



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROSANA LIMA TEIXEIRA

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS FISCAIS DO FDI NO CEARÁ E O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS DO FDI ENTRE 2015-2023**

FORTALEZA

2024

ROSANA LIMA TEIXEIRA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FISCAIS DO FDI NO CEARÁ E O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO-SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DO FDI ENTRE 2015-2023

Dissertação apresentada como exigência parcial
para a obtenção do grau de Mestre em
Avaliação de Políticas Públicas, sob a
orientação de conteúdo do Professor Doutor
Roberto Smith.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T269p Teixeira, Rosana Lima.
As políticas públicas fiscais do FDI no Ceará e o desenvolvimento econômico-social : uma análise das políticas do FDI entre 2015-2023 / Rosana Lima Teixeira. – 2024.
71 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Roberto Smith.

1. FDI. 2. Desenvolvimento industrial. 3. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.6

ROSANA LIMA TEIXEIRA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FISCAIS DO FDI NO CEARÁ E O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS DO FDI ENTRE 2015-2023

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora e ao Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, adequada e aprovada para suprir exigência parcial inerente à obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 26/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Roberto Smith, Dr. (orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Filipe Ximenes Parente, Dr.
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me sustentar em todos os momentos.

Às minhas filhas, Isabelle e Gabrielle, por serem o estímulo da minha vida.

À Universidade Federal do Ceará, por me proporcionar conhecimento.

À Sefaz-CE, por estimular a pós-graduação aos seus servidores, fazendo com que tenham mais conhecimento para o desempenho da função pública.

Aos meus familiares e amigos, sempre ao meu lado.

Nem sempre o Estado está correto em suas políticas públicas, mas o povo sempre está correto em suas necessidades. (R. Teixeira)

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) do estado do Ceará, a partir de seu surgimento, com a Lei estadual nº 10.367/1979, e as contribuições socioeconômicas acarretadas pela implantação do referido fundo. A pesquisa traz um esboço histórico que apresenta a origem da indústria no estado até se chegar ao período do surgimento da lei e as razões de sua implantação, além de referenciar diversos parâmetros na identificação desenvolvimentista do setor no estado do Ceará. São estabelecidas as discussões sobre o FDI, se é uma política pública fiscal ou não, trazendo à baila as características das políticas públicas, sob a perspectiva doutrinária e sua correlação com as políticas governamentais. A partir desta análise, traz-se a metodologia a ser utilizada na pesquisa, em que se opta por uma pesquisa doutrinária, portanto, qualitativa, como também se analisam elementos quantitativos fornecidos pelo estado do Ceará, por meio de dados oficiais, entre os anos de 2015 e 2023, os quais mostram a importância do FDI no desenvolvimento industrial, trazendo correlações com elementos temporais que surtiram efeitos na época analisada, como, por exemplo, o ano de 2020, por conta da covid-19.

Palavras-chave: FDI; desenvolvimento industrial; políticas públicas.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the legislation of the Industrial Development Fund (FDI) of the state of Ceará, from its creation, State Law no. 10.367/1979, and the socioeconomic contributions brought about by the implementation of the referred fund. The research provides a historical outline that presents the origin of the industry in the state until the period of the creation of the law and the reasons for its implementation, in addition to referencing several parameters in the developmental identification of the sector in the state of Ceará. Discussions are established about the FDI, whether it is a fiscal public policy or not, bringing to the fore the characteristics of public policies, from a doctrinal perspective and their correlation with government policies. Based on this analysis, the methodology to be used in the research is presented, in which a doctrinal, therefore qualitative, research is chosen, as well as quantitative elements provided by the state of Ceará, through official data, between the years 2015 and 2023, which show the importance of FDI in industrial development, bringing correlations with temporal elements that had effects at the time analyzed, such as, for example, the year 2020, due to Covid-19.

Keywords: FDI; industrial development; public policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual (%) da produção industrial –Ceará e Nordeste, 2003 a 2018...	48
Gráfico 2 – Solicitações de implementação de benefícios do FDI (2015-2023).....	52
Gráfico 3 – Deferimento dos pedidos de benefícios do FDI	53

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura dos níveis de um planejamento	32
Figura 2 – Renúncias Fiscais em 17 Estados brasileiros (2002)	41
Figura 3 – Evolução acumulada 2002 a 2018 e subperíodos selecionados	50
Figura 4 – Benefícios gerados pelo FDI (2015)	58
Figura 5 – Benefícios gerados pelo FDI (2016)	59
Figura 6 – Benefícios gerados pelo FDI (2017)	60
Figura 7 – Benefícios gerados pelo FDI (2018)	61
Figura 8 – Benefícios gerados pelo FDI (2019)	61
Figura 9 – Benefícios gerados pelo FDI (2020)	62
Figura 10 – Benefícios gerados pelo FDI (2021)	63
Figura 11 – Benefícios gerados pelo FDI (2022)	63
Figura 12 – Benefícios gerados pelo FDI (até 02/2023)	64
Figura 13 – Resultado da implantação do FDI (2015-2023)	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estabelecimentos comerciais no Ceará (1895-1907).....	24
Tabela 2 – 10 maiores desonerações do Governo Federal (2021).....	40
Tabela 3 – Programas para manutenção do FDI, a partir de 2015	51

LISTA DE SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ADECE	Agência de Desenvolvimento do Ceará
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
Art.	Artigo
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BN	Banco do Nordeste
Cedin	Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial
CGE	Controladoria Geral do Estado
CCONT	Coordenadoria de Controladoria
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
Covid-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
FDCV	Fundo de Desenvolvimento do Comércio Varejista
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
Jucec	Junta Comercial do Estado do Ceará
Imempi	Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matéria Prima e Insumos
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico

ONU	Organização das Nações Unidas
PCDM	Programa de Incentivos às Centrais de Distribuição de Mercadorias
PDCI	Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
Petrobras	Petróleo Brasileiro S/A
PG	Política Governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PIER	Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis
PIM	Pesquisa Industrial Mensal
Plaig	Plano de Ação Integrada do Governo
Plagec	Plano de Governo do Estado do Ceará
Plameg	Plano de Metas Governamentais
Plandece	I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará
PPF	Políticas Públicas Fiscais
Proade	Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos
Provin	Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial
PT	Pontuação Total
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
DAS	Secretaria do Desenvolvimento Agrário
S/A	Sociedade Anônima
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Secitece	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ce
Sefaz	Secretaria da Fazenda
Sejus	Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará
Seplag	Secretaria do planejamento e Gestão
Sesi	Serviço Social da Indústria

Sidebras	Siderurgia Brasileira S/A
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TJPL	Taxa de Juros de Longo Prazo
Unafisco	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Unitêxtil	União Industrial Têxtil S.A.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	DISCUSSÃO DAS BASES TEÓRICAS : CONCEITOS, NORMATIVOS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ELEMENTOS DE IMPORTÂNCIA PARA A ANÁLISE DO FDI.....	20
2.1	Políticas econômico-sociais existentes a partir da história da indústria no Ceará..	23
2.2	Política Pública Fiscal (PPF) e/ou uma Política Governamental (PG): um parâmetro a ser discutido sob a ótica do FDI.....	28
2.3	Contornos das políticas fiscais (PPFs) como ação regulatória sob a assertiva teórica.....	34
2.4	O uso do FDI no Ceará como alcance das políticas públicas fiscais – envolvidos na instrumentalização política.....	38
3	METODOLOGIA.....	42
3.1	A revisão bibliográfica na fundamentação da pesquisa e o envolvimento de políticas públicas.....	43
3.2	Instrumentos utilizados na pesquisa quantitativa que envolvem políticas públicas fiscais.....	44
3.3	Obtenção de dados.....	45
3.4	Procedimento da pesquisa quantitativa.....	46
3.5	Dados apresentados pela Adece.....	46
4	ANÁLISE DAS POLÍTICAS FISCAIS NO CEARÁ E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (FDI) NO PERÍODO DE 2015 -2023.....	47
5	CONCLUSÕES A PARTIR DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA CONCESSÃO DO FDI.....	58
	REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

A manutenção do estado se faz por meio da arrecadação, e no atual contexto tem sua base estruturada na Constituição Federal de 1988, que estabelece e especifica a autorização legislativa de tributos (legalidade tributária), além de legislações infraconstitucionais que regulam as espécies tributárias, arrecadações, fatos geradores, aplicabilidade de recursos etc., como também Políticas Públicas Fiscais (PPF).

A atuação fiscal do Estado se fundamenta em princípios norteadores que delimitam a institucionalização fiscal nas esferas estatais (União, Estados-membros e Municípios), norteando a relação jurídica a partir da legalidade (princípio da legalidade tributária¹), bem como toda a delimitação da fiscalidade. Mas, também, o Estado procura aprimorar e implementar mecanismos de movimentação econômica, dentro de uma agenda pública que propõe resultados positivos capazes de impactar a sua atuação.

Nessa seara, busca-se analisar as Políticas Públicas Fiscais (PPF) existentes no estado do Ceará, como reconhecimento de medida tributária (fiscal), a ensejar o questionamento acerca da atuação das PPFs que subvencionam as renúncias fiscais a fim de atender compensações econômicas.

Para a análise desse direcionamento estatal, pressupondo-se uma apreciação sobre planejamento voltado à execução de políticas públicas, no caso, as PPFs, como sendo uma espécie de uma ação governamental. Assim, a temática perpassou por ações de consecução institucionalizada, como medidas afirmativas que concretizam soluções de manejos de recursos públicos para fornecer benefícios à sociedade, ao mesmo tempo em que se apresentam como obrigações constitucionais na composição do tesouro estatal, mensurando valores do Estado para retornar estatal.

Nesse sentido, observa-se que as políticas fiscais são repensadas sob o viés da tributação e da economia, identificando os perfis econômicos locais e nacional, para se saber até que ponto o Estado assume o papel de movimentação econômica e não simplesmente em ser um ente meramente arrecadatário, visto que as políticas fiscais têm um papel central em identificar outras funções, mas, buscar o desenvolvimento das atividades econômicas, transformando a vida da sociedade e induzindo resultados econômicos específicos, na medida em que se relaciona a decisões e alocações de recursos.

¹ Mesmo diante da criação constitucional, a legalidade tem sua referência no disciplinamento tributário, bem como a criação de qualquer instrumento que repercuta na seara fiscal.

Nessa perspectiva, a pesquisa desenvolvida possui como objetivo geral analisar as compensações econômicas ocorridas entre o período de janeiro de 2015 e fevereiro de 2023² no estado do Ceará, por meio dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI³. Como objetivos específicos tem-se: estudar a evolução econômico-social do setor industrial do estado do Ceará; identificar as características das políticas públicas de renúncias fiscais para o desenvolvimento industrial e analisar o alcance do FDI no Ceará.

A pesquisa, por meio dos objetivos propostos, responde à seguinte pergunta: Quais as compensações econômicas advindas da implementação de políticas públicas no Ceará pelo FDI no período de 2015-2023? A pergunta para ser respondida passa pela análise de conceitos e definições sobre políticas públicas, políticas governamentais e políticas tributárias. Geograficamente, faz-se um recorte territorial do Estado do Ceará, e escolhe-se um período compreendido entre os anos de 2015 e 2023. Esse período se justifica pela incidência maior de efetivação do FDI no Ceará.

Quanto à temática das políticas públicas, estas se caracterizam por produzir bens e serviços de alcance público, além de ter o *ius imperi* do estado para conter uma abrangência de diretrizes essenciais que caracterizam medidas impostas como políticas públicas. Para a pesquisa, divide-se o trabalho em cinco partes, além de introdução e considerações finais.

Como a pesquisa envolve o Ceará, um estado com área de 148.894,442 km² que possui 184 municípios, com uma população de 8.794.957 habitantes⁴ (IBGE, 2022) e um PIB de R\$ 155.904 bilhões⁵, além de sua posição geográfica (o Estado mais próximo da Europa em com proximidade com a América do Norte), atraindo mercados europeus e norte-americanos, importa saber a capacidade que pode desenvolver, principalmente no que se refere à possibilidade econômica. Percebe-se, no entanto, que a questão interna da economia estatal tem passado por modificações ao longo do tempo, de forma que medidas econômico-fiscais têm sido implementadas para a manutenção e estabilidade do erário público. Por isso, analisar essas medidas políticas de renúncia fiscal e a instituição de um fundo para o desenvolvimento tem

² A análise até fevereiro de 2023 decorreu do período de realização da pesquisa, pois somente constava esse período. Por isso, a delimitação temporal até fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/informacoesfdi/>. Acesso em: 3 fev. 2024.

³³ Criado o Fundo pela Lei estadual nº 10.367/1979 e, atualmente, regulamentada pelo Decreto estadual nº 34.508/2022.

⁴ “Em 2022, a população era de 8.794.957 habitantes e a densidade demográfica era de 59,07 habitantes por quilômetro quadrado. Na comparação com outros estados, ficava nas posições 8 e 11 de 27. Já o total de veículos era em 2022 de 3.625.994 veículos o que o colocava na posição 9 entre os 27 estados”. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 3 fev. 2024.

⁵ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cear%C3%A1>. Acesso em: 5 dez. 2021.

relação com mecanismos desenvolvimentistas advindos das políticas públicas fiscais, como é o caso do FDI.

Historicamente, adotam-se tais medidas desde a década de 1960 (De Luca, Lima, 2007), com a instituição do Plameg – Plano de Metas Governamentais. Posteriormente, outros planos como: o Plaig – Plano de Ação Integrada do Governo, o Plagec – Plano de Governo do Estado do Ceará, e o I Plandece – I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará, que deram continuidade às metas iniciadas pelo Plameg, proporcionando estímulos ao setor industrial no estado. Já o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) foi criado em 1979, por meio da Lei estadual nº 10.367/1979⁶⁷.

O FDI é considerado um marco na política de incentivos para a indústria no Ceará, passando por várias alterações legislativas ao longo do tempo, com o propósito de dar ênfase à consolidação do Parque Industrial do Estado, além de estimular a desconcentração espacial em seu território, com a concessão de empréstimos e incentivos para aquelas empresas que se instalassem fora da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF.

A partir desses referenciais propostos, buscou-se analisar a concessão de incentivos que passaram a obedecer maiores critérios, ampliando a política de atração de investimentos para se destinar a promover o desenvolvimento do Estado de maneira mais responsável, pelo apoio à atração de empreendimentos tidos como importantes para a implantação de indústrias e atividades estratégicas para o Ceará (De Luca, Lima, 2007), de forma que os incentivos passaram a existir em função de maior integração das suas cadeias produtivas.

Além disso, como a operacionalização do FDI passa pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e pela sua vinculada, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece), pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial (Cedin) e pela Secretaria da Fazenda, por causa dos recursos orçamentários. Com isso, incentivam-se, prioritariamente, certos empreendimentos que fazem parte do processo de integração de cadeias produtivas, considerando justificativas para se analisar as políticas de renúncias fiscais ocorridas entre os anos de 2015-2023, no Ceará. Por isso, para o que se propõe um estudo mais aprofundado, a fim de mapear os efeitos das renúncias fiscais e a repercussão PPF/FDI. A temática encerra debates sobre a incidência da natureza jurídica do FDI, e se constitui em uma

⁶ A lei estadual passou por várias alterações ao longo do tempo, mesmo porque foi editada sob a égide da Constituição de 1967, e, em 1988, a Constituição Federal modificou a estrutura econômica e fiscal dos estados brasileiros.

⁷ Alterada por diversas leis estaduais posteriores: Lei nº 17.360, de 21 de dezembro de 2020, Lei nº 10.380, de 27 de março de 1980, Lei nº 11.073, de 15 de julho de 1985, Lei nº 11.524, de 30 de dezembro de 1988, Lei nº 12.631, de 01 de outubro de 1996, Lei nº 12.798, de 13 de abril de 1998, Lei nº 13.061, de 14 de setembro de 2000, Lei nº 13.377, de 29 setembro de 2003, Lei nº 13.755, de 12 de abril de 2006 e Lei nº 14.207, de 25 de setembro de 2008.

política pública fiscal ou em uma política governamental de caráter desenvolvimentista, com o intuito principal de estabelecer estratégias de interiorização estadual e desenvolvimento, que são usados como base junto à restrição orçamentária dos governos para a dimensão do incentivo e levam em consideração vários fatores (custos de transporte, custos totais e unitários de produção e distribuição entre outros). Nessas premissas devem ser identificados os custos-benefícios da política fiscal. Por isso, Amaral Filho (2003) entende que a concessão de incentivos contribui para que regiões menos favorecidas possam “alcançar” economias mais desenvolvidas.

Assim, as políticas de incentivos fiscais são instrumentos de atração de investimentos utilizados pelos estados, mesmo que possam existir algumas críticas, como, por exemplo, a referência à “guerra fiscal”. A utilização desse tipo de estímulo pode provocar desequilíbrios no mercado, atraindo empresas para aquela determinada área e trazendo desvantagens para os outros estados.

Em contrapartida, a dinâmica de outras localidades seria utilizar também as políticas de incentivos fiscais sendo que as empresas avaliariam os benefícios de cada região. Portanto, necessários se fazem a identificação e o alcance econômico do Estado, e a sua formalização em busca de perspectivas sociais e de propostas de melhoria econômica, atingindo a relação Estado e Sociedade. Dessa forma seriam justificadas as alterações político-governamentais que se imprimem nas relações do Estado, e que respondem às questões propostas. Sendo assim, a partir dos dados disponibilizados no *site* da Adece, verificam-se os parâmetros a se saber sobre o funcionamento do FDI durante o período de 2015 a 2023.

Quanto à estrutura do trabalho, faz-se uma discussão teórica dos institutos utilizados na pesquisa, em seguida descreve-se a opção metodológica escolhida. Na terceira parte identificam-se os dados do FDI, para, na quarta e última parte, analisá-los identificando os resultados.

