu integralmente os princípios de seletividade, simplicidade e transparência, sustentável financeiramente, competitivo e viável legal, definindo os critérios de enquadramento estabelecidos pelo sistema de pontuação para a distribuição de benefícios:

- Provin: até 75% do ICMS: retorno de 1% a 25%;
- Proade/Proeólica: até 99% do ICMS; 75% do ICMS, retorno de 1%. Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (Proade)/Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva;
- FDI/Procap: o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas concede incentivos para as empresas beneficiadoras industriais do setor têxtil, importadoras de insumos e matérias-primas do exterior, desde que tenham como destinatário estabelecimento localizado no estado, na forma de empréstimos de execução periódica e subsídios relativos ao valor do principal e encargos financeiros;
- Programa de Incentivos a Centrais de Distribuição de Mercadorias do Ceará (PCDM): 75% do ICMS interestadual.

O Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (FDI/PDCI) concede incentivos às empresas importadoras de produtos

não fabricados no Ceará para serem comercializados fora do estado. De acordo com o Ipece (2003), para a obtenção do benefício do FDI, as empresas candidatas ao investimento se submetem às seguintes etapas:

- Solicitação do investimento: todos os empreendedores e empresários poderão ter acesso à solicitação do FDI, desde que atendidos os princípios básicos deste, conforme informações disponibilizadas pela SDE por meios impresso e eletrônico (internet);
- Pré-Qualificação: o processo de candidatura ao benefício será formado pela SDE<sup>52</sup> e enviado à Comissão Técnica de apoio ao Cedin (formada pela SDE, Sefaz e Ipece) para que seja submetido à análise de pré-qualificação, observado o critério central de enquadramento; seguirá o sistema de pontuação para concessão dos benefícios do FDI.

Esta análise visa classificar preliminarmente o projeto em questão, sua importância e seu mérito, para depois submetê-lo ao enquadramento de pontuação nos seguintes parâmetros: importância para o setor e a cadeia produtiva, potencial de crescimento, ligação com a economia local, vantagens comparativa e competitiva, potencial exportador, perfil e qualidade do grupo econômico, atualização tecnológica.

Após análise, a SDE encaminha para a apreciação no Cedin, que fará a deliberação final da candidatura, dando o parecer técnico de aprovação ou não da solicitação publicado no Diário Oficial do Estado. De acordo com o Ipece (2003), a avaliação das candidaturas observa o princípio da relação custo-benefício, quando o Governo Estadual estará disposto a assumir um maior custo com os projetos que oferecerem maior benefício à economia estadual. A análise baseada nesse sistema de pontuação apresenta como fator relevante a promoção da seletividade dos projetos, na medida em que se estabelece um *ranking* de importância destes, assim como na adoção de critérios objetivos de classificação.

Quanto à estrutura estadual de coordenação do Programa de Desenvolvimento Industrial, tem-se: Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial (Cedin)<sup>53</sup>, Secretaria do

---

<sup>52</sup> O Diário Oficial do dia 10 de março de 2007 oficializou a transformação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cede) em Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). A Lei nº 15.773, que altera a Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, cria a SDE e estabelece como suas vinculadas a Agência de Desenvolvimento do Ceará (Adece), a Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE/CE) e a Companhia do Desenvolvimento do Ceará (Codece) (CEARÁ, 2015).

<sup>53</sup> Seu colegiado é composto pelo governador, que exerce o papel de coordenador do colegiado, composto também pelos titulares da SDE, até 2007, presidente do Cede, entre 2007 e 2014, Adece, Sefaz, Seplag e SDA (CEARÁ, 2015b).

Desenvolvimento Econômico (SDE)/Conselho de Desenvolvimento Econômico (Cede) e Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece).

A função de coordenação desse programa cabe ao Cedin, cuja representação compete diretamente ao governador, portanto os princípios, a política, as regras e as ações concernentes à política de desenvolvimento econômica e extensiva à política industrial submetem-se a essa coordenação estratégica para apreciação e aprovação, sendo posteriormente detalhada para aplicação jurídica e administrativa (IPECE, 2003).

Um avanço importante foi a implantação do sistema de monitoramento e acompanhamento dos investimentos concedidos, que permitia ao estado avaliar os impactos das concessões a partir de parâmetros predefinidos em seus instrumentos de gestão de indicadores, possibilitando a tomada de decisões quanto às condições e resultados aprovados nos projetos aprovados.

De acordo com o Ipece (2003), quando da formulação de candidatura e posterior análise e aprovação de projetos a serem incentivados, dentro do qual a empresa assume compromissos, em contrato, de cumprir as metas propostas e disponibilizar aos órgãos da administração, de forma periódica, os dados para verificação. O monitoramento previa duas modalidades de avaliação:

- Realização de uma pesquisa anual, através de questionário aplicado à empresa incentivada;
- Visitas às empresas incentivadas a cargo da Comissão Técnica de apoio ao Cedin.

O controle é uma função do estado e necessita dos instrumentos e ferramentas de gestão capazes de monitorar e avaliar o uso de recursos públicos em suas políticas, atendendo às necessidades de dar transparência aos gastos da administração pública, identificando a agregação de valor, em especial na concretização de ações que venham ao encontro dos anseios do bem-estar da população e também aos compromissos assumidos nos fóruns com a sociedade civil. Ao se referirem ao sistema de monitoramento dos programas incentivados pelo FDI, Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 96) afirmam:

A experiência tem demonstrado que a construção desse sistema de formulação, implantação e de acompanhamento e avaliação das políticas produtivas no Estado, tem contribuído, sem dúvida, para melhorar a coordenação e articulação institucional das políticas adotadas, contribuindo, ainda, para ampliar a capacidade de diálogo entre o poder público e o empresariado.

O monitoramento de ações e projetos emerge de uma lógica racionalista que privilegia os resultados e, portanto, a eficiência, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, produzindo um ambiente favorável para tornar as organizações públicas mais orgânicas e menos hierarquizadas, observa Holanda (2006).

Queiroz e Costa Júnior (2008 apud QUEIROZ; SILVA FILHO, 2010, p. 8), em seus estudos sobre industrialização e emprego formal voltados ao desenvolvimento econômico do Ceará, citam que:

Ao longo desses vinte anos (1987-2007) de política de atração de indústrias para o Ceará, pode-se afirmar que os resultados foram positivos no tocante ao número de indústrias instaladas e à geração de emprego, todavia a sua grande maioria permanece concentrada na RMF, apesar das mudanças no Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

Segundo ainda os autores, a mão de obra barata e disponível, sindicatos menos combatíveis, entre outros fatores, no período de 1996 a 2006, justificam a localização desse tipo de indústria no interior do Ceará. Acrescentam ainda sobre essa realidade: “[...] é o modelo de acumulação flexível possibilitando novas formas de estruturação produtiva e novos métodos organizacionais pautados na redução de custos e no aproveitamento do potencial local (mão de obra barata)” (ANTUNES, 2005 apud QUEIROZ; SILVA FILHO, 2010, p. 11).

#### **4.3.2 Incentivos federais ao investimento no Ceará**

De acordo com o Guia de Investimento no Ceará (2015), os incentivos têm sido assegurados principalmente por meio de recursos da Sudene, BNB, BNDES, através do Finor, do FNE e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os financiamentos referem-se às linhas de créditos concedidas a empreendimentos industriais, por intermédio do BNDES, suas subsidiárias, o BNB e o FNE. O percentual desse incentivo, o índice de retorno e o prazo de fruição dos benefícios são variáveis. Os benefícios são oriundos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Os incentivos apresentam-se em pacotes de financiamento com subsídios, créditos fiscais e isenções de tarifas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico do Nordeste, agregando recursos e orientações às ações específicas da política de desenvolvimento de cada estado, caso possuam vinculações com os programas e projetos financiados pelo Governo Federal nas respectivas unidades federativas (GINE, 2014). Dentre os programas financiados pelo FNE com impactos no processo de industrialização, destacam-se: o Programa

de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

O Governo do Estado do Ceará, representado pelo Cede e pela Adece, órgãos responsáveis por orientar, encaminhar, analisar e acompanhar os pleitos na interface, os empreendedores e as instituições durante o fluxo, analisam a concessão dos investimentos. Além dos incentivos federais mencionados, existem outros ligados aos setores produtivos destinados a estimular investimentos na atividade produtiva e iniciativas de desenvolvimento no Nordeste:

Redução do Imposto de Renda e adicionais não restituíveis – IR – Legislação federal: Lei nº 4.239, de 27.06.63; Decreto Lei nº 1.564, de 20.07.77; Lei nº 9.440, de 14.03.97, VII; Lei nº 9.432, de 10.12.97; Lei nº 9.808, de 20.07.99; Medida Provisória nº 2.199-14, de 24.08.01; Os empreendimentos industriais localizados no Nordeste e na Amazônia terão redução de 75% (setenta e cinco por cento) do Imposto de Renda e adicionais não restituíveis – IR (tributo federal), incidentes sobre o lucro da operação, pelo prazo de até 10 (dez) anos; Reinvestimento de parcela do Imposto de Renda e adicionais não restituíveis (IR) – Legislação federal: Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74; Lei nº 8.167, de 16.01.91; Lei nº 9.532, de 10.12.97, Medida Provisória nº 2.199-14, de 24.08.01. (CEARÁ, 2015b, s.p.).

Forma de incentivo: a empresa poderá depositar no BNB, para reinvestimento, até 30% do Imposto de Renda e adicionais não restituíveis devidos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescidos de 50% de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação por órgão gestor indicado pelo Ministério da Integração Nacional, dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamentos. As políticas de desenvolvimento podem ser adaptadas a cada momento e de acordo com as situações, envolvendo todos os setores econômicos, mas sem prescindir de políticas públicas colaborativas entre as diversas esferas governamentais.

O Governo Federal adotou medidas para o enfrentamento da instabilidade econômica da crise econômica de 2008-2009, que se somaram às ações do Governo Estadual, o que permitiu diminuir os efeitos da crise, impedindo quedas acentuadas no crescimento das atividades econômicas (CEARÁ, 2015b).

