



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE – FEAAC

O IMPACTO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS
NA ECONOMIA CEARENSE

Cleycianne de Souza Almeida

Fortaleza – CE

2001.2



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE – FEAAC

***O IMPACTO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS
NA ECONOMIA CEARENSE***

Cleycianne de Souza Almeida

Fortaleza – CE

2001.2

***O IMPACTO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS
NA ECONOMIA CEARENSE***

Cleycianne de Souza Almeida

Aluna

Sandra Maria dos Santos

Professora Orientadora

Fortaleza, 5 de abril de 2002

Esta monografia foi submetida à coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

<hr/>	Média
Cleycianne de Souza Almeida	<hr/>
Aluna	
<hr/>	Média
Professora Sandra Maria Santos	<hr/>
Orientadora	
<hr/>	Média
Prof. Antonio Luiz Abreu Dantas	<hr/>
Membro da Banca Examinadora	
<hr/>	Média
Prof. Erivaldo Moreira Gadelha	<hr/>
Membro da Banca Examinadora	

Monografia aprovada em 05 de abril de 2002.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por permitir a finalização deste trabalho e por me ajudar nos momentos difíceis que enfrentei em minha vida para chegar até aqui, pois sem ele nada seria possível.

Agradeço a minha mãe (Lucy) por sempre me mostrar uma imagem de mulher forte e corajosa e que me ensinou a vencer os problemas colocados pela vida. Ao meu pai (Aristóteles), sou grata por me orientar num dos caminhos mais importantes da vida, o da honestidade. Agradeço também a minha querida avó (Maria), ao meu irmão (Junior) e ao meu namorado (Rondinelly), pelo apoio nas horas de fraqueza e, especialmente, por acreditarem na minha capacidade de buscar e enfrentar novos desafios.

Agradeço a pessoa maravilhosa que é minha orientadora Sandra, pela sua extrema dedicação, orientação e colaboração e por também acreditar em mim. Agradeço também ao professor Emerson pelos conselhos dados como amigo e profissional. Agradeço igualmente aos professores Abreu e Erivaldo por entenderem as dificuldades deste semestre para mim e aceitarem fazer parte da minha banca. Agradeço também aos professores Goreth, Ana Maria e Fernando Pires pelos conhecimentos facilitados por eles e pelo apoio dado.

Agradeço também aos meus graaaaaandes amigos Cristiane, Edilmar, Érica Guaracyane, Gardênia, Keuler, Manuel, Ulisses e Zênia que me acompanharam e ajudaram-me a construir a pessoa que sou atualmente.

SUMÁRIO

Lista de Tabelas	vi
Resumo	vii
Introdução	8
CAPÍTULO I: O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO CEARENSE	10
1.1. Contexto Nacional da Dinâmica Industrial	10
1.2. Industrialização Nordestina	14
1.3. A Origem do Processo de Industrialização Cearense	18
1.4. A Política de Desenvolvimento Industrial (1963-1987)	20
CAPÍTULO II: A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL CEARENSE	27
2.1. Reestruturação Administrativa e Financeira do Estado do Ceará	27
2.2. Plano de Mudanças (1987-1991)	29
2.3. Plano Ceará Melhor (1992-1995)	32
2.4. Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)	34
2.5. Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)	37
CAPÍTULO III: OS RESULTADOS DA RECENTE POLÍTICA INDUSTRIAL NA ECONOMIA CEARENSE	43
3.1. Produção e Emprego	44
3.2. Indicadores da Indústria	52
3.3. Finanças Públicas	56
3.4. Comércio Exterior	58
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o impacto das políticas industriais na economia cearense implantadas pelo governo estadual a partir de 1987. O trabalho é composto por três capítulos onde os dois primeiros abordam o processo de industrialização no Ceará e as recentes políticas industriais, enquanto que o último capítulo trata dos impactos das citadas políticas na economia do Estado. Então, verificou-se que o Ceará sofreu profundas transformações de ordem política, administrativa e financeira a partir do “Governo das Mudanças” (1987), pois representou o início da ruptura do poder das velhas classes dominantes. Assim, surgiu a necessidade de dotar o governo estadual de condições necessárias para alavancar o crescimento econômico do Estado. Para tanto, foram feitos ajustes fiscais e administrativos para reorganizar e modernizar a gestão estadual. Com o equilíbrio das contas públicas, o Ceará passou a desfrutar de uma boa credibilidade interna e externa, um dos fatores importantes para atrair investimentos, sobretudo industriais. Nesse contexto, a indústria surge como uma opção para alavancar a economia cearense. Logo, os resultados das políticas industriais foram mudanças na base produtiva do Estado que passou de produtos primários para produtos industrializados, aumento da exclusão social e da concentração de renda e comprometimento futuro das receitas estaduais. Portanto, com base nos resultados deste trabalho, verificou-se que o modelo de atração industrial vigente possui sérias distorções que denunciam sua limitação sobre o crescimento e o desenvolvimento econômicos futuros do Ceará.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é analisar os impactos das políticas industriais do Governo do Estado na economia cearense a partir de 1987, quando é inaugurado uma nova fase para o processo de industrialização do Estado através do “Governo das Mudanças” com Tasso Jereissati.

Em relação aos objetivos específicos, tem-se:

- a) Fazer um histórico do processo de industrialização cearense, bem como verificar como tal processo se insere na economia nacional e nordestina;
- b) Analisar as políticas industriais do Governo do Estado e as mudanças no contexto político;
- c) Identificar quais foram as principais formas de incentivo e identificar que tipo de empresas foram beneficiadas;
- d) Estudar as mudanças quantitativas no PIB, IPI, ICMS e consumo de energia elétrica;
- e) Verificar a percentual do emprego na indústria;
- f) Observar o impacto do crescimento industrial nas exportações cearense;

Desta forma, o trabalho é constituído por três capítulos. Os dois primeiros capítulos são essencialmente teóricos, desenvolvido por meio da leitura de livros, artigos, entre outras fontes, ligados ao assunto abordado, enquanto que o último capítulo é analítico.

No primeiro capítulo será feita uma descrição histórica do processo de industrialização do Ceará, enfocando: a dinâmica industrial nacional e nordestina e, em seguida, o processo de industrialização cearense.

O segundo capítulo se dedicará ao estudo das políticas de industrialização dos governos estaduais desde 1987, quando um novo governo assume o poder e rompe com as práticas políticas das oligarquias. Neste capítulo, estudar-se-á inclusive a reestruturação administrativa e financeira do Estado, bastante importante na atração de investimentos.

O terceiro capítulo abordará os resultados das políticas de atração de investimentos do governo estadual e verificar-se-á como as referidas políticas impactuaram na economia cearense.

CAPÍTULO I: O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO CEARENSE

1.1. Contexto Nacional da Dinâmica Industrial

Entre as décadas de 20 e 30, observa-se uma concentração espacial da produção industrial na região Sudeste, sobretudo no Estado de São Paulo. As relações entre as regiões neste período eram tipicamente de ordem comercial, pois as regiões se articulavam comercializando as mercadorias, mas a produção industrial nacional centrava-se quase completamente em São Paulo. Portanto, a produção ocorria no pólo dinâmico enquanto que as mercadorias escoavam para as outras regiões. Consequentemente, isto trouxe um impacto negativo para a maioria das regiões.

CANO (1985), comenta que a medida que a economia nacional se internaliza, as diferenças regionais se tornam mais evidentes, principalmente no tocante as diferenças de produtividade. Mostrou-se ainda que para ser competitivo era necessário se modernizar e o Sudeste o fez.

Assim, nos anos 50, emerge com força a discussão da “questão regional” liderado pelo Nordeste. Deve-se destacar que foi um momento de intensa inquietação social nesta região, visto que a região sofria e muito com a intensificação da concorrência e a seca no semi-árido.

Outro aspecto importante a ser salientado durante as décadas de 40 e 50, foi a intensa expansão industrial brasileira através do processo de substituição de importações. Este crescimento industrial centralizou-se principalmente na região Sudeste, em detrimento das regiões periféricas. Para CAVALCANTE (1992), isto explica-se pelo fato dessas indústrias instaladas exigirem grandes montantes de capital devido o seu caráter oligopolista e por exibirem níveis de subutilização de capacidade produtiva, representando uma barreira às regiões que não apresentassem base estrutural mínima de capital e de empreendedores para implementação industrial. Outro fato importante apontado pelo mesmo autor foi a formação de uma indústria de transformação muito diversificada no Estado de São Paulo, contribuindo

para que o autor chama de “expansão industrial mais solidária em termos de relações inter-industriais”. Enquanto isso as desigualdades entre as regiões se agravava.

A partir dos anos 70, o país passa por um processo de desconcentração espacial da indústria, onde as regiões menos industrializadas participaram mais intensamente da geração do produto interno. Entretanto, esta desconcentração não alterou significativamente o padrão concentrador da atividade produtiva que caracterizava a economia brasileira, pois grande parte da produção interna continuava concentrada em São Paulo. Outra consideração importante é que a “desconcentração manteve-se concentrada”, pois beneficiava espaços muito restritos. Além disto, a localização das sedes dos maiores grupos econômicos continuavam nas regiões mais dinâmicas do país e mais ainda em São Paulo. Logo, este Estado manteve em seus limites tantos os segmentos básicos da economia, como os centros de decisão dos principais conglomerados econômicos que comandavam a economia nacional. Por outro lado, as grandes empresas ampliaram sua participação nas regiões menos industrializadas. Assim, quando ocorriam momentos de crise fechavam-se filiais espalhadas pelo Nordeste, mas a matriz continuava operando no seu lugar de origem.

Portanto, se o padrão concentrador da atividade produtiva não foi alterado, também não se modificou a divisão regional do trabalho entre as regiões. Isto é, os ramos industriais mais importantes da economia brasileira estavam aglomerados nas zonas mais desenvolvidas do Brasil. Enquanto isso, as regiões menos desenvolvidas e com custo de mão-de-obra menor ficaram com os segmentos mais leves da indústria. Em outros termos, a chamada indústria pesada continuou sendo controlada pelo Sudeste enquanto que o Nordeste manobrava a indústria leve e, portanto, geradora de menor valor agregado.

Entretanto, no fim da década de 70, o setor público brasileiro entra numa profunda crise financeira, cujos efeitos são percebidos até os dias atuais. Esta crise ocorreu devido o “choque dos juros” promovida neste período pelos Estados Unidos. Portanto, o Estado nacional perde seu papel de indutor na promoção do desenvolvimento e passa a patrocinar a acumulação dos agentes econômicos da esfera financeira. Ou seja, ele centra sua intervenção na defesa desta esfera e todas as reformas seguem esta nova lógica de acumulação. Outros fatores foram igualmente decisivos como a abertura comercial, financeira e econômica brasileira, que exigiram uma nova postura do setor privado do país. Dessa maneira, observou-

se um processo de reestruturação produtiva muito importante para o setor privado, uma vez que os fatos acima ocorridos pressionaram o mercado interno.

Segundo SUZIGAN (1988), a partir da década de 80, a interrupção do fluxo de poupança externa e a perda de capacidade de poupança e investimento do país provocaram a queda do raio de manobra da política econômica, tornando o Estado nacional inteiramente passivo no seu papel em relação à indústria. Logo, as políticas econômicas deste período caracterizavam-se por políticas macroeconômicas de curto prazo. Neste caso, deve-se mencionar o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais ocorridas em 1979. Esses dois fatos contribuíram para agravar a situação do balanço de pagamentos, que aliada ao estrangulamento do setor externo, gerando um obstáculo para o crescimento econômico.

Para o referido autor (1988, p.11) foi o pior período de recessão da industrialização, visto que houve uma brusca recessão no setor industrial no período de 1981 a 1983 na tentativa de superar a crise:

“Em três anos (1981-1983), a produção industrial caiu de 17%, os níveis de investimento foram reduzidos à metade, o nível de emprego na indústria caiu 20% (com perda de 940.000 empregos), e a indústria passou a operar com uma capacidade ociosa de, em média, 25%”.

Os impactos, porém, foram sentidos de forma diferenciada pelas diversas regiões do país. Aquelas mais dinâmicas enfrentaram os novos desafios de frente, enquanto as menos desenvolvidas sofreram com a sua falta de competitividade, ficando para trás nesta nova ordem nacional. DINIZ (1996), comenta que os fatores locais (como boa oferta de mão-de-obra qualificada, articulação entre universidade e empresas, entre outros) estavam muito mal distribuídos no território brasileiro.

Na década de 90, o ambiente econômico brasileiro sofreu mudanças ainda maiores. Dentre as principais, ARAÚJO (1997) seleciona:

- a) a rápida e intensa abertura comercial;
- b) a intensificação da integração competitiva;

- c) as profundas mudanças na ação do Estado;
- d) a implantação do programa de estabilização (o Plano Real).

A mesma autora acrescenta que a partir dos anos 90, há uma tendência (ainda muito recente) de rompimento com o padrão dominante no Brasil, vigente nas duas últimas décadas. Isto é, aquela base econômica montada no espaço nacional, e que lentamente desconcentrou as atividades para as áreas periféricas do país, segue outro caminho. Atualmente, o papel do Estado desenvolvimentista está em crise e as decisões dominantes tendem a cumprir as normas do mercado.

Com base em estudos e dados recentes, ARAÚJO (1997) explicita uma sinalização para concentração da produção industrial em determinados espaços do Brasil. Nos anos 90, por exemplo, constatou-se que as regiões Sul e Sudeste voltam ampliar sua participação na atividade industrial nacional, enquanto que o Nordeste perdeu posição.