2 DISCUSSÃO DAS BASES TEÓRICAS: CONCEITOS, NORMATIVOS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ELEMENTOS DE IMPORTÂNCIA PARA A ANÁLISE DO FDI

São necessários elementos que circunscrevam os aspectos teóricos-metodológicos da pesquisa, para que possam ser articulados por meio de questões epistemológicas que envolvem as políticas públicas fiscais com métodos e técnicas escolhidos na construção da investigação. A construção teórica apresenta pressupostos filosóficos e políticos que fundamentam o estudo teórico e instrumental para se discutir acerca das políticas públicas fiscais⁸.

O primeiro elemento baseia-se na contribuição de Habermas (1988), no sentido de que as funções do Estado são compreendidas a partir de perspectivas sociais. Com isso, afirma-se que a evolução do Estado tem origem no capital e no poder, e, paradoxalmente, esse desenvolvimento se relaciona com a economia e a política, de forma que estão ligadas desde outrora até o período atual, tendo se complexificado ao se envolver com as decisões estatais. Esse parâmetro é observado no ordenamento jurídico brasileiro ao longo do tempo, e possui uma definição a partir de políticas públicas fiscais que se contextualizam, principalmente, a partir da Constituição de 1988.

Sobre isso, as concepções de identificação da economia do Estado se formalizam em busca de perspectivas sociais e de propostas de melhoria econômica, atingindo a relação Estado *versus* Sociedade, justificando as mobilidades político-governamentais que se imprimem nas relações estatais, com fulcro no pensamento de Habermas (1988) e que buscam responder a questões governamentais na definição e implementação de políticas públicas. Esse universo se tangencia por diversas questões, inclusive culturais, como afirma Cernelutti (2007), o qual propõe que as demandas do estado se complementem com outros ramos das ciências,

⁸ O sistema tributário se estabeleceu numa compensação entre os diversos setores da economia. A proposta estatal de renúncia foi produzindo isenções, ao mesmo tempo que atraiu investimentos criando uma compensação econômica. A renúncia pode ensejar também anistias com o propósito meramente arrecadatário, descontextualizado de motivações públicas. Essas descrições encontram fundamento na Constituição de 1988, ao descrever que a renúncia, nos termos do § 6º, do art. 150 que: “... qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule, exclusivamente, as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição”. As motivações que ensejam as anistias estabelecem que as administrações públicas busquem mecanismos que reduzam o montante das dívidas acumuladas ao longo dos anos e facilitam a solvência dos contribuintes devedores, momento em que se justificam as políticas públicas. Dessa forma, as renúncias fiscais devem visar diretamente o interesse social, o que Bordin (2003) analisou que a prática das renúncias fiscais se liga aos gastos tributários e estão relacionados à arrecadação em potencial.

principalmente com a economia, como necessária a estimular e satisfazer as necessidades do Estado.

Não se propõe aqui, que o Estado decida e implemente políticas públicas fiscais na participação do processo decisório, com concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado, pois, no processo de definição de políticas públicas fiscais, estas fazem com que se tenha um espaço próprio de atuação: sujeito a influências externas e internas, de forma que, são criadas capacidades que implementam objetivos de políticas públicas fiscais que podem ser estabelecidos na forma de renúncias fiscais.

A questão toma um sentido mais aprofundado quando se propõe analisar as políticas públicas, que, por si só, têm por objetivo regulamentar as relações sociais e tornar o estado economicamente mais atrativo, constituindo, assim, um panorama econômico propício ao crescimento. Portanto, a formulação de políticas públicas traz reflexos da atuação do governo na economia acarretando mudanças que refletem em benefícios ao Estado e à coletividade.

Essa parametrização de desenvolvimento econômico passou também por um período de estagnação da economia⁹. Porém, o crescimento econômico interno se estabelece prioritariamente pelo consumo e pela produção, que são afetados por crises econômicas internacionais (Sarti, Hiratuka, 2011) e até mesmo por eventos como a própria pandemia de covid-19, que afetou a economia mundial. No entanto, ao traçar o desenvolvimento econômico, deve-se associar ao crescimento industrial ativo, que gera um círculo virtuoso com a geração de renda e emprego internamente, fomentando investimentos, capacitação tecnológica e maior inserção externa a longo prazo (Sarti, Hiratuka, 2011). Nessa identificação, existem estratégias estatais que definem desafios e formas de enfrentamento ao desenvolvimento econômico e o processo de industrialização¹⁰, convergindo com as estruturas positivas.

Também, crescem-se ainda mudanças nos condicionantes internos e externos e na adoção de sucessivas políticas estatais econômicas voltadas ao desenvolvimento industrial, com o propósito de dinamizar a indústria e alcançar o processo de convergência da produção e do

⁹ Isso é observado pelo fato de que a criação do FDI ocorreu no ano de 1979, e vários problemas econômicos foram enfrentados nos anos 80 e 90.

¹⁰ No Brasil, o processo de industrialização e crescimento ocorreu no período 1950 a 1980, quando se começa a constituição de uma estrutura industrial impulsionada pelo mercado doméstico (Sarti, Hiratuka, 2011). E já se observa que o Ceará, de forma retardada, só institui uma lei de incentivo ao desenvolvimento industrial a partir de 1979. Porém, “A década de 80 teve como uma de suas principais características, a elevada instabilidade nas principais variáveis macroeconômicas. Este fato restringiu as decisões privadas de investimento em expansão de capacidade, modernização e inovação, não apenas em razão da própria instabilidade, mas também porque no bojo do ajustamento patrimonial das empresas privadas - cuja contrapartida foi a própria fragilização fiscal e financeira do Estado – estas puderam elevar as aplicações em títulos públicos indexados de elevada liquidez” (Sarti, Hiratuka, 2011 *apud* Belluzzo; Almeida, 2002).

desenvolvimento. Nesse sentido, as políticas públicas convergem ao intervencionismo estatal (o que se identifica na instituição do FDI).

Analisar o intervencionismo estatal¹¹ é relatar a relação jurídica entre o Estado ante a propriedade privada e a livre iniciativa, propondo uma busca por estabilidade e crescimento na economia e na produção.

Sobre isso, o intervencionismo próprio do sistema capitalista se estabelece como agressivo à sociedade, como também à economia. Já no sistema atual, neocapitalista¹², surgem parâmetros protecionistas e regulatórios com o fito de amenizar os mecanismos distributivos leoninos do sistema capitalista original. No entanto, parte-se do parâmetro de que o Estado brasileiro, na atualidade, neocapitalista, se relaciona à existência de uma ingerência sobre o setor da economia. A esse respeito, Panelli (2018) afirma que existem três premissas por parte do Estado para que se possa promover a aplicação de mecanismos que buscam a igualdade e que a doutrina relata a existência da: 1) promoção de instrumentos constitucionais¹³ em prol do desenvolvimento nacional¹⁴ (sob a atual Constituição de 1988), inclusive o especificado no art. 3º, da Constituição Federal, que estabelece como objetivos fundamentais: erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, além do art. 170, que trata da ordem econômica; 2) o Estado busca promover a igualdade por suas ações; e 3) a atuação do Estado se estabelece pela presença da tributação, ao mesmo tempo que pondera suas ações fiscais, sob o viés de legislações como a LRF, CTN, o pacto federativo (decorrente da Constituição) e a repartição de receitas.

No entanto, muitas vezes, para se promover a isonomia e a atuação de ações, estabelecem-se desonerações tributárias durante um certo período, para, posteriormente, cobrá-los dentro da função fiscal exercida pelo Estado. Assim, esse é o intervencionismo que interfere na vida econômico-social do neocapitalismo para a promoção do desenvolvimento. A aplicação dessas medidas por parte do Estado se intensificaria depois de um longo período de estagnação da indústria, para que o setor passasse a crescer favoravelmente.

¹¹ A origem do intervencionismo remonta ao Século XVIII com a revolução Francesa (1789) que desencadeou o liberalismo com o absentismo econômico e social com o *Laissez faire, laissez passer et le monde va de lui-même* que acarretou muitas injustiças sociais e explorações de trabalhadores, inclusive crianças e o Estado assistindo inerte às disputas econômicas o distanciamento econômico da população francesa, até que, no século XIX a situação econômica ficou insuportável e foram baixados alguns normativos como com o “*Sherman Anti Trust Act*” (1890), o “*Combines Investigation Act*” (1910), “*Clayton Act e o Federal Trade Comission Act*” (1914), foram legislações contra o abuso do poder econômico, mas voltadas para se controlar cartéis e monopólios, além da deflagração da primeira Guerra Mundial (Tourinho, 1977).

¹² Como sendo um sistema capitalista com alguns elementos de outros sistemas econômicos, com a implementação de políticas sociais regulatórias (Gorz, 1968).

¹³ Como o art. 3º, incisos I, III e IV, em “construir uma sociedade livre, justa e solidária”; [...] “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”; e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

¹⁴ Inciso II, do art. 3º, da CF.

Mas tudo isso depende dos condicionamentos locais e temporais para que se possa discutir as questões que recaem sobre os direcionamentos do Estado. E, por conta da influência do Estado na economia, não há uma avaliação explícita de políticas públicas sobre o FDI, de forma específica, analisando-se resultados, impactos ou efetividade dessas medidas.

2.1 Políticas econômico-sociais existentes a partir da história da indústria no Ceará

Historicamente, a indústria brasileira tem seu referencial recente, ou seja, a partir da metade do século XIX e com início de sua expansão a partir de 1808, mesmo que algumas medidas tomadas no século XVIII tenham sido importantes. Esse lastro temporal se refere à comparação com outros países, como a Inglaterra, por exemplo, berço da Revolução Industrial (1750)¹⁵, ou ainda se comparando a outros países da Europa. A indústria brasileira inicial se liga ao período cafeeiro, do qual foi dependente¹⁶, mas só se representa economicamente ativa por volta dos anos de 1920¹⁷, com a formação de parques industriais de produção e bens de consumo (Fernandes, 2001), o que não seria diferente no Ceará.

De qualquer forma, o desenvolvimento industrial se liga a reivindicações de políticas protecionistas para o setor, pois desde sempre se acreditou que somente através dessas medidas públicas a industrialização no Brasil poderia alcançar o desenvolvimento econômico (Fernandes, 2001), tal como revela Celso Furtado, tendo ocorrido nos Estados Unidos.

Portanto, analisar os elementos da industrialização brasileira, os quais estão centrados nas políticas protecionistas, que se intensificam periodicamente em virtude de crises econômicas que atingem as indústrias existentes, por meio de medidas, muitas vezes, editadas para certos períodos. É como se o período industrializador no país tomasse sua solidez, a partir de movimentos coletivos arraigados a diretrizes publicistas, e, de forma específica no Nordeste brasileiro.

Além disso, esses períodos passaram por momentos que interromperam a industrialização (entre 1950 e 1980)¹⁸, constituindo uma época industrial relativamente

¹⁵ No entanto, foi por volta do ano de 1830 que a estrutura industrial inglesa já estava plenamente constituída e a Inglaterra era considerada a “oficina do mundo” (Hobsbawm, 2008).

¹⁶ Esses esforços, inicialmente esporádicos, foram sufocados por influências econômicas internacionais, e as transformações econômicas advindas da expansão cafeeira provocaram mudanças nos aspectos político, econômico, cultural e social do país, trazendo um clima mais propício às manifestações nacionalistas pelo desenvolvimento e às tendências protecionistas e intervencionistas (Fernandes, 2001).

¹⁷ Apesar dos investimentos que vinham da economia cafeeira, a indústria nacional não conseguiu prosperar, por falta de uma política industrializante governamental e a carência de créditos e financiamentos adequados para que as indústrias pudessem sobreviver às crises e expandir sua produção (Fernandes, 2001).

¹⁸ O período dos anos 1980 teve como principais características a instabilidade de variáveis econômicas, restringindo decisões privadas de investimento para expansão de capacidade, modernização e inovação, com contrapartidas como a própria fragilização fiscal e financeira do Estado (Belluzzo; Almeida, 2002).

diversificada, integrada e voltada para o mercado doméstico. Mas foi a partir de 1980 que as mudanças condicionantes internas e externas ocorreram ante sucessivas políticas econômicas restritivas para o desenvolvimento industrial, distanciando o Brasil das economias avançadas e de outros países em desenvolvimento (Belluzzo; Almeida, 2002).

Após os anos de 1980, o processo de industrialização deu grandes sinais para um novo ciclo de crescimento econômico, trazendo um papel de liderança na indústria, o que buscou se destacar com o propósito de estabelecer maior geração de emprego e renda para a melhoria da retomada da produção, necessária ao desenvolvimento nacional.

No Ceará, a industrialização também perpassa por esse processo, tendo as primeiras indústrias surgidas até mesmo antes desse período, como é o caso da Ypióca¹⁹, fundada em 1846 (sendo mais antiga que a própria Junta Comercial do Estado do Ceará (Jucec) que foi criada em 1876). A segunda indústria foi a fábrica Pompeu & Irmãos²⁰, de 1881, que funcionou até o final da década de 1940. Um dos donos dessa fábrica enveredou pelo caminho da gestão pública à época, o Dr. Thomaz Pompeu, que no período de 1881 a 1886 desempenhou o mandato de Deputado Geral, promovendo ações de incentivo ao setor empresarial²¹.

No interior do estado do Ceará, em 1890, surge a Companhia Popular Aracatyense de fiação (Fábrica Santa Teresa, a qual foi comprada em 1900 por M. L. Barbosa & Cia.), sob a forma de sociedade anônima (S/A). E, em 1895, Ernesto Deocleciano de Albuquerque saiu de Acarati para morar em Sobral, onde montou uma indústria têxtil, marcando o início das atividades industriais na cidade de Sobral, a qual gerou grande crescimento econômico, pois exportava fios e tecidos, através da Estrada de Ferro de Sobral (Aragão, 1989).

Outras empresas também surgiram no estado do Ceará, tanto que Viana (2008, p. 123) apresenta o rol de empresas, separando-as por atividades e existência nos primeiros anos de industrialização no Ceará:

Tabela 1 – Estabelecimentos comerciais no Ceará (1895-1907)

Setores	1895	1896	1897	1899	1900	1902	1907
Fiação e Tecelagens	4	4	4	4	4	4	4
Redes	1	1	1	2	2	2	3

¹⁹ Considerada a mais antiga fábrica ainda em funcionamento no Ceará.

²⁰ A empresa se constituiu em uma sociedade com o médico Antônio Pompeu de Souza Brasil e seu irmão e concunhado, o bacharel em Direito Antônio Pinto Nogueira Accioly, com o objetivo de construir e explorar uma fábrica de tecidos de algodão, localizada na Rua Santa Isabel (atual Rua Princesa Isabel), em Fortaleza (Viana, 1988).

²¹ O Código Comercial que regulava as atividades comerciais em 1890, em substituição ao Regulamento 737, de 1850.

Meias	1	1	2	--	--	--	--
Cigarros	3	3	3	7	8	3	7
Vinho de Caju	--	5	5	2	2	2	4
Bebidas	5	4	4	4	4	3	3
Curtumes	--	1	1	--	--	--	--
Cal-marmoraria	1	1	1	1	1	1	1
Louças	--	1	--	--	--	--	--
Chapéu-de-sol	--	1	2	2	2	1	3
Tijolos e Telhas	--	2	1	1	1	1	1
Refinação de Açúcar	1	1	1	2	1	4	5
Gelo	1	1	1	1	1	1	1
Gravatas	--	1	1	2	--	--	--
Torrefação de cafés	--	1	3	3	2	2	2
Padarias							
Fundições	2	2	2	2	2	2	2
Destilados	--	--	1	6	4	4	3
Massa Alimentícias	--	--	1	1	3	3	1
Chapéus	--	--	--	2	3	3	--
Malas	--	--	--	1	--	--	--
Velas de Cera	--	--	--	1	--	--	--
Doces	--	--	--	--	--	--	2
Sabão	2	4	3	2	2	2	2
Óleo	--	1	--	1	1	1	--
Sabão e óleos	--	1	--	1	1	1	7
Calçado	--	--	1	1	1	--	--

Fonte: Viana (2008)

* Indústrias e atividades comerciais de produção e comercialização

Outra empresa, uma grande fábrica de redes, surgiu no Ceará em 1900, e, mais tarde, em 1912, Pompeu & Irmãos inauguraram a segunda grande fábrica de redes, a Fábrica Progresso, localizada na Rua do Imperador (hoje, Avenida do Imperador, no Centro de Fortaleza). O mesmo grupo empresarial (Pompeu & Irmãos) criou a companhia Ferro-Carril do Outeiro, 1896, com a finalidade de prestar serviço de transporte coletivo, por meio de bondes de tração animal (“bondes de burros”), e fazia o trajeto que ia da Praça do Ferreira à Praça Benjamin Constant (atual Praça da Bandeira, em frente à Faculdade de Direito), depois o trajeto passou a percorrer mais 700 metros, chegando até a Aldeota (Nobre, 1989). Em 1926, surge a Fábrica de Redes São José, instalada em Jacarecanga, de propriedade da família Philomeno Gomes.

Em 1941, é instalada a Ibrasal, que atuava no ramo de extração de minerais não metálicos. Em 1943, surge a Silcar, empresa concessionária de veículos (ainda em funcionamento no Ceará até os dias de hoje), que comercializa carros novos e usados, além de prestar manutenção em serviços.

Em 1945 foi inaugurada a Fábrica Santa Cecília, fiação e tecelagem, a qual passou a produzir brins, mesclas, riscados e algodõezinhos. Essa fábrica, à época, foi a maior do gênero

no estado do Ceará e era dirigida por Newton Camocim Leite Barbosa (Viana, 1988). Em 1966 foi fundada a Fábrica Santa Inês, em Aracati-CE, que concentrava suas atividades na fiação de algodão²².

No ano de 1973, as fábricas de tecelagens cearenses passaram a ter nos mercados externos ao estado a sua maior demanda, principalmente pela União Industrial Têxtil S.A. (Unitêxtil), resultante da fusão e da incorporação do “Cotonifício Leite Barbosa”, da “Indústria Politêxtil” e da “Cia. Têxtil Santa Lúcia” (Viana, 1988) e outras empresas que fizeram história no Ceará.