Dentre as ações estaduais, ressaltam-se os investimentos do governo, acompanhados pelos da iniciativa privada, através das políticas de incentivos fiscais em diversas frentes, como os parques eólicos, a siderurgia, a infraestrutura turística, os hospitais regionais, além de reduções e isenções de alíquotas de ICMS para setores estratégicos e de maior eficiência na arrecadação.

Segundo o Ipece (2015), a economia brasileira, no acumulado de 2007 a 2011, cresceu 22,9%, perfazendo uma taxa média anual de 4,2%. Para a economia cearense, o acumulado de 2007 a 2011 cresceu 26,2%, com uma taxa média anual de 4,8%. A política de

incentivo e atração de empresas, no período de 2007 a 2013, proporcionou investimentos da ordem de R\$ 7,6 bilhões, oriundos de empreendimentos efetivamente instalados, representando 188 novas indústrias instaladas ou ampliadas no período, gerando mais de 32 mil empregos diretos (IPECE, 2015).

Para Amaral Filho (2003) e para Menezes, Paiva e Alves (2014), não se pode assegurar que as políticas de atração de investimento, pautadas em incentivos fiscais, sejam boas ou ruins para o estado, essa prática deve ser avaliada de acordo com a necessidade do território, da região ou do estado em obter tais investimentos, como também relacioná-la à necessidade do País, região ou estado em ampliar determinados setores produtivos.

Assevera Amaral Filho (2003, p. 29):

[...] a relação concorrencial entre territórios e regiões não acontece nos termos da concorrência perfeita, mas da concorrência imperfeita. Daí a validade da imagem centro-periferia. No mundo real há regiões com muito poder de atração de investimentos, por causa da abundância de incentivos privados, e há regiões com pouco ou nenhum poder de atração, devido à fraca presença de incentivos privados. [...] Sendo assim, o incentivo fiscal serve como mecanismo de correção de uma falha de mercado. Entretanto, no Brasil, devido ao fraco desempenho do governo federal nas funções de coordenação e de equalização estrutural, entre as regiões e estados, os incentivos fiscais concedidos pelos estados serviram também como tentativa de corrigir uma falha do governo federal.

Na medida em que os incentivos fiscais possam ser combinados com uma organização eficiente da máquina administrativa, mesmo em regiões pobres, pode fazer uma grande diferença em termos de impactos positivos sobre a sua economia, em especial oriundos do processo produtivo industrial. Os dados relativos aos PIBs total e industrial, estabelecimentos industriais, setores, empregos, origem dos investimentos suportam esses resultados (AMARAL FILHO, 2003; MENEZES; PAIVA; ALVES, 2014).

Nesse contexto, é importante destacar que o desempenho da economia cearense está atrelado ao da economia nacional e internacional. Apesar do cenário econômico para 2014 ainda ser desfavorável, o estado manteve patamares estáveis e com políticas econômicas expansionistas, dentre elas a política de atração de investimentos, a qual possibilitou que a economia cearense entrasse numa trajetória de crescimento sustentável, mantendo o crescimento de sua renda superior à média nacional (SEFAZ, 2015).

Apesar de todo o esforço empreendido pelo Ceará, o balanço dos resultados atingidos com o suporte desse instrumento de atração de investimentos não foi suficiente em dois aspectos: da desconcentração da atividade produtiva e principalmente da melhoria das condições de vida de sua população. Os indicadores sociais do Ceará não evoluíram na mesma proporção do crescimento da atividade produtiva.

## **5 ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLEMENTADA NO CEARÁ NO PERÍODO DE 2007 A 2014**

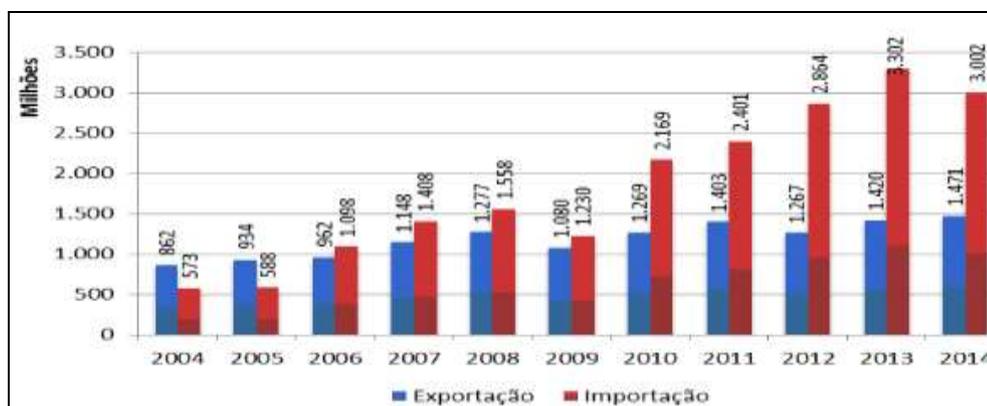
Neste capítulo, analisam-se os resultados da pesquisa quanto à repercussão que a política industrial adotada teve no desempenho da economia do Estado do Ceará para o período de 2007 a 2014, como é a proposição deste estudo. Os números apresentam os indicadores de desempenho macroeconômicos do desempenho industrial e as informações sobre investimentos por programas que compõem o eixo Economia para uma Vida Melhor, no que se refere ao desenvolvimento da política industrial no Ceará. Os dados foram analisados com base nas diretrizes e estratégias propostas nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015 que orientam as ações para a efetivação da política industrial.

No que se refere aos fatores macroeconômicos que influenciam o desempenho da economia local, Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 86) afirmam:

[...] percebe-se que, nos últimos três anos houve, de fato, uma desaceleração no crescimento da economia cearense, influenciada, principalmente, pela política monetária restritiva, de aumento da taxa de juros, que tem provocado uma diminuição no nível de consumo das famílias e empresas, gerando uma desaceleração no crescimento do setor de serviços que é o setor de maior participação no PIB, respondendo por 73,1%. Ainda assim, vale ressaltar que o Ceará apresentou taxas de crescimento bem superiores às do Brasil, sendo beneficiado em grande parte pelo alto nível de investimento público.

No tocante às exportações, conforme o gráfico 6, observa-se que as exportações, em 2014, alcançaram a casa dos US\$ 1,475 bilhões. As exportações cresceram, em média, 8,8% no período de 2003 a 2012, inferior à média do Brasil e do Nordeste, que foram, respectivamente, de 14,9% e 15%. Entretanto, nos anos de 2008 e 2009, o desempenho das exportações apresentou uma leve queda, coincidente com a crise mundial. Por outro lado, verifica-se também um crescimento das importações, que chegou a alcançar US\$ 3,0 bilhões. Esse desempenho nas importações concentrara-se nas aquisições externas em Gás Natural Liquefeito (GNL), turbinas a vapor, grupos eletrogeradores de energia eólica. Essas aquisições estão compatíveis com os investimentos estruturantes do governo do estado.

**Gráfico 6 – Evolução das exportações e importações cearenses (US\$ milhões - FOB) – (2004-2014)**

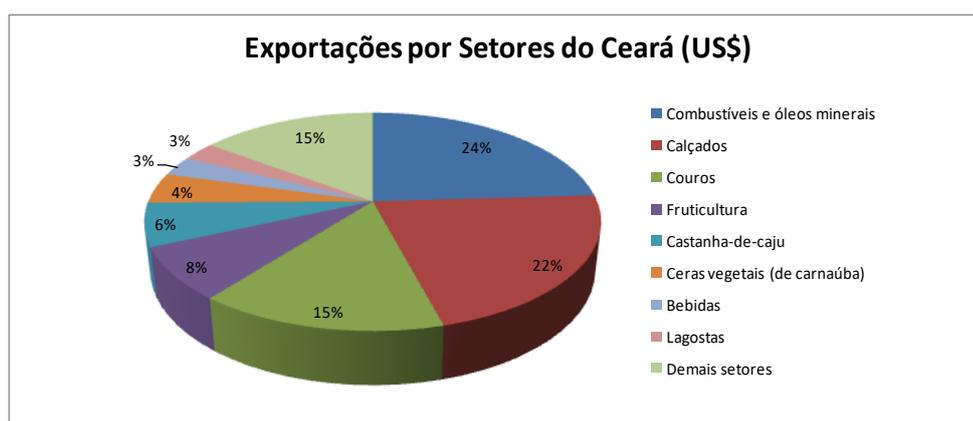


Fonte: Adaptado de Ceará (2015b).

A pauta de exportações, em 2007, era composta principalmente por castanha-de-caju, couros e peles, calçados, têxteis, melões e ceras vegetais. Devido à crise financeira internacional, alguns produtos reduziram suas vendas e outros obtiveram uma importância maior, havendo uma mudança nas participações, em 2014. Esta estava composta principalmente por óleo diesel (*fuel oil*; esse produto não faz parte da produção cearense, ocorrendo um transbordo de outros estados brasileiros para o Ceará devido à sua localização estratégica); couros e peles, calçados, melões, castanhas e ceras vegetais. (CEARÁ, 2015b, p. 44-45).

De acordo com o gráfico 7, a seguir, dentre os principais produtos exportados, destacam-se a castanha-de-caju, os produtos têxteis, os calçados, as peles, os couros, o frango, a lagosta, o camarão, o melão, dentre outros, os quais são muito bem aceitos pelo mercado internacional. De acordo com Mindêllo (2014), o combustível mineral, apesar de ter aparecido como o segundo maior produto exportado, configura um caso atípico, já que esse produto não faz parte da estrutura produtiva estadual, sendo importado de outros estados e do exterior, já refinado e armazenado no porto para ser vendido aos navios de bandeira estrangeira, tendo em vista a localização geográfica do Ceará.