É importante dizer ainda que esta concentração também se deu espacialmente, pois a grande maioria dos centros urbanos dinâmicos do país encontram-se no Sul e Sudeste: “O Nordeste abriga cerca de 15% desses centros dinâmicos, dos quais 80% estão no Sudeste/Sul.” (ARAÚJO, 1997, p.461)

Sobre essa mudança no cenário econômico brasileiro, ARAÚJO (1997) chamou a atenção das “novas forças”, onde algumas atuam no sentido de desconcentrar espacialmente a atividade industrial, enquanto outras concentram. Para a autora, os fatores que promovem a desconcentração são: a abertura comercial, as mudanças tecnológicas, o crescente papel da logística nas decisões de localização dos investimentos, os incentivos gerados pelos governos locais, etc. Por outro lado, aqueles que atuam na concentração dos investimentos nas zonas mais dinâmicas e competitivas do país são: oferta de mão-de-obra qualificada, proximidade com os centros de produção de conhecimento e tecnologia, melhor dotação da infra-estrutura econômica e proximidade com os mercados consumidores de mais elevada renda.

Recentemente, existem outros fatores que também determinam a localização dos investimentos em áreas específicas do país. A busca por mão-de-obra abundante e desqualificada, baixos salários e a flexibilidade das relações trabalhistas são exemplos deles,

mas em nada alteram as tendências e as preferências locacionais dos investimentos, pois acabam beneficiando as regiões mais ricas e industrializadas do país.

1.2. Industrialização nordestina

O processo de desenvolvimento do Nordeste foi marcado por períodos de crescimento e estagnação de acordo com os ciclos econômicos vividos. O Nordeste desfrutou de posição privilegiada na produção da riqueza nacional e no poder político durante o século XIX até meados do século XX. Entretanto, a partir da década de 30 este cenário muda e o Nordeste passa para uma situação de desvantagem em relação ao Centro-Sul, devido aos problemas intrínsecos à região e do avanço das demais regiões.

O processo de integração do mercado nacional ocorrido durante a década de 50 inibiu a formação da indústria de similares na periferia, por causa da forte concorrência dos produtos das regiões desenvolvidas. Outro problema que agravou ainda mais a situação nordestina foi a falta de interesses políticos em mudar a base produtiva da região e o uso e posse da terra, visto que tratavam-se de mudanças que prejudicavam os interesses da classe dominante oligárquica.

De acordo com CAVALCANTE (1992), o próprio processo de substituição das importações agravou a situação nordestina, pois ocorreu uma transferência de divisas geradas no Nordeste para serem utilizadas no Centro-Sul, no financiamento da estrutura industrial desta última. O processo de substituição das importações levou o Nordeste a consumir os produtos industriais do Centro-Sul a preços superiores aos do mercados externo (por causa da proteção tarifária e dos altos custos de produção), reduzindo suas reservas. Observa-se, a partir de então, a seguinte situação: a região Centro-Sul tornando-se uma economia dinâmica (isto é, um centro industrial), enquanto que o Nordeste continua baseada no setor tradicional atrasado.

Nota-se, um agravamento das disparidades regionais principalmente se comparar a região Nordeste e a Centro-Sul. OLIVEIRA (1977) explica tais disparidades como um movimento diferenciado de acumulação nas relações entre as duas regiões. O autor menciona ainda que a integração nacional transformou o Nordeste num mercado consumidor da

produção industrial do Centro-Sul e fornecedor de mão-de-obra barata por meio das migrações.

A década de 50 se caracterizou por um período de inflexão da economia do Nordeste, no que tange a intervenção estatal. Em outras palavras, as ações do governo possuíam apenas caráter emergencial mudando em nada a estrutura produtiva do Nordeste, pois buscavam apenas reduzir os efeitos causados pela seca. Este era o chamado Estado nacional pré-SUDENE, que se caracterizava pela falta de políticas desenvolvimentistas. Ao contrário do que ocorreu na região Centro-Sul do país, onde Estado brasileiro contribuiu diretamente para que a indústria substituísse o setor exportador cafeeiro e, assim, acelerasse o crescimento econômico. Assim, a partir da situação de agravamento das desigualdades intraregionais que nasceu a necessidade de gerar um modo de intervenção mais eficiente.

Nesse sentido, a proposta fundamental do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) para o processo de industrialização do Nordeste foi construir uma indústria com empresários nordestinos. Quer dizer, pretendia-se criar uma burguesia industrial no Nordeste que pudesse se confrontar politicamente com as oligarquias agrícolas vigentes naquele período. Buscava-se inclusive integrar o Nordeste à economia nacional por meio da formação desta burguesia industrial.

Portanto, pretendia-se formular novas políticas que reformassem e reorganizassem a velha estrutura agrária regional para impulsionar o desenvolvimento indústria do Nordeste. Em outras palavras, pretendia-se transformar o Estado nacional no principal patrocinador no avanço das forças produtivas do Nordeste. Neste sentido, nota-se a importância dos investimentos públicos por meio das grandes estatais para o processo de industrialização de áreas estagnadas como o Nordeste.

Dentro desse contexto foi criado o BNB (Banco do Nordeste do Brasil), atual Banco do Nordeste, com o objetivo de dar apoio às atividades produtivas locais na tentativa de modificar a estrutura produtiva destas.

Posteriormente, surgiu a SUDENE (1958) com o intuito de promover o desenvolvimento da região Nordeste por meio da industrialização da mesma, através de

incentivos fiscais e financeiros concedidos a empreendimentos que viessem a se instalar na área.

Por conseguinte, as mudanças ocorridas no Nordeste foram fruto do papel desempenhado pelo Estado nacional na promoção do desenvolvimento da região, a partir dos anos 60. Cita-se, então, os incentivos fiscais e financeiros especialmente criados para cumprir os objetivos traçados pelo GTDN. Entre estes incentivos, deve-se mencionar o sistema 34/18, que ficou assim chamado devido os artigos 34 da Lei 3.995 e do artigo 18 da Lei 4.329 de 17 de junho de 1963. Este incentivo se caracterizava:

- “i) pela possibilidade de a pessoa jurídica descontar, na sua declaração de rendimento, parcela do Imposto de Renda (até 50%) para aplicação em projetos de interesse para o desenvolvimento regional;
- ii) pela obrigatoriedade de contrapartida de recursos próprios;
- iii) pela obrigatoriedade de contrapartida de vincular tais recursos a projetos submetidos à SUDENE, dentro de prazos determinados, sob pena de reversão dos recursos para o Tesouro Nacional.”(GUIMARÃES NETO, 1992, p.82)

Entretanto, esse sistema sofreu alterações significativas em 1974, com a criação do sistema FINOR. A diferença entre os dois sistemas constatava-se na eliminação da captação feita por cada investidor, pois a SUDENE passou a determinar a alocação dos recursos em cada projeto e o optante apenas apostava na rentabilidade média do Fundo.

Em 1991, o FINOR passou por uma reforma e sofreu algumas alterações, ocorrendo as seguintes modificações:

- “i) criação de instrumentos legais mais adequados para permitir ao governo a recuperação dos recursos indevidamente aplicados;
- ii) vinculação das aplicações dos recursos nos novos projetos a itens específicos dos investimentos fixos;
- iii) aplicação dos recursos sob a forma de debêntures, conversíveis ou não, em ações;
- iv) estreita vinculação da aprovação dos projetos às prioridades da política regional.” (GUIMARÃES NETO, 1992, p.83)

Na visão de OLIVEIRA (1977), a criação da SUDENE representou uma forma de intervenção mais aprofundada no Nordeste. Isto é, as tensões sociais e políticas da região poderiam representar um problema de segurança nacional e, por isso, a questão do

subdesenvolvimento do Região deveria ser tratada com esmero. Segundo o mesmo autor, a SUDENE tinha a capacidade tanto de criar empresas mistas (aliando capitais da União, dos Estados e do setor privado) como também empresas estatais. O objetivo dela era tão somente atrair novos investidores da região Centro-Sul e do exterior para a região Nordeste. Entretanto, o modelo de desenvolvimento industrial traçado pela SUDENE para o Nordeste estava baseado nos interesses industriais do Centro-Sul. Assim, as indústrias que seriam atraídas para o Nordeste eram produtoras de bens intermediários, no sentido de evitar a concorrência direta com as indústrias de bens finais e auxiliar a sua cadeia produtiva.

De forma geral, a economia do nordeste se insere neste contexto de subordinação à região Centro-Sul:

“...uma vez que as decisões quanto à escolha do que produzir, de como produzir e onde produzir, adotadas nos vários ramos industriais implantados, fizeram-se baseadas nas condições de competitividade interna dos capitais setoriais já instalados.” (COIMBRA, 1998, p.40)

Para ARAÚJO (1997, p.454), o resultado foi a atenuação das diferenças regionais e a integração das regiões periféricas à dinâmica nacional. A partir de então, verificou-se que o Nordeste acompanhava as oscilações da produção total do País:

“O movimento de ‘integração econômica’ comandado pelo processo de acumulação de capitais do País nas últimas décadas havia atingido o Nordeste e ‘solidarizado’ sua dinâmica econômica às tendências gerais da economia nacional...”

Com a consolidação do mercado interno nacional e a integração produtiva, o movimento de desconcentração da atividade produtiva também atingiu o Nordeste e, de acordo com ARAÚJO (1997), o resultado foi o surgimento de áreas dotadas de estruturas econômicas modernas e ativas (chamadas de “pólos dinâmicos”, ou de “manchas” ou “focos” de dinamismo) tais como:

- 1) Pólo petroquímico de Camaçari;
- 2) Pólo têxtil, confecções e calçadista de Fortaleza;
- 3) Complexo minero-metalúrgico do Maranhão;
- 4) Complexo agroindustrial de Petrolina;
- 5) Área de moderna agricultura de grãos.

1.3. A Origem do Processo de Industrialização Cearense

Reportando-se à época da colonização do Ceará, este esteve inserido no processo de colonização do Brasil e, notadamente, do Nordeste. Em outras palavras, o processo de colonização brasileiro esteve ligado à exploração para exportação de produtos agrícolas e um exemplo disso foi o açúcar. A cultura deste produto utilizou as melhores terras, devido o seu alto valor comercial, enquanto que outras culturas e a criação de gado foram forçadas a ocupar terras interioranas. Foi desta forma que se estabeleceu a criação de gado no Ceará.

As primeiras cabeças de gado foram trazidas para o Brasil por Tomé de Sousa, para suprir a alimentação, servir de transporte e tração nos engenhos de açúcar, e eram originários das Ilhas de Cabo Verde. Inicialmente, as reses e a cultura de açúcar ocupavam as mesmas terras. Entretanto, com a ampliação da demanda internacional do açúcar, houve a necessidade de expandir as áreas destinadas ao plantio da cana-de-açúcar. Por isso, o gado foi obrigado a se deslocar para terras menos férteis do sertão nordestino, onde o período chuvoso era pequeno e bastante irregular:

“Da Bahia e de Pernambuco, o gado espalhou-se por todo o sertão nordestino. Da Bahia, primitiva região criadora, foi para norte e noroeste em direção ao Rio São Francisco, chamado de “Rio dos Currais”, alcançando em seu curso médio já no transcorrer do século XVII. De Pernambuco o gado também se expandiu para norte e noroeste, ocupando o interior dos atuais estados da Paraíba e Rio Grande do Norte. Outro centro secundário do gado foi o Maranhão, onde as boiadas se localizavam ao longo do Rio Itapecuru e de onde partiram para a ocupação do Piauí.” (CÁCERES, 1993, p.50)

Para alguns autores como SILVA (1989), a criação de gado foi a primeira atividade econômica do Estado. Do gado, aproveitava-se o couro que era bastante utilizado na embalagem dos rolos de fumo (exportados para Europa e África), bem como na produção de calçados, arreios, selas de montaria, cadeiras, cordas, portas de cabanas, alforges para comida, roupas dos vaqueiros, etc. A carne era consumida pelas famílias ricas, enquanto que as vísceras, bofes, tripas e sangue serviam de alimento para escravos. Os bois eram utilizados ainda na própria plantação e nos engenhos. A própria organização social estabelecida ao redor

da criação de gado era menos aristocratizada, pois enquanto no litoral observava-se uma distinção de raças bem definida, no sertão havia uma relativa homogeneização.

Portanto, o ciclo da pecuária permitiu a ocupação do espaço cearense, onde encontrou no gado a principal atividade econômica para o Estado naquele período. A expansão da pecuária permitiu o surgimento de muitas cidades como Aracati, devido a necessidade de levar o gado para ser vendido nos mercados consumidores. Assim, abriram-se estradas pelo interior e os locais onde os vaqueiros descansavam acabaram por se transformar em povoados e, posteriormente, em cidades.

Entretanto, os criadores de gado sofriam prejuízos com as longas travessias, por causa da perda de peso ou morte do rebanho. A alternativa foi desenvolver a técnica da salga e secagem da carne, surgindo a carne de charque, que hoje faz parte da culinária nordestina. Isto permitiu que a carne se tornasse menos perecível, sendo capaz de resistir a longas viagens, reduzindo os prejuízos. Portanto, para SILVA (1989) a pecuária se tornou a principal atividade econômica do Ceará, juntamente com pequenas lavouras de subsistência no interior da fazenda voltada à pecuária. Dessa maneira, a criação de gado também contribuiu para o surgimento das primeiras atividades ligadas à transformação industrial por meio do aproveitamento do couro e da produção para abastecimento das cidades litorâneas.

No entanto, uma forte seca ocorrida entre o período de 1970 e 1973 arruinou essa atividade, pois aniquilou quase todo o rebanho cearense, acabando praticamente com o comércio de carne no Estado. Então, esta atividade se transferiu para o Estado do Rio Grande do Sul, que juntamente com a Argentina, passaram a ser fornecedores do produto para o Nordeste. Mesmo com a recuperação deste comércio, ele não manteve o mesmo nível de importância de antes.