Dentro de desenvolvimento historiográfico, Viana (2008) estabelece que o setor industrial cearense se divide em dois períodos, sendo o primeiro a partir de 1880, que vai até o segundo período, a partir de 1950 até o ano 2000. O primeiro período é chamado de fase espontânea, pois não havia nenhum planejamento estatal, e o segundo período se divide em fase de intervenção planejada, pois se caracteriza pela intervenção planejada do estado no processo de industrialização no Ceará, marcado pela criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)²³, por ser uma instituição voltada ao desenvolvimento regional e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)²⁴, uma instituição voltada ao fomento para o desenvolvimento regional, que vai dos anos de 1950 até o primeiro “Governo das Mudanças”, em 1987, e o segundo, que vai de 1987 ao ano 2000, que levou o nome de “Fase da Guerra Fiscal”²⁵, com a adoção de políticas fiscais de natureza competitiva para empreender o avanço do setor industrial no Ceará.

Identificadas essas duas fases e subfases até o ano 2000, cabe lembrar que, durante o primeiro governo Virgílio Távora (1963-1966), viabilizou-se a extensão da energia elétrica no estado e a melhoria da infraestrutura das estradas, o que proporcionou um impulso para o setor industrial. Durante o segundo governo de Virgílio Távora (1979-1983), outras medidas

²² Por conta do desenvolvimento das indústrias têxteis, surge o Serviço Social da Indústria (Sesi) no Ceará em 1948.

²³ Criado pela Lei nº 1.649/1952, com o objetivo de prestar assistência financeira a empreendimentos de caráter produtivo na sua área de operações. Além de sua lei instituidora, seu Estatuto foi aprovado pelo Decreto nº 33.644/1953.

²⁴ Atualmente possui a definição de seu alcance nos termos da Lei Complementar nº 125/2007.

²⁵ Essa fase de “guerra fiscal” deve-se, basicamente, à Constituição de 1988, a qual trouxe de forma taxativa a repartição tributária, ao mesmo tempo em que concede autonomia aos estados da federação, proporcionando a liberdade de determinação das alíquotas de cobrança de seus tributos, e, principalmente pela implementação de favores fiscais às empresas para atrair investimentos privados em seus territórios. Dentro desse cenário, identificam-se também disparidades econômicas que devem ser tratadas pelos estados. E, como afirma Marilena Simões Valentim (2011): “De fato, esses incentivos fiscais não geram, agregadamente, aumento de investimentos, mas apenas determinam sua realocização dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego. A “guerra fiscal” pode comprometer a capacidade do estado de dinamizar sua economia”.

para aquecer a economia do estado foram tomadas, com a construção do Distrito Industrial da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)²⁶ (Leite, 2020).

Ações (políticas públicas) subsidiadas pelo BNB²⁷ foram importantíssimas nesse período, inclusive para implementar polos industriais (em todo o Nordeste) e enquadrar o desenvolvimento regional, tanto que a participação do governo federal, à época (1978), se estabeleceu com o intuito de se criar, durante o governo Virgílio Távora, um estado mais dinâmico sob o viés econômico, valorizando as atividades industriais e mantendo-as dentro de uma intersectorialidade, aproveitando o setor primário do estado (agropecuária e mineração), agregando valor às atividades desenvolvidas²⁸. Essas ações buscavam alcançar esforços do governo federal e da iniciativa privada, além de incentivos do governo estadual para o desenvolvimento, tanto que nesse caminho, no Ceará, empresas se fixaram, como a Sidebrás²⁹, uma siderúrgica, e a refinaria de Petróleo da Petrobras (Leite, 2020).

Essas indústrias estimularam a instituição de uma política estadual de investimentos, no caso, a criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), em 1979, por meio da Lei estadual nº 10.367, como instrumento de política de industrialização no Ceará, para que o setor econômico tomasse pulso ao desenvolvimento (Leite, 2020), ao mesmo tempo em que estrategicamente o estado colocava suas proposições de desenvolvimento em ações conjuntas com o Centro Industrial do Ceará (CIC)³⁰.

Dessa forma, o FDI foi criado dentro de uma proposta de desenvolvimento empresarial que se intensifica a partir do governo Tasso Jereissati, trazendo novos ventos ao modelo de gestão pública para o sistema empresarial do estado, com melhorias principalmente nos anos de 1990, com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), que organizou

²⁶ Disponível em: <https://focus.jor.br/uma-breve-historia-da-industrializacao-do-ceara-por-pedro-sisnando-leite/>. Acesso em: 3 fev. 2024.

²⁷ Utiliza-se nos dias de hoje apenas a sigla BN, com o mesmo nome jurídico de Banco do Nordeste do Brasil.

²⁸ Diniz (2001) escreve sobre a demora do desenvolvimento dos países da América Latina e afirma que: “As experiências de industrialização substitutiva de importações, aceleradas pelos estrangulamentos externos provocados pelas duas guerras mundiais e pela crise de 1929, a tomada de consciência da situação de atraso relativo da América Latina, a sistematização teórica e empírica realizada pela CEPAL, enfatizaram a importância dos planos de desenvolvimento nacionais, com ênfase na industrialização e na construção da infra-estrutura. De forma semelhante, a observação de que haviam amplas regiões estagnadas dentro dos maiores países, levou vários governos a assimilar as experiências internacionais, criando instituições ou definindo programas de desenvolvimento regional. No Brasil, são exemplos a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Cia. Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), na década de 1940, a posterior criação da SUDENE e da SUDAM e os planos de desenvolvimento para o Nordeste e Norte. Na América Latina, o programa de desenvolvimento da Guayana venezuelana, os programas de bacias hidrográficas e de fronteira no México, o plano para a Patagonia na Argentina, entre outros” (sic!)

²⁹ Empresa criada em 1968.

³⁰ Criado em 1919, como uma sociedade civil sem fins lucrativos constituída por pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades industriais ou afins e se propõem ao desenvolvimento econômico-social sustentável do Ceará. Disponível em: <https://www1.sfiac.org.br/para-industria/87093/centro-industrial-do-ceara>. Acesso em: 3 fev. 2024.

programas para fortalecer a capacidade e modernização do setor industrial no estado do Ceará. Já os incentivos fiscais trazidos pelo FDI a partir de 1979 melhoraram a competitividade no processo produtivo, para que pudesse preparar o estado para a expansão proposta pelo processo de globalização da economia e abertura comercial externa para o setor industrial.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) afirma que há uma necessidade de o estado controlar a questão da industrialização, considerando como instrumento necessário ao desenvolvimento (Cassiolato, Lastres e Szapiro, 2000), o que referenda a criação de mecanismos de incentivo ao setor industrial, como ocorreu com a criação do FDI.

Dentro dessa temática, importa analisar o FDI como política pública fiscal ou governamental, como se estudará a seguir.

2.2 Política Pública Fiscal (PPF) e/ou uma Política Governamental (PG): um parâmetro a ser discutido sob a ótica do FDI

A política pública fiscal tem o propósito de estabelecer a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos e assegurar estabilidade, crescimento econômico, financiamento de políticas públicas e propor uma trajetória sustentável de dívida pública, pareando as metas fiscais, ao mesmo tempo em que se observam os parâmetros de confiança da sociedade, de forma que o governo busca garantir as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público³¹.

Sob a perspectiva legal e estrutural, quando se propõe a aplicação de medidas de PPF e de PG, essas políticas devem estar associadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para que alcancem metas e resultados, e, a partir de então, possam ser identificados os impactos da política fiscal (por isso, considera-se uma política pública), além de refletir no PIB do estado.

Dialeticamente, a Política Pública Fiscal se volta à Política Governamental, pois esta última se constitui como programas governamentais os quais procuraram minimizar a potencial ameaça de uma situação de desestabilidade na sociedade (Accurso, 1980), como um conjunto de práticas e de normas (sem as normas – leis – não existiriam as políticas governamentais, em decorrência do próprio Estado de Direito), em que se entendem como formas de intervenção, regulamentação, provisão, prestação de serviços, e se categorizam como

³¹ Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2018/politica-fiscal.html#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20tem%20como,trajet%C3%B3ria%20sustent%C3%A1vel%20da%20d%C3%ADvida%20p%C3%BAblica>. Acesso em: 4 fev. 2024.

políticas sociais, econômicas e ambientais, que se concentram na melhoria da sociedade. É como se as políticas públicas fossem reflexos das políticas governamentais existentes.

O recorte proposto analisa a política de incentivos do Estado do Ceará, por meio do FDI, na identificação de impactos que podem ser observados, como empregabilidade (Almeida e Silva, 2000), proporcionado pela atração de empresas incentivadas por políticas para o Ceará. Identificam-se as contribuições para o desenvolvimento industrial do Estado, e principalmente busca-se gerar um desenvolvimento na interiorização do estado, para um crescimento em que na RMF não tinha surtido tanto efeito à época (Almeida e Silva, 2000), quando se propôs a criação de um setor territorial. As políticas fiscais devem ser abordadas também sob a proposição de incentivo fiscal, e nesse entendimento esses incentivos são concedidos por acordos celebrados entre a entidade estatal e o Conselho Nacional de Política Fazendária, usualmente conhecido como Confaz, conforme estabelece a Lei Complementar nº 75/1975. Referidos acordos tinham também o propósito de refrear o ambiente de “guerra fiscal”.

Com isso, a instituição do FDI propôs a atração de recursos, gerando maior diversificação da localização dessas empresas, além da Região Metropolitana de Fortaleza na abertura de postos de trabalho no setor industrial cearense que se encontrava correlacionado com a concessão de incentivos fiscais pelo Governo estadual. As medidas adotadas como políticas fiscais se perfazem pelo mapeamento dos dados pela Agência de Desenvolvimento do Ceará (Adece), que monitora as empresas beneficiadas pelos incentivos concedidos via FDI, que se percebe da identificação do FDI como política fiscal, em que são controlados os resultados propostos, assim descrito no art. 2º da lei:

Art. 2º O Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, conforme disposto em regulamento, poderá assegurar às sociedades empresárias e cooperativas consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado, incentivos para implantação, funcionamento, realocização, ampliação, modernização, diversificação ou recuperação, sob as formas de incentivos fiscais e financeiros, subscrição de ações, participações societárias, empréstimos, inclusive com subsídios sobre o principal e encargos financeiros, prestações de garantias, aquisição de debêntures e subsídios de tarifas de água e esgoto.

O FDI foi criado na promoção da atividade industrial em todo o território cearense e se utilizava de diversos programas, como: o Provin – Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial; o PCDM – Programa de Incentivos centrais de Distribuição de Mercadorias; Pier – Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis; Proade – Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos; FDCV – Fundo de Desenvolvimento do Comércio Varejista e Imempi – Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matéria-Prima e Insumos. Esses programas trouxeram para o FDI

incentivos via empréstimos, que representam redução de valores de imposto devidos, além de atender a implantação, ampliação, realocação, modernização, diversificação e recuperação³², como formas de constituir retorno para o estado, entendendo-se como uma política governamental.

Dessa forma, as medidas adotadas são utilizadas com o propósito de atender aos requisitos do § 4º³³, do art. 2º, da Lei do FDI, concedendo incentivos, carência de pagamento de ICMS, financiamentos etc., como estabelece o art. 5º:

Art. 5º São operações do FDI, regulamentadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo:

I – a aquisição e alienação de ações, debêntures conversíveis ou não em ações e de cotas de capital de sociedades empresárias com estabelecimento situado no Estado do Ceará;

II – a concessão de empréstimos, a médio e longo prazos, inclusive com subsídios sobre o principal e encargos financeiros, e a prestação de garantias às sociedades empresárias com estabelecimento situado no Estado do Ceará;

III – a concessão de subsídios de tarifas de água e de esgoto às sociedades empresárias com estabelecimento situado no Estado do Ceará;

IV – a concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS, através:

a) da dilação do prazo de pagamento de parcela do saldo devedor mensal do imposto, com dedução de percentual dessa parcela, no caso de liquidação do débito até a data do vencimento da dilação;

b) do diferimento do momento de pagamento total ou parcial do imposto, com dedução de percentual total ou parcial do montante diferido, no caso de liquidação do débito até a data do vencimento do diferimento;

c) da concessão de crédito fiscal presumido e de redução da base de cálculo do imposto.

V – a concessão de incentivos financeiros relacionados ao ICMS, com a concessão de empréstimos, a médio e longo prazos, inclusive com subsídios sobre o principal e encargos financeiros.

Sendo assim, o FDI busca assegurar às sociedades empresárias e cooperativas consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado (definido pelo próprio estado do Ceará, discricionariamente) benefícios que estabelecem melhoria no poder financeiro da sociedade por ações e/ou por quotas societárias, concessão de empréstimos, políticas de subvenção tarifária nos serviços públicos estatais, incentivos fiscais, dilação temporal para pagamento de tributos estaduais, aplicando-se também para o caso de liquidação de débitos e concessão de incentivos financeiros relacionados ao ICMS e outros encargos financeiros.

Nessa questão (segundo o art. 5º, da lei do FDI), identificam-se políticas governamentais (PG) e políticas públicas fiscais (PPF). Sendo, portanto, políticas estatais (PPF

³² Disponível em: <https://www.sde.ce.gov.br/incentivos-e-linhas-de-credito/fundo-de-desenvolvimento-industrial-fdi/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

³³ “§ 4.º Para a promoção industrial, o Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI considerará de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado, aquelas empresas e cooperativas, ambas industriais, que prioritariamente sejam pertencentes a gêneros industriais intensivos de mão-de-obra preferencialmente local, devendo ser respeitados os critérios técnicos” (*sic*).

e PG), tanto que podem ser identificadas como renúncia/exoneração³⁴, mesmo porque os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI³⁵ têm essas características (de políticas públicas), acompanhadas de medidas governamentais (Políticas Governamentais), o que caberia analisar se realmente é uma política pública e se sua natureza é apenas fiscal.

O termo “política pública” vincula-se à obtenção e manutenção de recursos necessários ao exercício do poder estatal sobre a coletividade. Rua (*in* Rua; Valadão, 1998) trata do conceito de política pública como um procedimento que se destina a expressar poder e resolução pacífica de conflitos, ou ainda, no entendimento de Secchi (2010), as políticas públicas mantêm uma relação entre a decisão e a ação, no sentido em que se vinculam os termos *public* e *policy*, tanto que Sabatier (1995) afirma que as políticas públicas decorrem da própria Ciência Política. Porém, Rua (2009, p. 20) defende que “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Dentro desse último entendimento apresentado por Rua (2009), uma decisão político-estatal constitui uma política pública elaborada por atores estatais, que são protagonistas e pode ocorrer de uma das duas abordagens: estatista ou multicêntrica. A abordagem **estatista** (*state-centered policy-making*) estabelece que as políticas públicas são monopólio estatal (Salisbury, 1995) representadas por medidas governamentais, o que não deve constituir atividades políticas, mas tão somente interesses públicos (grifou-se). A abordagem **multicêntrica** identifica a política pública não por quem a formula, mas tão somente pela origem do problema a ser enfrentado, como sendo sua caracterização fundamental (Secchi, 2010), e, numa visão mais extensiva, a política pública poderia ter sua origem até mesmo do setor privado, ou em organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Heidemann, 2010) (grifou-se).

Nessa abordagem multicêntrica, permite-se ver que as políticas governamentais podem ser promovidas por qualquer outra instituição estrutural administrativa, e não necessariamente pelo Estado, apesar de buscar soluções a um problema público (Secchi, 2010).

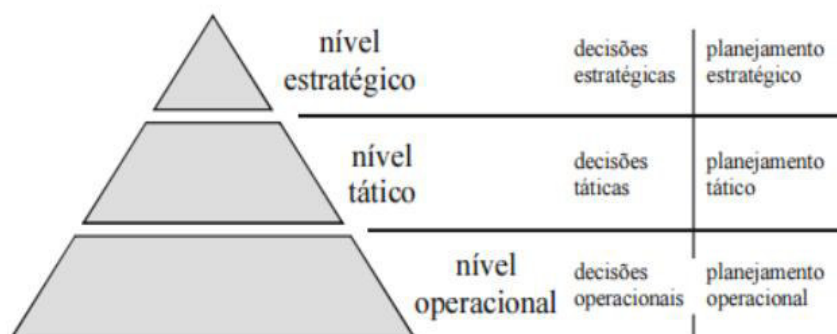
³⁴ No entanto, sob o viés ontológico, a renúncia não significa exoneração fiscal, pois a renúncia é um instrumento de política fiscal e social que atua no sentido oposto ao financiamento do Estado, que regula situações conjunturais existentes, como, por exemplo, a inflação, o desemprego, redução de desigualdades regionais ou sociais, ou ainda uma compensação em setores deficitários (Baleeiro, 1999), o que seria, *a priori*, uma política pública.

³⁵ Segundo o art. 4º da referida lei que a criou, possui origem orçamentária do Tesouro Estadual; de empréstimos ou recursos a fundo perdido, oriundos da União, Estado e outras entidades; de contribuições, doações, legados e outras fontes de receitas que lhe forem atribuídas; e de juros dividendos e outras receitas decorrentes da aplicação de seus recursos.

Essa dualidade de abordagens não significa buscar a uniformização de conceitos, mas tão somente identificar os protagonistas das políticas públicas, e não somente apontar o Estado como único ator das políticas públicas, apesar de ser um dos entes que tem a atuação de enfrentar problemas sociais e de propor políticas públicas.

O elemento finalístico da política pública seria a abrangência do termo “política pública”, que afeta o indivíduo ou o próprio Estado. A partir desse condão, a atuação por parte do Estado é intensa e se faz desde o planejamento para que se possa lidar com a complexa realidade social existente. Planejar significa se preparar para o futuro. Aliás, esse planejamento³⁶ pode ser identificado em três níveis: estratégico, tático e operacional. Dentro desses níveis, o planejamento estratégico formula a visão, define diretrizes e objetivos gerais do governo, sendo, portanto, associado à cúpula do governo, o que estaria previsto no planejamento estatal, explícita ou implicitamente, como, por exemplo, nas legislações orçamentárias. O planejamento tático, também denominado gerencial, se constitui na decomposição dos objetivos estratégicos. Já o operacional está associado com a execução orçamentária e financeira das atividades que materializam as políticas públicas.

