



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E  
SECRETARIADO – FEAAC  
CURSO DE FINANÇAS**

**RICARDO ALEX VIDAL DO NASCIMENTO FILHO**

**UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NA  
INDÚSTRIA CEARENSE (2000 – 2014)**

**FORTALEZA  
2021**

RICARDO ALEX VIDAL DO NASCIMENTO FILHO

UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NA INDÚSTRIA  
CEARENSE (2000 – 2014)

Monografia apresentada ao Curso de Finanças da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial para obtenção do grau de Bacharel em  
Finanças.

Orientador: Prof. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

FORTALEZA  
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F498a Nascimento Filho, Ricardo Alex Vidal do.  
UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NA INDÚSTRIA CEARENSE  
(2000 – 2014) / Ricardo Alex Vidal do Nascimento Filho. – 2021.  
51 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Finanças,  
Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Me. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

1. Economia do Ceará. 2. Políticas industriais. 3. Incentivos fiscais. I. Título.

CDD 332

---

RICARDO ALEX VIDAL DO NASCIMENTO FILHO

UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NA INDÚSTRIA  
CEARENSE (2000 – 2014)

Monografia apresentada ao Curso de  
Finanças da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em  
Finanças.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Alfredo José Pessoa de Oliveira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Inez Silvia Batista Castro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Pablo Urano de Carvalho Castelar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a mim mesmo por nunca ter desistido. Por ter seguido em frente mesmo quando tudo conspirasse contra mim e por ter dado o melhor de mim durante toda a trajetória até aqui.

À minha mãe por todo o apoio e por me dar todas as oportunidades de estudar e seguir com os meus sonhos desde meus primeiros anos de vida.

Às minhas avós, Albenice e Teodolina, pela criação com todo o amor e por todo o apoio.

Ao restante de toda a minha família, por acreditarem em mim.

Ao orientador Prof. Alfredo Pessoa pela disposição, paciência e todos os ensinamentos para realização deste trabalho.

Aos professores participantes da banca examinadora, Profa. Inez Castro e Prof. Pablo Castelar, pelo tempo disponibilizado.

## RESUMO

Devido às desigualdades inter-regionais e, historicamente, uma maior assistência do governo federal para estados das regiões Sul e Sudeste, o nordeste e o Ceará se encontravam em uma situação de subdesenvolvimento econômico e social. Assim, para mudar esse cenário, a partir de meados do século XX os governos do Ceará buscaram elaborar políticas públicas visando a industrialização, principalmente, por meio de políticas de incentivos fiscais. Para complementar essas ações foi criado o Fundo de desenvolvimento industrial (FDI) para estabelecer estratégias de políticas industriais para promover a industrialização e o desenvolvimento do estado. O objetivo principal é analisar a evolução da indústria do Ceará por meio das políticas de incentivos fiscais. Utilizando indicadores importantes, tais como Produto Interno Bruto, localização e volume de investimentos, empresas incentivadas e geração de empregos. A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi através de revisão bibliográfica, utilizando-se do uso de fontes como livros, artigos científicos e sites especializados. O banco de dados coletado para a avaliação das políticas é baseado no período de, (2000 a 2014), dados esses de fontes secundárias, sendo coletados em sites qualificados, publicados pelo governo, periódicos, livros, relatórios e artigos. O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE). Os resultados obtidos demonstram que o Fundo de Desenvolvimento industrial (FDI) aumentou o volume de investimento, geração de empregos e renda e melhoria na infraestrutura local, de forma expressiva nos anos analisados. No entanto, ainda existe uma alta concentração da atividade industrial na Região Metropolitana de Fortaleza e uma dependência de políticas de concessões fiscais para atração de investimento.

**Palavras-Chave:** Economia do Ceará. Políticas industriais. Incentivos fiscais.

## ABSTRACT

Due to interregional inequalities and, historically, greater assistance from the federal government for states in the South and Southeast regions, the northeast and Ceará were in a situation of economic and social underdevelopment. Thus, to change this scenario, from the mid-twentieth century, the governments of Ceará sought to develop public policies aimed at industrialization, mainly through tax incentive policies. To complement these actions, the Industrial Development Fund (FDI) was created to establish industrial policy strategies to promote industrialization and state development. The main objective is to analyze the evolution of Ceará's industry through tax incentive policies. Using important indicators, such as Gross Domestic Product, location and volume of investments, companies encouraged and job creation. The methodology used for the development of this work was through bibliographic review, using the use of sources such as books, scientific articles and specialized websites. The database collected for policy evaluation is based on the period, (2000 to 2014), data from secondary sources, being collected on qualified websites, published by the government, periodicals, books, reports and articles. The Institute of Research and Economic Strategy of Ceará (IPECE), Brazilian Institute of Statistical Geography (IBGE) and the Secretariat of Economic Development of Ceará (SDE). The results obtained demonstrate that the Industrial Development Fund (FDI) increased the volume of investment, generation of jobs and income and improvement in local infrastructure, significantly in the years analyzed. However, there is still a high concentration of industrial activity in the Metropolitan Region of Fortaleza and a dependence on tax concessions policies to attract investment.

**Keywords:** Economy of Ceará. Industrial policies. tax incentives.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Ceará: Alterações FDI-PROVIN – 1995 .....	30
QUADRO 2 – Ceará: Aglomerações identificadas, 2002 .....	32
QUADRO 3 – Ceará: Critérios de pontuação adotados em 2003.....	33
QUADRO 4 – Ceará: Duração dos incentivos recebidos pelas empresas, 2002 .....	33
QUADRO 5 – Ceará: Retorno dos empréstimos recebidos pelas empresas, 2002.	33



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Brasil, Nordeste e Ceará: Variação anual do PIB (%) (2000 – 2014) . .....	37
GRÁFICO 2 - Ceará: Número de empresas incentivadas segundo origem de investimento (2000, 2004, 2005, 2009) .....	42
GRÁFICO 3 - Ceará: Número de empregos na indústria no período de 2000 a 2014 .....	45