A cultura algodoeira constituiu outra importante atividade econômica cearense durante o século XIX. Os índios já conheciam o algodão antes da chegada dos brancos ao Brasil. O algodão era utilizado para tecer redes de dormir e outros ornamentos. Segundo CÁCERES (1993), foi a partir da primeira metade do século XVII que o branco passou a utilizar o algodão.

Esta cultura foi bastante impulsionada durante a Revolução Industrial Inglesa e a Guerra da Secessão norte-americana. Terminada esta última, houve queda na procura pelo algodão cearense, pois os Estados Unidos restabeleceram relações com a Inglaterra, reativando a produção de algodão. Então, o excesso de algodão passou a ser absorvido internamente pelas indústrias têxteis que apareceram no Nordeste, e algumas delas no Ceará, motivadas pelo baixo preço interno do produto e pelo alto custo do transporte. Segundo AMORA (1989), a entrada destas indústrias no Ceará representou o surgimento de novas atividades como: indústrias de óleos vegetais, de beneficiamento do caroço do algodão, mamona, oiticica e babaçu.

De acordo com SOARES (1998), o início do processo de industrialização cearense ocorreu no início do século XX. Em termos gerais, as indústrias deste período se caracterizaram: pelo aproveitamento da agrícola regional e da matéria-prima local (barata e abundante), por serem empresas eminentemente familiares (pois os recursos financeiros para a instalação de tais fábricas vinham das próprias famílias) e pela utilização de técnicas de produção bastante simples. Do início do século XIX até a década de 50 surgiram fábricas de beneficiamento do algodão e do caroço do algodão, de beneficiamento de cera de carnaúba, de óleo de vegetal e de sabão, de gêneros alimentícios, etc. Entretanto, grande parte destas fábricas entraram em crise nos anos 50 por causa da falta de infra-estrutura do Estado (principalmente no fornecimento de energia elétrica) e da concorrência dos produtos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (Centro-Sul).

1.4. Política de Desenvolvimento Industrial (1963-1987)

Sabe-se que o desenvolvimento industrial propiciou mudanças profundas na economia brasileira. Seus efeitos, porém, foram sentidos de forma desigual entre as regiões do país. No que diz respeito ao processo de industrialização nordestina, este representa o resultado da atuação da SUDENE que por meio dos seus incentivos fiscais, bem ou mal, modificou a estrutura produtiva da região.

Em relação ao Ceará, a questão do desenvolvimento industrial não era tratado com grande importância até o início dos anos 60. Em outras palavras, o processo de

industrialização não era visto como uma forma de alterar o quadro econômico de subordinação do Estado no contexto nordestino.

O Ceará não possuía condições de infra-estrutura adequadas para receber os incentivos da SUDENE, fazendo com que os grandes investimentos fossem direcionados para a Bahia e Pernambuco. O Estado não dispunha de uma infra-estrutura de energia elétrica, rodoviária, portuária e de comunicação, indisponibilidade de recursos naturais para matéria-prima, pequeno mercado consumidor e grande distância em relação aos centros fornecedores de insumo e consumidores intermediários.

Então, foram elaborados planos de desenvolvimento para incentivar a instalação de indústrias no Ceará, dos quais o primeiro deles foi o Plano de Metas Governamentais (PLAMEG), durante o primeiro governo de Virgílio Távora (de 1963 a 1966). O objetivo deste plano era de dinamizar a economia cearense através da instalação de distritos industriais e da realização de investimentos em infra-estrutura básica (energia, água, transporte e comunicação). Ele buscava ainda formar uma mentalidade industrializante entre os empresários, o que pouco existia naquele momento. Um fato importante ocorrido nesse momento foi a coincidência da atuação do PLAMEG com o início das ações da SUDENE na promoção do desenvolvimento industrial.

No entanto, segundo CEARÁ (1983), o Ceará não alcançou uma posição de destaque na industrialização nordestina, pois o crescimento industrial ocorrido no Estado ainda se distanciava e muito dos Estados líderes (Pernambuco e Bahia).

Dessa forma, depois do primeiro PLAMEG, vários outros planos de desenvolvimento foram elaborados, mas que seus objetivos de promoção da industrialização fracassaram devido a falta de esforços políticos. Vale mencionar que as diretrizes desses planos sempre traziam em suas linhas a necessidade de ampliação e diversificação do setor industrial, pois os setores tradicionais ocupavam posição de destaque, como por exemplo o ramo têxtil. As propostas defendiam inclusive o aproveitamento das vocações naturais do Estado (ênfatisando a produção de gêneros têxteis, dos ramos de confecções, couros, peles, artefatos de couro, gêneros alimentares e produtos agro-industriais) e a consolidação do III Pólo Industrial do Nordeste.

Os planos apontavam ainda as causas do atraso industrial cearense como sendo: dependência em relação ao setor agrícola (onde o governo do Estado participava diretamente nos incentivos), reduzida base de matérias-primas, escassez de capital de giro, vulnerabilidade da estrutura financeira e deficiência técnico-administrativa das empresas locais, subordinação ao mercado de fora da Região, escassez de investimentos e abundância de mão-de-obra desqualificada.

Após o I PLAMEG, isto é, no período de 1967 a 1978, o desenvolvimento do parque industrial (já existente, porém incipiente) continuou fazendo parte das estratégias do governo do Estado no desenvolvimento industrial. Entretanto, houve várias modificações na formulação das políticas principalmente no que tangia suas prioridades, tanto a nível estadual como federal. Esse fato prejudicou principalmente os Estados mais fracos do Nordeste, que necessitavam de recursos para iniciar a aceleração do crescimento industrial:

“Análise a nível regional indicou, ademais, que os Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte haviam recebido, nos últimos anos, grandes investimentos governamentais para exploração de recursos minerais; que Pernambuco além da vantagem de dispor do parque industrial mais antigo do Nordeste, estava montando o grande complexo industrial e portuário de SUAPE; que o Maranhão seria beneficiado com o complexo industrial do alumínio e o porto de Itaqui, com reflexos no Estado do Piauí; que a Paraíba, dada sua proximidade de Pernambuco, vinha se beneficiando da expansão da indústria no vizinho Estado, particularmente na área da Grande Recife. Assim, só o Ceará não contava com projetos de grande impacto nem quaisquer medidas especiais, por parte do Governo Federal, no que concerne a sua industrialização.” (CEARÁ, 1983, p.18)

A conseqüência foi uma queda no crescimento do Ceará, agravando ainda mais a situação do Estado frente aos outros Estados do Nordeste. Assim, os planos que fizeram parte do período de 1967 a 1978 foram:

- Plano de Ação Integrada (PLAIG) – de 1967 a 1970, no governo de Plácido Castelo;
- Plano de Governo do Estado do Ceará (PLAGEC) – de 1971 a 1974, no governo de César Cals;
- Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (PLANDECE) – de 1975 a 1978, no governo de Adatao Bezerra.

De 1979 a 1982, durante o segundo governo de Virgílio Távora, foi elaborado o II PLAMEG para retomar a industrialização cearense. Assim, conforme CEARÁ (1983), este plano contemplava as seguintes diretrizes:

- Investir na infra-estrutura industrial do Estado, principalmente, da Região Metropolitana de Fortaleza;
- Estimular as atividades industriais articuladas em termos intersetoriais e interindustriais;
- Investir em fatores não-explorados ou inadequadamente utilizados;
- Criar opções tecnológicas mais adaptadas ao meio físico do Estado.

Na verdade, através do processo de industrialização cearense, o II PLAMEG buscava tornar a economia cearense menos vulnerável aos efeitos das secas e à pobreza dos solos.

O resultado foi a estruturação do III Pólo Industrial do Nordeste que visava mudar a estrutura produtiva do Estado por meio de: implantação de indústrias de base, modernização do parque industrial têxtil, implantação de um pólo metal-mecânico e de apoio tecnológico, expansão das indústrias de transformação e extrativas, fortalecimento das indústrias tradicionais e de turismo, qualificação dos recursos humanos e ampliação do Distrito Industrial de Fortaleza.

Entretanto, para COIMBRA (1998), a implantação do III Pólo trouxe o fortalecimento da concentração industrial cearense. Por outro lado, é importante lembrar também que o desenvolvimento industrial cearense neste período ainda era incipiente e, portanto, o Estado não estava em condições de impor exigências quanto a natureza dos empreendimentos atraídos.

Nas duas últimas décadas, observa-se uma perda no raio de manobra do Governo Federal contra as desigualdades regionais devido: a decadência do modelo de política de desenvolvimento regional, a crise fiscal e financeira e a falsa convicção de que a constituição de 1988 resolveria a questão da desigualdade regional.

Nessa direção, os governos estaduais passaram a legislar e implementar sozinhos as suas políticas de desenvolvimento estadual e de atração de investimentos.

Outro aspecto a destacar nesse período foi a criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) (1979), onde o objetivo era promover o desenvolvimento industrial no Ceará.

Pretendia-se, então, utilizar os recursos do FDI para ampliar e complementar os incentivos concedidos pela SUDENE, pois constatou-se que naquele momento o Ceará não possuía condições de promover a sua industrialização apenas por meio dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal. Neste sentido, o funcionamento do FDI ocorre até hoje da seguinte maneira:

“... conceder um empréstimo equivalente a uma certa percentagem do ICMS (recolhido pela empresa incentivada) na condição da empresa reembolsar esse empréstimo, após um período de carência. O incentivo dado à empresa se manifesta principalmente no momento do reembolso do empréstimo, quando a mesma se beneficia da renúncia financeira oferecida pelo governo do estado, renúncia essa que pode variar conforme a importância da empresa para o desenvolvimento industrial do estado do Ceará.”(AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO, 2000, p.4)

O início dos anos 80 foi marcante para o desenvolvimento da infra-estrutura física do Estado, pois as crises que abalaram o País trouxeram grandes problemas para a mesma, uma vez que os recursos foram reduzidos. Isto acabou resultando num estrangulamento de vários setores e, cujos efeitos, o Ceará percebe até hoje.

Em decorrência da crise fiscal e financeira, o crescimento da economia cearense foi comprometido e o planejamento regional ficou em segundo plano. Houve uma redução do número de projetos aprovados e de recursos liberados no início da década de 80:

“Tal redução teve início em 1986, e representou queda de 75,06% do total dos recursos liberados para o Nordeste, se compararmos a 1990 (ano de maior redução), quando o Ceará apresentou uma perda de 78,64%. Em relação ao número de projetos aprovados para o Nordeste, observa-se, a partir de 1989 (maior auge), uma redução de 37% do total, se compararmos a 1992 (ano de maior queda); o Ceará atingiu a maior perda, em torno de 37,8%; Pernambuco chegou a 17,8% e a Bahia, a 27,4%. (Estados que mais se beneficiaram com os recursos liberados)”. (COIMBRA, 1998, p. 48)

O Estado do Ceará dá continuidade a sua política de ampliar e fortalecer a economia cearense através da industrialização. Neste sentido, os objetivos gerais da política de desenvolvimento industrial do Plano Estadual de Desenvolvimento de 1983 a 1986 foram: consolidar o parque industrial já existente, acelerar o crescimento industrial, criar novas oportunidades de emprego industrial, interiorizar a atividade industrial e mudar o perfil econômico do Estado.

O PLANED também defendia a necessidade de maior diversificação da atividade industrial, visto que os ramos industriais tradicionais permaneciam em destaque na economia do Estado. Portanto, o plano citava a mobilidade de novos recursos de fora, a mão-de-obra qualificada e a iniciativa empresarial como instrumentos importantes para o desenvolvimento industrial cearense.

A partir de 1984, houve uma recuperação da economia brasileira em função de três fatores: retomada do crescimento da economia norte-americana, aumento da participação do petróleo e da expansão da produção agrícola e de bens de capital. Entre 1985 e 1987, foram formuladas estratégias de política industrial para atingir maiores índices de produtividade e a eficiência industrial por meio da modernização da estrutura produtiva e da capacitação científica e tecnológica nacional. No entanto, as estratégias traçadas não foram alcançadas devido a falta de parcerias entre: Governo do Estado, setor privado, comunidade acadêmicas e outros segmentos. Assim, o Governo do Estado reuniu esforços para iniciar a reestruturação produtiva do Ceará, com uma reestruturação administrativa e financeira.

Para COIMBRA (1998, p.43):

“... no período de 1960 e 1985 teve um crescimento significativo, passando de 0,56% para 0,91% do Valor da Transformação Industrial – VTI nacional, sendo sua indústria de transformação a principal responsável por este incremento, passando de 0,57% para 1% do VTI nacional. Vale também mencionar a participação em relação à indústria nordestina, em igual período, que passou de 8,22% para 11,56% na indústria de transformação e de 7,39% para 11,37% na indústria como um todo.”

De acordo com o mesmo autor, se comparar o crescimento do número de estabelecimentos industriais segundo os gêneros, a indústria de transformação cearense sofreu

um incremento de 181% de 1950 a 1985, ao passo que a indústria extrativa mineral manteve-se inalterada. Outro ponto interessante está no aumento da participação de estabelecimentos industriais com capacidade de gerar maior número de empregos. No entanto, a característica de alta concentração espacial e setorial na Região Metropolitana de Fortaleza persistiram.

Outra característica da economia cearense foi que seu processo de industrialização esteve ligado a grande participação do capital local e, por isso, tendeu a impor um limite de tamanho menor das plantas industriais instaladas e concentrou suas atividades no setor tradicional

Pode-se dizer que essa concentração foi também uma das conseqüências geradas pelos mecanismos de ação da SUDENE que estava relacionada com o local onde as empresas atraídas deveriam se instalar. Portanto, a concentração espacial das firmas patrocinadas favoreceram principalmente as cidades de Salvador (com a instalação de grandes firmas produtoras de insumo para as indústrias da região Centro-Sul), Recife (através de grandes projetos em ramos tradicionais como têxtil, alimentos, etc.) e Fortaleza (que contava com projetos de médio porte, mas que contemplavam também ramos tradicionais).