**Gráfico 7 – Exportações por setores no Ceará (2004-2014)**



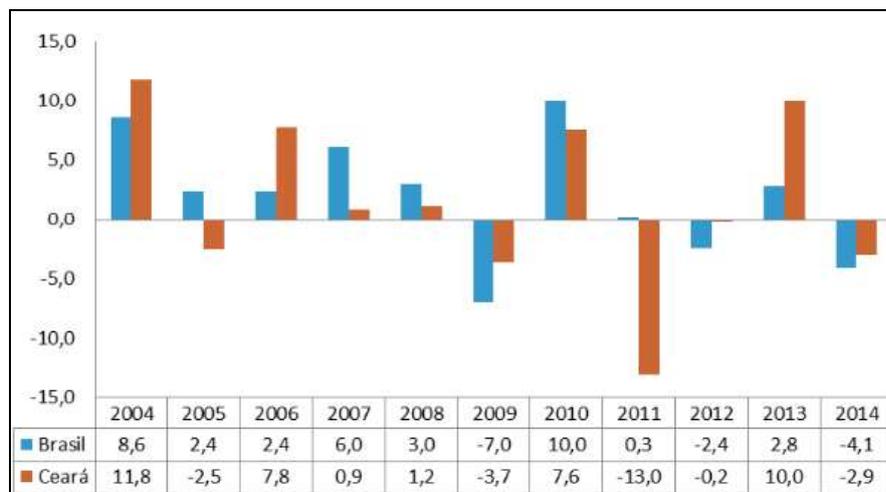
Fonte: Adaptado de Fiec/MDIC (2015).

Conforme o gráfico 7, verifica-se que a pauta de exportações ainda está ancorada em produtos da indústria tradicional ou *commodities*, com alguma diversificação, entretanto sem poder de competitividade nos mercados nacional e internacional. Os efeitos desse cenário são registrados no gráfico 7 e também na perda de posição no *ranking* de exportação do Brasil e do Nordeste, caindo da 14<sup>a</sup> posição em 2000 para a 15<sup>a</sup> colocação no *ranking* dos estados exportadores brasileiros em 2012.

Quando se analisa a evolução da participação das exportações cearenses no total exportado pelo país, verifica-se que, apesar de mostrar períodos de crescimento, há registro de queda a partir do ano de 2003, contribuindo para que, ao longo do período, as exportações do estado crescessem menos do que a média nacional. Este comportamento reforça a importância da implementação de políticas que garantam maior competitividade dos produtos cearenses destinados para o mercado externo. (MINDÉLLO, 2014, p. 45).

O conjunto de informações sobre a produção industrial física permite uma análise mais ampla do setor. Segundo Menezes, Paiva e Alves (2014), nesse tocante, a produção física industrial do Ceará, no período de 2002 a 2013, mostrou comportamento irregular ao longo da série analisada. Apesar do crescimento apresentado nos anos de 2004, 2006 e 2010, a produção industrial continuou a apresentar tendência de queda no período. Os dados referentes ao crescimento anual mostram um quadro similar às variações anuais apresentadas para o Brasil como um todo, com fortes variações a partir do ano de 2008, quando se instalou a crise econômica internacional.

Em 2014, a queda volta de forma acentuada, aproximando-se aos índices de 2011, conforme o gráfico 8, à continuação. Não obstante os diversos problemas de ordem estrutural que a indústria de transformação vem enfrentando, especialmente nos anos finais da última década, ela ainda ocupa um lugar de destaque na indústria cearense, respondendo por 43,9% do valor adicionado bruto do setor em 2012. No entanto, essa participação vem caindo ao longo dos anos, dado que, em 2004, o parque manufatureiro estadual respondia por 55,1% do valor adicionado da indústria como um todo.

**Gráfico 8 – Evolução (%) da produção física industrial – Ceará e Brasil (2004-2014)**

Fonte: Adaptado de Ceará (2015b).

Nota: Taxa de crescimento do PIB *per capita* (média): Estados, Nordeste 2007-2014.

Esse desempenho da indústria de transformação cearense revela a perda de importância relativa que ela vem tendo ao longo dos anos para outros segmentos da indústria, como o da construção civil. De fato, a atividade da construção destacou-se entre as que compõem a indústria geral cearense entre os anos observados, preservando taxas anuais de crescimento positivas ao longo do período. Como resultado, a atividade no Ceará registrou um crescimento médio anual de 7,4% no valor adicionado bruto entre os anos de 2004 e 2012.

A indústria cearense como um todo obteve um crescimento de 16,6% no período de 2002 a 2013. De acordo com dados do Ipece (2014) no período de 2002 a 2013, quando comparado com os outros estados brasileiros, o Estado do Ceará colocou-se em 11º lugar em relação ao crescimento acumulado, estando, inclusive, abaixo do crescimento acumulado do Nordeste (19,21%) e do Brasil (30,63%).

Ao analisar-se os dados da Fiec (2016) referentes à tabela acima, nota-se que a economia cearense registrou saldo positivo de novos empregos com carteira de trabalho assinada até o ano de 2014 no setor industrial, tendo alcançado valor recorde de geração de novos postos de trabalho no ano de 2009, com a melhor taxa de desempenho percentual para novas vagas.

Considerando os resultados do desempenho econômico do estado e de acordo com os dados de Ceará (2015a), a economia cearense registrou saldo positivo de novos empregos, considerando a soma em todas as atividades econômicas, com carteira de trabalho assinada até o

ano de 2014, tendo alcançado valor recorde de geração de novos postos de trabalho no ano de 2010, com um total de 87.552 novas vagas, conforme dados da tabela abaixo.

**Tabela 8 – Evolução do saldo de empregos gerados com carteira assinada – Ceará – 2007**

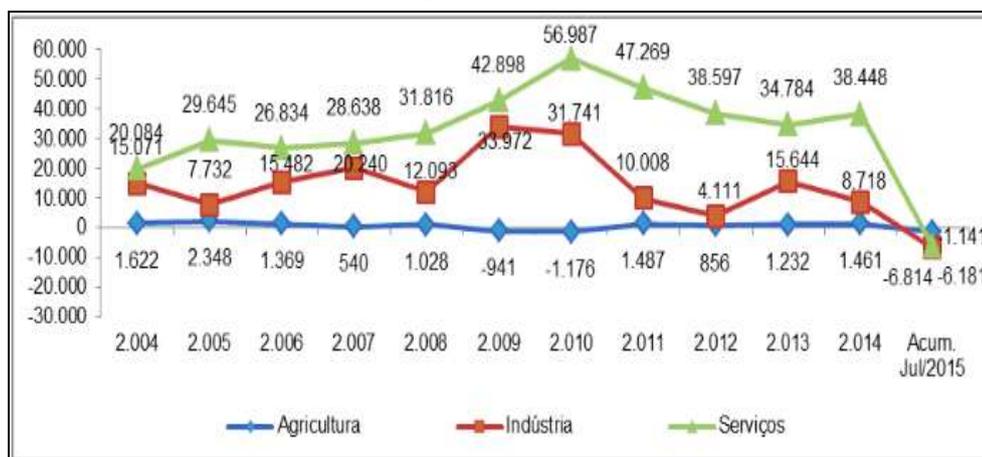
Anos	Saldo de empregos
2007	49.418
2008	44.937
2009	75.929
2010	87.552
2011	58.764
2012	43.564
2013	51.660
2014	48.627
Acumulado 2007 a 2014	460.451

Fonte: Adaptada de Ceará (2015a).

Nota: Acumulado até julho de 2015 do Caged/MTPS.

Ao serem desdobrados os dados da tabela 8, percebe-se bem a dinâmica com relação à geração de novos postos de trabalho na economia do Estado do Ceará, particularmente entre os anos de 2004 até o final de julho de 2015, estratificada no gráfico a seguir, envolvendo as áreas de serviços, indústria e agricultura. O comércio não foi demonstrado nesse gráfico, no entanto em nada difere dos mencionados nos setores apresentados.

**Gráfico 9 – Evolução do saldo de empregos gerados, por setor, com carteira assinada – Ceará – 2004**



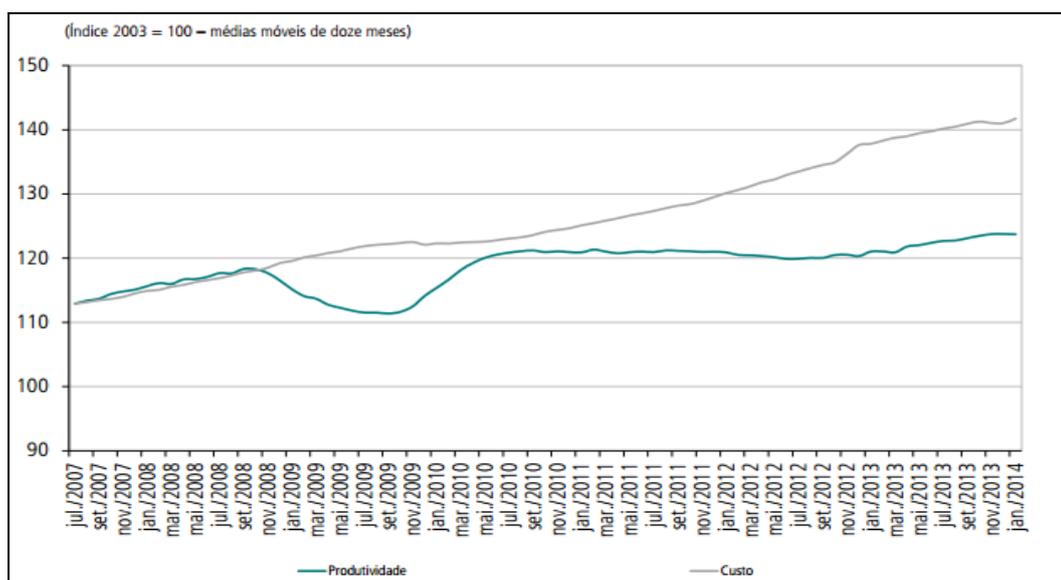
Fonte: Adaptado de Ceará (2015a).

Nota: Acumulado até julho de 2015 do Caged/MTPS.

Como se observa no gráfico anterior, o crescimento do emprego na indústria apresenta-se tímido e com uma expectativa ainda pior para os próximos anos se forem consideradas as expectativas do atual quadro político, econômico e financeiro do País, no qual a corrupção vem sendo o principal fator de desestabilização.

Vale ressaltar que a análise da produtividade, no setor da indústria de transformação, revela-se importante em face do peso dessa indústria na composição do setor produtivo do estado. No tocante à manufatura cearense, os resultados demonstram que o crescimento da produção não foi acompanhado de ganhos de produtividade, apontando para diminuir o poder de competição da indústria (ver gráfico 10).

**Gráfico 10 – Produtividade e custo da hora trabalhada na indústria de transformação (2007-2014)**



Fonte: Ipea (2014).