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Investimentos e número de empregos previsto pelas empresas atraídas pelo FDI, no período de ago./1995 a abr./2002 (R\$ de jan./2006) .....	31
TABELA 2 - Crescimento Acumulado (%) de Setores da Indústria Cearense por Períodos selecionados. ....	34
TABELA 3 - Brasil, Nordeste e Ceará: Variação Adicionado da Agricultura, Indústria e Serviços no PIB (1999, 2005, 2012).....	38
TABELA 4 - Evolução da participação das macrorregiões de planejamento no Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado – Ceará – 2002/2011 .....	39
TABELA 5 – Ceará: Localização dos investimentos incentivados entre as regiões, no período de abr./2002 a dez./2005 (R\$ de jan./2006).....	40
TABELA 6 – Ceará: Localização dos investimentos incentivados entre as regiões, no período de 2007 - 2013 .....	41
TABELA 7 – Ceará: Cadeias Produtivas Atraídas no Período 2007 a 2013: Empresas.....	43
TABELA 8 - Ceará: Empresas atraídas nas cadeias produtivas de calçados, têxtil e Confecção no Período 2007 a 2013.....	44
TABELA 9 - Ceará: Empregos gerados diretamente do Período 2002 a 2013.....	46

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS .....	13
3. AS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DO CEARÁ ...	22
3.1 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL.....	22
3.2 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ E O FDI .....	26
4. OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS NA INDÚSTRIA CEARENSE .....	36
4.1 PRODUTO INTERNO BRUTO .....	36
4.2 LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS.....	39
4.3 EMPRESAS INCENTIVADAS .....	41
4.4 EMPREGOS GERADOS .....	44
5. CONCLUSÃO .....	47
REFERÊNCIAS.....	49

## 1. INTRODUÇÃO

Entre o final do século XIX e até o início do século XX a economia brasileira ainda era baseada na produção de café, apesar do avanço da industrialização em setores não dinâmicos. De todo modo a república do café forneceu as condições necessárias para a valorização do capital cafeeiro. A produção crescente do café, até mesmo acima da demanda internacional, produziu excedentes antes mesmo da crise de 1929 que reduziu os fluxos de capitais, o comércio e gerou elevados níveis de desemprego.

Assim, a industrialização realizada no país aconteceu de forma tardia, tendo seus primeiros passos através de políticas de incentivos durante a década de 1930. Plano de governos com foco no Nacional-Desenvolvimentismo possibilitaram o crescimento e a diversificação da indústria brasileira, pode-se destacar a facilitação de medidas alfandegárias para o setor de exportação e a desvalorização cambial como políticas permanentes.

Historicamente as regiões Sul e Sudeste tiveram mais investimentos já que eram localidades em áreas de maior riqueza e desenvolvimento e também por serem o foco da cafeicultura e da indústria nascente. Assim se tornaram maiores, com mais oportunidades de negócios e por consequência, proporcionando uma maior qualidade de vida a seus habitantes. Em contrapartida, as outras regiões do Brasil foram menos assistidas pelas políticas federais e com isso os estados que ali se localizavam eram menos desenvolvidos e com insuficiente infraestrutura local.

Em meados do século XX, para reverter essa situação, foram elaboradas políticas de desenvolvimento regional. Assim em 1958, foi criado o GTDN – Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste, por Celso Furtado. Com o intuito de realizar estudos que identificassem os problemas socioeconômicos da região e suas possíveis soluções. No ano seguinte, é criada a SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste para financiar projetos de empresas industriais na região nordeste do Brasil, pois essa foi a conclusão do GTDN para incentivar o desenvolvimento.

O estado do Ceará, apresentava o mesmo cenário de subdesenvolvimento que o restante do Nordeste, assim, os sucessivos governos adotaram medidas para fomentar a infraestrutura local, atrair investimento e empresas e gerar empregos.

Aliado ao apoio do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) criado pelo governo estadual que tinha o objetivo de ser complemento à SUDENE no desenvolvimento do estado.

Isso posto, o presente trabalho tem como objetivo principal avaliar as políticas e planos adotados. Como objetivo específico, a pesquisa visa analisar se incentivos fiscais concedidos alcançaram seus objetivos com base nos principais indicadores sociais e econômicos do estado do Ceará, determinar como os incentivos são concedidos e se as metas estabelecidas foram alcançadas. Esse tipo de análise é fundamental para a sociedade e o governo do estado, pois pode avaliar os benefícios decorrentes e examinar a relevância da política fiscal que atrai investimentos e a continuidade da adoção da medida pelo governo do Ceará.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi através de revisão bibliográfica, utilizando-se do uso de fontes tais como livros, artigos científicos e sites especializados. O banco de dados coletado para a avaliação das políticas é baseado no período de (2000 a 2014), pois as informações já estão consolidadas e completas. Ademais, como a avaliação tem foco nas informações do Governo do Estado do Ceará, as fontes utilizadas foram do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE).

Esta monografia está estruturada em três capítulos, sendo o primeiro com foco na relação das políticas de incentivos fiscais e o desenvolvimento regional, apresentando a literatura disponível sobre o assunto. Ademais, as diferentes linhas de pensamento que suportam e outras que criticam as políticas de atração de investimentos por meio de incentivos fiscais.

No segundo capítulo, o processo histórico de industrialização tanto do Brasil como do Ceará. Apresentada toda a estratégia de industrialização do estado do Ceará, com foco no FDI e como esse fundo modificou os efeitos econômicos na região nordeste.

No último capítulo, são apresentados os indicadores mais relevantes, para a analisar a evolução da indústria cearense, sendo eles, o Produto Bruto Interno, localização e volume dos investimentos, as empresas incentivadas e a geração de empregos. Ao final, segue a conclusão dos resultados obtidos, apresentando as respostas mais importantes para o desenvolvimento econômico do Estado do Ceará.

## 2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS

O Estado sempre se manifestou em várias áreas da vida humana, como a econômica, social, consumo, investimentos, cultura, meio ambiente, infraestrutura, logística e etc. Para que o processo de desenvolvimento econômico fosse possível, se faz necessário a participação do Estado, como instituição maior dentro da sociedade e a matriz de outras instituições. No entanto, até antes da década de 1930, acreditava-se que o mercado se auto ajustava, com tendência ao pleno emprego. Essas ideais liberais se propagaram pelo globo e o papel do Estado se tornou secundário na responsabilidade de alocar recursos e de desenvolvimento.