CAPÍTULO II: A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL CEARENSE

2.1. Reestruturação administrativa e financeira do Estado do Ceará

Em 1978, a presidência do Centro Industrial do Ceará é assumida por um jovem grupo de empresários locais, possibilitando a construção de um ambiente favorável à discussão de novas idéias. Este grupo pretendia, então, revolucionar a execução da política estadual. Neste sentido, SOARES (1998) afirma que tais idéias inovadoras abriram caminho para mudanças no campo público cearense.

Isto se torna evidente quando, em 1987, o empresário Tasso Jereissati assume o Governo do Estado e baseou suas ações no “Plano de Mudanças”, procurando romper com as práticas políticas que antecedem esta nova gestão conhecidas como “oligarquia dos coronéis”. Dessa forma, ele buscava quebrar a estrutura patrimonialista existente no interior do aparelho estatal cearense e tornar o Estado mais eficiente e capaz de promover o seu desenvolvimento econômico e social.

AMARAL FILHO (1997), então, aponta os seguintes fatores que contribuíram para a subida de Tasso Jereissati ao poder:

- a queda do regime militar, onde constituía a base de sustentação das lideranças políticas tradicionais;
- alinhamento das novas classes dirigentes à Nova República;
- a própria concepção desses empresários-políticos em relação a questão socio-políticas e suas conseqüências.

A gestão anterior deixou o Estado endividado, pois a arrecadação estadual estava comprometida em grande por causa dos gastos excessivos com a folha de pagamento dos funcionários públicos e com amortizações da dívida estadual, além de um sistema administrativo desarticulado e da desorganização da economia local. COIMBRA (1998)

comenta que ocorreram déficits crescentes no orçamento do Estado entre 1981 e 1987 e que, no período 1987-1988, houve uma recuperação:

“Entre 1981 e 1987, verificamos déficits crescentes em seu orçamento. Para o período de 1987-1988 há uma recuperação da ordem de 109,8%, com um superávit de Cr\$ 24,3 bilhões (a preços médios de 1991, US\$ 59,4 milhões), passando a gerar superávites orçamentários (excetuando-se o ano de 1989).” (COIMBRA, 1998, p.60)

Para BOTELHO (1994), o ajuste fiscal pode acarretar vários impactos sobre a macroeconomia local. Entre eles está a dinamização do setor privado, que após um período inicialmente contracionista, retomam os investimentos e promove-se o crescimento econômico.

Ao assumir o poder, Tasso efetuou uma ampla reforma no Estado na tentativa de suavizar os problemas financeiros mais urgentes como o atraso no pagamento dos funcionários e as dívidas de curto prazo geradas com a União. A partir de então, o Ceará passa a gerar poupança corrente e restabelece a credibilidade interna e externa. Observa-se ainda uma aceleração do crescimento da economia cearense vinculado ao aumento nos investimentos tanto públicos como privados. Para tanto, o novo governo estadual adotou as seguintes medidas:

- Redução do prazo de 10 dias úteis para 1 dia útil nas transferências dos recursos recolhidos em nome do Estado pelo setor privado;
- Modernização do sistema de arrecadação;
- Implantação do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) para melhor controlar os gastos públicos;
- Renegociação da dívida fundada;
- Redução dos gastos com folha de pessoal através do controle drástico dos salários e da demissão de funcionários que ocupavam cargos de forma irregular.

Dessa forma, foi possível reformar e modernizar a máquina administrativa pública e foram desenvolvidas estratégias para dotar o setor público de uma estrutura organizacional capaz de reordenar as finanças do Estado. Então, o governo estadual visava reduzir a

necessidade de solicitar empréstimos para baixar o déficit corrente do governo em relação ao PIB estadual, com a redução do coeficiente da relação entre a dívida pública e PIB estaduais e do coeficiente da relação entre serviço da dívida e PIB estaduais. O resultado dessas políticas foi a formação crescente da poupança pública em conta corrente. Isto permitiu que o governo estadual aumentasse os investimentos com recursos próprios e colaborou financeiramente para a posterior política de industrialização cearense.

Assim, a criação de um ambiente financeiro organizado era importante para apoiar as políticas de desenvolvimento econômico regional da seguinte maneira:

- Priorizar a localização dos investimentos governamentais no interior do Ceará;
- Integrar as ações governamentais dos setores, priorizando as necessidades de cada região;
- Promover a oferta de serviços urbanos de acordo com as necessidades de cada município;
- Aproveitar as oportunidades geradoras de emprego e renda nas áreas mais precárias do Ceará;
- Promover a integração sócio-econômica das áreas circunvizinhas e compatibilizar o desenvolvimento urbano com o rural.

Portanto, a mudança de concepção do governo local quanto à localização da indústria incentivada, visava promover a desconcentração do desenvolvimento no Estado, além de atrair capitais nacionais e estrangeiros. Foi desta maneira que o governo do Estado assumiu uma nova postura no processo de desenvolvimento do Ceará. Quer dizer, ele passou a ser responsável pela criação de condições favoráveis para estimular o interesse e a participação do setor privado.

2.2. Plano de Mudanças (1987 – 1991)

No contexto do desenvolvimento econômico e social do Ceará, o governo pretendia: acelerar a taxa de crescimento econômico (no sentido de favorecer as camadas mais necessitadas), assegurar a criação de empregos produtivos e melhorar as condições de saúde e de educação da população.

Em relação ao desenvolvimento da indústria, seria possível modificar o perfil sócio-econômico do Estado com a implantação de grandes complexos industriais como: Refinaria de Petróleo, Siderurgia, etc. Outro ponto extremamente importante era o desenvolvimento de uma infra-estrutura física (transporte, energia e telecomunicação) e de políticas de recursos hídricos para auxiliar na viabilidade e estabilidade das atividades econômicas, alavancando a economia do interior e do fluxo produtivo.

Portanto, para acelerar o crescimento econômico era necessário interiorizar o desenvolvimento econômico, aproveitando as vocações de cada área ou região, elevar os efeitos das políticas, fortalecer o interior (principalmente as cidades de importância estratégica) e reduzir as desigualdades sócio-econômicas.

Neste sentido, o primeiro governo Tasso Jereissati pretendia criar uma indústria forte o bastante para gerar externalidades positivas, melhorando a situação da economia cearense tanto no contexto regional como nacional. Tratava-se de uma indústria que sofria com a reduzida capitalização da iniciativa privada e a precária infra-estrutura econômica básica (vias de acesso, rede elétrica, saneamento básico, etc). A indústria cearense apoiava-se em ramos tradicionais como: produtos alimentares, têxteis, vestuários e calçados, além da forte concentração do parque industrial em torno da Região Metropolitana de Fortaleza. Dessa forma, era necessário utilizar os fatores de produção ociosos para acelerar o crescimento industrial cearense.

Em termos gerais, a política industrial desse período cuidava de mudar o perfil industrial cearense, ao mesmo tempo elevando o número de empregos (diretos e indiretos) e o nível de renda da população. De forma mais específica, a política industrial do primeiro governo Tasso Jereissati propunha-se:

- Apoiar a expansão e fortalecimento das micro e pequenas empresas;
- Consolidar o III Pólo Industrial do Nordeste por meio de projetos industriais de grande porte;
- Incentivar a interiorização da indústria e, portanto, do desenvolvimento;
- Elevar o nível de qualificação da mão-de-obra e o nível tecnológico do setor;

- Incentivar a implantação de minidistritos e galpões industriais nas áreas que apresentem potencialidades específicas.

Para dar suporte ao processo de industrialização cearense, o Plano de Mudanças de 1987 a 1991 criou os seguintes programas prioritários:

a) Programa de Investimentos Federais

O objetivo era aumentar a capacidade produtiva e mudar o perfil sócio-econômico do Estado, através da consolidação do III Pólo Industrial do Nordeste. Os projetos de destaque foram: Refinaria de Petróleo, produção de fertilizantes, Gás Natural, etc.

b) Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Pretendia apoiar as Micro e Pequenas Empresas nos aspectos tecnológicos, gerenciais, institucionais e creditícios. Nele, destacaram-se programas como: de implantação de galpões industriais, de Criação de Minidistritos, implantação de unidades e de interiorização industrial, etc.

c) Programa de Agroindústria

Procurava garantir mercado para os produtos agropecuários, gerando oportunidades de emprego no interior. As prioridades deste programas eram: Projetos Industriais de Laticínios, de Processamento de Frutas Sazonais, de Produção de Ração, Produção de Óleos Essenciais, de Beneficiamento de Pescado e de Crustáceos.

d) Programa de Promoção Industrial

Visava promover o desenvolvimento industrial do Ceará. As principais ações seriam: Promoção de feiras, exposições e seminários, etc.

e) Programa de Assistência e Extensão Tecnológicas

Buscava reaparelhar e dar capacitação aos núcleos de tecnologia do Ceará. Os projetos mais importantes foram: Capacitação Física e laboratorial da NUTEC, implantação do Centro de Tecnologia Têxtil, etc.

f) Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos

Os principais objetivos foram difusão de técnicas de processamento de produtos primários e capacitação da mão-de-obra. Os projetos que mais se destacaram foram: Liceus de Artes e Ofícios e difusão de processos produtivos.

g) Programa de fortalecimento das indústrias tradicionais

Visava acelerar o desenvolvimento de determinados setores e fortalecer as indústrias tradicionais.

h) Programa de Apoio Infra-estrutural ao Desenvolvimento Industrial

Este programa pretendiam implantar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da indústria através da consolidação dos Distritos Industriais como de Fortaleza, de Sobral e Cariri, etc.

2.3. Plano Ceará Melhor (1992 - 1995)

Segundo o Plano Plurianual de 1992 a 1995, a indústria apresentou uma ampliação na sua participação do PIB do Estado pois subiu de 22,5% para 27,2% durante a década de 80, mesmo assim mantendo-se inferior em relação ao Brasil. Deve-se ressaltar que apesar de tal mudança na estrutura setorial cearense, o Estado ainda possuía uma base econômica bastante subordinada a fatores climáticos, aos incentivos federais e a forte concentração das atividades econômicas na Região Metropolitana de Fortaleza. Portanto, era preciso formular políticas que tornassem o setor industrial mais diversificado e competitivo.

Em 1992, assume o governo de Ciro Ferreira Gomes que orientou o seu governo pelo “Plano Ceará Melhor”. No caso específico da política industrial, ela continuou parecida com a existente anteriormente, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado. Em outras palavras, o Estado deveria permanecer intervindo no desenvolvimento econômico cearense como um agente indutor das atividades produtivas. Assim, a política industrial que foi formulada naquele período procurou basear-se numa perspectiva de modernização e crescimento da economia cearense, visando ainda o desenvolvimento social do Estado.

Portanto, os principais pontos dessa política industrial foram:

- Consolidar os complexos industriais;
- Atrair novos investimentos;
- Estimular a formação de Pólos Industriais;
- Expansão e fortalecimento das micro e pequenas empresas, capazes de absorver uma maior contingente de mão-de-obra;
- Qualificar a mão-de-obra;
- Modernizar, diversificar, verticalizar e dinamizar o parque industrial do Estado, especialmente nos setores mais tradicionais;
- Implantar a infra-estrutura para o desenvolvimento da indústria.

Para tanto foram desenvolvidos os seguintes programas:

- a) Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas:** onde os principais projetos foram balcão do empresário, associativismo empresarial, fortalecimento e expansão da política de compras governamentais;
- b) Programa de Investimentos Federais:** apresentava projetos de implantação da refinaria de petróleo, entre outros;
- c) Programa de Apoio à implantação de Pólos Industriais:** buscou contemplar os seguintes projetos: pólo pesqueiro, conserveiro e agroindustriais e indústrias complementares, de autopeças, etc;
- d) Programa de Apoio à Infra-estrutura:** procurou direcionar seus projetos no sentido da infra-estrutura básica (por meio da construção, ampliação e recuperação da malha viária, da rede elétrica, obras de saneamento, etc.) para auxiliar no desenvolvimento da estrutura industrial;
- e) Programa de Implantação e Fortalecimento de Complexos Industriais:** Possuía os seguintes projetos: fortalecimento de indústrias tradicionais, implantação da SIDNOR, etc;
- f) Programa de Implantação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos:** Possuía a implantação e consolidação dos Centros de Formação Tecnológica e de treinamento empresarial como seus projetos de maior destaque;
- g) Programa de Promoção Industrial:** Destacava os seguintes objetivos: apoio promocional ao setor industrial do Ceará, identificar oportunidades industriais, etc;

- h) Programa de Assistência e Extensão Tecnológica:** Apresentou projetos como parque tecnológicos, monitoração tecnológica, entre outros.
- i) Programa de Apoio ao Mercado de Trabalho:** no sentido de tornar este mercado mais acessível. Dessa forma, ele contemplava os seguintes projetos: promoção do emprego, intermediação da mão-de-obra e geração de informações.

Apesar do avanço no desenvolvimento industrial ocorrido naquele período, o Plano Plurianual apontava que o Ceará conseguiu atrair poucas indústrias para o Estado devido a um conjunto de aspectos conjunturais, como à falta de uma política bem definida em relação à indústria. Ainda de acordo com o plano acima citado, o Ceará necessitava desenvolver pesquisas na área de recursos hídricos e de previsão do tempo, além de identificar potencialidades que não haviam sido exploradas, ao mesmo tempo que apoiasse as já existentes (ou seja, os ramos tradicionais). O Estado deveria inclusive incentivar a integração do parque industrial cearense ao programa nacional de competitividade industrial para modernizar suas indústrias, elevar a produtividade e a competitividade dos produtos tanto em relação ao mercado nacional como internacional.