Reforçando o grau de relevância da temática produtividade, os autores Menezes, Paiva e Alves (2014, p. 89) afirmam:

[...] A produtividade do trabalho é um indicador fundamental no diagnóstico da competitividade do setor industrial. Reduções na produtividade indicam perda de eficiência e sinalizam menor poder de competição, menores ganhos para empresários e trabalhadores e reduzem as chances de um crescimento sustentável tanto do setor quanto de toda a economia. No caso da manufatura cearense, os resultados indicam que o crescimento da produção não foi acompanhado de ganhos de produtividade, o que reduz o poder de competição da indústria.

A política industrial tinha como instrumento de financiamento o FDI. Para mensurar o modelo de financiamento utilizado para dar sustentação à política industrial, a análise baseia-se em quatro fatores (investimentos, número de empregos, novas empresas e distribuição territorial), haja vista a pouca disponibilidade de informações para outras análises. Com base no levantamento efetuado, a tabela 9, adiante, mostra que a política de atração de empresas proporcionou, no período de 2007 a 2014, investimentos da ordem de

R\$ 7,64 bilhões para atração de novos empreendimentos, representando 257 novas indústrias instaladas ou ampliadas no período, gerando mais de 43 mil empregos diretos. Esses dados não incluem os empregos indiretos gerados pela cadeia de produtores e fornecedores para essas novas empresas.

**Tabela 9 – Cadeias produtivas atraídas: empresas, empregos e investimentos (2007-2014)**

Unid.	Cadeias produtivas – Atividade Econômica (CNAE)	Empresas	Empregos	Investimentos (R\$)	Invest. (%)	Invest. acumulado (%)	Empregos (%)
1	Geração de energia elétrica (hidráulica, térmica, nuclear, eólica, solar, etc.)	17	301	R\$ 2.685.311.431	35,10%	35,10%	0,90%
2	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3	1.156	R\$ 1.509.870.076	19,70%	54,90%	3,60%
3	Metalurgia	5	789	R\$ 727.310.000	9,5%	64,40%	2,40%
4	Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1	27	R\$ 538.444.161	7,0%	71,40%	0,10%
5	Extração de minerais não metálicos	3	490	R\$ 352.730.591	4,6%	76,00%	1,50%
6	Fabricação de máquina, aparelhos e materiais elétricos	7	2.862	R\$ 262.482.033	3,4%	79,40%	8,90%
<b>Sub-Total 1</b>		<b>36</b>	<b>5.625</b>	<b>R\$ 6.076.148.292</b>	<b>79,30%</b>	<b>–</b>	<b>17,50%</b>
<b>Outros blocos de setoriais (28 blocos setoriais)</b>		<b>152</b>	<b>26.589</b>	<b>R\$ 1.571.790.152</b>	<b>20,70%</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,50%</b>
<b>Dados da cadeia produtiva geral 2014</b>		<b>69</b>	<b>11.640</b>	<b>R\$ 2.930.000.000</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>Total geral</b>		<b>257</b>	<b>43.854</b>	<b>R\$ 7.647.938.444</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptada de Menezes, Paiva e Alves (2014).

Quanto à distribuição espacial, observa-se que ainda há concentração espacial na região metropolitana, embora de forma moderada. Na tabela à frente, verifica-se uma tendência de concentração em três regiões do interior, conforme se configura nas regiões administrativas: Cariri /Centro Sul, Litoral Leste/Jaguaribe e Litoral Oeste/Camocim.

**Tabela 10 – Localização dos investimentos incentivados entre as regiões administrativas do estado (2007-2013)**

Macrorregiões de planejamento	Empresas atraídas	Empregos gerados	Emprego (%)	Investimentos (R\$)	Investimentos (%)
RMF	103	17.358	54,5%	R\$ 4.527.417.608,90	59,0%
Litoral Oeste/ Camocim	17	2.249	7,0%	R\$ 1.175.339.684,63	15,4%
Litoral Leste/ Jaguaribe	26	5.655	22,2%	R\$ 930.759.432,84	12,2%
Sertão Central/ Inhamuns	7	1.392	4,3%	R\$ 609.840.812,45	8,0%
Sobral/Ibiapaba	9	1.263	3,9%	R\$ 232.511.492,93	3,0%
Cariri/ Centro Sul	24	4.095	13,0%	R\$ 186.887.754,32	2,4%
Baturité	2	202	4,9%	R\$ 4.939.447,41	0,1%
<b>Total</b>	<b>188</b>	<b>32.214</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 7.667.696.233,48</b>	<b>100%</b>

Fonte: Menezes, Paiva e Alves (2014).

De acordo com os dados da tabela acima, entre os anos de 2007 a 2013 foram concedidos benefícios fiscais a 188 empresas. Desse total, 103 empresas estão localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Todavia, a concentração não é uma característica localizada no perfil das empresas atraídas com a concessão de benefícios do FDI. A concentração do desenvolvimento industrial na RMF é histórica e, apesar de ações definidas em diversos planos de governo para inversão desse quadro, ainda hoje é uma realidade.

No referente aos indicadores de evolução da taxa de participação na força de trabalho da indústria no Estado do Ceará em 2014, representava 3,3% da força industrial nacional e 24,1% do emprego formal do estado, com 374.821 postos de trabalho do setor industrial na RMF e interior. O salário médio do trabalhador da indústria no Ceará era então de R\$ 1.371,5, percentual que estava -39,4% abaixo da média salarial nacional no que diz respeito especificamente ao trabalhador industrial. Completando o perfil, 55,7% é o percentual de trabalhadores da indústria do estado que possuem ao menos o ensino médio completo; no Brasil, esse percentual é de 57,1%.

Entretanto, o padrão atual do perfil do mercado de trabalho contrasta com esses dados do extrato de formação do trabalhador empregado na indústria cearense. Em 1995, o estado possuía apenas 106 companhias com capital estrangeiro, atualmente alcança a marca de 4.370 empreendimentos com esse perfil, compatível com uma economia inserida no mercado internacional. De acordo com o Gice (2015) e com os dados do Ministério do Trabalho, os vistos destinados ao Ceará para trabalhadores (com

ou sem vínculo) cresceram expressivamente, saindo de modestos 656 vistos em 2011 para 1.303 em 2014. Vale ressaltar o grau especializado desses trabalhadores inseridos no mercado em função da demanda gerada pelos novos processos instalados na indústria cearense.

Segundo dados da Fiec (2016), houve um crescimento no número de estabelecimentos industriais. Nas tabelas 11 e 12, adiante, apresentam-se os dados referentes à localização dos empreendimentos industriais e empregos na atividade industrial quanto à tendência moderada de mudança nesse quadro de concentração.

**Tabela 11 – Número de estabelecimentos industriais na RMF e no interior do estado (2007-2014)**

Região	2007	%	2014	%	Variação 2007-2014	Dados de 2014 com base na RMF de 2007	
						2014	%
RMF	7.746	72%	13.741	74%	77,39%	13.515	73%
Interior	3.075	28%	4.881	26%	58,73%	5.107	27%
<b>Total</b>	<b>10.821</b>	<b>100%</b>	<b>18.622</b>	<b>100%</b>	<b>72,09%</b>	<b>18.622</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipece (2010, 2015) e da Fiec (2016).

Considerando a proporção de distribuição dos estabelecimentos industriais, ao analisar-se os dados do MTPS/Fiec (2016) referente à tabela à frente, nota-se que a economia cearense registrou saldo positivo de novos empregos com carteira de trabalho assinada até o ano de 2014 no setor industrial, tendo alcançado valor recorde de geração de novos postos de trabalho no ano de 2009, com a melhor taxa de desempenho percentual para novas vagas.

**Tabela 12 – Número de empregos na indústria na RMF e no interior do estado (2007-2014)**

Região	2007	%	2014	%	Variação 2007-2014	Dados de 2014 com base na RMF de 2007	
						2014	%
RMF	141.789	67%	273.364	73%	92,80%	266.895	71%
Interior	68.808	33%	101.457	27%	47,45%	107.926	29%
<b>Total</b>	<b>210.597</b>	<b>100%</b>	<b>374.821</b>	<b>100%</b>	<b>77,98%</b>	<b>374.821</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipece (2010).

Verifica-se que foram criados mais de 150 mil empregos formais na atividade industrial no período de 2007 a 2014, cujos números mostram que houve crescimento dos empregos formais e das empresas e, por conseguinte, da renda. Contudo, ainda não produziu

os resultados de desconcentração dos empregos conforme proposição do Plano de Governo do período avaliado.

No capítulo de metodologia, registram-se alterações na estrutura administrativa do estado que trazem impacto na configuração de dados e extratos estatísticos das diversas regiões. Dessa forma, as tabelas 11 e 12 mostram os dados comparativos observáveis a partir de dois cenários: padrões iguais a respeito da composição de municípios em 2007 e 2014, em que os níveis de concentração da RMF e do interior são de 71% e 29%, respectivamente, e o padrão de concentração observado em 2007 e 2014, com o acréscimo de seis municípios no intervalo de 2009 a 2014. Esses seis municípios acrescentaram 2% no nível de concentração de empregos na RMF, ratificando situação desigual na dinâmica do desenvolvimento territorial.

Nesses últimos anos, o Governo do Estado tem se destacado no cenário nacional pelos reconhecidos avanços em seus indicadores econômicos, conforme apresentado neste trabalho. Houve grandes investimentos públicos em áreas estratégicas. O PIB do Ceará alcançou R\$ 116,9 bilhões em 2014, sendo a terceira maior economia da região Nordeste do Brasil e o quarto estado no *ranking* nacional em volume de investimento.

A tabela 13, à continuação, traz o demonstrativo do triênio 2012-2014, período de maior concentração dos investimentos no período analisado. Observa-se que o programa que mais recebeu investimento foi o que trata de infraestrutura de transporte e logística, crescendo 99% no triênio 2012-2014. Outros programas com volumes expressivos também contribuíram para a execução das grandes ações postas no Eixo Economia para uma Vida Melhor, dentre outros estão: desenvolvimento urbano, transferência hídrica e de suprimento, promoção e realização da Copa, acumulação hídrica.