Contudo, com a grande crise de 1929, quando foi possível perceber as falhas de auto-regulação do mercado, uma nova corrente de pensamento sobre a intervenção estatal começou a ganhar força. O pensamento keynesiano defendia a ideia de que o Estado deveria encontrar novas formas de conter o desequilíbrio econômico, através de grandes investimentos, principalmente no setor privado, para aquecer novamente a economia. Dessa forma, a proposta keynesiana sobre o papel do Estado sobre a economia se consolidava (KEYNES, 1996).

Estudos sobre o Estado do bem-estar social começaram a ganhar força, principalmente na Europa, e com mais intensidade em países escandinavos, como a Suécia, país de origem do economista Karl Gunnar Myrdal. O ganhador do “Prêmio Nobel de Economia” de 1974, formulou teorias que sustentam todas as referências sobre o desenvolvimento econômico regional. Sendo sua principal teoria chamada de “Causação Circular e Acumulativa de Myrdal”.

Myrdal (1968) usou esse conceito para descrever um ciclo vicioso, que pode ocorrer em ordem crescente ou decrescente, ou seja, de uma série de fatos que se acumula e avança para desencadear outros fatos. Myrdal utiliza esse conto tanto no campo econômico, quanto no campo social. Além disso, o autor considera que a principal hipótese dentro do estudo do desenvolvimento é que o “princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais” (MYRDAL, 1968, P. 39).

Esse ciclo vicioso foi exemplificado onde se supõe uma situação aleatória dentro de uma sociedade hipotética. Onde a principal atividade da região, por algum motivo acidental, deixe de existir e acabe gerando desemprego em massa, pois a mesma era o principal meio de sustento de grande parte da população. Assim, o

resultado desse fato é a diminuição da renda e, conseqüentemente, demanda desses trabalhadores. A diminuição da demanda, provoca o desemprego em cadeia nos outros setores da comunidade, o que diminuiria a atração da região para novos investimentos e levaria a uma provável migração da mão de obra pra outras regiões (MYRDAL, 1960).

O círculo vicioso descrito acima retrata uma situação desfavorável a uma determinada comunidade, no entanto o processo de causação acumulativa pode ocorrer também no sentido oposto, quando um determinado evento inicial favorável impulsiona o desenvolvimento da região.

Segundo a pesquisa de Myrdal (1968), a expansão da produção no centro urbano produz a contratação de grande número de trabalhadores para o benefício do entorno, estimulando o mercado de bens de consumo. Também afirmou que a desigualdade regional é agravada quanto maior for a pobreza no país, e que, quanto maior o nível de desenvolvimento, mais forte são os efeitos propulsores, tendo em vista as condições sociais e econômicas de que dispõem os países mais ricos.

Costa (2002) destaca que, de acordo com Myrdal, mesmo em países subdesenvolvidos, se o governo priorizar o investimento na criação de escolas e universidades para preparar cientistas e pesquisadores de diversas áreas, há uma tendência de movimentação do equilíbrio da renda, o que levará a um processo cumulativo para o desenvolvimento social e para o crescimento econômico.

Ainda segundo a pesquisa de Myrdal (1968), a educação pode ser a função mais importante dos governos estaduais e municipais, pois utiliza meios institucionais para garantir a obrigatoriedade da ida de crianças as escolas e, por meio de gastos nesse sentido, obter o reconhecimento do povo. A importância da educação para uma sociedade democrática é a base para alcançar uma boa cidadania. Pois assim, o Estado poderá transformar o círculo vicioso no sentido favorável ao desenvolvimento econômico e social aliado a elevados indicadores de felicidade.

Em resumo, para Myrdal, o desenvolvimento econômico de uma nação esta atrelado a intervenção estatal por meio de ações sociais e de políticas públicas. Essa linha de pensamento foi importada para o Brasil e embasou a implementação de políticas de distribuição de renda adotadas pelo governo federal, como o Programa bolsa Escola que complementava as rendas das famílias mais necessitadas. Ademais, as evoluções dos programas culminaram na implementação

do Bolsa Família que unificava uma série de benefícios já existentes, provocando melhorias na renda familiar brasileira. Houve também no país, uma redução da taxa de pobreza extrema entre 2000 e 2010, na ordem de 52%. A linha de extrema pobreza no Brasil é de R\$70,00 per capita ao mês, utilizada pelo Programa Bolsa Família, bem próxima aos U\$1,25 ao dia, adotado pelo Banco Mundial (IPEADATA, 2010).

Ademais, podemos citar o economista indiano Amartya Sen que foi um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e fundador do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU). Ensinou nas melhores universidades como, a de Oxford, Harvard e entre outras, sua contribuição para a teoria da decisão social e do *Welfare Social* são bastante significativas.

Sen explica que existe uma diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, sendo o primeiro apenas geração de riqueza e renda, já o outro considera também a distribuição da renda, a liberdade da população e sua qualidade de vida. Assim o bem-estar social e o desenvolvimento podem caminhar juntos e de forma benéfica a ambos.

De acordo com Sen (2000, p. 66):

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

Em complemento Sen junto com Martha Nussbaum contribuíram no desenvolvimento da Abordagem da Capacitação (AC), onde a perspectiva da pobreza deve ser entendida como a privação de capacitações básicas. Onde a ausência de liberdades básicas, como a alimentação ou vestimenta e até



realizações mais complexas como a liberdade de expressão e de representação política são os principais causadores da situação de nações pobres. Sendo de extrema necessidade que as liberdades sejam asseguradas pelo Estado para promover a segurança econômica e o desenvolvimento da sociedade.

O bem-estar da sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades desfrutadas por seus membros. A liberdade é o “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” Sen (2000, p.33), a liberdade também é o “fim primordial e o principal meio do desenvolvimento” Sen (2000, p.52). Para Comim *et al* (2006), o principal aporte teórico da Abordagem da Capacitação como *framework* normativo amplo é justamente expandir o espaço informacional ao nível dos funcionamentos e das capacitações, ou seja, da liberdade de uma pessoa para escolher uma vida que ela tem razão para valorizar por meio dos seus estados e ações.

Assim, a segurança econômica e a geração de abundância individual são proporcionadas através da liberdade de expressão e política. Somado as oportunidades sociais, como serviços de educação e saúde, o indivíduo tem maior participação econômica, por consequência podendo gerar oportunidades no comércio e na produção.