2.4. Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995 – 1998)

No ano de 1995 assume o segundo governo Tasso Jereissati baseando-se no “Plano de Desenvolvimento Sustentável” (PDS) e que também apresentava semelhanças em relação aos planos anteriormente formulados, mas procurando aprofundar os programas existentes no seu plano anterior (Plano de Mudanças de 1987 a 1991).

O objetivo síntese do Plano de Desenvolvimento Sustentável de 1995 e 1998 foi promover mudanças no Estado do Ceará no sentido de melhorar a qualidade de vida dos cearenses no curto prazo, dando importância a áreas como educação, saúde e saneamento, segurança, agricultura e emprego. Assim, entre os objetivos gerais deste plano estavam as seguintes prioridades: proteção ao meio ambiente, reordenamento do espaço cearense, capacitação da população, crescimento da economia, geração de empregos e redução de desigualdades, desenvolvimento da cultura e melhoria da gestão pública

Em relação ao desenvolvimento industrial, o governo pretendia reverter a situação de extrema pobreza e de disparidades interregionais no Estado do Ceará através de parcerias com a iniciativa privada. Portanto, o governo buscou transformar a indústria num dos setores estratégicos para a economia cearense, visto que ela é um dos setores que se adequam melhor às condições climáticas do Estado, além de se tratar de um setor bastante dinâmico e sustentável. Nesse sentido, o programa de incentivo à indústria entre 1995 e 1998 possuía como finalidade divulgar as oportunidades de investimento industriais, incentivos fiscais e financeiros, dar apoio tecnológico, de mercado e de infra-estrutura de forma a atrair novos investimentos para o Estado.

No tocante à localização dos novos empreendimentos, o governo deu prioridade à interiorização e à desconcentração industrial. O programa previu a instalação de núcleos especializados no mercado de capitais e de financiamento para apoiar a atividade industrial e a captação de novos recursos. Portanto, o programa de incentivo à atividade industrial visava destacar o papel do Estado no estabelecimento de indicativos para a iniciativa privada, de forma que ela obtivesse retorno econômico e promovesse o equilíbrio sócio-econômico do Ceará.

Outro ponto importante do PDS de 1995 a 1998 para a indústria foi o reordenamento do espaço cearense. O Ceará era o Estado brasileiro que naquele período já possuía a mais concentrada distribuição da população, das atividades econômicas e sociais do país, conseqüências de um processo histórico. Notava-se, então, que era de grande importância para os processos de desenvolvimento e de crescimento econômico do Estado fazer um reordenamento do espaço territorial cearense e criar uma rede forte e equilibrada de cidades e, para isso, era fundamental ampliar a infra-estrutura econômica e social do Estado. Esse reordenamento do espaço cearense seria baseado no planejamento regionalizado das ações governamentais, na interiorização do desenvolvimento industrial e dos serviços, melhoramento da infra-estrutura em relação aos transportes, energia e comunicação.

Para diversificar e descentralizar a estrutura produtiva e alavancar a economia cearense, o Governo do Estado realizou o Programa de Atração de Investimentos. Assim, a indústria teve seu papel ampliado no processo de descentralização econômica espacial, gerador de emprego, indutor de qualificação profissional e formação dos complexos industriais.

Outra proposta do Governo do Estado foi atrair novos investimentos industriais ligados a integração das cadeias produtivas, ou seja, incentivar a construção de vantagens locais com densidade de mercado, cadeias produtivas fortes, formação dos clusters, etc. O PDS de 1995 a 1998 apontou ainda a importância do desenvolvimento de uma infraestrutura física (de transporte, energia e comunicação adequados) no Estado. Isso era necessário para que houvesse uma interligação balanceada entre os setores produtivos da economia cearense. Os investimentos em energia elétrica, por exemplo, permitiram aumento da oferta, das atividades produtivas, bem como o incentivo ao desenvolvimento rural. Pretendia-se inclusive elevar a participação das exportações cearenses, ampliar a participação das empresas no cenário internacional, elevar o nível de qualificação da população, desenvolver parcerias entre o governo e a iniciativa privada, etc

Logo, para viabilizar a execução dos objetivos do PDS de 1995 a 1998, foram elaborados programas como:

- a) **Promoção e incentivo à atividade industrial:** possuía o objetivo de criar condições para os investimentos industriais, incentivos fiscais, etc. Aqui destacam-se projetos como: viabilização do Porto do Pecém, a construção do novo aeroporto Pinto Martins, entre outros;
- b) **Desenvolvimento da mineração:** procurou consolidar e modernizar a indústria de mineração, principalmente para a extração de gipsita, calcário, rochas ornamentais, gemas e cobre;
- c) **Capacitação de recursos humanos para a indústria:** objetivava qualificar a mão-de-obra cearense (criando fábricas-escolas) e incentivar a iniciativa privada para qualificar as empresas;
- d) **Extensão e difusão tecnológicas:** entre os programas mais importantes destacaram-se os programas de assistência tecnológica, pesquisa aplicada, capacitação laboratorial, além da implantação de centros tecnológicos de ensino superior, centros vocacionais tecnológicos, bolsas de pós-graduação, educação tecnológica à distância e a criação do instituto de software.
- e) **Desenvolvimento da infra-estrutura física:** entre os principais projetos, estavam: manutenção, restauração e construção de rodovias, de terminais rodoviários, melhoramento do transporte metropolitano, ampliação do Porto do Mucuripe, da rede de

energia elétrica e do desenvolvimento de uso de energias renováveis e de uso de energias alternativas, aumento da oferta de gás (construção do Gasoduto Guamaré/RN a Fortaleza) e dos serviços de telefonia (interiorizando este serviço).

2.5. Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)

Tasso Jereissati (1999) assume novamente o poder estadual e seu governo continua sendo orientado pelo “Plano de Desenvolvimento Sustentável” (PDS), que possui como objetivo promover o crescimento e desenvolvimento econômico do Ceará através da viabilização das seguintes estratégias:

- Estimular a consolidação da indústria de base;
- Diversificar e descentralizar a estrutura produtiva com investimentos industriais;
- Potencializar a indústria do turismo;
- Desenvolver uma indústria cultural local;
- Construir e/ou modernizar a infra-estrutura física.

No tocante à política industrial, o governo estadual pretende estimular empreendimentos estratégicos para promover o desenvolvimento do Ceará e consolidar a indústria de base. Entre estes empreendimentos, está prevista a implantação da Refinaria do Nordeste (RENOR) e a Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC) que se localizarão no Complexo Industrial e Portuário do Pecém.

De acordo com a CEARÁ (2001), a instalação da refinaria proporcionará a redução dos custos de importação de derivados de petróleo para o Brasil, pois ela desfrutará de uma posição geográfica vantajosa em relação ao mercado nacional e internacional. A refinaria produzirá GLP (gás de cozinha), querosene de aviação, óleo diesel, gasolina, óleos combustíveis, nafta, entre vários outros produtos. No caso da siderurgia, esta pretende baixar os custos dos investimentos, de produção e mercadológicos e produzirão placas de aço, laminados planos a quente, laminados frios e revestidos.

Ainda referente à política industrial, o atual Governo do Estado continuou realizando o Programa de Atração de Investimentos para diversificar e descentralizar a estrutura produtiva do Ceará, permitindo a ampliação do parque industrial. Similarmente ao plano anterior, a indústria permanece sendo vista como um elemento importantíssimo no reordenamento do espaço cearense (isto é, descentralizando espacialmente a atividade econômica), na geração de emprego e renda, na qualificação profissional e na formação e consolidação dos complexos industriais.

A novidade no PDS de 1999 a 2002, porém, constata-se na atração de novos investimentos industriais voltados para a maior integração das cadeias produtivas. Em outros termos, a proposta do Governo do Estado é incentivar a formação de vantagens locacionais com densidade de mercado, cadeias produtivas desenvolvidas, formação de clusters, etc. Nesses termos, a nova política industrial do Governo do Estado visualiza:

“- Atrair novos empreendimentos industriais de médio e grande portes, complementar os elos da cadeia produtiva, notadamente de minerais não-metálicos, metal-mecânico, automotivo, eletroeletrônico, móveis, couros, têxtil, confecções e calçados, alimentos e bebidas, químico, plástico e farmacêutico, mediante a oferta de infra-estrutura industrial, da divulgação de oportunidades de investimentos e de uma política de incentivos fiscais adequada;

- Implantar agroindústrias, disponibilizando infra-estrutura apropriada aos empreendimentos;

- Dotar o Estado do Ceará de uma infra-estrutura básica de promoção comercial na RMF (CEARÁ *EXPOTRADE*), com a implantação de um parque de feiras, armazéns alfandegários e parque de *containers*, com reflexo nas redes de infra-estrutura turística do aeroporto, obras do PRODETUR e METROFOR;

- Implantar um pólo industrial de alta tecnologia (Cidade Tecnológica), com indústrias voltadas para as áreas de informática, robótica, comunicação e geração de programas de computadores (*software*).

- Promover o crescimento industrial no Estado, através da instalação de 25 minidistritos, propiciando a implantação e/ou ampliação de pequenas unidades fabris nos municípios do interior;

- Implantar quatro pólos regionais de mineração, com vistas a apoiar e incentivar as atividades desenvolvidas pelas pequenas empresas de mineração e grupos de mineradores, na exploração, beneficiamento e comercialização de bens minerais no Estado;

- Apoiar as unidades produtivas de micro, pequeno e médio portes, através do fundo de financiamento às micro, pequenas e médias empresas – FCE.”(CEARÁ, 2001)

Os resultados dessa nova política industrial em 2001 foram apresentados na Mensagem do Governo à Assembléia (2002). De acordo com este documento, entraram no Estado 23 novas unidades industriais em 2001, beneficiando 16 municípios tais como: Acaraú, Aquiraz, Aracati, Baturité, Camocim, Caridade, Cascavel, Caucaia, Euzébio, Fortaleza, Itaitinga, Juazeiro do Norte, Maranguape, Martinópolis, Milhã e Quixeramobim. Em termos de empregos gerados nos citados municípios, calcula-se que foram criados 4.118 empregos diretos e 16.472, indiretos.

Já no Estado, estima-se que no mesmo período os números foram 14.507 e 58.958 para empregos diretos e indiretos, respectivamente. Segundo o referido documento, os resultados comprovam a consolidação da proposta de interiorização do Programa de Atração de Investimentos promovida pelo governo estadual.

Outro fato apontado pelo documento refere-se ao desenvolvimento dos minidistritos industriais, onde o Governo do Estado pretende estimular o crescimento industrial com ações como a implantação e/ou ampliação de pequenas unidades fabris no interior do Estado, o apoio aos potenciais empreendedores e pequenos empresários e a promoção da infra-estrutura básica. O resultado em 2001 foi a implantação dos minidistritos de :

- Quixeramobim - através da instalação de três empresas (uma do setor alimentício e as outras duas dos setores de beneficiamento de minérios e de metalurgia);
- Araripe e Marco - com três empresas do setor moveleiro em cada um dos municípios;
- Juazeiro do Norte - por meio de seis empresas do setor calçadista.

Vale lembrar a extrema importância da construção e da modernização da infra-estrutura do Estado para atrair novos investimentos, interiorizar o desenvolvimento industrial e dos serviços e integrar socialmente o espaço estadual. Portanto, o PDS de 1999 a 2002 continua apontando o desenvolvimento da infra-estrutura física como essencial para promover o crescimento e desenvolvimento econômico do Ceará. Dessa forma, as prioridades do atual Governo do Estado para consolidar a infra-estrutura estratégica são:

- Concluir o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP);

- Ampliar a pista do Aeroporto Internacional Pinto Martins;
- Construir o Complexo Intermodal de Cargas;
- Concluir o Programa Rodoviário de Integração Social do Estado (CEARÁ II);
- Implantar o Trem Metropolitano de Fortaleza (METROFOR);
- Garantir o suprimento energético para o CIPP;
- Implantar usinas termelétricas;
- Concluir o gasoduto Guamaré-Fortaleza-Pecém;
- Utilizar a energia eólica como fonte de eletricidade e a energia solar, nos sistemas de bombeamento de água, de telecomunicações e de iluminação de uso geral em comunidades isoladas distantes mais de 10 Km da rede elétrica.

No tocante à atual política de desenvolvimento industrial ligada ao FDI, esta possui as seguintes estratégias:

- Consolidar o parque industrial;
- Promover a maior integração vertical dos ramos industriais tradicionais;
- Promover a diversificação e a sofisticação da pauta da produção industrial cearense;
- Incentivar tanto indústrias intensivas em tecnologia como as intensivas em mão-de-obra.

Em relação à concessão dos benefícios oferecidos, o regulamento do FDI utiliza dois critérios: o setorial e o espacial.

Quanto ao critério setorial, pode-se afirmar que a empresa candidata deve ser considerada fundamental para o desenvolvimento econômico do Ceará como as dos setores de informática, mineração, cerâmica fina, eletro-eletrônica, metalmeccânica, veículo e outros materiais de transporte, industrialização de têxteis, coureiro-calçadista, vestuários e outros artefatos, bens de capital, etc.

Já o critério espacial busca a descentralização das atividades industriais no Estado, interiorizando o desenvolvimento. Assim, os benefícios concedidos variarão de acordo com a localização do empreendimento, isto é, os incentivos serão maiores para as empresas que se instalarem no interior do Estado e menores, nas regiões próximas à Região Metropolitana de Fortaleza. Entretanto, a partir de 1997, o Governo do Estado concedeu um incentivo de 100%

às empresas que se implantarem no interior, além de exigir um reembolso de apenas 1% do total desembolsado pelo FDI (Esta foi uma política onerosa para o cofre público do Estado).