Figura 1 – Estrutura dos níveis de um planejamento



Fonte: Chiavenato (2021).

Percebe-se que há diversos componentes para a identificação de políticas públicas a partir da estrutura acima descrita por Chiavenato (2021), desde a institucionalização (elaboração) – nível estratégico, decisão em se implantar, estabelecimento de comportamentos

³⁶ Administrativamente (refere-se à ciência da Administração) correspondendo aos objetivos e metas, que são os meios necessários para realização do que se planeja incluindo os fatores humanos, financeiros, materiais, informacionais e tecnológicos, além de mecanismos de controle que são dispositivos e indicadores de desempenhos que possibilitam o controle durante a execução do que se planejou, evitando-se a existência de desvios em relação ao estabelecido. No âmbito do estatal, essas metas e objetivos estão configurados em

relacionados às políticas e, ainda, decisões sobre as ações e seus efeitos no sistema político e social.

Dentro desse entendimento, a definição de política pública é estabelecida com base no estudo da política que analisa o governo e suas questões públicas (Mead, 1995) e para fins públicos (Lynn, 1980). Nesse sentido, Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como uma escolha do governo, dentro do que escolhe ou não fazer. Mas as políticas públicas têm um alcance maior que a definição em si, sua existência responde ao que Laswell (1958) propõe: quem ganha com as políticas públicas? O que se ganha? Por que se ganha? e Qual a diferença que as políticas públicas vão fazer?

As políticas públicas concentram seus focos no Estado e se revestem de decisões políticas propostas, ou seja, são ações intencionais, com objetivos a serem alcançados. E possuem diversas abordagens diferentes, de acordo com as definições e alcances propostos, a partir da escolha existente – teoria da escolha racional (Levi, 1997). Já numa visão mais técnica, Saravia (*in Saravia et al.*, 2007, p. 33-35) apresenta as políticas públicas dentro de um conceito mais pragmático em que são identificadas as inclusões das políticas a partir de uma agenda pública passando por toda a fase de elaboração, decisão, implementação, acompanhamento e avaliação.

Dentro desse contexto multifacetário das políticas públicas, podem ser identificadas as políticas fiscais, até porque as políticas públicas são influenciadas, a partir da sua incorporação ao elenco de ações setoriais do governo, seja por conta das contingências que afetam a dinâmica estatal ou mesmo pelas modificações advindas das consequências.

Portanto, são trazidas questões públicas que são analisadas e “enquadradas” com as ações governamentais, capazes de produzir efeitos específicos a serem alcançados (Souza, 2006), o que seria refletido nas medidas do FDI com relação à produção de efeitos que significam o crescimento econômico do estado.

Assim, quando se propõe uma política fiscal, ela tem por um pretenso predomínio uma realidade técnica e a busca pelo estabelecimento de critérios econômicos que influenciam no desenvolvimento estatal. No entanto, como advêm de normas tributárias, estas são determinadas anteriormente por lei e acobertadas pelo poder político dos setores da sociedade e de sua capacidade de articulação dentro do sistema político. Isso é o que realmente determina as prioridades. Por isso, cabe mencionar que,

[...] um processo em que diversos atores são identificáveis, pertencentes à comunidade política econômica, contribuem para uma decisão governamental, de forma que seus objetivos econômicos, no quadro de seus objetivos políticos gerais, sejam realizados

pelas instituições existentes, ou reorganizadas, e com a ajuda dos meios de ação disponíveis. (Hayward, 1985, p. 93) (tradução livre)

Dessa forma, as políticas fiscais tendem a ajudar no processo de acumulação de capital e desempenhar a função de legitimação da atuação estatal, o que leva a pensar que as políticas fiscais cabem como espécies de políticas públicas, como algumas adequações, visto que o alcance predominantemente influi na existência dos cofres públicos (arrecadação) e no redirecionamento de gastos (utilização de receitas), o que se propõe a incluir medidas fiscais.

A seguir, estabelece-se um estudo sobre os contornos das políticas fiscais na identificação do FDI, voltando-se, principalmente para as questões regulatórias.

2.3 Contornos das políticas fiscais (PPFs) como ação regulatória sob a assertiva teórica

Esmiuçando a matéria acerca dos PPF, Baleeiro (1999, p. 398), quando trata das questões normativo-tributárias, afirma que as políticas fiscais são estabelecidas de duas formas: endógenas e exógenas. As endógenas estão expressas internamente na norma tributária (como, por exemplo, as isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, alíquotas zero etc.), já as exógenas, ou externas, decorrem de lei posterior ao nascimento da obrigação tributária, extinguindo posteriormente um dever pecuniário que recaia sobre o contribuinte, como ocorre na concessão de anistias.

A proposta de política de renúncia fiscal reduz ou elimina a obrigação tributária de pagar o tributo na sua origem. Os externos estão descritos no nascedouro da norma tributária que gera a desobrigação. E, dessa forma, o elemento teórico que se analisa, acompanhado de seu contraponto, é o da menção à contra-hegemonia (Williams, 1973), estudado a partir de Gramsci (1978), em que se estabelecem suas consequências nas representações do Estado e nos movimentos sociais modernos.

A atuação tributária é a própria hegemonia do Estado e, por ela, constrói-se um Estado, político e socialmente representado. Nessa assertiva, encontram-se as palavras de Baptista ao afirmar que “as representações sociais são conceptualizadas como uma modalidade de conhecimento socialmente elaborada e compartilhada, contribuindo para a percepção de uma realidade comum a um determinado grupo” (Baptista, 2012, p. 55).

Para Gramsci (1978), a hegemonia na visão da sociedade, são as condições econômicas exercentes sob o poder das situações sobre os mais vulneráveis. E no debate sobre as políticas públicas a ideia de “contra-hegemonia”, formulada por Raymond Williams

(1973), interpreta-se como sendo a consciência social pelas relações sociais de produção, sendo uma reação à situação estatal vivenciada a qual se luta para resolver.

Portanto, com o reconhecimento da complexidade estatal, Williams (1971) apresenta “leis particulares” que desenvolvem o pensamento humano, cujo motor primário é a economia. No entanto, o autor (Williams, 1971) não quer equacionar qualquer dilema que se possa ver a partir de outros teóricos, como, por exemplo, Marx³⁷, apenas traz a hegemonia vista como integrante de estruturas próprias e complexas do Estado.

Dialeticamente, traz-se novamente a discussão conceitual de políticas públicas para se justificar a correlação, tanto que, Souza e Secchi (2013) afirmam que:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. (...) possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido coletivamente relevante (Souza; Secchi, 2013, p. 2).

O conceito de políticas públicas fiscais passa pela definição do próprio conceito de política pública (*policy analysis*) estabelecido por volta dos anos de 1930 conciliando um significado acadêmico e governamental (Simon, 1957).

E, segundo Saravia (Saravia; Ferrarezi, 2006), as políticas públicas se inserem num conjunto de medidas concretas, que alcançam um público-alvo, de ações que definem normas e valores dentro de uma sociedade. Quando voltadas para a limitação da acumulação e transmissão do capital, como instrumento para a redução das desigualdades (Piketty, 2019), e para a contenção do crescimento exagerado do poder econômico, com vistas ao favorecimento da concorrência criticada por Dowbor (2020), tem-se a política pública interventiva e regulatória.

A política pública regulatória é uma política subjacente à tomada de decisão que apontam para descentralização, desagregação, focalização, interesses e identidades (personalismo), e para uma dinâmica de grupos de interesse lançando mão de mecanismos de barganha para influenciar as decisões.

A política tributária³⁸ é programa de ação governamental, materializado por meio de arranjos institucionais entre as esferas política e técnica, entendida como jurídico-

³⁷ Ele analisa sob a teoria do Capital de Karl Marx.

³⁸ Paulsen (2017, p. 18) registra que “O Estado, como instituição indispensável à existência de uma sociedade organizada, depende de recursos para a sua manutenção e para realização dos seus objetivos”. Assim, do mesmo modo que os tributos são instituídos pelo poder público, medidas tributárias destinadas a prover recursos financeiros para o Estado mediante transferência de valores dos patrimônios privados para o público.

institucional, isto é, a administração burocrática regrada pelo direito. A seu turno, considera-se um problema público, por isso, ocorre a intervenção tributária e de restrição a ser enfrentado pela coletividade (Bucci, 2000).

De qualquer forma, essas ações (políticas públicas) levam a um esforço para mover uma decisão para aspectos operacionais e, ao longo do tempo, programas ou projetos que desenvolvem implementadores de uma política, no caso de renúncias fiscais (Sevegnani, 2011). A institucionalização das renúncias fiscais sujeita-se à avaliação de circunstâncias em que serão aplicadas, quando comparadas com os que não são contemplados pelo benefício fiscal. E na supressão da desigualdade, a renúncia fiscal se justifica ante a necessidade de tratamento desigual para reduzir as desigualdades sociais.

Neste caso, dispensa-se o tributo e criam-se mecanismos que oportunizam uma igualdade aproximada. Portanto, as políticas públicas fiscais são justificadas pela concessão de benefícios fiscais, dispensando a exigência do tributo sobre determinada situação, levando em conta os interesses sociais que a medida pretende atingir e se efetivamente os seus efeitos serão concretizados.

Assim, tais benefícios se legitimam em razão de justiça social que se reveste à coletividade, atingindo o direcionamento constitucional previsto no (art. 3º) como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro voltado à construção de uma Sociedade mais justa e com reduzidos índices de desigualdade social, que, no caso do FDI, acarreta benefícios sociais oriundos do desenvolvimento industrial, como demonstrado pela Adece (2023).

Com isso, o ordenamento jurídico autoriza a concessão de privilégios ou o agravamento das grandes desigualdades interpessoais entre grupos ou regiões que trazem incentivos e benefícios que servem à acumulação e à concentração de renda, à proteção de grupos economicamente mais fortes, em detrimento da maioria, à qual serão transferidos seus elevados custos sociais. Nesse diapasão, o surgimento de renúncia fiscal reequilibra o mercado e o crescimento estatal (Pauly, 1986).

A trajetória econômica e desenvolvimentista do Ceará tem proposto a geração de riqueza, emprego e renda, trazendo bem-estar à sociedade. Portanto, esse bem-estar deve ser avaliado segundo as liberdades desfrutadas pelos membros, para alcançar uma eficácia social (Sen, 2000). Assim, as oportunidades sociais têm maior participação econômica, de forma que geram oportunidades. Dessa forma, o estado tem papel fundamental no desenvolvimento do país, além de garantir oportunidades sociais, facilidades econômicas, garantia de transparência e segurança, com as quais aquela sociedade terá condições de se desenvolver economicamente.

Por isso, investe-se em vários setores. Por sua vez, as políticas de incentivo dos Estados têm um foco maior nas indústrias. Incentiva-se a economia como um todo, de forma a buscar aumentar o desempenho, sem priorizar nenhum segmento. Porém, a priorização de setores é necessária à intervenção fiscal, para corrigir falhas de mercado, que causam a concorrência imperfeita (Stiglitz, 2002), mas, por outro lado produz incentivos à educação, saúde e infraestrutura, para superar o subdesenvolvimento vivenciado.

Nesse segmento, de propositura Sen (2000) assevera que:

O sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar “ficar rico” primeiro. O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas da qualidade de vida (Sen, 2000, p. 66).

Observa-se, portanto, que o estado tem papel fundamental no desenvolvimento do país, além de garantir oportunidades sociais, facilidades econômicas, garantia de transparência e segurança, aquela sociedade terá condições de se desenvolver economicamente.

De qualquer forma, o governo maximiza a eficiência dentro de uma lógica de mercado, ao mesmo tempo que é favorecedor do incremento da produtividade e de “estratégias tecnológicas”, voltando a indústria para a renúncia fiscal.

Por outro lado, convém observar o custo-benefício das políticas de incentivos fiscais implantadas, já que a renúncia pode não ser menor que os benefícios gerados. Assim, a isenção fiscal nem sempre é a melhor opção, e, segundo Varsano (1997), se há mérito na tributação, o uso privado de tais recursos é uma alternativa a inferir, pois pode coincidir com a extinção do tributo.

Assim, Varsano (1997) apresenta algumas situações em que a concessão de incentivos fiscais é favorável, quando, por exemplo, houver adição de investimento local, ou quando houver apropriação dos benefícios gerados pelos residentes da região. Ademais, para os casos em que os recursos privados não são aproveitados dentro do território, em razão de o incentivo não existir.

Assim, a concessão do incentivo fiscal tem por objetivo alcançar a formação de cadeias produtivas de compras e vendas em polos de concentração econômica, ao mesmo tempo

em que distribuem recursos. Sendo assim, o propósito da política industrial do FDI busca integrar os empreendimentos, na forma de arranjos produtivos, denominados *clusters*, que são capazes de aumentar a competitividade de toda a cadeia produtiva, gerando ganhos de escala para o setor, sobretudo, quando considerado estratégico para o desenvolvimento do Estado.

2.4 O uso do FDI no Ceará como alcance das políticas públicas fiscais – envolvidos na instrumentalização política

O FDI tem sido considerado um marco na política de incentivos (política pública fiscal) para a indústria no Ceará, e como visto passou por várias alterações legislativas ao longo do tempo, inclusive com a consolidação do Parque Industrial do Estado, estimulando a desconcentração espacial, com a concessão de empréstimos e incentivos para aquelas empresas que se instalassem fora da Região Metropolitana de Fortaleza.

A concessão desses incentivos passou a obedecer melhores critérios ampliando a política de atração de investimentos para se destinar a promover o desenvolvimento do estado, pelo apoio à atração de empreendimentos tidos como importantes para a formação de *clusters* industriais e atividades estratégicas para o Ceará (De Luca; Lima, 2007). Portanto, tais incentivos passaram a existir em função das respectivas cadeias produtivas.

A operacionalização do Fundo de Desenvolvimento Industrial passa pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e sua vinculada, Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece), Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial (Cedin) e Secretaria da Fazenda, por conta dos recursos orçamentários, e atualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE³⁹. Esse recente direcionamento do TCE-CE busca avaliar as unidades jurisdicionadas pelo órgão (do Estado e do Município) para que disponibilizem informações sobre as desonerações fiscais.

O ofício em comento trata de uma Nota Recomendatória da Atricon⁴⁰ n. 01/2023, a qual propõe o dever de transparência das renúncias fiscais (gastos tributários). Esse parâmetro também tem por base a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), obrigando que sejam publicados nos sítios institucionais do Poder Executivo informações sobre quaisquer desonerações, que, de regra, atendam a políticas públicas fiscais, com a identificação das espécies de desonerações concedidas deve conter

³⁹ Ofício Circular do TCE-CE n. 23/2023, que alcança todas as entidades avaliadas em suas contas naquela Corte. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/renuncias_fiscais.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

⁴⁰ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

informações sobre os requisitos necessários para a desoneração fiscal, identificando ainda o procedimento previsto na concessão (legal).

A intenção da nota de recomendação e do ofício circular é exatamente controlar financeiramente a política pública fiscal e verificar dados quantitativos sobre os gastos tributários (renúncias de receitas, como ocorre com o FDI) que foram realizados ou que possam existir, contendo informações como a espécie de medida, a justificativa e o fundamento legal da desoneração, além da identificação do beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor que alcança, valor renunciado ou valor agregado na arrecadação, previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias, contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU); geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa ou retrofit⁴¹ de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e o prazo de caducidade⁴².

Dessa forma, a identificação das espécies de desonerações concedidas, devem conter informações sobre os requisitos necessários para a aplicação da referida desoneração fiscal concedida, identificando ainda o procedimento previsto na concessão (legal).

Sobre isso, o Ofício Circular do TCE-CE nº 23/2023 traz recomendações no sentido de controlar financeiramente a política pública fiscal, além de verificar dados quantitativos acerca de renúncias de receitas, como ocorre com o FDI). Isso significa que a desoneração deve ser identificada, como o beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor que alcança, valor renunciado ou valor agregado na arrecadação, previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias, contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados).

A decisão tomada pelo TCE, *a priori*, pode gerar uma interpretação negativa para a realização da medida fiscal. Porém, tais medidas, como são estabelecidas como política fiscal, tendem a incentivar, prioritariamente, certos empreendimentos que fazem parte dessa cadeia produtiva e melhorar, direta e indiretamente o setor a que se promove. Sendo assim, as políticas fiscais que envolvem o FDI, no âmbito do Estado do Ceará, devem ser mapeadas, identificando

⁴¹ O *retrofit* consiste numa técnica de renovação de diferentes construções para recuperar prédios antigos

⁴² Requisitos previstos no Ofício Circular do TCE-CE n. 23/2023. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/renuncias_fiscais.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

os efeitos das renúncias e diferimentos fiscais e de agregar maior transparência e alcance das informações.

A história das renúncias fiscais existentes no Brasil, principalmente sob a contextualização pós-Constituição de 1988, surge a partir dos anos de 1990 com a descentralização estatal e a retomada de investimentos propiciados pela economia, como afirma Amaral Filho (2003), gera a concessão de benefícios fiscais, que se justificam quando da concessão, proporcionalmente à defasagem na capacidade da localidade para melhor se prover bens públicos e privados. Isso, porque, as principais concessões relativas aos incentivos fiscais são isenções fiscais relacionadas aos ICMS, com o intuito de promover políticas desenvolvimentistas ao mesmo tempo em que formam fundos para que os recursos sejam utilizados na destinação de programas e projetos, como é o caso do FDI.

Por isso, a Unafisco Nacional (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil)⁴³ publicou que somente o governo federal concedeu aproximadamente R\$ 456,6 bilhões em benefícios tributários em 2021, o que significaria o equivalente a 5,9% do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB), incluindo isenção de lucros, refinanciamento de dívida e a não existência do imposto sobre grandes fortunas. Entre os 10 maiores percentuais de redução da contribuição tributária em bilhões de reais, tem-se:

Tabela 2 – 10 maiores desonerações do Governo Federal (2021)

PRIVILÉGIOS EM ORDEM	VALORES EM REAIS
Isenção do IR sobre lucros e dividendos	59,8 bi
Deixar de implementar o imposto sobre grandes fortunas	58 bi
Simples nacional	29,7 bi
Zona Franca de Manaus	23,9 bi
Parcelamentos especiais	21,9 bi
Desoneração da cesta básica	13,9 bi
Entidades filantrópicas	12,6 bi
Desoneração da folha de salário	9,8 bi
Exportação da agropecuária	9,2 bi
Medicamentos	7,8 bi

Fonte: Unafisco Nacional (2021).