Dessa forma o estado tem papel fundamental no desenvolvimento de um país, segundo Sen (2000). Assim, com o Estado garantindo as liberdades dos cidadãos, como oportunidades sociais, facilidades econômicas, garantia de transparência e segurança, aquela sociedade terá condições de se desenvolver economicamente. Nesse sentido, as oportunidades de trabalho, política livre, aberta e bem informada, promoção da alfabetização feminina, acesso amplo a educação são ações de extrema prioridade para o Estado.

Portanto, a solução para o problema da população requer mais liberdade e não menos, pois, com liberdade, as pessoas passam da condição de reféns para a condição de agentes, ajudando no crescimento e desenvolvimento do país.

Como as atividades primárias apresentam limitações e baixo retorno econômico, países menos desenvolvidos buscaram a industrialização como forma de proporcionar desenvolvimento econômico. Por sua vez, as políticas de incentivo dos Estados dessas nações tiveram um foco maior nas suas respectivas indústrias.

Teorias desenvolvimentistas e intervencionistas não são de exclusividades de estrangeiros. Muitos economistas brasileiros contribuíram para a formulação de

estudos sobre políticas governamentais de incentivo à indústria. Segundo Amaral Filho (2010), o Brasil é uma nação que precisa que os governos locais criem formas de incentivar a atração de investimentos para o desenvolvimento dos estados e superar a escassez de investimentos. Pois os estados brasileiros estão longe de atuar em concorrência perfeita, estando mais próximos da relação “centro-periferia” retratada por Krugman (1991), ou seja, situação de concorrência imperfeita.

Amaral Filho (2010), observa que só é possível não ser a favor desse tipo de intervenção caso no país exista concorrência perfeita entre as regiões. Nesse caso, todas as empresas teriam as mesmas informações e fatores de produção, visto que o mercado conseguiria, por si só, alocar de maneira eficiente os recursos disponíveis. Assim, justificando a não concessão de incentivos. Então, é necessária a intervenção estatal para superar essa falha de mercado.

As políticas industriais de desenvolvimento se ramificam em duas principais abordagens, a horizontal e a vertical. Na primeira, o Estado procura incentivar a economia como um todo, de forma a buscar seu “melhor” desempenho, sem priorizar nenhum segmento. Já a segunda tem o foco exatamente no contrário, de priorização de determinado setor que tenha alto valor agregado ou que necessite de intervenção. Portanto, o Estado, em suma, tem o trabalho de corrigir falhas de mercado, que causam a concorrência imperfeita.

Com objetivo de corrigir falhas de mercado e desenvolver a economia, o estado deve realizar políticas industriais, como argumenta Stiglitz (2002), em conjunto com investimentos na educação, saúde e infraestrutura, para superar o subdesenvolvimento. O autor acredita que o comportamento do governo deve buscar maximizar a eficiência por meio da lógica de mercado e estabelecer a competição entre as empresas, além de se firmar como um catalisador do desenvolvimento, deve estimular a formação de novas tecnologias.

A industrialização também promove o desenvolvimento tecnológico e uma melhoria na educação, pois é necessária uma mão de obra cada vez mais qualificada e assim toda uma rede industrial que beneficia vários segmentos através de uma cadeia de produção. Portanto, adotar políticas industrializantes é crucial para a superação do desenvolvimento.

As políticas industriais, quando bem construídas e bem elaboradas, podem ser uma parte importante de uma estratégia mais abrangente de gestão econômica, capaz de produzir crescimento e estabilidade

econômicos com justifica social. Talvez precisemos inventar novos nomes – como “investimento favorecedor da produtividade” e “estratégias tecnológicas” - e é preciso estarmos cientes das armadilhas, mas essas políticas são essenciais para o crescimento a longo prazo. (STIGLITZ, 2002, P.354).

As políticas voltadas à indústria têm um foco na renúncia fiscal, onde na sua maioria a responsabilidade fica a cargo dos entes federativos, pois cada estado pode trabalhar com diferentes alíquotas de tributação de acordo com sua realidade e segmentos específicos de interesse de cada Governo estadual. No entanto, é fundamental uma avaliação do custo-benefício das políticas de incentivos fiscais, pois se o custo da renúncia não for menor do que os benefícios gerados, acaba sendo mais interessante uma verba voltada para transferência de renda.

A isenção fiscal, nem sempre é a melhor opção, “Estatisticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada – se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim a extinção do tributo” (Varsano, 1997, p. 08). Entretanto, o mesmo autor elenca algumas situações em que a concessão de incentivos fiscais é favorável, como quando houver adição de investimento local, também quando houver apropriação dos benefícios gerados pelos residentes da região. Ademais, quando os recursos privados não são aproveitados dentro do território, caso o incentivo não existisse, para o autor são ocasiões em que o custo benefício da renúncia é favorável.

As políticas de incentivos fiscais são formas de atrair investimentos a nível estadual, porém essa estratégia tem algumas críticas, como a “guerra fiscal”. A utilização desse tipo de estímulo por uma região provoca um desequilíbrio no mercado, atraindo empresas para aquela determinada áreas e trazendo desvantagens para os outros estados. Em contrapartida, o movimento das outras localidades seria utilizar também as políticas de incentivos fiscais e as empresas avaliariam os benefícios de cada região.

O conceito de “guerra fiscal” é citado e aprofundado por Alves (2001), pois o autor afirma que esse termo pode ser utilizado para qualquer tipo de disputa entre entes federativos, que se seja resultado da intervenção estatal na decisão de posição geográfica das empresas. O autor cita um exemplo específico como os deslocamentos para o Nordeste das indústrias têxtil e de calçados, tradicionalmente

alocadas nas regiões Sul e Sudeste. Pois as empresas buscavam reduzir os custos de produção e se beneficiar da redução de distância das suas fabricas e seu mercado alvo, principalmente nos Estados Unidos.

No entanto, Arretche (1999) destaca o lado positivo das “guerras fiscais” como forma de independência de cada estado em atrair e arcar com as consequências de suas próprias políticas. Com essa liberdade, adotando políticas mais adequadas a cada região e as prioridades de cada governo.