No entanto, a existência de uma melhor infra-estrutura ou de ligações mais fortes com instituições locais também são fatores que contribuem para a concentração industrial em áreas específicas do Estado. A própria dispersão da indústria do mesmo ramo em áreas distantes são fatores que reprimem o efeito irradiador das políticas do governo estadual sobre as instituições e as comunidades.

Entretanto, AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO (2000), apontam aspectos positivos e negativos para o modelo de políticas de incentivos industriais, baseado na utilização dos recursos do FDI. Entre os aspectos positivos, estão:

- experiência adquirida com a utilização do FDI, pois trata-se de uma legislação existente desde 1979;
- busca desconcentrar as atividades industriais, isto é, interiorizar o desenvolvimento no Estado;
- privilegia investimentos tanto intensivos em alta tecnologia como os intensivos em mão-de-obra;
- a credibilidade do modelo, pois os incentivos de FDI têm consistência legal e lastro financeiro (pois constituem despesas orçamentárias);
- a credibilidade conquistada pelo governo estadual, fruto de um árduo ajuste fiscal e administrativo ocorrido nas últimas décadas;
- diferencia-se da prática usual utilizada na “guerra fiscal” entre os Estados brasileiros, pois o FDI não se baseia na renúncia fiscal, mas encontra-se amparado em recursos orçamentários;

E os aspectos negativos são:

- Falta de sintonia com a situação fiscal do Estado;
- Vulnerabilidade do modelo (como ele se baseia na credibilidade do governo estadual, o modelo pode ser facilmente destruído por uma descontinuidade do ajuste fiscal e administrativo)
- Não inserção num modelo de desenvolvimento econômico e territorial;

- A concessão de benefício fiscal-financeiro e mão-de-obra barata e desqualificada, fatores que reduzem os custos relativos das empresas incentivadas;
- Atração momentânea de investimentos, portanto, sem estratégia de fixação e permanência dos investimentos atraídos;
- Privilegia fatores exógenos à economia cearense;
- Desconcentra a atividade industrial aleatoriamente no Estado, do ponto de vista da eficiência dos recursos e dotação de fatores nos municípios;
- Banaliza a concessão de incentivos, podendo comprometer a capacidade fiscal do Governo do Estado;
- Inexistência de critérios robustos de classificação dos investimentos, na estratégia de atrair investimentos.

Portanto, apesar dos problemas enfrentados pela nova política industrial, o Governo do Estado não concentra esforços em apenas conceder incentivos para atrair novas empresas industriais. Ela pretende também criar condições favoráveis a fixação dos empreendimentos atraídos ao Estado, contribuindo para o adensamento das cadeias produtivas. Conforme AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO (2000), isso permitirá o preenchimento e fortalecimento dos elos entre as cadeias, onde as que receberão maiores incentivos serão aquelas que podem preencher os elos faltantes.

Dados os fatos acima descritos, a seguir será feita uma coletânea dos principais programas e projetos no tocante ao desenvolvimento econômico e ao incentivo à indústria.

Resumidamente, o Governo do Estado pretende dar continuidade ao processo de industrialização cearense através da viabilização de ações como: consolidação de vários pólos industriais (tais como têxtil, confecções, calçados e componentes, metalmeccânica, etc.), implantação da siderurgia e da refinaria de petróleo, atração de investimentos estrangeiros diretos, ampliação da oferta de energia elétrica e de gás natural, melhoramento da malha viária do Estado, etc.

CAPÍTULO III: OS RESULTADOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NA ECONOMIA CEARENSE

Para melhor compreender o impacto das mudanças ocorridas a partir de 1987 no Ceará, é importante analisar os dados expostos a seguir, pois contribuem para desenvolver uma visão geral da situação da economia cearense naquela época e perceber como o Estado passa a desenvolver condições favoráveis à implantação de políticas indutoras do seu crescimento.

Conforme o Plano de Mudanças (1987), no período de 1970 a 1980, a população urbana cresceu 4,67% a.a. e a rural, 0,39% a.a.. Isto reflete um crescente processo de urbanização e uma mudança na composição da força de trabalho dos setores primário e secundário, pois observou-se no mesmo período uma queda na População Economicamente Ativa - PEA - agrícola (de 60% para 43,27%, respectivamente) acompanhada da elevação tanto na PEA industrial como nos serviços (TABELA 1).

TABELA 1: CEARÁ – INDICADORES RELATIVOS DA POPULAÇÃO 1970-1980

Discriminação	(%)	
	1970	1980
População / População Total	40,83	53,12
População / População Total	59,17	46,88
PEA Total / População Total	28,67	32,33
PEA Agrícola / PEA Total	60,00	43,27
PEA Industrial / PEA Total	12,80	18,13
PEA Serviços / PEA Total	27,20	38,60

Fonte : IPLANCE

De maneira geral, não havia no interior condições propícias para a geração de emprego, renda e produto. Em outros termos, as atividades produtivas naquela área não eram suficientes para refletir mudanças nas condições de vida da população. Por outro lado, os centros urbanos sofriam com a falta de dinamismo da economia e a existência de um parque

industrial ainda incipiente, sendo assim incapazes de absorver a crescente mão-de-obra. Isto trouxe a formação de um setor de serviços caracterizado por um seguimento informal crescente, onde predominavam as frágeis relações de trabalho assalariado, dispersão espacial da produção, pequenas dimensões dos negócios, ausência de capital de giro e de investimentos físicos, dificuldade de acesso e geração de inovações tecnológicas e administrativas.

Segundo a mesma fonte, de 1971 a 1986, a composição setorial do PIB mostrou uma evolução das atividades industriais, ao lado de um decréscimo na participação das atividades primárias na formação da renda interna estadual. É importante lembrar que o período compreendido entre 1979 e 1983 foi marcado por 5 anos consecutivos de seca no Estado, impactuando negativamente na atividade agrícola. No setor de serviços também foi observado crescimento, mas é importante mencionar que este setor incorpora a economia informal de baixa renda que absorve a maioria da PEA, oriundos dos setores primário e secundário nos momentos de crise.

De acordo com dados do Plano de Mudanças (1987), houve uma evolução da economia cearense em termos de PIB no período de 1971 a 1986, mas este crescimento não foi suficiente para melhorar a situação do Estado em relação ao Nordeste e ao Brasil, pois o PIB estadual estimado foi de 6,3% a.a., enquanto que o Nordeste crescia 7,5% a.a. e o Brasil, 6% a.a.. Deve-se mencionar ainda que entre 1980 e 1986 o PIB estadual obteve uma taxa de crescimento anual de 4,5%, também inferior a do Nordeste (5,7%).

Deve-se salientar inclusive que, no Ceará, o início dos anos 80 foi um ambiente em que reinava o desequilíbrio fiscal, falta de compromisso com os recursos públicos e a desorganização da máquina administrativa. Então, a partir de 1987, foram postas em prática um rigoroso ajuste fiscal e administrativo. Buscava-se ainda mudar o perfil econômico do Estado através de uma política de atração de investimentos, cujos resultados serão expostos a seguir.

3.1. Produção e Emprego

Conforme dados do IPLANCE (TABELA 2), verifica que a indústria de transformação emprega mais mão-de-obra do que a extrativa mineral durante os anos de 1980,

1990 e 1996. Analisando especificamente a indústria de transformação, nota-se os setores que responderam por uma maior parcela do total de empregos em 1996 são: Vestuário e Calçados, Produtos Alimentícios, Têxtil e Minerais Não-Metálicos. Em termos gerais, o número de empregos na indústria cresceu 14,17% no período de 1995 a 1999 (TABELA 3).

TABELA 2: CEARÁ – EMPREGO (%)

SETOR	1985	1990	1996	85-90	90-96	85-96
INDÚSTRIA	100,00	100,00	100,00
EXTRATIVA MINERAL	0,71	0,54	0,58	-24,36	7,65	-18,57
IND. TRANSFORMAÇÃO	67,13	63,73	60,22	-5,07	-5,50	-10,29
3-Minerais não Metálicos	7,77	7,91	6,31	1,80	-20,26	-18,83
4-Metalúrgica	3,27	3,01	1,82	-8,07	-39,62	-44,49
5-Material de Transporte	1,16	1,12	0,54	-3,10	-51,90	-53,40
6-Couros e Pele	0,66	0,71	1,88	6,88	165,94	184,23
7-Têxtil	8,30	8,43	7,50	1,51	-11,04	-9,70
8-Vestuário e Calçados	12,91	14,07	15,69	8,96	11,52	21,51
9-Produtos Alimentícios	20,38	15,85	13,64	-22,24	-13,98	-33,10
10-Mecânica	1,51	1,42	1,00	-5,75	-29,99	-34,01
11-Mat Elétrico e de Comunicações	1,02	0,86	0,82	-16,05	-4,62	-19,93
12-Madeira	1,14	1,30	0,71	14,34	-45,47	-37,65
13-Mobiliário	1,52	1,77	1,63	16,36	-7,55	7,58
14-Papel e papelão	0,30	0,13	0,31	-57,81	146,18	3,86
15-Borracha	0,21	0,15	0,17	-26,67	13,04	-17,11
16-Química	1,10	0,59	0,51	-46,46	-12,83	-53,33
17-Prod. Farm. e Veterinário	0,52	0,48	1,81	-6,44	273,91	249,83
18-Perfumaria, Sabões e Velas	0,26	0,27	0,79	4,77	196,60	210,75
19-Matérias Plásticas	1,07	0,96	0,93	-10,20	-2,95	-12,85
20-Bebidas	1,31	2,33	2,00	77,48	-14,29	52,12
21-Fumo	0,15	0,18	0,14	26,04	-21,99	-1,68
22-Editorial e Gráfica	2,01	1,91	1,93	-4,81	0,82	-4,03
23-Outras Ind. de Transformação	0,56	0,29	0,11	-47,96	-61,86	-80,15
CONSTRUÇÃO CIVIL	30,50	33,82	37,92	10,87	12,13	24,33

Fonte: IPLANCE

TABELA 3: CEARÁ - EMPREGO NA INDÚSTRIA - 1995 -1999

Ano	Total
1995	115.527
1996	120.915
1997	125.398
1998	130.739
1999	131.896
Variação (%)	14,17

Fonte: PNAD / IBGE

No que diz respeito ao crescimento da economia cearense, segundo CEARÁ(2001), a economia cearense sofreu um aumento a uma média anual de 3,5% a.a., verificando-se uma taxa de crescimento acumulada da ordem de 62,5%, no período de 1985 a 1999, e de 34,5% de 1990 a 1999, taxas estas superiores as taxa de crescimento para o Brasil que foram de 2,3% a.a., 37,5% e 23,4%, respectivamente.

Observou-se ainda que o setor público vem reduzindo sua participação no total de investimentos do Estado: “De 1985 a 1990, a sua contribuição média ficou em torno de 49,9%, caindo para 38,2%, no período de 1991 a 1996” (CEARÁ, 2001). Em relação ao setor privado, este apresentou comportamento contrário, pois grandes empreendimentos se instalaram no Ceará, aumentando sua participação nos investimentos no Estado.

Analisando a TABELA 4, verificou-se que no período de 1985 a 1998, a indústria foi o setor que apresentou o maior desempenho na participação do valor adicionado bruto a preço básico, passando de 34,02% em 1985 para 40,08% em 1998, enquanto que a agropecuária passou de 15,32% para 5,62% e setor de serviços, de 50,66% para 54,30%, no mesmo período.

De outra forma, constatou-se que a indústria (que apresentou uma taxa de crescimento de 7,57% em 1998) foi o setor que mais se expandiu no período analisado(TABELA 5), enquanto que o setor de serviços cresceu 1,25% e a agropecuária encolheu 22,64%, em 1998.

TABELA 4: CEARÁ - PARTICIPAÇÃO DOS SETORES ECONÔMICOS NO VALOR ADICIONADO BRUTO A PREÇO BÁSICO- 1985-1998

ANOS	(%)		
	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
1985	15,32	34,02	50,66
1986	14,60	37,43	47,97
1987	17,17	29,11	53,72
1988	15,43	34,20	50,37
1989	11,90	36,17	51,93
1990	12,13	33,75	54,12
1991	10,98	33,96	55,06
1992	10,52	33,34	56,14
1993	7,20	35,32	57,48
1994	12,12	35,45	52,43
1995	9,66	34,49	55,85
1996	9,64	33,89	56,47
1997	6,36	38,07	55,57
1998	5,62	40,08	54,30

Fonte: IPLANCE, Célula de Contas Regionais.

TABELA 5: CEARÁ - EVOLUÇÃO DO VALOR ADICIONADO A PREÇO BÁSICO, POR SETOR ECONÔMICO - 1985-1998

ANOS	Taxa de Crescimento Real (%)			
	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços
1985	-	-	-	-
1986	5,86	-8,03	11,21	6,49
1987	3,59	-4,02	6,89	3,32
1988	8,75	29,25	6,77	3,27
1989	-0,25	-9,74	0,93	1,85
1990	1,48	-4,27	1,99	2,53
1991	8,19	29,25	7,97	3,62
1992	2,03	-16,15	9,00	1,36
1993	0,72	-29,19	6,36	2,99
1994	6,26	73,32	-3,55	3,95
1995	1,52	-1,63	0,85	3,20
1996	3,93	3,98	2,92	4,52
1997	3,62	-21,94	10,57	3,82
1998	2,14	-22,64	7,57	1,25

Fonte: IPLANCE, Célula de Contas Regionais.

O setor industrial cearense apresentou uma expansão de 4,48% a.a. e acumulou um crescimento de 84,71% no período de 1985 a 1999 e, assim, elevou sua participação na geração de riqueza do Estado (TABELA 6). A construção civil cearense registrou (8,31%a.a.) um dos melhores resultados em relação o país. A indústria de transformação também apontou um bom desempenho no período considerado (3,39% a.a.), associado à expansão do parque industrial cearense e ao esforço do Governo do Estado em captar novos investimentos. O setor de serviços também vem ampliando sua participação: “passando de 50,67%, em 1985, para 57,24%, 1998” (CEARÁ, 2001).