Essa prospecção realizada pela Unafisco Nacional traz uma análise que se refere a um exame sistemático das políticas, programas e projetos finalizados e em andamento em relação aos estados, ao longo do tempo.

⁴³ Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

A Figura 2, a seguir, elenca exemplos de renúncias fiscais.

Figura 2 – Renúncias Fiscais em 17 Estados brasileiros (2002)

em milhões de R\$

Estados	2002					
	Renúncia de ICMS ¹	Arrecadação de ICMS ¹	PIB 2002 ²	Renúncia em % da Arrecadação	Renúncia em % do PIB	Arrecadação em % do PIB
Acre	1	289	2.868	0,2%	0,0%	10,1%
Bahia	277	9.102	60.672	3,0%	0,5%	15,0%
Ceará	708	9.102	28.896	7,8%	2,5%	31,5%
Distrito Federal	229	9.102	56.138	2,5%	0,4%	16,2%
Goiás	2.816	5.334	37.416	52,8%	7,5%	14,3%
Maranhão	64	1.653	15.449	3,8%	0,4%	10,7%
Mato Grosso	1.530	3.293	20.941	46,5%	7,3%	15,7%
Mato Grosso do Sul	848	2.320	15.154	36,5%	5,6%	15,3%
Minas Gerais	6.616	16.855	127.782	39,3%	5,2%	13,2%
Pará	271	3.035	25.659	8,9%	1,1%	11,8%
Paraíba	208	1.634	12.434	12,7%	1,7%	13,1%
Pernambuco	183	4.964	35.251	3,7%	0,5%	14,1%
Rio Grande do Norte	189	1.795	12.198	10,5%	1,6%	14,7%
Santa Catarina	942	6.814	55.732	13,8%	1,7%	12,2%
São Paulo	4.305	65.795	511.736	6,5%	0,8%	12,9%
Sergipe	184	1.210	9.454	15,2%	1,9%	12,8%
Tocantins	180	735	5.607	24,5%	3,2%	13,1%
SOMA²	19.551	143.033	1.033.387	13,7%	1,9%	13,8%

Fonte: Silveira & Ferreira (2014).

Sendo assim, quando se faz um recorte a partir de dados quantitativos expostos, comparando a renúncia do ICMS com a arrecadação, pode-se verificar que o PIB do ano está relacionado aos percentuais das renúncias, e, ao se cruzar os dados do PIB com a arrecadação, outros percentuais são encontrados. Esses resultados são avaliados na determinação de dimensões do objeto que está sendo avaliado.

As renúncias fiscais existentes, a partir de leis estaduais, visto que se trata do ICMS dentro do FDI, constroem teorias que se relacionam a dados como aumento no número de empregos, melhorias da infraestrutura, desenvolvimento e alcance político. Nesse parâmetro, as medidas fiscais são publicadas e monitoradas pela Controladoria Geral do Estado (CGE), por meio da Coordenadoria de Controladoria (CCONT), acerca dos dados e referências do FDI, sendo ainda gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio de informações disponibilizadas e de relatórios realizados.

3 METODOLOGIA

A escolha metodológica foi traçada a partir de dados estatais, trazendo à discussão questões multicêntricas da política de desenvolvimento industrial que importa a atuação dentro do sistema tributário, caracterizando o interesse da coletividade como produto de política direcionado a um bem público. Assim, a produção do conhecimento na área investigada que, ao alcançar políticas públicas fiscais existentes no estado do Ceará, entre os anos de 2015-2023, levou-se em consideração o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), criado pela Lei n. 10.367, de 7 de dezembro de 1979, e suas alterações posteriores, inclusive pelos regulamentos publicados pelo Decreto estadual n. 34.508, de 4 de janeiro de 2022, quando estabeleceu benefícios à instalação de empreendimentos industriais, fornecendo incentivos fiscais para promover a industrialização e o desenvolvimento do estado.

A pesquisa se utilizou de técnicas que operacionalizaram os métodos, relacionadas com a coleta de dados, que é a parte prática da pesquisa como observação e documentos. Na pesquisa desenvolvida, utilizou-se de uma observação simples, aplicada em um período delimitado entre os anos de 2015 e 2023, uma vez que os estudos foram realizados a partir da análise da política pública fiscal intervencionista no Ceará. A escolha desse período também condiz com a clareza e disponibilidade de informações divulgadas para acesso e análise de dados.

A abordagem metodológica definiu o objeto da investigação e identificou o porquê, dentro do objeto “único, específico, diferente e complexo” (Mertens, 1998, p. 166). Na pesquisa, foram mensuradas as políticas públicas fiscais no estado do Ceará e seu alcance.

O debate perpassou por diversas abrangências que incidiram em importantes questionamentos sobre a política tributária, recursos públicos, poder público, hegemonia, definição de tributos, política tributária como política pública identificada em resultados para com o bem público.

Inicialmente, apresetou-se um modelo exploratório de pesquisa, pois “o nível posicional integra os modelos que recorrem explicitamente às diferentes posições ou estatutos sociais que os indivíduos ocupam previamente a qualquer interação para explicar as diferentes modalidades de interação” (*sic!*) (Cabecinhas, 2012, p. 67).

Após o estudo dos referenciais teóricos, seguiu-se à leitura legislativa existente sobre a matéria. A observação em que estava organizada a pesquisa, como parte do método científico escolhido, em que se buscam deduções lógicas e de comprovação científica dos

resultados, com respostas às questões estudadas, pois se seguiu o caminho que levou à formulação de uma teoria científica.

A pesquisa também foi exploratória, realizada por meio de um levantamento bibliográfico, relacionado com o problema pesquisado, de forma que se estimulou a compreensão do assunto. Sendo assim, o eixo qualitativo baseou-se em estudos sobre as políticas públicas fiscais e o FDI. O estudo propôs uma análise da regulação da interferência de situações conjunturais públicas de incentivo à economia, mas se faz necessária a verificação econômica, a partir de uma análise doutrinária inicial entre renúncia e exoneração de recursos públicos. Esses institutos foram analisados como parte do embasamento que fundamenta a decisão político-econômica do Estado.

E a parte quantitativa se estabeleceu sobre a análise dos dados de renúncias fiscais no âmbito do estado do Ceará disponíveis em sítio eletrônicos, que demonstraram os alcances do FDI.

Os procedimentos adotados foram estruturados com a demonstração de que a pesquisa quantitativa foi necessária, pois envolve uma análise de gastos tributários e a utilização de recursos (Villela, 1981) com a implantação do programa do FDI. Para tanto, os conceitos relacionados aos recursos do contribuinte e do Estado, sendo este último o próprio gestor dos recursos e que alçaram as escolhas de renúncias fiscais por meio de políticas públicas, que foram tratados na pesquisa como elementos qualitativos de relevância e fundamentação da pesquisa quantitativa.

Portanto, a proposta estabeleceu a complexidade que envolveu a análise de dados em pesquisas quantitativas, o seu tratamento e o manejo das informações. Por ser uma pesquisa quali-quantitativa, para a obtenção dos resultados, a seara metodológica que estava estruturada em três partes, sendo a primeira com a justificativa necessária da revisão bibliográfica para se embasar o estudo das políticas públicas no âmbito fiscal. Em seguida, foram identificados os instrumentos da pesquisa quantitativa utilizados e, por último, o caminho adotado na pesquisa para a utilização e aplicação dos resultados coletados e sua transformação em *insights* na presente dissertação.

3.1 A revisão bibliográfica na fundamentação da pesquisa e o envolvimento de políticas públicas

Questões históricas corroboraram com a fundamentação do estudo de políticas públicas fiscais, principalmente sob a evolução industrial no Ceará, visto que a percepção desses instrumentos se instalou já na segunda metade do século XX (Deleon, Vogenbeck, 2007).

Outro elemento que se referiu às políticas públicas foi a necessidade de se estabelecerem respostas para a alocação de recursos públicos e a mobilização de decisões tomadas com o intuito de melhorar a atuação estatal. Essa correlação se prontificou com a utilização de métodos das ciências sociais para implantar, avaliar e utilizar os efeitos desses impactos das políticas e programas públicos (Capobianco *et al.*, 2011).

Quando as renúncias fiscais foram analisadas no âmbito do estado do Ceará, instituídas por lei, justificando que as medidas tomadas foram relevantes, e levando em consideração os reflexos financeiros na adoção de tais medidas oriundas das políticas públicas, já de início, e mesmo ante um estudo doutrinário, técnicas comparativas com demonstrações financeiras descreveram a práticas adotadas. E quanto às renúncias fiscais já existentes, foram analisadas e comparadas aos valores existentes (Crumpton *et al.*, 2016), a partir do ordenamento jurídico autorizativo da concessão de privilégios e possíveis agravamentos das grandes desigualdades interpessoais, o que se chama de privilégios toleráveis, que servem para proteger certos grupos econômicos em detrimento da maioria, os quais terão seus elevados custos transferidos.

A discussão girou em torno também do ponto de vista jurídico das renúncias fiscais ligadas à ideia de redistribuição de renda e desenvolvimento econômico, o que ensejou a existência de uma contrapartida financeira da tributação, como determina o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000, que obriga o ente público concedente a adotar medidas compensatórias pela perda de recursos. Isso por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de outros tributos, ou seja, quando os segmentos são favorecidos com uma tributação menor ou sua desoneração, o ônus tributário recai naturalmente sobre os demais.

3.2 Instrumentos utilizados na pesquisa quantitativa que envolvem políticas públicas fiscais

A própria temática proposta pela renúncia fiscal a partir de medidas adotadas por meio de políticas públicas ou programas governamentais foram decisões que careceram de uma análise quantitativa como instrumentos identificadores em que se propõem soluções. Nessa mesma toada, a pesquisa quantitativa utilizada na investigação proposta analisa dados quantitativos que justificam os programas públicos existentes (Bechelaine, Ckagnazaroff, 2014) relacionados ao FDI estabelecidos no Estado do Ceará.

A análise quantitativa inicial não foi o destino, mas uma ferramenta para fundamentar a eficiência da medida proposta, dentro de um gerenciamento de qualidade e de

controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais fiscais do FDI (Ceneviva, Farah, 2012).

Para se analisar a implementação das políticas públicas do FDI, foram estudados os relatórios publicados pela Adece, entidade responsável pela publicidade oficial dos programas do FDI que se levou em consideração os relatórios anuais, que correspondem ao exercício financeiro de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. A análise foi feita também dentro dos programas específicos como, por exemplo o Provir e o Proade.

A pesquisa quantitativa compreendeu elementos complexos que foram encontrados pelo pesquisador, com a demonstração da maneira de chegar (Günther, 2006) e de se compreender que as explicações foram justificadas pelas variáveis que existiam, independentemente do entendimento do pesquisador. As teorias fundamentaram e justificaram o encontro dos dados apresentados, permitindo que se avaliasse.

A avaliação da pesquisa quantitativa perpassou pela interpretação dos resultados encontrados, tanto que Laucken (2002) apontou que os acontecimentos e conhecimentos são elementos da interpretação de dados.

Assim, a contextualização dos elementos na pesquisa quantitativa conduziu a dinâmica apresentada entre o pesquisador e o objeto de estudo, relacionando a pesquisa qualitativa com os dados encontrados. A avaliação da dimensão do objeto foi importante na compreensão dos dados encontrados. E, como a análise dos dados se referiram às políticas públicas e aos programas que envolviam a avaliação da implementação das políticas ou programas, associados ao cálculo do impacto da intervenção estatal (Günther, 1986), importando trazer estudos doutrinários para consubstanciar a análise dos dados levantados.

3.3 Obtenção de dados

Os dados econômico-fiscais da pesquisa foram retirados de sistemas oficiais da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará, relativos ao período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2023, perfazendo um total de quase 8 anos, pois os dados do ano de 2023 estão incompletos e não haviam sido ainda divulgados em 2024. Além disso, observaram-se outros dados, como o Cadastro Geral da Fazenda – CGF, Receita Federal (se necessários), a Declaração de Informações Econômico-Fiscais – DIEF, enquadramento no FDI e a atividade econômica participante, como dados constantes no Ipece e no Tribunal de Contas do Estado para a realização do estudo.

3.4 Procedimento da pesquisa quantitativa

A pesquisa quantitativa perpassou pela delimitação do objeto de estudo, como essencial para primeira pesquisa, a qualitativa, e foi onde se encontraram o ponto de partida do estudo centrado no problema apresentado, adequando-se o método ao objeto de estudo.

Portanto, o que se demonstrou nesse processo de pesquisa passou por um fenômeno complexo a ser compreendido e entendido, que implica passos predeterminados utilizados como procedimentos qualitativos e quantitativos.

Com isso, observou-se que as referências que fundamentam a pesquisa, os dados quantitativos são analisados e que conduziram o estudo. Assim, a pesquisa quantitativa dos elementos utilizada no tema teve o propósito de verificar uma população numa pesquisa, e que necessita da utilização do referencial teórico, como fundamento de uma pesquisa quantitativa.

3.5 Dados apresentados pela Adece

Como a prioridade do Estado do Ceará é interiorizar o seu setor industrial concedendo renúncias fiscais, ao mesmo tempo em que identifica benefícios na economia, pois as empresas encontram outras regiões mais favoráveis a seus interesses, que foram analisados todos os programas disponibilizados, avaliando-se as melhorias trazidas pelo programa implementado.

4 ANÁLISE DAS POLÍTICAS FISCAIS NO CEARÁ E O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (FDI) NO PERÍODO DE 2015 -2023

Os incentivos para o desenvolvimento industrial no Ceará a partir do FDI primordialmente recaem sobre o ICMS (por ser um tributo estadual e expressivo). Isso alimenta o debate acerca da renúncia ou isenção tributária, pois o referido imposto pode ser dispensado, diminuído, postergado ou ainda suspenso, dependendo da legislação que se aplique, ao mesmo tempo em que, segundo a lei do FDI, alcança os setores primário e secundário, e que sejam objeto das políticas econômico-sociais propostas. Observa-se que as leis buscam o desenvolvimento nacional⁴⁴, tanto que não se pode fugir dos fatores relacionados como o processo de globalização, o aumento da mobilidade de capitais a concorrência entre os territórios (entre estados), pressões de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, ainda, crises fiscais, sendo estas últimas as responsáveis por descontrole financeiro dos cofres públicos e ineficiência na gestão pública (Néri, 2003).

Isso significa que políticas para o desenvolvimento industrial foram novamente traçadas no Brasil, pós-Constituição de 1988, com o propósito de desenvolver cada vez mais o setor industrial (Malard, 2006), aumentando a eficiência e a capacidade tecnológica, dinamizando o setor industrial, como a Lei n. 11.080, de 30 de dezembro de 2004, a qual autorizou o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI⁴⁵ e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Malard (2006) afirma que, por conta desses novos referenciais econômicos:

A nova política industrial tem apresentado alguns resultados positivos. Entre 2003 e 2005, o BNDES desembolsou R\$122 bilhões, dos quais R\$66 bilhões se destinaram ao setor de bens de capital. Segundo estimativas da Agência de Desenvolvimento Industrial, a desoneração tributária alcançará R\$19,24 bilhões em 2006, com crescimento de 466% sobre o montante de 2004. Desse valor, R\$6,1 bilhões são relativos à desoneração do investimento produtivo.

⁴⁴ “O desenvolvimento nacional, objetivo da República previsto no art.3º da Constituição, deve ser entendido como um processo de transformação da sociedade voltado para a realização da justiça social, que alcança a nação brasileira em sua complexidade total, identidade coletiva e peculiaridades culturais. No texto constitucional, o desenvolvimento nacional apresenta-se inteiramente indissociável de outros três objetivos republicanos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos” (Malard, 2006, p. 349).

⁴⁵ A natureza jurídica da ABDI é de serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. A Agência é constituída por uma Diretoria Executiva, composta por um presidente e dois diretores, um Conselho Deliberativo e um Conselho Fiscal, compostos, respectivamente, por quinze e três membros.

Para as micro e pequenas empresas com faturamento anual de até R\$ 5 milhões, o PROGER-Exportação, programa agenciado pela Caixa Econômica e pelo Banco do Brasil, desembolsou, entre 2004 e 2005, R\$5,16 bilhões para financiar a exportação de bens de produção nacional em fase de pré-embarque, bem como despesas diretamente ligadas à promoção da exportação, no Brasil e no exterior, inclusive participação em eventos comerciais (Sic!) (Malard, 2006, p. 343 e 344).

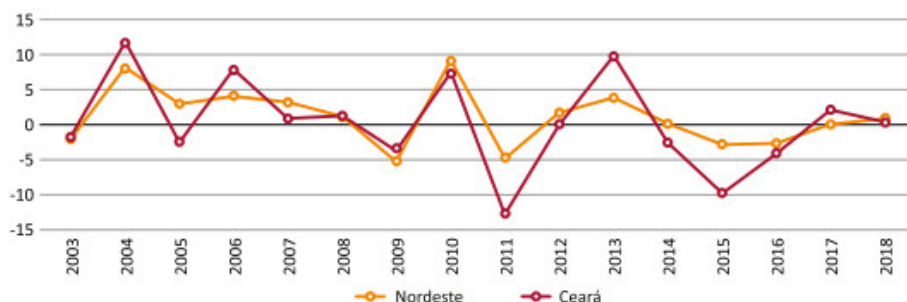
Neide Malard (2006) apresenta dados que condizem com o crescimento e com desonerações fiscais importantes que contribuíram para a exportação, levando até mesmo ao crescimento de pequenas e médias empresas no Brasil.

Quando se observam medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País, isso significa mostrar que os parâmetros de desenvolvimento são trazidos e identificados pelo FDI, com repercussão nacional e internacional.