Um outra critica quanto ao estímulo fiscal é a possível falta de continuidade dos incentivos e por sua vez dos benefícios gerados, pois as empresas são motivadas apenas pelo lado financeiro. Assim, no momento que esse auxílio deixa de existir, as empresas encontram outras regiões mais favoráveis a seus interesses. Todavia, Amaral Filho (2010) afirma que os motivos do deslocamento das empresas não se restringem apenas a parte financeira, dado que existe outros benefícios que a localização geográfica proporciona, como a redução de custo na produção, transportes e até o clima.

Amaral Filho (2010) destaca que a estratégia estadual e desenvolvimento devem ser usada como base junto a restrição orçamentária dos governos para a dimensão do incentivo. Ademais, o prêmio do estímulo deve ser mensurado levando em consideração outros fatores, como custos de transporte, custos totais e unitários de produção e entre outros. Pois essas premissas trarão base para uma avaliação mais sólida do custo benefício da política fiscal.

O autor ainda ressalta a necessidade de que essas políticas devem caminhar junto as vantagens comparativas locais, no sentido de que quando cada região se especializa na produção de bens em que possuem vantagens comparativas, os ganhos são alavancados, através da redução dos custos de produção e de uma produção mais eficiente.

Para que os resultados obtidos sejam positivos, uma avaliação do custo da política fiscal em frente ao seu benefício esperado precisa ser estruturada, e considerando as particularidades da região e seu planejamento estratégico. Além disso, Amaral Filho (2010) afirma que a concessão de incentivos é um caminho que contribui para que regiões menos desfavorecidas possam “alcançar” economias mais desenvolvidas.

Uma crítica adicional bastante utilizada no que se refere ao desenvolvimento regional é a assimetria de informações por parte do governo, assim podendo

provocar custos do estímulo fiscal maiores que seus respectivos frutos. Isso se dá quando empresas camuflam seus resultados, ou através de *rent seeking*, que é quando existe uma tentativa de obter ganhos econômicos por meio de manipulação política ou do ambiente social. Para a solução desse problema, Amaral Filho (2010) sugere uma forma de sistema para punição às empresas que não cumprirem com os acordos estabelecidos. Tudo isso por meio de um controle estatal de todas as instituições beneficiadas e um constante monitoramento de suas ações.

Entre os anos de 1990 e 2000 surgiram correntes de pensamentos que consideravam variáveis classicamente exógenas, como capital humano, meio ambiente e entre outros para fatores determinantes no desenvolvimento. Assim, surgindo a ideia de desenvolvimento endógeno, onde consiste em endogeneizar essa série de fatores.

Em adição, seria estreitar a relação entre cultura e os valores locais, considerando o plano político, o econômico, o tecnológico e o plano da cultura. Pois graças as características da natureza do capitalismo, é possível observar uma degradação das condições de vida de algumas populações, através da negação das necessidades da população local. Então, essa “endogeneização” se apresenta como forma de juntar o desenvolvimento econômico e as particularidades de cada localidade.

Amaral Filho (2001) considera que “um aspecto desse modelo está associado ao perfil e à estrutura do sistema produtivo local, ou seja, a um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial.

O desenvolvimento endógeno é descrito como a relação entre a capacidade de valorizar e utilizar os recursos locais e a capacidade de produção local. Essa posição é mais aprofundada por Barquero (2001) pois afirma que “quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural”. Requer, ainda segundo autor “a existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes, mediante uso de recursos disponíveis e a introdução de inovações, garantindo a criação de riqueza e melhoria do bem estar”.

Nesse sentido, é importante perceber a importância de alguns elementos, como inovação, instituições e ambiente como de extrema importância para a geração de rendimentos crescentes. Sendo por meio de inovações e conhecimento que ocorre o aumento do conhecimento tecnológico do sistema produtivo, assim um

desenvolvimento que traga uma mão de obra mais qualificada e gere benefícios para a comunidade local.

Barquero (2001) reforça essa ideia considerando que o desenvolvimento e a dinâmica produtiva dependem das inovações e do conhecimento, uma vez que “acumulação de capital se traduz por acumulação de tecnologias e de conhecimento”. Então, a mudança estrutural que é um dos pilares do desenvolvimento endógeno decorre de inovações no sistema produtivo.

As análises e pensamentos acima citados, sustentam a linha de pensamento da intervenção estatal para o desenvolvimento econômico e social, muitas vezes, levando em consideração as particularidades de cada região. Então através de políticas de incentivos fiscais o Estado pode viabilizar formas de superar o subdesenvolvimento e impedir que as forças do mercado atuem no sentido à gerar desigualdade. Provocando um ciclo virtuoso no sentido do desenvolvimento, por meio de atração de investimentos com estratégias específicas para cada área.

### **3. AS POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO DO CEARÁ**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o processo de desenvolvimento histórico da indústria brasileira e cearense, e seu contexto histórico. Ademais, descrever e discutir as políticas fiscais adotadas pelo estado, com ênfase na história e objetivos dos principais agentes responsáveis pelas mudanças industriais, como o FDI e a SUDENE.

#### **3.1 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL**

Entre os anos de 1500 e até 1808, no Brasil pouco se falava sobre indústrias e linhas de produção, mesmo que, em meados do século XVIII, já ocorria o início da primeira revolução industrial na Europa, e eram consolidados novos processos de manufatura. A presença da família real portuguesa transferiu a capital para o Rio de Janeiro e na prática, trouxe fim ao pacto colonial. Assim, permitindo o estabelecimento de tratados com a Inglaterra e possibilitando o desenvolvimento da região e o início dos primeiros investimentos na indústria local.

Com a independência em 1822, e com o objetivo de se desvincular da antiga metrópole, o Império brasileiro firmou uma série de tratados com Países europeus até o ano de 1828 com diferentes alíquotas para produtos estrangeiros. Com um intuito protecionista, para desenvolver sua fraca indústria acabou tendo efeito reverso pela forte submissão ao imperialismo britânico. Como Celso Furtado relata os efeitos dos constantes desequilíbrios fiscais pelo império até a década de 1840:

É necessário ter em conta a quase insistência de um aparelho discal no país, para captar a importância que na época cabia às aduanas como fonte de receita e meio de subsistência do governo. Limitado o acesso a essa fonte, o governo central se encontrou em serias dificuldades financeiras para desempenhar suas múltiplas funções na etapa de consolidação da independência. A eliminação do entreposto português possibilitou um aumento de receita. Mas, efetuado esse reajustamento, o governo se encontrara praticamente impossibilitado de aumentar a arrecadação até que expire o acordo com a Inglaterra em 1844. [...] Nesse período o governo central não consegue arrecadar recursos, através do sistema fiscal, para cobrir sequer a metade dos seus gastos agravados com a guerra da Banda Oriental. O financiamento do déficit se faz principalmente com a emissão de papel-moeda, mais que duplicando o meio circulante durante o referido decênio. (CELSO FURTADO, 2002, P.354).