**Tabela 13 – Investimentos por programa orçamentário (2012-2014)**

Investimento por programa 2012-2014		Triênio			Crescimento	Total do triênio
		2012	2013	2014		
1	Transporte e logística do Ceará	593.955	785.687	1.181.563	99%	2.561.205
2	Construção e desenvolvimento do destino turístico “Ceará”	231.186	126.269	145.498	-37%	502.953
3	Atendimento de saúde integral e de qualidade	206.421	105.623	194.714	-6%	506.758
4	Ensino médio articulado à educação profissional	167.261	74.130	104.869	-37%	346.260
5	Desenvolvimento urbano	81.565	74.833	157.344	93%	313.742
6	Transferência hídrica e suprimento de água	78.631	109.870	387.229	392%	575.730
7	Gestão e manutenção dos encargos gerais do estado	44.199	58.256	61.844	40%	164.299
8	Desenvolvimento agropecuário	41.472	53.082	63.737	54%	158.291
9	Organização e gestão da educação básica	40.266	117.674	93.994	133%	251.934
10	Segurança pública integrada	33.494	49.175	101.838	204%	184.507

(continua)

11	Ciência, tecnologia e inovação	27.418	78.606	81.998	199%	188.022
12	Enfrentamento à pobreza rural	26.774	91.518	211.315	689%	329.607
13	Promoção e realização da Copa 2014	117.132	179.814	–	54%	296.946

**Tabela 13 – Investimentos por programa orçamentário (2012-2014)**

(conclusão)

Investimento por programa 2012-2014		Triênio			Crescimento	Total do triênio
Programas		2012	2013	2014		
14	Habitacional	31.468	–	139.076	32%	170.544
15	Acumulação hídrica	75.737	–	–	–	75.357
16	Saneamento ambiental	37.361	–	–	–	37.361
17	Gestão fiscal e financeira	33.736	–	–	–	33.736
18	Desenvolvimento regional	21.111	–	–	–	21.111
19	Aprendizagem das crianças na idade certa	20.364	–	–	–	20.364
20	Educação superior	18.262	–	–	–	18.262
21	Edificações e obras públicas do Ceará	16.005	–	–	–	16.005
22	Educação profissional	15.271	–	–	–	15.271
23	Infraestrutura esportiva e de lazer	–	67.453	180.979	168%	248.432
24	Infraestrutura complementar dos regimes do Ceará	–	32.915	–	–	32.915
25	Infraestrutura, gestão e assistência penitenciária	–	26.302	–	–	26.302
26	Infraestrutura complementar dos regimes do Ceará	–	–	45.030	–	45.030
27	Modernização da gestão fiscal	–	–	43.274	–	43.274
28	Outros programas	109.635	207.914	279.957	155%	597.506
<b>Total</b>		<b>2.068.344</b>	<b>2.238.121</b>	<b>3.473.259</b>	<b>68%</b>	<b>7.779.724</b>

Fonte: Sefaz/S2GPR (2015).

A logística e os equipamentos para a realização da Copa do Mundo, programas de modernização e ampliação da infraestrutura, no âmbito estadual, proporcionaram impulso e significativo desempenho para a economia do estado. Vale ressaltar que o ICMS foi a principal fonte de financiamento dos investimentos, ou seja, com recursos próprios, conforme gráfico 11, abaixo (SEFAZ, 2015).

**Gráfico 11 – Investimentos consolidados no Estado do Ceará (2006-2014)**



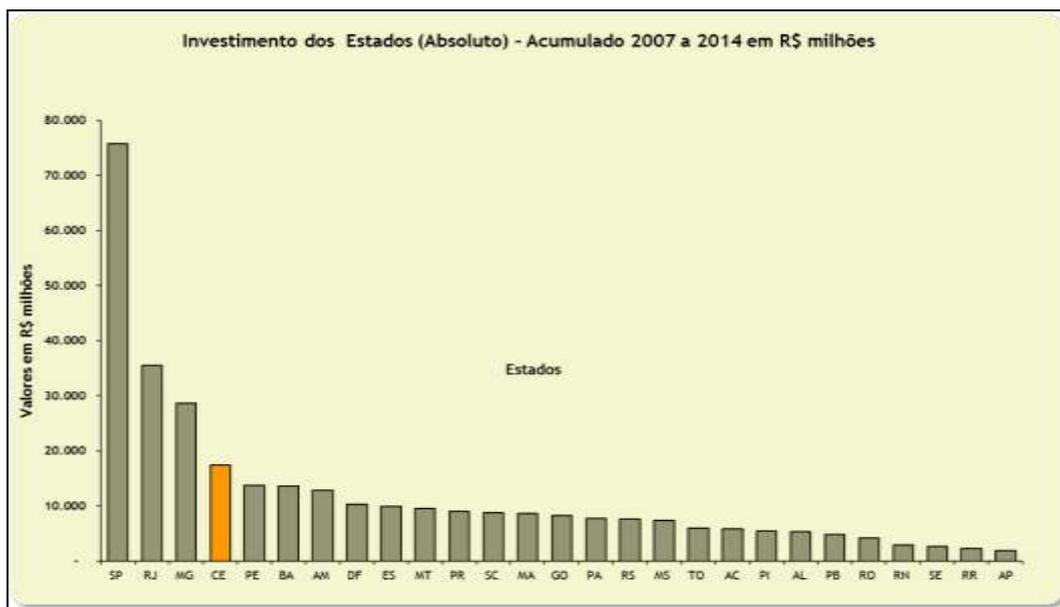
Fonte: Sefaz/S2GPR (2015).

As considerações postas no PPA 2014, no tocante aos expressivos investimentos do governo para o período de 2012-2014, justificam-se assim:

[...] vale assegurar que toda a evolução qualitativa e quantitativa de infraestrutura e de logística, para 2014, está pautada no equacionamento ambiental, técnico e de viabilização econômico-financeira de todos esses projetos estruturantes, que permitirão ao Estado do Ceará projetar-se como um estado de vanguarda nos cenários nacional e internacional. (CEARÁ, 2012, s.p.).

É importante destacar que no exercício de 2014 o grupo Investimentos constitui o maior destaque, R\$ 3.474,3 milhões no tocante às despesas de Capital. Os elementos de Obras, Instalações, Equipamentos e Material Permanente respondem pelos maiores gastos do grupo, conforme dados da Sefaz (2015). De acordo com Flávio Ataliba Barreto, diretor-geral do Ipece, o Ceará consagra-se como o quarto maior volume de investimentos do País (ver gráfico 12), com R\$ 16,8 bilhões, ficando atrás somente de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. “Isso mostra que os investimentos públicos são muito importantes para dar a dinâmica da economia cearense, que ainda precisa muito da presença do Estado” (IPECE, 2015, s.p.).

### Gráfico 12 – Volume de investimentos do estado (absoluto) acumulado (2007-2014)



Fonte: Sefaz/STN e sítios das Secretarias de Fazenda Estaduais (2015).

No gráfico anterior, observa-se que o programa de investimentos do Estado do Ceará o colocou no rol dos estados com os maiores níveis de investimento. Em termos absolutos, ocupa a quarta posição, chegando a um nível de investimentos acima de R\$ 17,4 bilhões nos últimos oito anos. Destaca-se ainda que a política de investimentos está sendo feita sem comprometer o nível de endividamento do estado.

Tem-se, assim, ações efetivas com a aplicação de grandes valores em programas de grande importância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do estado, conforme se destaca nesta análise. Como fato relevante, pode-se observar que o volume de investimento foi sustentável nos últimos oito anos. A média em valores empenhados dos quatro últimos anos foi na faixa de R\$ 2.617,1 milhões. De modo geral, esses dados reforçam os compromissos do estado com o equilíbrio das contas públicas e seus resultados expressam as contribuições para um cenário positivo das diversas variáveis da economia.

Na análise do desempenho recente da política industrial e suas repercussões na economia do estado, percebeu-se um ritmo mais intenso do que o observado no decênio anterior no próprio estado e também mais robusto do que o desempenho da economia em âmbito nacional e regional quanto aos investimentos e crescimento econômicos. Segundo dados da Sefaz-CE, a evolução da arrecadação do ICMS, o imposto mais importante dos estados, no período de 2007 a 2014, apresentou um crescimento médio de 12,4%, ocupando a 10ª colocação no *ranking* nacional em 2014 em volume de arrecadação total do ICMS, e a 12ª posição do setor industrial. O desempenho positivo do ICMS do estado

é o resultado da estrutura produtiva cearense nos principais setores da economia, como indústria e serviços, consolidado pelo desempenho do PIB no mesmo período.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas industriais, desde a crise de 2008, vêm sendo reabilitadas sob novos formatos, estratégias, parceiros e agendas. Coronel, Azevedo e Campos (2014), ao fazerem uma leitura do estudo sobre política industrial do economista Paul Krugman, afirmam que o objetivo da política industrial é a promoção e o desenvolvimento de setores econômicos considerados relevantes para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego. Esses setores colaboram também para o aumento da competitividade industrial e impulsionam o uso mais eficaz dos recursos naturais.

Nessa perspectiva, uma política de desenvolvimento setorial não pode ser trabalhada de forma isolada, sem articulação com os demais setores econômicos, empresariais e sociais, que contribuem para o crescimento sustentável dessa sociedade. Dessa forma, o empenho governamental deve ter foco na efetivação das diretrizes e estratégias, para tanto deve ter visão ampliada do envolvimento institucional e dos atores que integram o processo, fomentando parcerias com todos que colaboram para o desenvolvimento econômico e social dessa sociedade.

Com essa visão, analisa-se neste estudo a política industrial do Governo do Estado do Ceará de 2007 a 2014, procurando identificar suas contribuições para o crescimento da economia cearense. Nas variadas ações referentes à política industrial executada no eixo Economia para uma Vida Melhor, entre as quais os investimentos em infraestrutura logística, econômica, social e urbana, os incentivos para atração de empreendimentos e capital privado, a instalação dos projetos estruturantes e a inserção dos produtos da indústria do Ceará, na rota dos mercados internacionais, observa-se que, no período estudado, houve uma reação positiva quanto à melhoria e crescimento das condições do ambiente de negócios, ao aumento de investimentos do setor privado no estado, à atração de empresas e mão de obra qualificada, bem como, conseqüentemente, quanto à visibilidade dos bons resultados da arrecadação de impostos e também aos resultados observados nos indicadores da economia do estado.