As políticas industriais na contemporaneidade abandonam o “fim da geografia”, em face da globalização, entram nas previsões, no discurso e, algumas vezes, nas ações desses atores (Amaral Filho, 2003), o que impõe mecanismos para o desenvolvimento, e o Ceará sai de um estado pertencente à pobreza decorrente da seca do Nordeste e começa a mostrar-se como um Ceará que atrai investimentos na área industrial por meio de ações e programas que têm aberto muitas portas para o Estado, incentivando a implantação, o funcionamento, a realocação, a ampliação, a modernização, a diversificação ou a recuperação de estabelecimentos industriais.

Em um estudo realizado por Trompieri Neto *et al.* (2020) acerca do setor industrial no Ceará, apresentam-se resultados acumulados nessa trajetória, ano a ano, transformando o estado, com picos de crescimento e redução, retratando um desempenho médio, se comparado aos estados do Nordeste brasileiro.

Gráfico 1 – Evolução anual (%) – Ceará e Nordeste, 2003 a 2018



Fonte: Indicadores IBGE⁴⁶ (2019) *apud* Trompieri Neto *et al.* (2020).

Na análise do gráfico, observa-se que o comportamento da produção industrial do Ceará se sobressaiu nos anos de 2004, 2006, 2009, 2013 e 2017, evidenciando que está sendo afetado nos outros momentos, com *duas* grandes crises econômicas, nos anos de 2011 e 2015, e como afirmam Trompieri Neto *et al.* (2020):

...a manufatura cearense apresentou resultados acumulados diferentes daqueles registrados pela indústria nordestina, apesar da trajetória, ano a ano, guardar certa semelhança. De fato, é possível perceber que a dinâmica anual da produção é similar entre os parques industriais. Entretanto, o segmento da transformação cearense apresenta uma volatilidade maior com picos de crescimento e redução mais intensos do que o segmento regional, algo relativamente esperado, uma vez que o número regional retrata um desempenho médio dos estados nordestinos. Em destaque, o comportamento em determinados anos evidencia que a manufatura cearense foi mais fortemente afetada nos momentos de baixa nos anos de 2011 e na atual crise, nos anos de 2014 a 2016 (Trompieri Neto *et al.*, 2020, p. 268).

O período apresentou um ambiente recessivo na economia e afetou muito mais fortemente a indústria cearense, que comprometeu o avanço obtido na década anterior. Novamente, Trompieri Neto *et al.* (2020) fazem uma apresentação dos setores da indústria cearense que cresceram e retraíram e fazem uma comparação com os demais estados do Nordeste. De fato, apresentam a indústria cearense estagnada associada à forte retração da economia nacional, passando a ser mais fraca em setores como bebidas (-10,0%), couro e calçados (-14,7%), confecção e vestuário (-25,7%) e principalmente o setor têxtil (-57,8%), descrito da Figura 3, a seguir:

⁴⁶ A partir da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE.

Figura 3 – Evolução acumulada (%) da produção industrial – 2002 a 2018 e subperíodos selecionados

Indústria de Transformação e Atividades Industriais	Crescimento Acumulado (%)					
	02-18		02-10		11-18	
	CE	NE	CE	NE	CE	NE
Indústrias de transformação	0,6	17,6	22,2	22,5	-17,7	-4,0
Metalurgia	32,5	-12,0	*	2,9	32,5	-14,5
Fabricação de bebidas	26,6	45,4	41,0	62,7	-10,2	-10,7
Fabricação de produtos alimentícios	22,1	17,6	22,1	27,8	0,0	-8,0
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	15,6	-6,0	35,5	10,8	-14,7	-15,2
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	10,2	10,7	29,5	56,9	-14,9	-29,5
Fabricação de outros produtos químicos	-1,8	0,6	*	4,8	-1,8	-4,0
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	-6,4	28,7	4,0	26,7	-10,0	1,6
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-18,6	-16,8	*	*	-18,6	-16,8
Confeção de artigos do vestuário e acessórios	-33,8	-54,6	-10,9	-36,3	-25,7	-28,8
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	-50,6	-19,1	16,4	*	-57,6	-19,1
Fabricação de produtos têxteis	-57,8	-37,6	0,0	16,9	-57,8	-46,6
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	**	102,3	**	71,3	**	18,1
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	**	1,2	**	*	**	1,2
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	**	105,9	**	*	**	105,9

Fonte: Indicadores IBGE (2019) *apud* Trompieri Neto *et al.* (2020).

Nesse referencial de retração da economia no período apresentado (2003-2018), observa-se que o pior período ocorreu entre 2011 e 2018. Mas as ações voltadas à atração seletiva de investimentos têm início em 2015, por conta do Decreto Estadual nº 31.760, de 15 de julho de 2015, que incentivou a existência de cadeias produtivas, disponibilização de infraestrutura para a implantação e pleno desenvolvimento da atividade produtiva, além de apoio à inclusão e ao desenvolvimento econômico, objetivando fortalecer a rede de instituições para o desenvolvimento socioeconômico e a absorção de novas tecnologias⁴⁷ e incrementos na cadeia produtiva do setor industrial cearense. Incidem nesse momento incentivos oriundos do FDI, momento em que o estado do Ceará começa a crescer, por meio de uma Política de Atração de Investimentos do Estado que oferece a concessão de incentivos fiscais; principalmente com o diferimento do ICMS gerado pela atividade industrial, sendo que o índice de retorno⁴⁸ e o

⁴⁷ Mesmo que a Lei estadual n. 14.220, de 16 de outubro de 2008 (Lei de Inovação do Estado do Ceará), tenha surgido 3 anos depois.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

prazo de fruição dos benefícios são variáveis⁴⁹, acompanhados de vários programas⁵⁰, a seguir elencados:

Tabela 3 – Programas para manutenção do FDI, a partir de 2015

Programa	Incentivo	Retorno
Provin ⁵¹	até 75% do ICMS devido	retorno de 1% a 25%
PCDM ⁵²	até 75% do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias	Diferimentos: ativo fixo 100%; matéria-prima até 100%.
Pier ⁵³	75% do ICMS recolhido mensalmente e dentro do prazo legal	retorno de 1%
Proade ⁵⁴	até 99% do ICMS relativo às operações de produção própria da empresa	retorno de até 1%

Fonte: Adece (2020).

A concessão desses programas para o FDI utilizava cinco padrões: P1 – Geração de empregos, P2 – Custo de transação (operação), P3 – Localização geográfica do empreendimento, P4 – Responsabilidade Social, Cultural e Ambiental e P5 – Programa de Pesquisa e Desenvolvimento, além da Adequabilidade a Base de Produção Regional (Pe).

A solicitação do processamento pelo FDI segue as diretrizes do Decreto regulamentador da lei (Decreto Estadual n. 34.508/2022), a partir da solicitação com pedido de Protocolo de Intenções. O pedido deve acompanhar os compromissos assumidos do empreendimento, da produção, valores a serem alcançados e a geração de emprego. A partir de então, será emitido parecer avaliativo, da comissão técnica, se o projeto é compatível ou não, e somente após será elaborado um Termo de Acordo envolvendo os signatários: Adece, Sefaz e a empresa beneficiária⁵⁵.

⁴⁹ A concessão desses benefícios por parte do FDI envolve as seguintes pastas: Seplag, Sefaz, SDA, SDE, Adece e Cedin.

⁵⁰ Outro importante programa que utilizou recursos do FDI foi o Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI), cujo objetivo é prover recursos para financiamento das empresas importadoras de petróleo e de seus derivados, produtos de perfumaria e cosmética, tênis esportivos, componentes e partes para calçados e veículos automotores.

⁵¹ Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial.

⁵² Programa de Incentivos a Centrais de Distribuição de Mercadorias do Ceará.

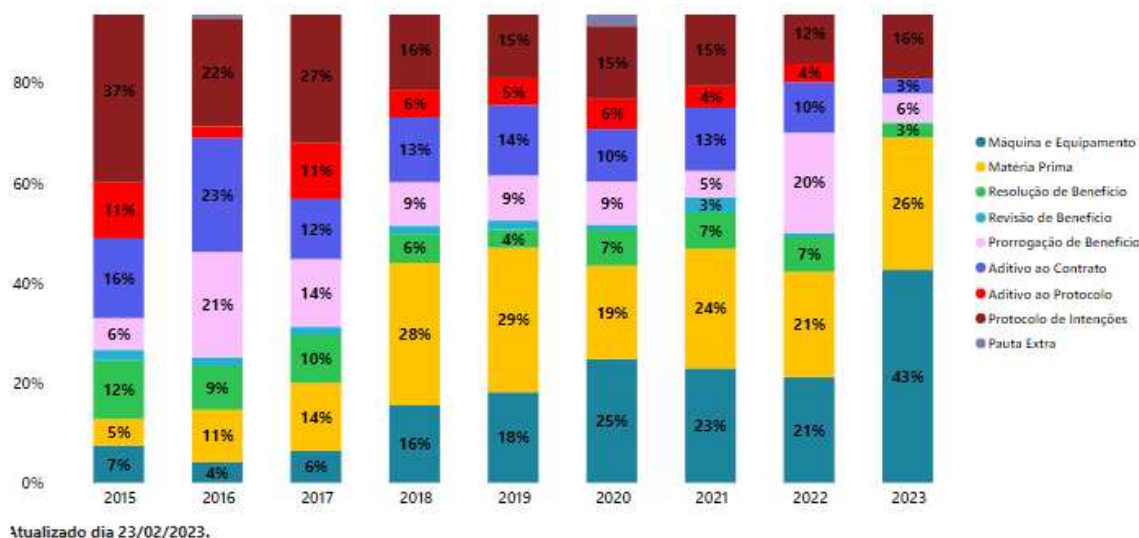
⁵³ Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis.

⁵⁴ Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos.

⁵⁵ Procedimento estabelecido com o Decreto Estadual n. 34.508, de 04 de janeiro de 2022.

A seguir, observam-se os padrões utilizados para a concessão do benefício e do programa, utilizando para cada um deles uma pontuação específica. Isso ocorre, ano a ano, de acordo com os projetos recebidos, incluindo protocolos de intenção, repactuação, aditivos e revisão, ao longo das solicitações, como se observa do Gráfico 2, a seguir, compreendendo o período de 2015 a 2023:

Gráfico 2 – Solicitações de implementação de benefícios do FDI (2015-2023)



Fonte: Adece (2023).

Analizando o gráfico acima, trazem-se as análises, correlacionadas ao relatório da Adece⁵⁶. O ano de 2015 teve o maior quantitativo de solicitações (Protocolo de Intenções), mas apenas 37% dos pleitos foram atendidos, o que se justifica com a retração da economia ocorrida a partir de 2014 e com um percentual de 11% equivalente de aditivos de protocolos já existentes (ocorrido esse mesmo percentual em 2017) e 16% de aditivos contratuais⁵⁷. No mesmo ano (2015), apenas 6% dos pedidos eram de prorrogação do contrato, 12% de pedidos de revisão de benefícios⁵⁸, 5% de matéria-prima e 7% envolvendo maquinários e equipamentos. Esses últimos percentuais referem-se exclusivamente a incidência tributária do ICMS. Ao longo dos anos, a partir de 2018, há um relevante acréscimo dos pedidos de isenção de ICMS sobre maquinários, comparados aos anos de 2015 e 2016, respectivamente, no que reconhece a Adece que os pedidos foram a mais, correspondendo a 7% e 4%, respectivamente.

Já com relação aos pedidos de redução do ICMS sobre matéria-prima, há uma progressão, tendo seu maior ápice no ano de 2023, mesmo se referindo apenas aos meses de

⁵⁶ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

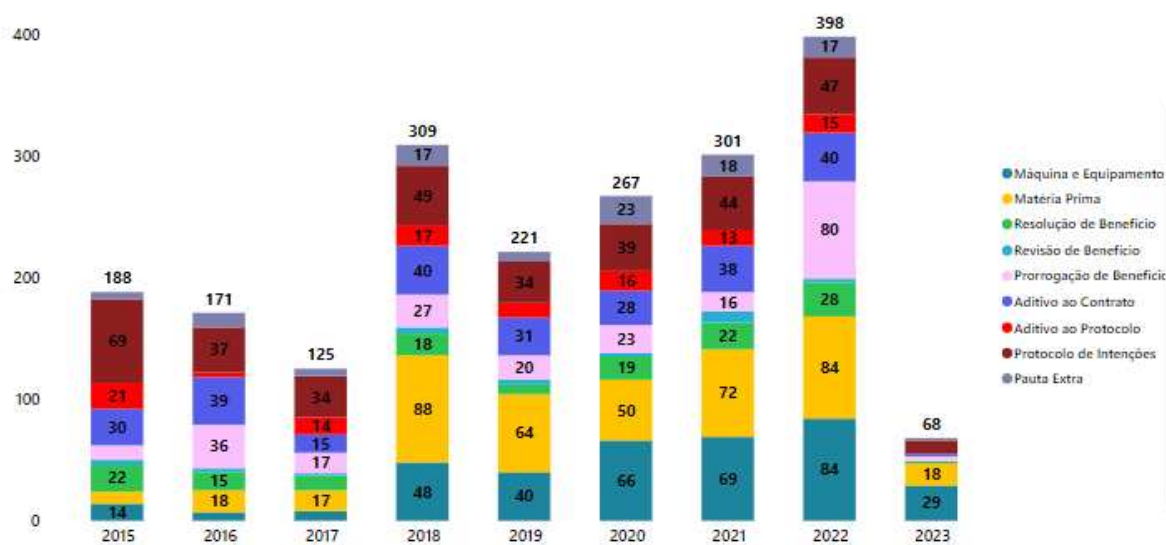
⁵⁷ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁵⁸ Oriundo de anos anteriores. Mas, como foram decididos os pedidos no período analisado, foram colocados aqui.

janeiro e fevereiro de 2023. O ano de 2019, anterior à pandemia de covid-19, por conta da economia do país, ocorreu um percentual de 29%, sendo, portanto, maior que nos anos de crise da pandemia⁵⁹.

A solicitação dos pedidos de benefícios está descrita no gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 – Deferimento dos pedidos de benefícios do FDI



Fonte: Adece (2023).

Esses deferimentos decorrem de uma análise de cada programa solicitado. Sendo assim, serão demonstrados os cálculos, mas a Adece não especifica que tipo de programa foi aprovado, tão somente o quantitativo, como se vê acima⁶⁰. Esse aumento de solicitações ocorre por conta da crise financeiro-econômica, que faz com que o setor industrial busque alternativas para a manutenção da atividade, condizendo com a política pública fiscal do FDI. No entanto,

⁵⁹ “A economia brasileira permaneceu três anos com o PIB em torno de 1% (2017, 2018, 2019), após dois anos da mais grave recessão da história do Brasil, contrariando as promessas de campanha do governo federal. A equipe econômica do governo que, até recentemente, afirmava que a aprovação da reforma da previdência (PEC 06/2019) traria crescimento econômico e emprego mudou o discurso. Começam a dizer que, mesmo com o avanço das “reformas”, a economia continuará patinando e não há perspectivas de recuperação no curto ou médio prazos. A previsão esperada do crescimento do PIB para este ano é de cerca de 0,9% e, para o ano que vem, de 1,8%”. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2019/boletimConjuntura019.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁶⁰ Existe ainda um manual do investidor que estabelece as regras para o acordo a ser celebrado entre a Empresa e o Governo do Estado do Ceará e utiliza o Termo de Acordo ou Contrato de Mútuo de Execução Periódica, visando à concessão de incentivos fiscais por meio do diferimento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), consolidando uma das principais políticas de desenvolvimento econômico do Estado. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

cabe analisar em quais áreas foi solicitado o FDI e seu deferimento, levando-se em conta os critérios a seguir estabelecidos:

a) Provin⁶¹

Para a concessão do Provin, o benefício é definido em função da pontuação que a empresa adquirir, na qual cada ponto corresponderá a 1 ponto percentual de benefício, respeitando o limite máximo de 75% do ICMS devido⁶². A Pontuação Total (PT) é definida por:

$$PT = P1 + P2 + P3 + P4 + P5 + Pe$$

No entanto, o P1 – Geração de Empregos – utiliza o seguinte parâmetro de pontuação:

- a) Acima de 300 empregos diretos: 25 pontos
- b) 200-299 empregos diretos: 20 pontos
- c) 100-199 empregos diretos: 15 pontos
- d) 50-99 empregos diretos: 10 pontos
- e) Até 49 empregos diretos: 05 pontos

Já para o P2 – Custo de Transação (operação), a pontuação é definida pela equação⁶³:

$$P2 = [(entradas\ externas + saídas\ externas - exceto\ exportação) / (entrada\ total + saída\ total)] \times 100$$

No cálculo do P2, as Entradas externas correspondem ao valor contábil das operações de entrada de mercadorias na empresa provenientes de fora do Estado, as saídas externas, correspondem ao valor contábil das operações de saída de mercadorias da empresa para fora do estado (exceto exportação). O cálculo da entrada total corresponde ao valor contábil do total de operações de entrada de mercadorias na empresa, e a saída total, o valor contábil do total de operações de saída de mercadorias da empresa⁶⁴.

- a) Acima de 60: 20 pontos
- b) 51-60: 15 pontos
- c) 41-50: 10 pontos

⁶¹ O Decreto n. 34.508/2022 trouxe os novos direcionamentos dos programas e dando aplicabilidade à Lei n. 10.367, de 7 de dezembro de 1979.