Ao longo da segunda metade do século XIX, verificou-se sucessivas alterações nas tarifas alfandegárias, buscando a proteção da indústria nacional e o equilíbrio fiscal. Sem muito sucesso, não houve um grande desenvolvimento nas indústrias brasileiras e a principal atividade foi o cultivo de café. Produto esse que teve uma outra dinâmica em território paulista, onde os fazendeiros introduziram novas tecnologias, como a inspeção sistemáticas em lavouras, renovação de técnicas de plantio e manufaturas para confecção de sacas e roupas para os trabalhadores. Essas melhorias transformaram a cafeicultura na principal atividade da economia brasileira até o final dos anos de 1920.

Com o fim da escravatura em 1888, houve um aumento na demanda de mão de obra, esta que foi suprida pelos imigrantes europeus que buscam novas oportunidades graças a falta de perspectiva em suas terras natais. Ademais, o café trouxe investimentos em infraestrutura (estradas, ferrovias, rodovias, portos e etc) assim provocando uma modernização dos centros urbanos com mais estabelecimentos como bancos, melhoria na iluminação, telégrafos e entre outros. Aureliano (1981) destaca que entre os anos de 1919 e 1929, o capital cafeeiro teve uma notável expansão, vez que a produção média cresceu 14,1 milhões de sacas entre 1914 e 1915 e para 24,2 milhões entre 1929 e 1930.

Durante a década de 1930 tivemos diversas mudanças na estrutura tanto econômica quanto política no Brasil, destacando a revolução de 1930 que trouxe Getúlio Vargas para o poder pela primeira vez e a crise da bolsa de valores de Nova York de 1929. O planeta se viu em uma das maiores crises financeiras já vistas, forçando uma queda drástica no preço do café, que caiu, no ano de 1930, para pouco mais que a metade de seu valor em 1928. Esta queda persistiu, até menos de 40% em 1931, ficando nesses níveis baixos durante muitos anos.

Essa situação aliada aos altos índices de produção de café que já eram observados desde o início do século XX, provocou uma crise no sistema cafeeiro brasileiro. Furtado (1981) ressalta que com as subseqüentes e excedentes safras de cafeeiros e a diminuição da exportação, foram queimados ou até mesmo lançados ao mar mais de 78,2 milhões de sacas de café. Situação que foi uma solução encontrada pelo governo para lidar com o excesso de estoque de café, criando um sistema de cotas para a compra e destruição deste excedente.

Furtado (1981) ainda destaca em números o efeito dessa situação, onde a participação do café na exportação brasileira caiu de 71,1% para 47,1%, enquanto o



algodão subiu de 2,1% para 18,6%, no período entre os anos de 1935 e 1939. Portanto, afirma o mesmo autor, que “a infraestrutura que servira à economia cafeeira passou a atender, também à economia algodoeira. O algodão compensou, até certo ponto, o setor exportador que enfrentava a crise cafeeira.” (FURTADO, 1981, p.156)

Como visto até então, a indústria brasileira teve pouca ou quase nada atenção dos governos brasileiros, fato este que muda a partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Com um viés nacional-desenvolvimentista, o Estado começou um intenso investimento em pontos estratégicos e ociosos da economia da época. Construindo a Usina de Volta Redonda no Rio de Janeiro e a fundação da companhia Vale do Rio Doce em 1942. Além disso, para organizar o crescimento das indústrias e garantir direitos aos trabalhadores foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Já no segundo governo Vargas (1951-1954), as mudanças continuaram, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) com o intuito de fomentar o desenvolvimento industrial brasileiro. Criado em 1952, era a principal agência pública de financiamento industrial e nos primeiros anos concentrou seus investimentos em indústrias de base, principalmente na siderurgia e em infraestrutura, tal como energia e transportes. Durante a década de 1960 o BNDES já financiava praticamente todos os ramos das indústrias de modificações.

Ademais, em 1953 foi criada a Petrobrás. Com todas essas mudanças nas políticas industriais, todo o período dos governos de Getúlio Vargas proporcionou desenvolvimento industrial na economia brasileira, que como vimos antes, até a década de 20 era totalmente voltada para um único bem, o café. Essa diversificação nas exportações nos anos seguintes trouxe os primeiros e significativos avanços na industrialização brasileira.

Continuando as políticas desenvolvimentistas, o governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) estabeleceu um plano de desenvolvimento econômico que tinha como base a industrialização através da substituição de importações. Com foco na criação de indústrias de bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e até a criação de indústrias automobilísticas. Na questão dos transportes, o plano de metas de JK investiu consideravelmente na construção de estradas, além do desmonte do sistema ferroviário do Brasil. Estima-se que foram construídos mais de 6 mil quilômetros de estradas no país entre os anos de 1956 e 1960.

Entre os anos de 1960 e 1970, com os governos militares, a estratégia de um estado desenvolvimentista se manteve, com grandes investimentos em obras de impacto, como a Usina Hidrelétrica de Itaipu, sendo a maior do mundo até o ano de 2008. Outras obras de destaque foram a Usina Nuclear de Angra e construção de milhares de quilômetros de rodovias, sendo as principais, a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica e a perimetral Norte. Em adição foi realizada implementação de redes de metrô nas principais capitais e a construção de grandes estádios de futebol, como o castelão, em Fortaleza, e o Mineirão, em Minas Gerais.

Esse período de 1969 até 1973 ficou conhecido como o milagre econômico brasileiro, onde o saldo do período registrou um percentual anual de crescimento industrial de 12,7%. Com um crescimento de 13% ao ano no período para a indústria de transformação e a construção civil com ganhos de 15%. O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu entre 1968 e 1973 11,4% e chegando ao seu auge em 1973 com um crescimento de 14%.