O estudo do histórico da industrialização no Brasil mostrou as influências das ações governamentais federais, no escopo das ações voltadas à industrialização no estado. Dessa forma, buscou-se compreender o perfil industrial no Ceará a partir das raízes históricas nacional e regional e o que deixaram como legado como modelo de desenvolvimento de industrialização. Verifica-se que, em grande parte da história econômica brasileira, o discurso do crescimento econômico sempre esteve sob o comando

do Governo Federal. Percebe-se que o processo produtivo vinculou-se frequentemente aos aspectos políticos, o que, de certa forma, produziu processo de dependência das diretrizes tomadas pelo Governo Federal nas ações dos governos e economias locais.

Observou-se também, nos estudos sobre o histórico da industrialização, que a economia local reproduziu, ao longo dos anos, o modelo nacional de indústria tradicional (manufatureira e de transformação), incentivando, por meio de isenções fiscais, setores industriais considerados maduros que não precisariam mais demasiadamente da proteção do estado, visto que, em seus processos produtivos, não trazem grandes dimensões de inovação que promovam diferenciais competitivos no mercado mundial.

O quadro histórico levantado mostra ainda a dependência das economias locais e regionais durante as crises políticas, econômicas e climáticas atenuadas com as políticas federais de cunho assistencialistas que produziam resultados paliativos, isto é, não traziam soluções efetivas de melhorias a médio e longo prazo.

Pelo exposto, constata-se a dependência dos Governos Estaduais, em especial no Nordeste, de políticas federais para reversão do quadro de subdesenvolvimento. Muitas vezes, as políticas chegam de forma desarticulada com as necessidades e problemas enfrentados por uma comunidade, tendo um viés mais assistencialista ou como política particularizada de determinado governo com atuação pontual, não se caracterizando de fato como uma política de estado. Um aspecto interessante observado nas análises revelam que essas políticas são desprovidas de caráter de permanência ou de reestruturação regional, contribuindo para que os estados caminhem sozinhos com suas políticas específicas e individualizadas, muitas vezes competindo entre si para atrair investimentos.

Vale ressaltar que os fatos identificados neste estudo resgatam o grande empreendimento de uma política de desenvolvimento planejada e que estava ancorada na industrialização. Foi no governo de Juscelino Kubitschek, ao implementar seu Plano de Metas, que se deu o período mais significativo de uma política estrutural, que ofereceria um caminho alternativo para a reversão de um quadro de pobreza, a partir do reconhecimento das potencialidades de cada unidade da federação, e que seria um grande marco para o crescimento do Nordeste.

Os níveis de investimentos no Complexo Industrial Portuário do Pecém já começaram a produzir efeito nos indicadores de exportação, embora ainda tímidos, tendo em vista que a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) e a capacidade da Zona de Processamento e Exportação (ZPE) ainda estão em fase inicial de funcionamento. O crescimento do volume de produção e negócios no complexo requererão ampliações de

capacidade operacional, sendo necessários mais aportes de investimentos públicos e de iniciativa privada para desenvolvê-lo.

Cabe destacar a contribuição da política industrial planejada no Ceará a partir da década de 1960, contemplada nos planos governamentais quanto à construção de um projeto cujos registros, marcos lógicos e avaliação de dados foram importantes para a evolução das proposições de melhorias nos projetos de desenvolvimento. A estruturação do estado para desenvolver a política industrial, o fortalecimento das instituições para conduzir o planejamento e a especialização de órgãos específicos para a condução e execução dessa política foram importantes para o aprendizado institucional e a profissionalização do estado em conduzir com o setor empresarial as ações de diretrizes da política.

O planejamento propõe-se a facilitar ações de forma lógica, estruturada e evolutiva. Constatam-se, ao longo desse período avaliado, as ações que foram executadas por diversos governos, como a centralidade da política industrial nos investimentos de infraestrutura. Desde o governo de Virgílio Távora, em 1963, com o Plano de Metas do Governo Federal (Plameg I), os projetos propostos para alavancar o desenvolvimento da política industrial concentram-se em investimento de infraestrutura. Em diferentes períodos ou mesmo em governos de orientação ideológica e política, como o do governo de Tasso Jereissati, de alinhamento mais empresarial, todos dedicaram bastantes esforços na mudança de infraestrutura. Outro aspecto relevante dessa análise é o financiamento da política industrial realizado através de incentivos fiscais, que funcionou como principal instrumento de atração e execução do desenvolvimento da indústria, os incentivos estaduais combinados com os incentivos federais foram os grandes indutores da política industrial no estado.

Todavia, essa estratégia de execução da política de industrialização do estado, centrada em infraestrutura e incentivos à indústria tradicional, acabou por negligenciar a inovação à inserção de tecnologia no processo industrial, tendo como consequência a limitação da expansão do parque industrial do estado, gerando um perfil industrial com baixa diversificação, sem agregação de tecnologias avançadas, que não possibilitou destaque no mercado internacional pelo seu baixo nível de competitividade.

A política industrial desenvolvida no governo de Cid Ferreira Gomes, no período de 2007 a 2014, apresentou algumas das características históricas já realizadas em governos anteriores desde 1963, como: altos investimentos em infraestrutura, macrologística, infraestrutura urbana e social. Entretanto, o que trouxe de diferente foi o volume de investimentos e de projetos propostos para ancorar o desenvolvimento de uma

política industrial capaz de reverter um quadro conservador de produção, sem poder de competição e de baixa agregação tecnológica.

O projeto industrial proposto no governo de Cid Gomes, registrado nos planos de governos, propôs os seguintes objetivos: maior integração das cadeias produtivas mundiais de valor; espaço na política industrial para um repertório produtivo menos convencional; melhoria da qualidade e competitividade dos produtos das indústrias do Ceará para a concorrência internacional; ampliação e modernização da logística econômica para atrair investimentos com maior perspectiva de inovação para reversão do perfil industrial do Ceará.

Para o alcance desses objetivos, no período de 2007 a 2014, o governador Cid Gomes investiu em grandes projetos estruturantes, que eram o Complexo Industrial do Pecém, a Zona de Processamento de Exportação, a Companhia Siderúrgica do Pecém e a Refinaria Premium, que seriam considerados infraestrutura econômica base da política industrial do governo para alavancar as políticas auxiliares como atração de investimentos privados, geração de empregos em todos os setores, qualificação da mão de obra e expansão territorial com desenvolvimento urbano e rural.

À exceção da Refinaria Premium, que não se concretizou como empreendimento nesse período, os demais estão em funcionamento com planos de execução em andamento e metas cumpridas. Vale salientar que a suspensão de instalação da refinaria no Ceará por parte da Petrobrás, a partir de 2015, terá desdobramentos ainda não dimensionados para a política industrial a ser conduzida pelo atual governador do estado, Camilo Santana.

Verificou-se, de modo geral, que todas as ações executadas no período de 2007 a 2014, inseridas no eixo Economia para uma Vida Melhor e voltadas à política industrial, não produziram resultados capazes de reverter plenamente o perfil da indústria cearense, pois os resultados produzidos ainda se apresentam moderados para os esforços e recursos investidos para a concretização dos objetivos da política industrial proposta por Cid Gomes.

Nos levantamentos documentais e bibliográficos realizados, não se conseguiu evidenciar um programa governamental estruturado de inovação no processo industrial cearense com inserção da tecnologia avançada. Entretanto, é importante registrar que ocorreu a consolidação do polo energético, com destaque para a geração de energia eólica, em que o estado foi pioneiro e hoje ocupa a terceira posição no *ranking* nacional. O desempenho do setor energético poderia contribuir, somando-se à inserção de inovação tecnológica para a expansão do processo industrial.

Quanto aos resultados econômicos produzidos, constata-se a evolução do perfil do setor industrial em 2014. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) obteve um crescimento nominal de 6,08% no segmento industrial, totalizando um montante arrecadado de R\$ 1,933 bilhão em 2014, se comparado ao exercício de 2013, quando o total arrecadado pelas indústrias cearenses foi de R\$ 1,822 bilhão. Saliente-se que a arrecadação do referido segmento representou uma participação de 20,44% do total de ICMS arrecadado pelo estado. Esse desempenho positivo reforça a importância para a economia do estado.

O volume de investimentos privados atraídos nesse período contribuiu para a geração de empregos no setor industrial. As metas projetadas de criação de empregos foram alcançadas, apesar da instabilidade produzida pela crise mundial de 2008.

Vale ressaltar que outros fatores agregados de forma intersetorial nas ações de desenvolvimento, combinados com a política industrial, obtiveram ganhos ao se analisarem os indicadores de resultados. Dentre as ações intersetoriais, aponta-se: a formação educacional voltada para o mercado de trabalho, que recebeu significativo impulso com a construção de 110 escolas profissionalizantes em todo o estado, com diversificação de cursos em função das vocações regionais e empreendimentos atraídos, possibilitando aos jovens a inserção no mercado de trabalho. Os indicadores econômicos demonstram o desempenho da política industrial e seus aspectos afirmativos.

Os níveis de investimentos no Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP) já começaram a produzir efeito nos indicadores de exportação. O volume de exportações por esse porto tem crescido significativamente com a implementação de novos trechos da Transnordestina que se interligarão ao CIPP, o sistema de escoamento da produção dos estados do Nordeste para os mercados internacionais via Pecém, tendência para que o estado se torne mais atraente às empresas mundiais.

Contudo, o estado manteve-se como a terceira economia no *ranking* do Nordeste, não conseguindo superar sua posição histórica nos últimos 50 anos em relação comparativa aos Estados da Bahia e de Pernambuco. O perfil do Ceará tem origem no processo histórico de sua formação econômica, uma vez que se observaram neste estudo problemas de natureza estrutural, como a excessiva concentração econômica e populacional na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), embora tenha arrefecido nas últimas duas décadas, mesmo com uma série de estratégias e ações governamentais implementadas nos últimos anos e intensificadas no período em análise para a expansão da base territorial dos investimentos públicos e privados. Nota-se, então, que a evolução econômica de

desconcentração de investimentos privados foi moderada, não conseguindo superar o quadro concentrador de riquezas na RMF.