⁶² Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶³ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

- d) 30-40: 05 pontos
- e) Até 29: 00 pontos

A localização geográfica do empreendimento (P3) levada em consideração para a concessão observando a distância em linha reta entre a capital (Fortaleza) e o município onde a empresa iria ser instalada (Dist), considerando ainda o PIB do Estado e o PIB do município de localização do empreendimento, adotando-se a seguinte equação para o cálculo:

$$P3 = \text{Dist} + [(\text{PIBceará} - \text{PIBmun}) / 25]$$

E só se consideravam os valores positivos a partir da seguinte pontuação:

- a) Acima de 201: 40 pontos
- b) 101-199: 30 pontos
- c) 50-100: 20 pontos
- d) Até 49: 10 pontos

A responsabilidade social, cultural e ambiental é levada em consideração (P4), pontuando da seguinte forma e podendo chegar até 5 pontos⁶⁵:

- a) Educação, saúde e segurança alimentar: 01 ponto
- b) Cultura (aparelhamento cultural): 01 ponto
- c) Esporte (voltado para pessoas de baixa renda): 01 ponto
- d) Inclusão digital: (criação de ilhas digitais): 01 ponto
- e) Gestão ambiental: 02 pontos
- f) Adesão ao Programa de Apoio às Pessoas com Deficiência (PcD)⁶⁶: 02 pontos
- g) Adesão aos Programas Sociais do Governo Municipal, Estadual ou Federal: 01 ponto

Para o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento (P5) a pontuação é definida para cada 1% do ICMS a recolher investido em P&D: será concedido um ponto no ranking da pontuação, limitado, no máximo, a 5 pontos. Os investimentos em P&D devem ser reconhecidos/validados pela Secretaria da Ciência, Tecnologia, e Educação Superior do Estado do Ceará – Secitece.

A Adequabilidade à Base de Produção Regional (Pe) é definida pela pontuação de até 30% da soma de P1 + P2 + P3 + P4 + P5, para os empreendimentos cujas atividades tenham representatividade de avanços concretos na consolidação de setores econômicos que apresentem relevância para o desenvolvimento da região onde os empreendimentos pretendem se instalar, a critério do Cedin.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁶⁶ Por conta da Lei n. 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Analisam-se os retornos e sua definição se dá de acordo com a pontuação obtida da seguinte forma e com prazo de benefício observando os valores, respectivamente:

- a) $PT \leq 75 = 25\%$ de retorno
 b) $PT > 75 = [25 - (PT - 75)] \%$ de retorno



- a) $PT \geq 50$: 10 anos
 b) $35 \leq PT < 50$: 8 anos
 c) $PT < 35$: 5 anos

b) PCDM⁶⁷

Quando solicitados os incentivos pelo PCDM, são garantidos pelo prazo de até 120 meses consecutivos, com a redução do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias, em até 75%; diferimento do ICMS incidente: a) Na importação de mercadorias sem similar produzido no Ceará; e b) Na importação do exterior, bem como na entrada de outras Unidades da Federação, de bens para integrar o ativo imobilizado. Para a concessão desse benefício, a indústria tem que ter um faturamento total anual mínimo de R\$ 15.000.000,00, alcançado da seguinte forma:

R\$ 5.000.000,00 nos primeiros 12 meses, e
 R\$ 10.000.000,00 do 13º ao 24º mês de concessão.

c) Pier

A solicitação desse benefício é destinada a empresas que fabricam equipamentos utilizados para a geração de energia renovável⁶⁸. Essa proposta traz um perfil inovador no âmbito da sustentabilidade, e até mesmo dentro do ESG⁶⁹. Dessa forma, o benefício garante:

- I) Garantia dos incentivos concedidos pelo prazo de até 120 meses;
 II) Diferimento de 75% do ICMS recolhido mensalmente;
 III) Limite do retorno principal e acréscimos de 1%, devidamente corrigido pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

d) Proade

⁶⁷ Atualizadas as diretrizes de seleção no programa pelo Decreto n. 33.327/2019.

⁶⁸ Também chamadas de energia limpa, quase sem impacto ambiental.

⁶⁹ A ESG no setor empresarial envolve questões de governança ambiental, social e corporativa, dentro uma abordagem que avalia o processo de tomada de decisão em seus aspectos Sociais, Ambientais e de Governança.

Esses incentivos são destinados à implantação de empreendimentos econômicos considerados estratégicos, modernos e com possibilidade de ampliação para o desenvolvimento do Ceará, assegurando às empresas:

- I) Extração de minerais metálicos;
- II) Fabricação de produtos de minerais não metálicos;
- III) Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos;
- IV) Fabricação de automóveis, caminhonetes, utilitários, caminhões e ônibus;
- V) Fabricação de produtos químicos;
- VI) Indústria têxtil;
- VII) Fabricação de calçados;
- VIII) Fabricação de produtos de refino de petróleo e de produtos petroquímicos;
- IX) Siderurgia;
- X) Fabricação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes;
- XI) Fabricação de aeronaves, suas peças e componentes;
- XII) Moagem de trigo;
- XIII) Fabricação de motores elétricos, suas partes e acessórios;
- XIV) Outras atividades industriais que não tenham similar em produção no território nacional;
- XV) Implantação de sociedade empresária em poligonais a serem definidas por ato próprio do Poder Executivo, localizados, necessariamente, em regiões que possuam unidades prisionais e/ou casas de privação provisória de liberdade, administradas pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará – Sejus, ou qualquer outra que a substitua, garantindo-se um percentual mínimo de 90% das vagas de emprego aos internos dos Complexos Penitenciários do Estado do Ceará.

- I) Garantia dos incentivos concedidos pelo prazo de até 10 anos, prorrogáveis por igual período;
- II) Incentivos de até 99% do ICMS relativo às operações de produção própria da empresa;
- III) Retorno de até 1%.

Quando são solicitados nesses programas, acarreta a redução do Imposto de Renda (IR) de até 75%, redução de até 100% do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), redução da alíquota do ISSQN de até 2%, de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), a depender de lei municipal e redução no pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)⁷⁰.

Dentro dessa análise de desenvolvimento do estado do Ceará, a existência de instrumentos de fomento vincula projetos que trazem interesses comuns, ao mesmo tempo que convergem a interesses políticos, pois agrega valor à entidade da federação, mencionado por Jaguaribe (1962, p. 55) como sendo um “nacionalismo dos outros”, pois crescer dentro do federalismo significa crescer o todo.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/12/GUIA-DO-INVESTIDOR-FDI-2022-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

5 CONCLUSÕES A PARTIR DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA CONCESSÃO DO FDI

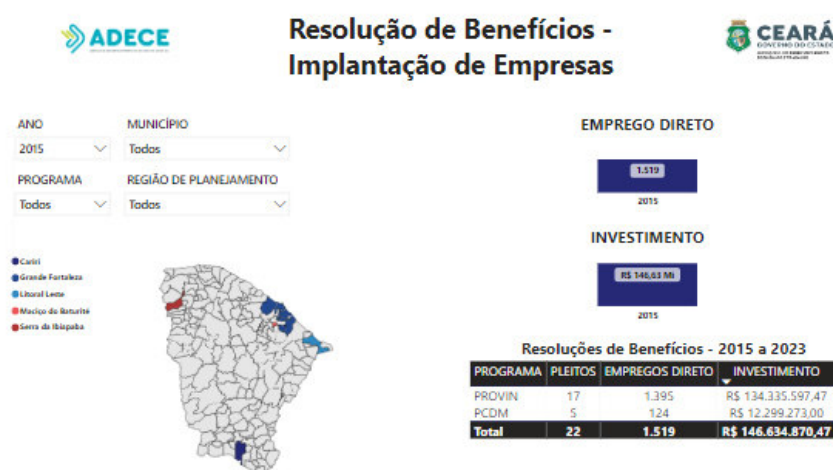
Da análise dos resultados dos programas existentes do FDI, e diante do crescimento econômico (Gráfico 1 e Figura 3), percebeu-se, diante da análise ano a ano, e de acordo com os tipos de programas, houve uma melhoria na economia do estado, por meio de propostas desenvolvimentistas, o que significa que o FDI é uma política pública, como afirma Malard (2006).

A questão da redução das desigualdades sociais não pode ser apreciada de imediato, pois demanda uma solução a longo prazo, enfrentando as adversidades naturais, sociais e econômicas da região, e principalmente na redução da pobreza e na proposta de trazer ao estado uma maior integração à economia nacional e desenvolvimento integrado e equilibrado, a atender os direcionamentos da Constituição Federal de 1988, ao tratar de seus objetivos nacionais.

O que se constata de imediato, é que no ano de 2015, como se viu na figura 5, os parâmetros da implantação do FDI, tinham apenas 2 programas: PROVIN e PCDM, sendo deferidos 22 pedidos, de forma que, 17 foram atendidos para o PROVIN, e 5, para o PCDM, com empreendimentos na RMF, litoral leste, maciço de Baturité e no Cariri, gerando, ao todo, 1.519 empregos.

Com isso, no ano de 2015, o resultado do Produto Interno Bruto (PIB) cearense mostrou que houve uma nítida concentração espacial da produção dentro do estado, com o município de Fortaleza participando com 43,2% desse total, enquanto a soma dos seis maiores municípios (Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Sobral, Juazeiro do Norte e Eusébio) corresponde a uma participação de 60,9% no PIB total do estado no referido ano (Ipece, 2017a).

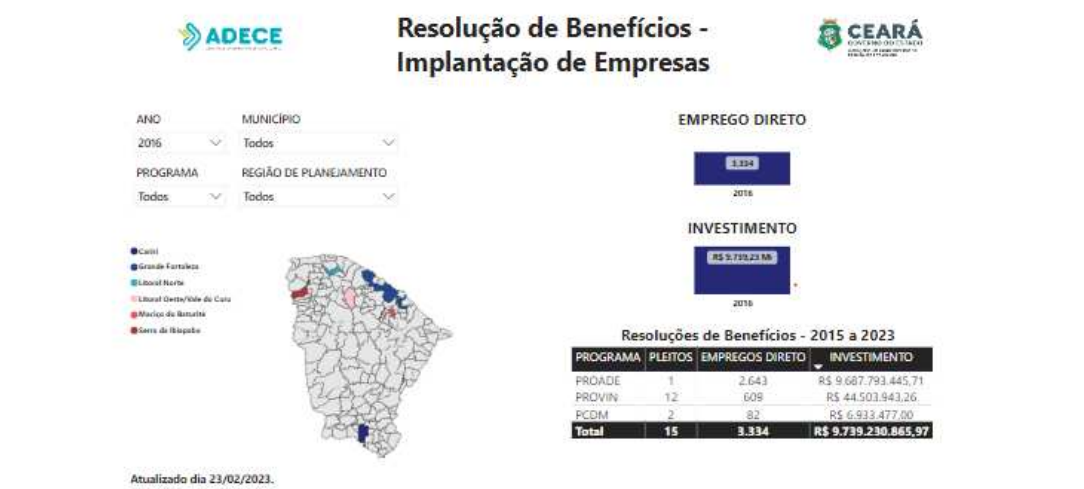
Figura 4 – Benefícios gerados pelo FDI (2015)



Fonte: Adece (2023).

No ano de 2016 foram atendidos apenas 15 pleitos em 3 programas, Proade, 1, Provin, 12 e PCDM, 2, portanto, 7 programas a menos que no ano anterior, com pedidos de renovação, renegociação e aditivos (Gráficos 2 e 3), gerando 3.334 empregos diretos e investimentos em R\$ 9.739.230.865,97.

Figura 5 – Benefícios gerados pelo FDI (2016)

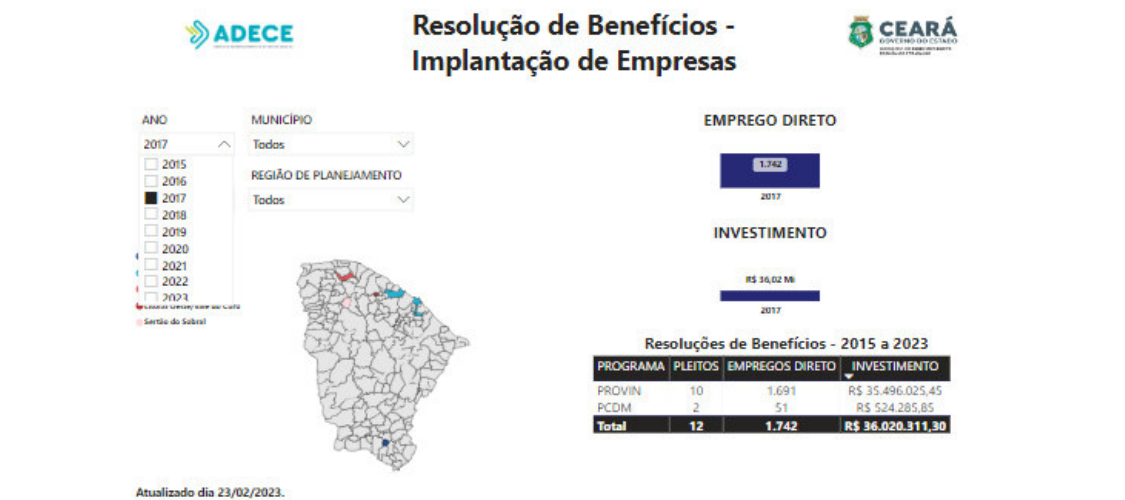


Fonte: Adece (2023).

O PIB cearense (2016) chegou a R\$ 138,379 bilhões, e, em comparação com 2015, a economia registrou uma queda real (em volume) de 4,11% (Ipece, 2019). Sob a análise do PIB do Brasil registrou, em 2016, um valor de R\$ 6.267.205 milhões.

No ano de 2017 foram deferidos apenas 12 programas, sendo 10 Provin e 2 PCDM, gerando 1.742 empregos diretos, com investimento de R\$ 36.020.311,30, como se vê na figura a seguir:

Figura 6 – Benefícios gerados pelo FDI (2017)



Fonte: Adece (2023).

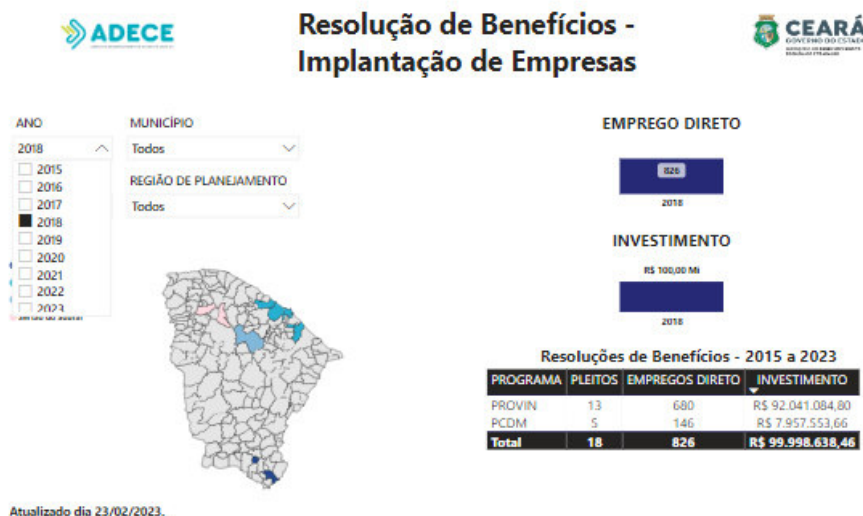
Em 2017, o PIB cearense chegou a R\$ 147,890 bilhões. Na comparação com 2016, a economia registrou um crescimento real (em volume) de 1,49%, enquanto o PIB do Brasil registrou, em 2017⁷¹, um valor de R\$ 6.583.319 milhões (Ipece, 2019).

Analisando-se o ano de 2018, foram deferidos 18 pedidos nos programas Provin e PCDM, sendo 13 no primeiro e 5 no segundo, gerando 826 empregos diretos, acarretando um investimento de R\$ 99.998.638,46.

O PIB cearense no ano de 2018 chegou a R\$ 155,904 bilhões. E, em comparação com o ano anterior (2017), a economia registrou um crescimento real (em volume) de 1,45% (Ipece, 2020).

⁷¹ “Em 2017, considerado um ano de recuperação econômica após o período da crise macroeconômica (2014-2016), todas as regiões apresentaram crescimentos no PIB. As maiores foram registradas nas regiões Centro-Oeste (3,87%) e Norte (3,78%). Quando se considera os estados, apenas três apresentaram quedas, Rio de Janeiro (-1,58%), Sergipe (-1,14%) e Paraíba (-0,07%), enquanto que os estados que mais cresceram foram: Mato Grosso (+12,14%), Rondônia (+5,39%) e Maranhão (+5,33%). O estado do Ceará apresentou, em 2017, um aumento de 1,49%, sendo o décimo oitavo maior crescimento dentre os estados da federação. Na análise do crescimento acumulado, para o período 2002-2017, o Ceará registrou o décimo sétimo maior crescimento, com um valor de 40,71%, enquanto que no período 2010-2017, o crescimento acumulado foi de 8,67%, sendo o décimo sexto maior crescimento dentre os Estados da Federação” (sic!) (Ipece, 2019, p. 5).

Figura 7 – Benefícios gerados pelo FDI (2018)



Fonte: Adece (2023).

Publicado pela Adece, no ano de 2019 foram deferidos apenas 8 pedidos do programa Provin, que gerou 813 empregos diretos e com investimentos em R\$ 50.430.366,70 (Figura 8, a seguir). E, no ano que antecedeu à pandemia de covid-19, o PIB cearense chegou a R\$ 163,575 bilhões. Na comparação com 2018, a economia registrou um crescimento real (em volume) de 2,09%.

Figura 8 – Benefícios gerados pelo FDI (2019)



Fonte: Adece (2023).

O ano de 2020 teve sua economia marcada mundialmente pela pandemia de covid-19. No entanto, para o estado do Ceará, ocorreu uma inversão, pois o Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará fechou com uma expressiva alta de 16,70% no terceiro trimestre de 2020 em relação ao segundo trimestre do mesmo ano, quando o índice ficou em -13,452%. Esse resultado representou mais que o dobro do índice nacional naquele período, que foi de 7,7%, contra os -9,6% no segundo trimestre de 2020⁷².

Esse desempenho da economia cearense mostrou uma recuperação bem acelerada de sua economia e teve o setor industrial com estimativas mais positivas que o ano de 2019 para esse ano, de forma que o setor da Indústria foi o que mais alavancou o PIB, seguido pelo de Serviços.

Dessa forma, de acordo com os dados oficiais, que podem ser analisados na figura 9, o ano de 2020 gerou 1.965 empregos diretos e com investimento de R\$ 165.696.341,37, atendendo a 19 pleitos de programas do FDI, sendo 18 do Provin e 1 do PCDM.

Figura 9 – Benefícios gerados pelo FDI (2020)



Fonte: Adece (2023).