Alguns fatores que proporcionaram esse momento na economia brasileira foi a recuperação financeira, fruto da reforma tributária, com a criação de fundos de poupança compulsória (PIS, PASEP, FGTS) e a ampliação do crédito. No entanto, fatores externos também justificam esse “milagre”, como o crescimento da economia mundial no período, que possibilitou o acesso a um abundante crédito externo. Viabilizando o endividamento e o crescimento das exportações brasileiras.

Assim, resultando em um aumento da dívida pública, que durante a década de 80 culminaria em uma crise econômica, e posteriormente, apelidada de “década perdida”. Com retração agressiva da produção industrial, inflação em crescimento rápido e aumento da desigualdade social. O crescimento médio da década foi de apenas 2% até em 1987 o governo de José Sarney declarou moratória, ou seja, suspensão do pagamento dos juros da dívida externa.

Os impactos da crise foram sentidos até o início da década de 1990, até que em 1994 durante o governo de Itamar Franco, foi implementado o plano Real que traria mudança na moeda brasileira e que indexava a nova moeda criada com o dólar. Fato esse que, possibilitou um controle da hiperinflação e gerou maior confiança dos agentes econômicos na economia brasileira.

Desde o ciclo do ouro durante o século XVIII até o auge da atividade cafeeira, as regiões sul e sudeste tiveram uma maior atenção da política e da economia do Brasil. Fato este que fez com que as principais políticas de incentivos se

concentrassem nessas áreas, provocando um maior desenvolvimento se comparado com outras regiões, como o Norte e Nordeste. Assim, acentuando as disparidades inter-regionais e deixando a região Nordeste e o Ceará com piores índices de desenvolvimento e ao domínio direto das oligarquias dos coronéis e de grandes grupos de fazendeiros, que detinham grande parte da riqueza da região.

### **3.2 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ E O FDI**

O estado do Ceará, diferente de outras regiões do Nordeste, como Salvador e Recife, teve um povoamento bastante tardio. Alguns motivos que explicam tal fato, são as consecutivas invasões holandesas, clima e solo desfavoráveis a atividades econômicas e o difícil acesso à costa marítima. Assim, o desbravamento da região só tem uma maior força durante o século XVII, sendo a pecuária a principal exploração econômica feita na região. Girão (1986) destaca que esse processo de povoamento consistiu na ligação de fazenda em fazenda, assim essa estrutura fundiária reflete a forte concentração da propriedade, situação que guiará os ramos da política e economia do estado durante muito tempo.

Os longos períodos de estiagens prejudicaram a criação de gado, principalmente entre os secos anos de 1790 e 1793. Essa desarticulação da pecuária ganhou força com a introdução do algodão no Estado no final do século XVIII. A cotonicultura ganhou grande impulso devido a guerra de independência dos Estados Unidos (1777 – 1780), pois com a produção do país em guerra comprometida, estados como Ceará e Maranhão passaram a suprir a demanda europeia pelo produto. Como destaca Paulo Alves (2014) a economia algodoeira impulsionou o desenvolvimento da indústria têxtil e de confecções, atividades essas que foram a principal atuação da indústria cearense durante o império e a república velha.

Portanto, ao observar a desigualdade e o atraso econômico do Nordeste, principalmente em relação ao sul-sudeste, é necessário que os governos estaduais e federais intervenham para formular projetos de políticas públicas que promovam o aumento da renda, redução do desemprego e beneficiem o desenvolvimento nacional. As primeiras ações nesse sentido tiveram início no final do império,

principalmente devido as longas secas que assolavam a região nordeste no período.

Em 1877, foi criada a Comissão Imperial, com o objetivo de analisar o problema e propor soluções. A comissão recomendou o desenvolvimento do transporte, construção de barragens e travessia do Rio São Francisco. No entanto, as ações foram limitadas e lentas, enquanto se aprofundava o problema social da região. Em 1904, foi criada uma outra comissão para analisar, especificamente, os problemas de seca nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte. No mesmo ano, foi criado o Serviço de Inspeção de Engenharia de Secas (IOCS), transformado em Serviço Federal de Inspeção de Engenharia de Secas (IFOCS), em 1906. Finalmente em 1945, foi estabelecido o Departamento Nacional de Engenharia de Alívio da Seca (DNOCS).

Em 1920, foi criada uma caixa especial para projetos de irrigação de terra aráveis no Nordeste do Brasil, com 2% do orçamento da União. Para controlar as secas, em 1923, era destinado 4% do orçamento federal. Em 1945, com base na experiência do *Tennessee Valley Authority* (TVA) que foi implementado nos Estados Unidos, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco. A nova constituição federal aprovada em 1946 estabeleceu um vínculo orçamentário específico para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica. Portanto, em 1948 foi criada a Comissão de desenvolvimento do Vale Rio São Francisco. Em 1951, seria instituído o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

A partir da década de 1950, é instituído o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, inspirado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no qual o mesmo pode participar mantendo uma vivência profissional com o Chefe da Divisão de desenvolvimento da CEPAL, Raul Prebisch. Para amenizar as disparidades econômicas entre as regiões, foi proposto que o processo de industrialização focasse em permanecer na própria região, como uma maneira de monetizar a economia local. Para garantir “emprego para a massa populacional flutuante, se criasse uma nova classe dirigente, ou burguesia industrial, segundo Furtado, como um contrapeso ao poder das elites agrárias, e se fixasse na região os capitais formados em outras regiões econômicas, que antes migravam” (Ferreira, 1999).

Assim, em 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que tinha o objetivo de promover e coordenar o

desenvolvimento na região. Tinha como princípio concentrar “esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste (em particular de recursos minerais) e na ampliação da oferta de infraestrutura econômica (transportes e energia elétrica, sobretudo). Tais investimentos tiveram um papel importante para o posterior dinamismo dos investimentos nas atividades privadas, tanto no setor industrial como no setor terciário” (Araújo, 200, p. 4).

Entretanto, as políticas adotadas ao longo das décadas restante do século XX não atenderam as expectativas, como destaca Sampaio Filho, as ações tiveram pouca contribuição para a distribuição de renda, pois os empregos exigiam mais qualificações, aspecto este pouco presente na mão de obra nordestina. Como afirma o mesmo autor:

Dos 2.335 projetos aprovados, até julho de 1984, 22,4% estão localizados em Pernambuco, 19,1% na Bahia e 16,5% no Ceará. Em seguida aparecem Paraíba, Norte de Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Maranhão, Piauí, Alagoas e Sergipe, com respectivamente, 12,5%, 7,9%, 5,7%, 5,3%, 4,2%, 2,8%, e 2,6%.