A indústria não pode ser entendida como mais ou menos importante para o crescimento econômico, pois somente o melhoramento de todos os setores, de forma sistêmica e com ganhos para todos, é possível proporcionar níveis crescentes de renda e bem-estar da população, gerando empregos mais qualificados e difundindo ganhos de escala. Entretanto, é a indústria que gera inovação tecnológica de forma a estimular os setores de ponta de serviços, tais como as tecnologias digitais e de comunicação. É a indústria que acaba ditando o ritmo de crescimento.

No período estudado, a política industrial apresentou diretrizes que focaram projetos estruturantes e grandes programas de macrologística, infraestrutura, suprimentos em energia, acumulação hídrica, fortalecimento e adensamento das cadeias produtivas, ampliação e diversificação exportadora, abrindo perspectivas para a abertura comercial, dando espaços para a internacionalização da economia do estado, produzindo crescimento sustentável. Foram de grande importância os recursos destinados à produção sustentável e mecanismos de incentivo ao investimento; às melhorias e ampliação de infraestrutura e de macrologística; à qualificação profissional, entre outras.

No entanto, é preciso refletir sobre o grau de investimento e seus impactos, a médio e longo prazo, considerando também o equilíbrio fiscal. Uma das grandes preocupações com os investimentos e construção de equipamentos que foram feitos é como se dará o financiamento do custeio comprometido pela política industrial, tendo em vista o cenário econômico problemático que o País está passando, com desaceleração econômica, com um quadro recessivo e com impacto na queda da produção industrial.

Ademais, outro fator deve ser repensado, considerando ainda o quadro de equilíbrio fiscal, o modelo de desenvolvimento da política industrial está ancorado em incentivos e isenções fiscais, que é muito custoso, com repercussões fiscais em anos e décadas.

No contexto de gestão das políticas públicas, a governança tem papel importante e contribui para o surgimento de novas formas de articulação entre os diferentes atores que integram o sistema produtivo. A existência dessa governança é atribuída a uma característica intrínseca do Ceará, ou seja, consiste numa gestão com base em resultados, saindo do modelo tradicional de medir processos.

O crescimento econômico pode ser medido de várias formas, entre elas: crescimento relativo do Produto Interno Bruto *per capita*, criação de empregos, aumento das

exportações, aumento da competitividade e produtividade, equilíbrio fiscal e, finalmente, bem-estar e melhoria de qualidade de vida da população.

Ao proceder à análise sobre a política industrial do Ceará no período de 2007 a 2014, com o vigor de sua proposição e os moderados resultados alcançados até o momento, conclui-se que, através dos resultados analisados em seus vários aspectos, estes apontam que houve contribuições positivas para o crescimento econômico do estado.

Em função de sua complexidade para atender aos interesses e melhorias na qualidade de vida de uma sociedade, os resultados decorrentes das políticas públicas são colhidos a longo prazo, portanto em mais uma década se terá um efetivo extrato fidedigno do que essa política foi capaz de produzir.

Essa pesquisa exploratória, por conta de limitações de tempo e recursos, lançou uma luz sobre a política industrial entre 2007 e 2014. Com as considerações aqui realizadas, verifica-se que outros estudos suplementares poderão ser realizados com o objetivo de melhor subsidiar políticas futuras. Daí por que se sugere que outros estudos sejam realizados, buscando promover reflexões e desdobramentos nas inter-relações sobre o importante papel das políticas públicas como elemento catalisador do crescimento econômico do estado que esteja ancorado na melhoria da qualidade de vida da sociedade. Sugerem-se, então, as seguintes temáticas a serem exploradas em outros trabalhos acadêmicos:

- Analisar os efeitos da política industrial no período de 2007 a 2014 para o índice de desenvolvimento humano (IDH) do Estado do Ceará;
- Realizar a análise de políticas públicas voltadas ao fundo de incentivo à reformulação da matriz energética do Estado do Ceará para redução de custos nos processos industriais;
- Fazer análise dos resultados dos incentivos tributários para a pesquisa, desenvolvimento e inovação propostos pela política industrial no período de 2007 a 2014 para o crescimento econômico do estado.

Por fim, diante do que foi exposto na dissertação, em relação à política industrial do Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014, referente ao Eixo da Economia para uma Vida Melhor, observa-se que todos os objetivos propostos nela foram alcançados ao longo do trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, P. V. S.; VIEIRA, T. E. Políticas industriais dos governos Lula e Dilma. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO. 3., 2014, Taubaté. **Anais...** Taubaté: Universidade de Taubaté, 2014.
- ABUL-EL-HAJ, J. **A mobilização do capital social no Brasil: o caso da reforma sanitária no Ceará.** São Paulo: Annablume, 1999.
- \_\_\_\_\_. Classe, poder e administração pública no Ceará. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J. M. (Org.). **A era Jereissati: modernidade e mito.** Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002. p. 83-106.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ (ADECE). **Setores da economia, investimentos e projetos estruturantes.** Disponível em: <<http://www.adece.ce.gov.br/index.php/projetos-estruturantes>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural.** Fortaleza: BNB, 1998.
- AMABILE, A. E. N. Políticas públicas. In: FREITAS, C. L. C.; GONTIJO, C. R. B.; NORONHA, A. E. **Dicionário de políticas públicas.** Barbacena: UEMG, 2012. p. 390-391.
- AMARAL FILHO, J. **Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos.** Fortaleza: Ipece, 2003. (Texto para discussão n. 8).
- ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Estado, capital e industrialização do Nordeste.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- ARAÚJO, T. B. **Revisitando a questão nacional: cadernos do desenvolvimento.** Recife, 2006. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/buscaresults.php?searchterm=%22Revisitando%20a%20Quest%C3%A3o%20Regional%22>>. Acesso em: 2 nov. 2015.
- BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD). **Banco Mundial.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 8 dez. 2015.
- BARRETO, F. A. et al. Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões.** Fortaleza: Ipece, 2014. p. 392-399.
- BRASIL. **1º Balanço do PAC-Ceará de 2015.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2015a.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, diretoria de documentação e publicidade, 1964.
- \_\_\_\_\_. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Configuração da Região Semiárida**. Disponível em: <<http://mi.gov.br/>>. 2015b. Acesso em: 2 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Pacto de Aceleração do Crescimento – PAC**: 6º balanço. 2011-2014, ano II. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/>>. 2015c. Acesso em: 18 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Maior – PBM**: lançamento do PBM em 2011. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. 2012. Acesso em: 2 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

CAMARGO, J. M. Do “milagre econômico” à “marcha forçada” (1968-1980). In: PIRES, M. P. (Org.). **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 193-217.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**: 1930 a 1970. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

CARVALHO, C. P. O. Manuel Correia de Andrade e a economia política do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 6-16, 2014.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2005. p. 141-165.

CEARÁ PORTOS. Disponível em: <<http://www.cearáportos.com.br/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CEARÁ. **2003-2006 (Lúcio Alcântara)**. Ceará Cidadania – crescimento com inclusão: plano de governo 2003-2006. Fortaleza: Seplan, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Cenário atual do Complexo Industrial do Pecém**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 27.040, de 9 de maio de 2003. Consolida e Regulamenta a Legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Poder Executivo, Ceará, CE, 12 maio 2003. 2003b.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 29.183, de 8 de fevereiro de 2008. Consolida e Regulamenta a Legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI. **Diário Oficial Estado do Ceará**, Ceará, CE, 11 fev. 2008. 2008a.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015**: Relatório de Avaliação Biênio 2012-2013. Fortaleza: Seplag, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979. Cria o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Poder Executivo, Ceará, CE, 13 dez. 1979.

CEARÁ. Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, CE, 8 fev. 2007. 2007a.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2011**: Governador Cid Gomes (2007-2010). Fortaleza: Seplag, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resultados das contas regionais 2003-2006**. Fortaleza: CGE, 2008b.

\_\_\_\_\_. **História do Ceará**. 2015a. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/historia-do-ceara>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2007**: Governador Cid Gomes (2007-2010). Fortaleza: Seplag, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2008**: Governador Cid Gomes (2007-2010). Fortaleza: Seplag, 2008c.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015 – PPA**. Mensagem do governo: o trabalho é a nossa vida. Fortaleza, 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2016-2019 – PPA**. Fortaleza, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2004-2007 – PPA**. Fortaleza, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011 – PPA**. Lei nº 14.053, de 7 de janeiro de 2008. Fortaleza, 2007c.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014.

CORSI, F. L. Estratégias de desenvolvimento (1945-1960). In: PIRES, M. P. (Org.). **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 95-138.

DANTAS JÚNIOR, J. A. **Desenvolvimento econômico e a política industrial do Ceará**: o caso da Companhia Siderúrgica de Pecém. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Logística e Sustentabilidade) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DENOCS). **Nordeste**. Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br/biblioteca/>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Fórum plural do Ceará 2027**, Caderno 3, p. 3, Fortaleza, 2007.

FARIAS, J. A. **História do Ceará**. 2. ed. Fortaleza: Livro Técnico, 2007.

FEDERAL DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO CEARÁ – FIEC. Museu da Indústria. **Histórico da industrialização no Ceará no século XIX**. 2016.1. Fotografia. Fortaleza: Fiec, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatórios com dados consolidados do setor industrial 2015**. Fortaleza: Fiec, 2015.

FONSECA NETO, F. A. Documentos técnico-científicos. Políticas de desenvolvimento, estrutura produtiva e geração de emprego no Nordeste. **Revista Documentos Técnico-Científicos**, Fortaleza, v. 41, n. 4, p. 667-682, 2010.

FRANCO, G. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2005. p. 258-283.

FREIRE JÚNIOR, J. Infraestrutura Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**. Fortaleza: Ipece, 2014. p. 368-391.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER – FEE. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/fee.com.br>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. Fundamentos da programação econômica. **Revista Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1-2, p. 39-44, 1958.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nacional, 1987.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos de FHC. In: GIAMBIAGI, F. et al. **A economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2005. p. 166-195.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIRÃO, R. **História econômica do Ceará**. 2. ed. Fortaleza: UFC, 2000.

GOMES, C. F.; PINHEIRO, P. **Diretrizes para o Plano de Governo: da coligação Ceará vota para crescer**. Fortaleza, 2006.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

GUIA DE INVESTIMENTO NO CEARÁ (GICE). **Onde você pode investir no Ceará**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2015.