Já no ano de 2021, ainda durante o período de pandemia de covid-19, verifica-se:

Dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) divulgados pelo IBGE mostraram que o PIB do Brasil cresceu 4,8% em 2021, recuperando a queda de 3,3% em 2020, por conta da pandemia da Covid-19. Nesse mesmo ano, o Estado do Ceará cresceu na

⁷² Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/2020/12/17/economia-cearense-reage-ao-coronavirus-e-pib-cresce-167-no-terceiro-trimestre-de-2020/#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20\(PIB,%C3%ADndice%20ficou%20em%20%2D13%2C452%25](https://www.ipece.ce.gov.br/2020/12/17/economia-cearense-reage-ao-coronavirus-e-pib-cresce-167-no-terceiro-trimestre-de-2020/#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20(PIB,%C3%ADndice%20ficou%20em%20%2D13%2C452%25). Acesso em: 12 fev. 2024.

mesma ordem de magnitude de acordo com as informações das Contas Regionais 2021 (Ipece, 2023, p. 4).

Percebe-se que o ano de 2021 volta a crescer no que se refere ao número de benefícios (22 deferimentos, sendo 1 do Pier, 14 do Provin e 7 do PCDM) concedidos pelo FDI, favorecido pelo crescimento no estado do Ceará, gerando 1.203 empregos diretos e um investimento de R\$ 819.448.195,23, como se vê a seguir:

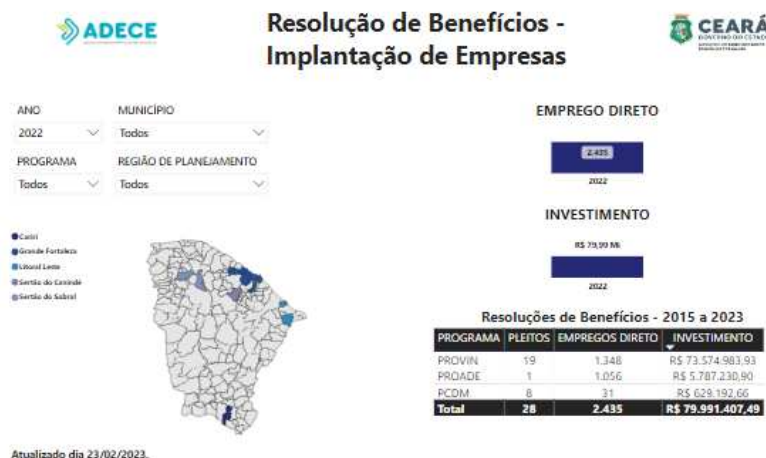
Figura 10 – Benefícios gerados pelo FDI (2021)



Fonte: Adece (2023).

Dessa forma, segundo o Ipece (2023), os resultados do segundo ano de pandemia, tanto para o estado como para os seus municípios, ganham maior relevância por se tratar dos números definitivos para o desempenho da economia. Veja-se o ano de 2022, a seguir:

Figura 11 – Benefícios gerados pelo FDI (2022)



Fonte: Adece (2023).

O ano de 2022 foi o ano que mais teve pedidos de programas deferidos pelo FDI. Foram 28, sendo 19 Provin, 1 Proade e 8 PCDM, gerando também uma maior quantidade de empregos diretos, 2.455 empregos e os investimento gerados na monta de R\$ 79.991.407,49.

Mesmo com o aumento de solicitações aprovadas e com o fato de o PIB do Ceará no ano de 2022 ter registrado um crescimento de 0,96%, o crescimento do PIB do Brasil, em 2022, foi de 2,9%⁷³. Esses dados foram apresentados de forma resumida pelo Ipece, pois o documento oficial ainda não foi publicado, o que ocorre, geralmente, dois anos depois do fechamento do ano em análise.

Quanto ao ano de 2023, o FDI só publicou o resultado relativo a dois meses (janeiro e fevereiro), os quais não podem ser comparados com os anos anteriores, pois não constam dados oficiais, mas tão somente até o período em comento (23/02/2023), como se observa a seguir:

Figura 12 – Benefícios gerados pelo FDI (até 02/2023)

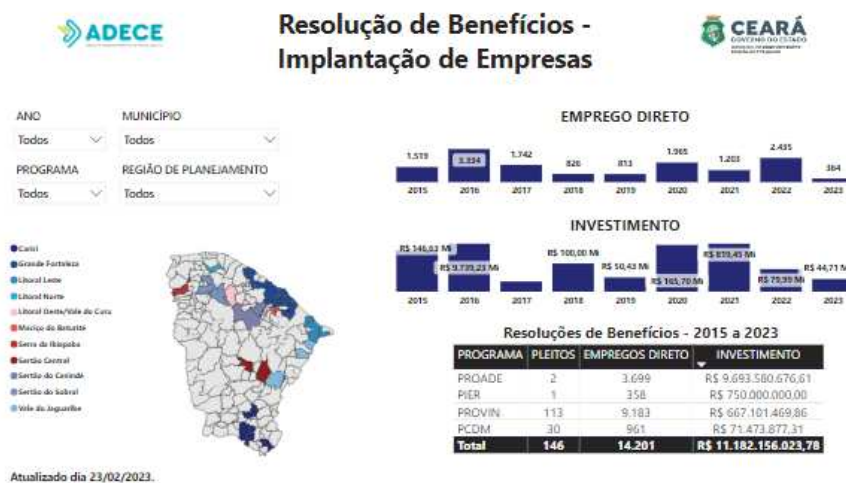


Fonte: Adece (2023).

Analisando o resultado de implantação do FDI nesse período, constata-se que há uma forte dinâmica do fundo e dos programas existentes, apesar de alguns possuírem maior procura, como é o caso do Provin, e outros uma menor procura, como ocorre com o Pier:

⁷³ Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/03/APRESENTACAO_PIB_4oTRIM2022.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

Figura 13 – Resultado da implantação do FDI (2015-2023)



Fonte: Adece (2023).

Os investimentos totais desse período (incluindo 2023) somam R\$ 19.801.532.358,61, no acumulado de solicitações de programas e nos já existentes, significando que o ano de 2022 foi o ano que mais gerou empregos diretos, 9 mil empregos, e nos anos de 2015 e 2017, foram 6 mil empregos novos em cada ano. O ano de 2016 foi o ano com menor quantitativo de empregos diretos, apesar de ter sido o ano com maior investimento da história do FDI.

O FDI contribuiu para esse crescimento, não só na geração de empregos e de investimentos, mas no processo de interiorização do setor industrial no Ceará localizado para fora da Grande Fortaleza, como também auxiliou a manter o melhor desempenho das cadeias do setor empresarial em geral.

Nesses quase 45 anos de existência do FDI, a sobrevivência de muitas empresas foi alcançada, o que denota que se trata de uma política pública fiscal relevante, e não somente de uma política governamental, o que justifica o fato de ter sido priorizada, perante qualquer que tenha sido a conjuntura econômica atravessada pelo país, e mesmo de outros condicionantes, inclusive internacionais.

O FDI cria impactos na política industrial e possibilita a abertura de postos de empregos necessários dentro dos encadeamentos envolvidos e seus consequentes multiplicadores, o que condiz a uma manutenção da política industrial, já testada no seu tempo de existência, e é essencial para o desenvolvimento do estado de Ceará. Isso no sentido de manter e atrair investimentos do setor privado, como forma de promover o desenvolvimento industrial, já que o FDI se destaca por diversos programas, revelando que não é uma simples PPF, mas uma ação complexa com mecanismos que vão além de incentivos fiscais, pois trazem,

además de empregos qualificados e ganhos sociais, maturidade empresarial junto à competitividade, avanço tecnológico, escala e produtividade às empresas.

A manutenção do FDI deve ser necessária, pois ao mesmo tempo a política industrial tem sido levada a efeito pela economia do estado, e se casa com outras políticas regionais, como, por exemplo, as encabeçadas pelo Banco do Nordeste e pela Sudene.

Assim, isso tem sido conferido à política industrial praticada pelo FDI, alcançando vantagens competitivas que primam por diminuir as desigualdades regionais, que ainda perduram, e que são fruto de uma longa história econômica.

Porém, novos estudos devem ser realizados, principalmente pelo fato de que o ano de 2023 não foi analisado em sua integralidade, e também esta pesquisa servirá de embasamento para novas análises.

REFERÊNCIAS

- ACCURSO, C. F. Aspectos fundamentais para a política de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *In: Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 1980.
- ALMEIDA, Manoel Bosco de; SILVA, Almir Bitencourt da. Estado do Ceará: Desempenho Econômico-Financeiro Recente, 1990-1996. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, n. 4, p. 1060-1078, out.-dez. 2000.
- AMARAL FILHO, Jair do. **Incentivos Fiscais e Políticas Estaduais de atração de Investimentos**. Texto para Discussão. Ceará: Ipece, 2003.
- ARAGÃO, Elizabeth Fiúza. **A Trajetória da Indústria Têxtil no Ceará**: Setor de Fiação e Tecelagem –1880-1950. NUDOC, Fortaleza, 1989.
- BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BAPTISTA, Maria Manuel. **Cultura**: Metodologias e Investigação. Coimbra: Rui Grácio Editora, 2012.
- BECHELAINE, Cinthia H. de O.; CKAGNAZAROFF, Ivan B. Por que as avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 2, p. 78-93, 2014.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali. **ICMS**: Gastos Tributários e Receita Potencial. Brasília: ESAF, 2003. 51 p. Monografia agraciada com menção honrosa no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Porto Alegre (RS), 2003. Disponível em: <http://bit.ly/1bYlymY>.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24 p., maio 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BUCCI, Maria Paula D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- CABECINHAS, Rosa. Investigar representações sociais: metodologias e níveis de análise. *In: BAPTISTA, Maria Manuel (coord.). Culturas*: Metodologia e investigação, Coimbra, 2012.
- CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* Análise das redes de cooperação científica através do estudo das coautorias dos artigos publicados em eventos da Anpad sobre avaliação de políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 45, n. 6, p. 1869-1890, 2011. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600012&lang=pt . Acesso em: 21 maio 2022.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2007.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO, M. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial tecnológico**. NT 3.3-Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. [S. l.]: IE/UFRJ, 2000.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública** 50 (6), nov.-dec. 2016.

DELEON, P.; VOGENBECK, D. M. Back to square one: the history and promise of the policy sciences. In: RABIN, J.; HILDRETH, W.; MILLER, G. **Handbook of public administration**, 3. ed., p. 503-539. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.

DE LUCA, Márcia Martins Mendes; LIMA, Virgínia Felício Lopes. Efeito dos incentivos fiscais no patrimônio das entidades beneficiárias do programa FDI, do governo do estado do Ceará. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 29-44, jan.-jun. 2007.

DIEESE. A perversa marcha da insensatez. **Boletim de Conjuntura**, São Paulo, n. 19, set. 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2019/boletimConjuntura019.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão n. 159. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFGM, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6520047.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

DOWBOR, Ladislau. Capital e ideologia de Thomas Piketty: A desigualdade não é econômica ou tecnológica, é ideológica e política. **RBEST. Rev. Bras. Eco. Soc. Trab. BJSLE Braz. J. Soc. Lab. Econ.**, Campinas, v. 2, 2020.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FERNANDES, Suzana Cristina. **Amaro Cavalcanti e a Luta pela Industrialização Brasileira**. 2001. Dissertação de Mestrado. Unicamp, São Paulo, 2001.

GORZ, André. **Estratégia operária e neocapitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa *Versus* Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 201-210, maio-ago. 2006.

GÜNTHER, I. A. Pesquisa para conhecimento ou pesquisa para decisão? **Psicologia: Reflexão e Crítica**, [s. l.], 1(1), 75-78, 1986.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. **Traité de science politique**, v. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

HOBSBAWM, E. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz Terra, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil**: Ceará. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 3 fev. 2024.

IPECE. **O Produto Interno Bruto do Ceará na Ótica da Produção e da Renda**, 2017b. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf. Acesso em: 11 fev. 2024.

IPECE. **PIB do Ceará nas Óticas da Produção e da Renda**. 2016. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/03/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2016.pdf. Acesso em: 11 fev. 2024.

IPECE. PIB dos Municípios Cearenses – 2015. **IPECE Informe**, n. 121, dezembro 2017a.

IPECE. **Produto Interno Bruto Municipal**, n. 07, dezembro 2023. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/12/PIB_Municipal_2021.pdf. Acesso em: 13 fev. 2024.

IPECE. **Produto Interno Bruto**, n. 6, novembro 2020. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2018.pdf. Acesso em: 11 fev. 2024.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LAUCKEN, U. Quality criteria as instruments for political control of sciences. **Forum: Qualitative Social Research**, [s. l.], 3(1), 2002. Disponível em: www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-02/1-02laucken-e.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

LEITE, Pedro Sisnando. Uma breve história da industrialização do Ceará, **Focus Poder**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://focus.jor.br/uma-breve-historia-da-industrializacao-do-ceara-por-pedro-sisnando-leite/>. Acesso em: 8 fev. 2024.

LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (ed.). **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MALARD, Neide Teresinha. O Desenvolvimento Nacional: Objetivo do Estado Nacional. **Rev. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, v. 3, n. 2, p. 312-349, jul.-dez. 2006.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

MERTENS, Donna. **Research Methods in Education and Psychology: Integrating Diversity with Quantitative & Qualitative Approaches**. London: Sage Publications, 1998.

NASCIMENTO FILHO, Ricardo Alex Vidal do. **Uma Análise das Políticas de Incentivos Fiscais na Indústria Cearense (2000-2014)**, 2021.

NÉRI, M. **Retratos da deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, IRRE, CPS, 2003.

NOBRE, G. da S. **O processo histórico de industrialização do Ceará**. Fortaleza: Senai/DR-CE, 1989.

OLIVEIRA, C. B. DE; PARENTE, F. J. C. Os Incentivos Fiscais e o FDI no Ceará: uma Visão Crítica. **Conhecer: Debate Entre o Público e o Privado**, 3(08), 2013, p. 57-89. Recuperado de: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/119>.

PANELLI, Luiz Felipe da Rocha Azevedo. **Tributação como mecanismo de igualdade: uma visão a partir do constitucionalismo liberal**. 2018. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

PAULY, M. V. Taxation, health insurance, and market failure in the medical economy. **Journal of Economic Literature**, v. 24, n. 2, p. 629-675, jun. 1986.

PETERS, B. G. Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes. *In*: **Public Administration**, n. 76, p. 408-509, 1998.

PIKETTY, T. **Capital et idéologie**. Paris: Éditions du Seuil, 2019.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIO DE JANEIRO. **Annaes do Parlamento**. Câmara dos Deputados. Segunda Sessão da Vigésima Legislatura. Sessão de 1887. Rio de Janeiro, 1887. IV, p. 571-572.

ROCHA, Antônio Gláuter Teófilo. Velhos Instrumentos, Enfoque Inovador: Combinando Subsídios Fiscais e Desenvolvimento Local: O Caso do Ceará. **Artigo nº 05. IPECE**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2022.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política**: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SABATIER, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Policy*, 51, pp. 98-130, disponível em: http://pubget.com/paper/pgtmp_1819b4e572a4dd1aaf9ab3dc9175ee63/The_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_Europe. Acesso em: 06 out. 2023.

SALISBURY, Robert H. The Analysis Of Public Policy: A Search For Theories And Roles. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (org.). **Public Policy**: The Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública: Orientação para a leitura. *In*: SARAVIA, Enrique *et al.* (org.). **Política Pública**: dos clássicos às modernas abordagens. 2007. p. 21-22.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. 2 v. Coletânea.

SARTI, Fernando, HIRATUKA. Célio Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros Texto para Discussão. **IE/UNICAMP** n. 187, jan. 2011. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1817/texto187.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVEGNANI, Joacir. [Renúncias fiscais versus renúncias sociais](#). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 16, n. 2999, 17 set. 2011](#). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20020>. Acesso em: 5 dez. 2021.

FERREIRA, Bruno Pastori; DA SILVEIRA, Daniel Barile. Renúncia Fiscal E O Dever De Polícia Estatal: Um Olhar Sobre A Inviabilidade Da Concessão De Benefício Fiscal Sob A Luz Da Ineficiência Do Estado. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, Brasil, v. 6, n. 1, p. 65–85, 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2020.v6i1.6546. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6546>. Acesso em: 18 set. 2024.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas – uma revisão da literatura. **Sociologia**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45. jul.-dez. 2006.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015.

STIGLITZ, Joseph. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. *In*: CASTRO, Ana (org.). **Desenvolvimento em debate** (novos rumos do desenvolvimento no mundo). Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

TOURINHO, Arx da Costa. Intervencionismo estatal e o Direito Penal Econômico. **Rev. Infor. Legisl.** Brasília, DF, ano 14, n. 55, p. 45-54, jul.-set.1977.

TROMPIERI NETO, Nicolino; CAVALCANTE, Alexsandre Lira; MAIA, Ana Cristina Lima *et al.* **A Economia do Ceará: uma análise setorial no período 2002-2018**. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE. 2020.

UNGER, Michael C. **Analyzing policy: choices, conflicts, and practices** (new institutionalism in american politics). [S. l.]: W.W. Norton, 2000. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=IYd5QgAACAAJ>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VALENTIM, Marilena Simões. **Impactos Econômicos da Guerra Fiscal no Brasil**, [s. l.], 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/impactos-econ%C3%B4micos-da-guerra-fiscal-no-brasil-0>. Acesso em: 5 fev. 2024.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Brasília: IPEA – Planejamento e Políticas Públicas, v. 15, jun. 1997.

VIANA, C. **A indústria têxtil de algodão do Ceará (1881-1973): uma experiência de industrialização fora do centro-sul**. 1988. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1988.

VILLELA, L. A. **Gastos tributários e justiça social: o caso do IRPF no Brasil**. 1981. Dissertação (Mestrado em Economia). Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1981.

WILLIAMS, R. *Base and superstructure in marxist cultural theory*. **New Left Review**, [s. l.], v. 1, n. 82, p. 3-16, nov./dez. 1973.

WILLIAMS, R. **Marxismo e literatura**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.