TABELA 6: CEARÁ - ÍNDICES DE CRESCIMENTO REAL DA ECONOMIA
1985-1999

Setores	(%)	
	Crescimento Acumulado	Tx Geométrica Cresc. Anual
Agropecuário	24,96	1,60
Indústria	84,71	4,48
Transformação	59,54	3,39
Construção	205,58	8,31
Serviços	52,5	3,06
Total da Economia	62,48	3,62

Fonte: SEPLAN (2001)

Baseando-se nos dados da TABELA 7, a indústria de transformação respondeu pela maior participação no PIB industrial do Estado, isto é, quase 73 % em 1996 contra 2% da indústria extrativa mineral. Constatou-se ainda que dentro da indústria de transformação os setores que obtiveram maiores destaques nesta participação foram, respectivamente: Produtos Alimentares, Construção Civil, Têxtil e Vestuário e Calçados.

TABELA 7: CEARÁ - PIB EM R\$ 1000,00 DE 1996

(%)

SETOR	1985	1990	1996	90-85	96-90	96-85
INDÚSTRIA	100,00	100,00	100,00
EXTRATIVA MINERAL	6,32	3,88	2,37	-38,67	-38,90	-62,52
IND. TRANSFORMAÇÃO	62,07	61,53	72,97	-0,87	18,60	17,57
3-Minerais não Metálicos	5,01	5,66	5,98	12,96	5,62	19,31
4-Metalúrgica	2,77	2,69	2,27	-3,20	-15,31	-18,02
5-Material de Transporte	2,68	2,28	4,22	-15,22	85,37	57,17
6-Couros e Pele	1,19	1,20	6,86	0,77	472,91	477,30
7-Têxtil	9,17	15,01	15,17	63,56	1,10	65,35
8-Vestuário e Calçados	6,73	7,26	7,78	7,95	7,10	15,61
9-Produtos Alimentícios	22,50	16,44	18,12	-26,95	10,22	-19,49
10-Mecânica	1,72	0,56	1,04	-67,28	84,56	-39,60
11-Mat Elétrico e de Comunicações	0,59	0,49	0,52	-17,51	6,22	-12,38
12-Madeira	0,73	0,68	0,99	-6,61	45,93	36,29
13-Mobiliário	1,21	1,46	0,94	20,43	-36,01	-22,94
14-Papel e papelão	0,15	0,17	0,22	12,39	24,17	39,55
15-Borracha	0,17	0,21	0,45	19,90	116,68	159,79
16-Química	1,37	1,64	1,44	19,90	-12,19	5,28
17-Prod. Farm. e Veterinário	0,59	0,37	0,76	-37,97	107,78	28,89
18-Perfumaria, Sabões e Velas	0,48	0,29	0,61	-37,97	107,78	28,89
19-Matérias Plásticas	0,97	1,33	1,48	37,41	11,31	52,95
20-Bebidas	2,70	2,54	2,32	-6,12	-8,39	-14,00
21-Fumo	0,08	0,06	0,05	-22,35	-14,96	-33,96
22-Editorial e Gráfica	1,07	1,01	1,57	-5,69	56,51	47,61
23-Outras Ind. de Transformação	0,19	0,21	0,19	10,88	-7,88	2,15
CONSTRUÇÃO CIVIL	25,60	27,59	16,95	7,78	-38,58	-33,80

Fonte: IPLANCE

Em relação a TABELA 8, verifica-se que o Nordeste apresentou em 1999 a pior concentração de renda se comparado às Grandes Regiões. Dentro deste contexto, o Ceará apresentou em 1999 o terceiro maior índice de concentração de renda (TABELA 9), apesar de sofrer uma queda de 0,607 (1992) para 0,598 (1999). Em relação às Regiões Metropolitanas, constatou-se que Fortaleza teve a terceira pior concentração de renda em 1999. Nota-se, inclusive, que de 1992 para 1999 houve um crescimento do citado índice que passou de 0,559 para 0,581, respectivamente (TABELA 10).

TABELA 8: CEARÁ – ÍNDICE DE GINI DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES – 1992-1999

Grandes Regiões	Índice de Gini	
	1992	1999
Norte	0,541	0,547
Nordeste	0,597	0,587
Sudeste	0,542	0,537
Sul	0,545	0,543
Centro-Oeste	0,580	0,573
Brasil	0,571	0,567

Fonte: IBGE

TABELA 9: CEARÁ – ÍNDICE DE GINI DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO OS ESTADOS 1992-1999

Estados do Nordeste	Índice de Gini	
	1992	1999
Maranhão	0,577	0,592
Piauí	0,630	0,609
Ceará	0,607	0,598
Rio Grande do Norte	0,618	0,572
Paraíba	0,635	0,644
Pernambuco	0,589	0,586
Alagoas	0,581	0,529
Sergipe	0,569	0,589
Bahia	0,580	0,558

Fonte: IBGE

TABELA 10: CEARÁ – ÍNDICE DE GINI DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO AS REGIÕES METROPOLITANAS – 1992-1999

Regiões Metropolitanas	Índice de Gini	
	1992	1999
Belém	0,567	0,570
Fortaleza	0,559	0,581
Recife	0,563	0,594
Salvador	0,573	0,604
Belo Horizonte	0,554	0,548
Rio de Janeiro	0,534	0,531
São Paulo	0,511	0,514
Curitiba	0,536	0,534
Porto Alegre	0,537	0,535

Fonte: IBGE

Portanto, apesar do crescimento na economia cearense, a pobreza no Estado continua grave e profunda. De acordo com o relatório do Banco Mundial (1999) sobre a macroeconomia cearense, a combinação de boa administração pública e financeira, promoção industrial e aumento dos investimentos públicos tem sido bem sucedida. Entretanto, tal crescimento não conseguiu absorver a grande parcela de pobres existente no Estado. Dessa forma, o mesmo relatório apontou os seguintes fatores como causadores da absorção insuficiente da mão-de-obra:

- a) a grande pobreza no Nordeste do Brasil, requerendo um crescimento econômico de longo prazo;
- b) as políticas econômicas dirigidas para o mercado interno em todos os níveis de governo no Brasil, que gerou um padrão de crescimento baseado no uso menos intensivo da mão-de-obra;
- c) as distorções criadas pelas políticas públicas adotadas (principalmente no tocante a promoção industrial). Tais distorções estão ligadas tanto ao próprio modelo de incentivos industriais como pelo uso menos intensivo da mão-de-obra.

Portanto, uma das opções apontadas pelo Banco Mundial para alavancar o crescimento econômico do Estado seria fortalecer a concentração atual no desenvolvimento industrial, notadamente as chamadas indústrias pesadas (como por exemplo: metais e petroquímicos). Entretanto, tal estratégia desviaria a atenção dos recursos fiscais e da administração pública de outros setores também importantes à economia do Estado, como: agroindústria, agricultura de alto valor agregado e turismo. Isto é, medidas como esta fariam com que o governo estadual continuasse a negligenciar setores que apresentam vantagens comparativas. Assim, o relatório concluiu que políticas econômicas voltadas para um único setor (no caso, para a indústria pesada) representam uma restrição ao próprio desenvolvimento industrial do Estado.

Outro problema apontado pelo documento é que as políticas de promoção industrial cearense são moderadamente caras produzindo distorções no desenvolvimento econômico do Estado, por conta de investimentos ineficientes e insustentáveis.

3.2. Indicadores da indústria

Em termos de mudanças na infra-estrutura do Estado, deve-se verificar nessa nova fase da industrialização cearense algumas mudanças fundamentais para a continuação dos objetivos traçados e, portanto, para o crescimento industrial.

A primeira delas é o aumento verificado no consumo de energia elétrica (total) do Estado de 155%, durante o período de 1987 a 1999. No caso do consumo industrial de energia elétrica, este apresentou um crescimento da ordem de 117%.

TABELA 11: CEARÁ – CONSUMO INDUSTRIAL DE ENERGIA ELÉTRICA
1987-1999

ANO	Consumo (em Mwh)	
	Total	Industrial
1987	2.239.072	750.126
1988	2.447.569	828.150
1989	2.665.533	921.414
1990	2.921.155	929.582
1991	3.214.500	1.071.763
1992	3.323.325	1.098.605
1993	3.569.204	1.179.570
1994	3.624.199	1.186.170
1995	4.027.416	1.295.013
1996	4.428.888	1.336.072
1997	4.778.358	1.387.522
1998	5.396.119	1.522.056
1999	5.700.486	1.629.532
Varição (%)	155%	117%

Fonte: IPLANCE

No tocante à indústria incentivada, AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO(2000) comentam que a política de incentivos industriais adotada pelo governo estadual busca atrair especialmente empresas de fora do Estado.

Outro fato apontado é a presença cada vez maior de empresas intensivas em mão-de-obra, resultado da política de atração industrial vigente. Assim, o baixo custo, a pouca qualificação e a localização não concorrente são fatores decisivos para atração industrial. Na TABELA 12, consta a lista destas empresas atraídas. Nota-se, então, o grande número de empresas de calçados, de alimentos e de confecções, incentivadas pelas atuais políticas industriais do governo estadual.

TABELA 12: CEARÁ – Nº DE EMPRESAS INCENTIVADAS - 1999

Gêneros	Empresas Implantadas	Empresas em Implantação	Total
Produtos Minerais Não-Metálicos	16	12	28
Metalurgia	7	10	17
Mecânica	15	13	28
Material Elétrico	12	11	23
Material de Transporte	4	14	18
Madeira	2	2	4
Mobiliário	7	11	18
Papel e Papelão	9	8	17
Borracha	-	-	0
Couros	5	6	11
Química	13	17	30
Produtos Farmacêuticos	1	4	5
Perfumaria	-	-	0
Materiais Plásticos	6	11	17
Têxtil	16	10	26
Confecções	25	33	58
Alimentares	27	33	60
Bebidas	7	4	11
Fumo	-	-	0
Editorial e Gráfica	-	3	3
Diversos	9	15	24
Calçados	46	27	73
Hotéis	1	1	2
Lavanderias	-	2	2

Fonte: AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO (2000)

Com relação as características das empresas e industrias atraídas, AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO (2000) alertam para a fragilidade do modelo de

industrialização cearense, principalmente quando se imagina a possibilidade do desaparecimento de parte destas empresas após o término dos incentivos concedidos. Portanto, as principais características da indústria incentivada são:

- “ Indústrias que estão em vias de desaparecimento nos países desenvolvidos devido aos altos custos com mão-de-obra (calçados, confecções, etc.)
- Indústrias que sofreram fortes impactos nos anos 80 e 90 devido à queda na demanda decorrente da substituição de produtos em função da emergência de novos produtos e materiais (siderurgia; petroquímica; metal-mecânica);
- Empresas subsidiárias que se deslocam para o estado à procura da diminuição de custos relativos de produção (em especial mão-de-obra), não trazendo com elas os departamentos nobres do grupo aos quais estão ligadas, isto é, departamento de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), departamento de Marketing, etc.”(AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO, 2000, p.11)

Ainda sobre a política industrial adotada, esta pretende desconcentrar espacialmente a atividade industrial no Estado com o objetivo de gerar emprego e renda nos municípios do interior. Por outro lado, confere ao empresário um certo grau de liberdade na determinação de salários baixos, em virtude do grande contingente de mão-de-obra desqualificada, desocupada e à disposição. Podem ser citados como exemplos fortes os setores de calçados (na maioria provenientes do Sul e Sudeste do país) e confecções, que buscam reduzir seus custos com mão-de-obra. Porém, apesar dos esforços de descentralizar especialmente as atividades econômicas, a maior parte dos investimentos continuam concentrados em quatro áreas do Ceará: Região Metropolitana de Fortaleza, Sobral, Cariri e na região Central do Estado.

Portanto, mesmo com o bom desempenho da indústria cearense, AMORIM, CARVALHO e AMARAL FILHO (2000) concluíram que os resultados das políticas de investimento do Governo do Estado tanto foram positivos quanto negativos. Para os resultados positivos, apontou-se que:

- Atraiu um número razoável de investimentos privados, ampliando o estoque de capital físico e o emprego da mão-de-obra economicamente ativa;
- Os investimentos atraídos estão contribuindo para o adensamento e complementação dos setores industriais tradicionalmente existentes na economia;

- A indústria de calçados nativa e a atraída não disputam pelo mesmo mercado.

E os resultados negativos foram:

- Os resultados não estão gerando fatores favoráveis a formação dos clusters industriais;
- Não se definiu um nível de especialização mínimo dentro do leque dos setores atingidos pelos investimentos privados beneficiados pelo FDI;
- Os empregos gerados são destinados na sua maioria pela mão-de-obra desqualificada impactuando inclusive na formação do mercado local;
- Não há ligações estabelecidas entre as empresas atraídas com os centro de inovação local (universidades, centro de pesquisa, etc);
- As empresas atraídas não desenvolvem projetos de parceria nem sociais com as comunidades locais;
- Existência de uma relação de dependência entre as empresas atraídas e os governos estadual e municipal;
- As empresas atraídas não são monitoradas para verificar se os coeficientes técnicos apresentados no projeto inicial estão sendo cumpridos;
- Os impactos fiscais de compensação através dos investimentos industriais ainda são baixos na economia local;
- Os custos de manutenção do modelo vigente são altos e onerosos para os cofres públicos.

Por conseguinte, os mesmos autores propõem que a política de atração de investimentos esteja inserida num contexto de longo prazo para promover o desenvolvimento econômico sustentável. Para tanto, a política de atração industrial por meio de incentivos fiscais e financeiros deve estar intimamente ligada a uma política da fixação e permanência desses investimentos. Outro ponto importante é a continuidade do ajuste fiscal para gerar poupança, investir na infra-estrutura e, assim, promover o desenvolvimento industrial e econômico do Estado, de forma robusta e sustentável a longo prazo.