\_\_\_\_\_. **Novas oportunidades de investimentos**. Fortaleza: O Povo, 2014.

GUMIERO, R. G. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a política de desenvolvimento regional do governo Lula. **Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social**, v. 1, p. 1-32, 2014.

HERMANN, J. Reformas, endividamentos externos e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2005. p. 69-92.

HOLANDA, M. C. **A prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: Ipece, 2006.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: Ipece, 2004. (Nota Técnica n. 11).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=23>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa mensal de emprego evolução do emprego com carteira de trabalho assinada 2003-2012**. Disponível em: <<http://www.pim-pf.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **PIM – PF- Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física**. Disponível em: <<http://www.pim-pf.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

IDB. **Banco Mundial Inter Development American Bank**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **A prática de gestão pública por resultados**. Fortaleza: Ipece, 2006.

\_\_\_\_\_. **Base conceitual dos critérios para concessão de incentivos para investimento no Ceará (FDI)**. Fortaleza: Ipece, 2003. (Nota técnica n. 3).

\_\_\_\_\_. **Dez anos de história (1997-2007)**. A evolução do emprego industrial na economia. Fortaleza: IPECE, 2010. (Nota técnica n. 77).

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Ceará**. Ceará em Números, 2014. Fortaleza: Ipece, 2014.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Ceará**. Ceará em Números, 2015. Fortaleza: Ipece, 2015.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Ceará**. Textos para discussão n. 111, 2015, Fortaleza: Ipece, 2015.

\_\_\_\_\_. **Indicadores econômicos de 2012**. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Brasília, DF: Ipea, 2014. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Relatório consolidado, planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

INSTITUTO EUVALDO LODI (IEL). **A política de desenvolvimento industrial: o que ela representa para o Brasil**. 2003.

IRFFI, G.; NOGUEIRA, F. A. N.; BARRETO, F. D. F. Efeitos da política de incentivos industriais no Ceará sobre o emprego no período de 2002 a 2005. In: CARVALHO, E. B. S. et al. (Org.). **Economia do Ceará: 2009 em debate**. Fortaleza: Ipece, 2009. p. 178-190.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1980.

LEÃO, F. A. O. **Planejamento como instrumento de gestão pública: uma análise dos planos de Governo do Estado do Ceará nos últimos 50 anos**. 2012. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

LIMA, A. M. **A Geografia histórica de Iguatu/CE: uma análise da cultura algodoeira de 1920-1980**. 2011. 250 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

LINHARES, M. **Virgílio Távora, sua época**. Fortaleza: UFC, 1996.

MELO, F. E.; RODRIGUES, R. M. **Práticas de clientelismo, educação planejada e sonho da redenção humana em torno do Plameg: plano de metas do Governo Virgílio Távora (Ceará, 1963-66)**. 2013. 284 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MENDONÇA, S. R. **A industrialização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

MENEZES, A. S. B. et al. Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**. Fortaleza: Ipece, 2014. p. 392-399.

MENEZES, A. S. B.; PAIVA, W. L.; ALVES, E. P. Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**. Fortaleza: Ipece, 2014. p. 82-100.

MINDÊLLO, M. G. **O setor exportador cearense: uma análise do impacto da taxa de câmbio e da renda mundial**. 2014. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

MONTENEGRO, D. R. et al. Prebisch e furtado: a Cepal e o planejamento do desenvolvimento do Nordeste. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE. 1., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Sedres, 2012. p. 1-20.

- MORAIS, J. M. L. **Mudança institucional e desenvolvimento**: uma abordagem institucional-evolucionária da política industrial do Estado do Ceará. 2006. 218 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- NOBRE, G. **O processo histórico de industrialização do Ceará**. 2. ed. Fortaleza: Fiec, 2001.
- NOSTALGIA BLOGSPOT. **História do Ceará**. Disponível em: <<http://nnoossttaallggiiaa.blogspot.com.br/2010/07/fabrica-de-tecidos-de-sobral.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- NUDES - UFU. Planejamento e política econômica. **Plano (programa) de metas**. Disponível em: <[http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/plano de metas.pdf](http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/plano%20de%20metas.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- OLIVEIRA, F. (Org.). **Celso Furtado**. São Paulo: Ática, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Noiva da revolução**: elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Noiva da revolução**: elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PARENTE, J. C. O Ceará e a modernidade. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J. M. (Org.). **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002. p. 125-144.
- PAULINO, A. L. O governo Lula de (2003-2006/2007-2010). In: PIRES, M. P. (Org.). **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 311-329.
- PEREIRA JÚNIOR, E. A. Espaço, industrialização e acumulação capitalista: uma abordagem para o Nordeste e o Ceará. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 65-76, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Território e economia política**: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. 2011. 450 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2011.
- PIRES, M. P. Os sucessivos e fracassados planos de combate à inflação; cruzado, Bresser, arroz com feijão, verão e Collor. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 249-269.
- PORTAL PECÉM. Disponível em: <<http://portalpecemobservatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/geografiasocioeconomica/geografiaindustrial/757.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- PORTO, A. K. A. **A política industrial sob ótica da população**: análise no município de Itapipoca-CE. 2002. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2002.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1963.
- \_\_\_\_\_. **História econômica do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1962.

QUEIROZ, S. N.; SILVA FILHO, L. A. **Industrialização e emprego formal no Ceará: análise a partir dos dados da RAIS/MTE – 1996/2006**. 2010. Disponível em: <file:///c:/users/c%a9lia%20soares/downloads/file%20(1).pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ROCHA, A. G. T. **Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco**. 2004. 149 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ (SEFAZ). **Relatório consolidado sobre investimentos 2012 a 2014 - S2GPR**. Fortaleza: Sefaz, 2015.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SDE). **Política de desenvolvimento econômico**. Governo do Estado do Ceará, Secretaria do Desenvolvimento Econômico. Fortaleza: SDE, 2016.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

SILVA FROTA, F. H.; SILVA, M. A. L. Massa media e política industrial no Ceará. **O público e o privado**, Fortaleza, n. 1, p. 221-240, 2003.

SILVA, M. C. S. **Desenvolvimento planejado e ações de qualificação profissional no Ceará: o caso do Complexo Industrial e Portuário do Pecém**. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

SMITH, R. **Troca desigual e industrialização no Nordeste**. São Paulo: IPE-USP, 1985.

SOUZA, L. E. S. A. L. A ditadura militar e o PAEG (1964-1967). In: PIRES, M. P. (Org.). **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 158-192.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). **Histórico da Sudene**. Disponível em: <<http://procondel.sudene.gov.br/acervo.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Incentivos fiscais**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos> e <http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origens e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WICHMANN, B. M.; PONTES, P. A. **Índice Coincidente da Indústria Cearense – ICIC**. TD 43. Fortaleza: Ipece, 2008.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A – CARTA DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIMENTO



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**CARTA DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIMENTO**

Venho por meio desta esclarecer o motivo de solicitar a Vossa Senhoria colaboração para fornecimento de informações sobre o setor industrial no período de 2007 a 2014, que possam contribuir com a pesquisa em andamento. Meu nome é Célia Maria Soares de Sousa, aluna do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Atualmente, estou desenvolvendo uma pesquisa, de cunho acadêmico, intitulada **Industrialização no Ceará: um estudo sobre a política governamental implementada no período de 2007 a 2014 – Eixo Economia para uma Vida Melhor**, sob a orientação do professor Dr. Hermano José Batista de Carvalho.

A presente pesquisa tem como objetivo inicial: fazer um levantamento de informações e coletar dados e documentos do setor industrial e relacionadas a ele que possibilitem a pesquisa em andamento um melhor conhecimento na identificação da política industrial planejada e implementada pelo governo de Cid Ferreira Gomes no período de 2007 a 2014, que faz parte do eixo Economia para uma Vida Melhor, que consta nos Planos Plurianuais (PPA 2008-2011 / PPA 2012-2015) do Estado do Ceará. As informações e dados fornecidos também colaborarão para a análise das repercussões ocorridas para o desenvolvimento industrial do estado.

Os dados fornecidos e quem os forneceu, caso sejam solicitados, serão tratados com sigilo, responsabilidade e compromisso ético. E tão somente os resultados consolidados da pesquisa serão divulgados em trabalho acadêmico (dissertação). Ao mesmo tempo, colocamo-nos à inteira disposição para maiores esclarecimentos e detalhes sobre a pesquisa em pauta. Seguem os nossos contatos: MPPP – Av. Paranjana, nº 1700 – Bloco do Centro de Estudos Sociais Aplicados (Cesa) – Campus do Itaperi – Fortaleza, CE – *E-mail*: <mpppp@bol.com.br>; Mestranda Célia Sousa – *E-mail*: <celia-sousa@uol.com.br>; Orientador Dr. Hermano Carvalho – *E-mail*: <hermanocarvalho@terra.com.br>.

Desde já, agradecemos sua atenção, compreensão e colaboração.

Fortaleza-CE, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

CÉLIA MARIA SOARES DE SOUSA

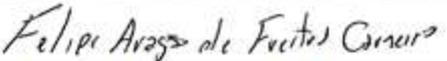
**ANEXO**

## ANEXO A – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO

**DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICO-GRAMATICAL**

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado<sup>54</sup>, foi procedida a correção gramatical e estilística da dissertação intitulada **Industrialização no Ceará: um estudo sobre a política governamental implementada no período de 2007 a 2014 – Eixo Economia para uma Vida Melhor**, de autoria de Célia Maria Soares de Sousa, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 1º de janeiro de 2009.

Fortaleza-CE, 2 de junho de 2016.

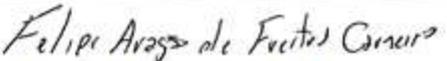


Felipe Aragão de Freitas Carneiro

**DECLARAÇÃO DE NORMALIZAÇÃO**

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a normalização da dissertação intitulada **Industrialização no Ceará: um estudo sobre a política governamental implementada no período de 2007 a 2014 – Eixo Economia para uma Vida Melhor**, de autoria de Célia Maria Soares de Sousa, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos das normas vigentes decretadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Fortaleza-CE, 2 de junho de 2016.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

---

<sup>54</sup> Número do registro: 89.931. E-mail: <fafc17@hotmail.com>.