3.3. Finanças Públicas:

Em relação às finanças públicas, COIMBRA (1998) observou resultados satisfatórios, pois o Ceará foi o único Estado do Nordeste que apresentou taxas de

crescimento de arrecadação do ICMS positivas no período de 1990 a 1994. Conforme dados da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a arrecadação de ICMS total no período 1987 a 2000 sofreu um crescimento da ordem de 55% (TABELA 13). Já o aumento na arrecadação do ICMS industrial foi de 338% (TABELA 14) e de IPI, 99%, no período de 1994 a 1999 (TABELA 15).

TABELA 13: CEARÁ – ARRECADAÇÃO TOTAL DE ICMS – 1987 – 2000

ANO	ICMS
1987	958.086.116,83
1988	847.100.573,85
1989	1.054.728.561,98
1990	1.282.560.656,34
1991	1.340.844.708,05
1992	1.195.276.209,69
1993	1.166.132.144,55
1994	1.366.746.739,72
1995	1.645.123.885,28
1996	1.841.853.487,67
1997	1.796.402.293,67
1998	1.871.158.576,94
1999	1.902.223.557,29
2000	1.481.965.323,11
Variação (%)	55

Fonte: SEFAZ

Valores a preços de Set/00 pelo IGP-DI/FGV

TABELA 14: CEARÁ - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR INDUSTRIAL
1994-1999

ANO	Valor
1994	197.673.842
1995	370.701.784
1996	482.889.580
1997	464.066.846
1998	468.872.962
1999	865.943.312
Variação (%)	338

Fonte: IPLANCE

TABELA 15: CEARÁ - ARRECADAÇÃO DE IPI – 1994-1999

ANO	Valor
1994	75.414.604
1995	134.225.196
1996	151.368.980
1997	148.085.389
1998	142.196.255
1999	150.339.162
Variação (%)	99

Fonte: IPLANCE

3.4. Comércio Exterior

Com a abertura da economia brasileira ocorrida a partir de 1993, registrou-se repetidos déficits na balança comercial do Ceará (TABELA 16) em virtude do forte crescimento das importações em detrimento das exportações. Um dos fatores que contribuiu para tal crescimento nas importações foi a necessidade de insumos e bens não disponíveis no Estado, que foram trazidos de fora.

De acordo com a TABELA 16, apesar do crescimento nas exportações (de 115 % no período de 1987 a 2000 e de 67,5% entre 1993 e 2000), as importações apresentaram um crescimento muito superior desde 1993 (84,24%), gerando crescentes déficits comerciais a partir de então. Em 1993, tem-se receitas de US\$ 295.579 milhões nas exportações contra US\$ 389.551 milhões nas importações, com um déficit de US\$ 93.972 milhões no saldo da balança comercial estadual. Já para o ano de 2000, os números são respectivamente US\$ 495.098 milhões contra US\$ 717.718 milhões, com um déficit de US\$ 222.620 milhões, superior ao verificado em 1993.

TABELA 16: CEARÁ - SALDO DA BALANÇA COMERCIAL
1986-2000

Em US\$ 1000 FOB

ANO	Valor Exportações	Valor Importações	Saldo
1986	197.496	93.950	103.546
1987	229.403	82.322	147.081
1988	262.014	58.104	203.910
1989	219.595	123.001	96.594
1990	230.569	113.705	116.864
1991	270.419	164.618	105.801
1992	303.692	238.937	64.755
1993	295.579	389.551	-93.972
1994	334.861	522.728	-187.867
1995	352.131	646.953	-294.822
1996	380.434	813.408	-432.974
1997	353.043	739.678	-386.635
1998	355.246	605.958	-250.712
1999	371.206	573.471	-202.265
2000	495.098	717.718	-222.620

Fonte: IPLANCE

Observa-se ainda que a pauta de exportações e de importações cearenses mudaram, pois elas passaram de uma base de produtos primários para produtos acabados como tecidos e calçados. Analisando especificamente a pauta de exportações cearenses, percebeu-se um incremento na participação dos produtos de maior valor agregado. Isto evidencia a importância do crescimento industrial para a economia do Estado, pois os aumentos foram provocados pelo crescimento nas exportações de produtos industrializados, conforme TABELA 17.

TABELA 17: CEARÁ - VALOR DAS EXPORTAÇÃO POR GRUPO DE PRODUTO
1985-1994

Em US\$ 1000 FOB

ANO	TOTAL	Produtos Básicos	Produtos de Bordo	Produtos Industrial.	Produtos Semi-manufat.	Produtos Manufat.
1985	216.094	148.037	2.401	65.656	22.581	43.075
1986	197.935	140.971	1.573	55.391	23.184	32.207
1987	229.403	145.284	1.811	82.308	29.218	53.090
1988	261.942	154.320	1.596	106.026	46.870	59.156
1989	219.595	123.639	1.464	94.492	36.769	57.723
1990	230.251	129.402	2.813	98.036	40.971	57.065
1991	270.419	151.490	2.591	116.338	39.994	76.344
1992	303.692	172.582	3.009	128.101	37.636	90.465
1993	295.759	176.563	2.538	116.658	21.716	94.942
1994	334.861	145.912	45.617	143.332	34.669	108.663
Variação(%)	54,96	-1,44	1799,92	118,31	53,53	152,26

Fonte: IPLANCE

Observando a composição dos produtos industrializados, nota-se tanto o crescimento no valor dos produtos manufaturados da ordem de 152% quanto dos Semi-manufaturados (quase 54%), no período de 1985 a 1994.

COIMBRA (1998) comenta que ocorreu uma transformação radical na pauta das importações cearenses, pois no início dos anos 80, os produtos básicos constituíram 87% das importações cearenses e, em 1996, este número caiu para 23,1%, enquanto que os produtos industrializados cresceram 76,6% (onde os produtos Semi-manufaturados apresentaram maior intensidade nas importações dos produtos industrializados do Ceará).

CONCLUSÃO

O objetivo central deste trabalho foi analisar o impacto das políticas industriais na economia cearense a partir de 1987, quando se iniciou o “Governo das Mudanças”.

A reestruturação política-administrativa e produtiva realizada no Ceará, possibilitou diversas mudanças na economia do Estado. Uma de tais mudanças surgiu da própria necessidade de reverter o perfil econômico do Ceará a favor da indústria. Em outras palavras, pretendia-se tornar a economia cearense menos vulnerável aos problemas climáticas e de solo. Logo, a indústria parecia preencher este papel.

De fato, o Ceará cresceu nas duas últimas décadas. Entretanto, não houve um desenvolvimento econômico na mesma medida, pois o crescimento observado não proporcionou uma elevação no nível de vida da população e, portanto, não reduziu o grande contingente de pobres no Estado. Isto mostra que o crescimento industrial sozinho não foi capaz de promover o desenvolvimento econômico satisfatório no Estado.

Observa-se, então, que a indústria assumiu um papel importante na economia cearense, em termos de geração de emprego e renda. Entretanto, seu desempenho continuou limitado por um conjunto de fatores intrínsecos ao Estado e, portanto, podendo comprometer o próprio crescimento econômico do Ceará.

Entre esses fatores, constatou-se que o Ceará é um dos Estados brasileiros que apresenta uma das piores concentrações de renda do país, apesar das mudanças ocorrida nas últimas décadas. Assim, verifica-se que as políticas industriais não foram suficientes para reverter tal quadro, uma vez que não se conseguiu reduzir drasticamente a pobreza no Estado.

Portanto, o uso intensivo em mão-de-obra seria uma excelente opção para reduzir a pobreza e elevar o padrão de vida da população. De fato, observa-se uma presença cada vez maior de indústrias intensivas neste fator, atraídas pela política industrial vigente. Entretanto, tratam-se de indústrias que buscam reduzir custos através da mão-de-obra barata, desqualificada e abundante, além de uma localização não concorrente dentro do Estado. São fatores que conferem a estas empresas um certo grau de liberdade quanto a determinação dos

salários (que normalmente são baixos) e que podem contribuir para elevar a concentração de renda. Assim, se a pobreza não é reduzida de forma significativa, a elevada concentração não se altera. Isto acaba impactuando no desenvolvimento do mercado consumidor local e criando um círculo vicioso, à medida que a pobreza não é combatida eficientemente.

Outro problema do modelo de política industrial está no fato de que as indústrias atraídas não trazem consigo os departamentos importantes como de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), marketing, etc. Assim, suas principais atividades internas continuam nas sedes (em outros Estados). Inclusive, muitas destas indústrias não possuem qualquer ligação com centros de inovação do Estado.

A própria política de incentivos fiscais gera uma situação de dependência bastante preocupante, à medida que o Estado vê-se obrigado a oferecer constantemente incentivos fiscais interessantes às indústrias, processo bastante oneroso aos cofres públicos. Atualmente, nota-se inclusive uma disputa acirrada entre os Estados para atrair investimentos. Assim, o Estado que oferecer incentivos mais atraentes ganha a disputa e assegura a entrada de investimentos no seu território. A dependência se constata principalmente no fato de não haver uma política de fixação desses investimentos no Estado. Outra questão gerada, está intrínseca à própria política de incentivos industriais, pois na verdade as possíveis conseqüências deste modelo são desconhecidas, isto é, não se sabe o efeito no caso de tais indústrias atraídas decidam sair do Estado (se os incentivos forem retirados). Assim, pode-se dizer que a sustentabilidade do modelo de política industrial implantada no Estado tem suas limitações.

Portanto, ao analisar o impacto da política industrial na economia cearense, verificou-se que há um conjunto de falhas ou distorções que denunciam as fragilidades do modelo de política industrial atualmente implantadas, pois comprometem o crescimento e o desenvolvimento econômicos a longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCOFORADO, Norma Maria Cavalcante. **Estado do Ceará: Um estudo das transformações ocorridas a partir de 1987**. 2001. 71p. Monografia (Especialização em Planejamento Econômico). Universidade Federal do Ceará.
- AMARAL FILHO, J. do . Ajuste no Estado e Crescimento Recente no Ceará: O papel dos 'Jovens Empresários'. **Revista Economia & Empresa**, universidade Mackenzie, São Paulo, vol. 4, n.1, jan-mar 1997, p. 63-80.
- AMORA, Z. B. **Aspectos Históricos da Industrialização no Ceará**. In Souza, Simone, História do Ceará, UFC, Fundação Demócrito Rocha, 1989, p.117-124.
- AMORIM, Mônica Alves , CAVALCANTE, Eveline Barbosa Silva e AMARAL, Jair. **Nova Política Industrial do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPLANCE, 2000.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-468, out/dez. 1997.
- BOTELHO, Demartone Coelho. **Ajuste fiscal e reforma do estado: o caso do estado do Ceará, 1987 a 1991**. 1994. Dissertação (Mestrado em economia). Universidade Federal do Ceará.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: DIFFEL, 1977.
- _____, **Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controverso**. In Maranhão, S.(org.) A questão Nordeste: um estudo sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 55-70.
- _____, **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930 – 1970**. Campinas: Editora Global, 1985.
- CÁCERES, Florival. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Moderna, 1994.
- CAVALCANTE, Jacqueline Franco. **Desenvolvimento e a dinâmica da industrialização no Estado do Ceará**. 1992. 224 p. Dissertação (Mestrado em economia). Universidade Federal do Ceará.
- CEARÁ, **II Plano de Metas Governamentais do Governo Virgílio Távora (II PLAMEG)**, 1979-83. Fortaleza, 1979.
- _____, **Avaliação da Política Industrial do Ceará : uma contribuição ao debate**. Fortaleza: Instituto Euvaldo Lodi, 1983

- _____, **Plano Ceará Melhor**, 1992-1995. Fortaleza: SEPLAN, 1992
- _____, **Mensagem do Governo à Assembléia Legislativa**, Ano 2002. Fortaleza, 2002
- _____, **Plano Estadual de Desenvolvimento do Governo Gonzaga Mota (PLANED)**, 1983- 87. Fortaleza, 1983
- _____, **Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável**, 1999 – 2002. Fortaleza: SEPLAN, 1995
- _____, **Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável**, 1995 – 1998. Fortaleza: SEPLAN, 1995
- COIMBRA, Ricardo Aquino. **Perfil da nova indústria cearense no período 1991-1995: Determinantes da composição espacial e setorial**. 1998. 181p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará.
- DINIZ, Clério Campolina, CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.6, n.1, jul. 1996.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste. **Cadernos IPPUR**, .6, n.1, dez. 1992.
- JÚNIOR, Janary; O estado ficou mais atraente. **Gazeta Mercantil**, ano VI, n. 6, p. 16-18, ago. 2000.
- _____. Passo firme pela liderança. **Gazeta Mercantil**, ano VI, n. 6, p. 26-27, ago. 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo: v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.
- ROSA, Antônio Lisboa Teles da, ALVES, Francisco Ferreira. **Efeitos da Globalização Sobre a Economia Cearense**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2001.
- SILVA, J. B. **O algodão na organização do espaço**. IN Souza, Simone, História do Ceará, UFC, Fundação Demócrito Rocha, 1989, p.79-89.
- SOARES, Antônio Carlos Leite. **As Recentes Políticas de Industrialização do Ceará: Uma Análise sob o ponto de vista da Reestruturação Produtiva**. 1998. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas). FEAAC. Universidade Federal do Ceará.
- TELES DA ROSA, Antônio Lisboa. Fatores estruturais desempenho industrial: um estudo comparativo entre as regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. São Paulo: IEP/USP, set/dez 1995, **Estudos Econômicos**, v. 25, n.3, p.389-414.