Assim fica contundente observar o caráter heterogêneo dos incentivos dados pela SUDENE, e por sua vez dos seus resultados alcançados. Visto que até dentro dos próprios estados existiam prioridades nas regiões mais favorecidas, então foi natural que as regiões metropolitanas de Bahia, Pernambuco e Ceará apresentassem traços de modernização e mais desenvolvimento econômico se comparado com seus respectivos interiores e outros estados do Nordeste.

Cada região também desenvolveu seus próprios planos econômicos considerando seus pontos de estrangulamento e de riquezas naturais. Como a SUDENE já havia alertado quanto a precariedade da infraestrutura no estado do Ceará, então no primeiro ano, 1963, do primeiro governo de Virgílio Távora (1963 – 1966) foi formulado o Plano de metas do Governo (PLAMEG) que visava tornar o Ceará um centro de atração de investimentos, proporcionando estrutura para tal. Assim se deu início ao fornecimento amplo de energia elétrica no estado e a construção de estradas asfaltadas.

O restante da década de 1960 e o começo da década de 1970 foi marcado pela sucessão de planos na mesma linha do PLAMEG, tais como o PLAG e PLAGEC, que buscavam a ampliação da atração de indústrias para empresas. Os

governos de Plácido Castelo e César Cals continuaram as obras iniciadas por Virgílio Távora e dando prioridade a setores estratégicos, como têxtil, alimentício, vestuário e minerais metálicos.

Em 1979, por meio da Lei estadual nº 10.367 foi criado o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) que tinha como principal função, se tornar um complemento aos incentivos concedidos pela SUDENE, através da continuidade das políticas públicas de incentivo à indústria do Ceará. Segundo Pontes (2011), o primeiro programa criado foi o Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN) e se destinava a qualquer setor industrial que fosse de interesse do governo.

Devido à particularidade dos fatores de produção de cada região brasileira, a região nordeste foi a menos afetada pela crise na década de 1980. Essa crise teve maior impacto no setor industrial, incluindo a produção de bens de capital e de consumo duráveis. Na estrutura industrial do Nordeste, a participação desses segmentos de mercado não era grande (ARAUJO, 1997). Dessa forma, ao focar mais na produção de produtos intermediários como parte importante das exportações, a indústria recém-instalada no Nordeste resistiu melhor aos efeitos da desaceleração da economia brasileira.

A Constituição Federal de 1988 trouxe maior liberdade política aos entes federativos da União, assim proporcionando uma maior liberdade ao governo do Ceará quanto as políticas industriais do estado e o gerenciamento do FDI (PONTES; VIANNA; HOLANDA, 2006). Devido a racionalização das contas públicas e restabelecimento da credibilidade da capacidade de investimento do setor privado, as modificações feitas no FDI buscavam promover a atração de empresas também para o interior do Ceará e a reestruturar de concessão de financiamentos.

Importante ressaltar que a nova carta magna brasileira instituiu a criação de fundos constitucionais federais, mostrando a preocupação dos constituintes com o desenvolvimento de áreas menos assistidas. São 3 fundos de financiamento que contribuem para o ampliar as economias regionais, do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Sendo o maior deles, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) que concentra 60% dos recursos dos fundos e tem como executor o BNB.

O principal objetivo do FNE é reduzir a pobreza e a desigualdade inter-regional e intra-regional por meio do financiamento do setor produtivo para cumprimento dos planos de desenvolvimento regional, ferramenta desenvolvida em

conjunto pelos órgãos federais e estaduais. Por esse motivo, pelo menos metade do total dos recursos do FNE é destinado à área do Semi-árido. Os pequenos, micro e médios empresários são os clientes preferenciais, combinando crédito e assistência técnica. Nos dias de hoje, o portfólio anual do fundo apresenta quase 13 bilhões de reais.

A partir de 1995 houve importantes alterações nos incentivos implementados pelo FDI, em primeiro lugar podemos destacar o Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI), que tinha como objetivo incentivar as empresas exportadoras de calçados e couro. Para esse plano, o chamado “Prêmio exportação” era baseado no valor *free on board* das exportações das empresas. Em complemento foi estabelecido no final de 1996 o Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI), que era voltado às empresas importadoras de insumos.

Ao se observar disparidade entre os incentivos concedidos por regiões do estado, em 1995 das 205 empresas, atraídas nos anos de 1991 a 1994, 151 delas localizavam-se na região metropolitana de Fortaleza – RMF (ALMEIDA; SILVA, 2000). Assim foi estabelecido diferentes concessões de acordo com a distância da área.

**Quadro 1 – Ceará: Alterações do FDI – 1995**

Distância quanto a RMF	Fin. Do ICMS	Prazo (Meses)	Carência (Meses)	Retorno	Correção e Juros
Na RMF	60%	72	36	60%	100% IGPM
Até 300km da RMF	75%	120	36	25%	100% IGPM
Entre 300km e 500km da RMF	75%	156	36	25%	100% IGPM
Superior a 500km da RMF	75%	180	36	25%	100% IGPM

Fonte: SDE, 2006, Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma análise do Período 1995-2005

É possível observar que quanto mais longe a localidade for da RMF, maior serão benefícios concedidos. Essa configuração se manteve até 2002, no entanto, é possível observar que a concentração de investimentos ainda teve alta concentração na RMF. Ou seja, não surtindo o efeito desejado em sua concepção,

además, os números de empregos gerados e empresas beneficiadas seguiu o sentido dos investimentos que foi já foi exposto.

A dificuldade na interiorização da atração de investimento e empresas deve-se não só por dificuldades logísticas, mas também pelo aspecto climático, interior do Ceará é uma região semiárida com períodos de chuvas irregulares. Esses fatores aumentam o risco do estabelecimento de indústrias nessas regiões, assim o custo benefício não é viável para empresa, essa dispersão da atividade industrial pelo território estadual é uma preocupação de todos os entes federativos do Brasil até os dias de hoje.

**Tabela 01** – Investimentos e número de empregos previsto pelas empresas atraídas pelo FDI, no período de ago./1995 a abr./2002 (R\$ de jan./2006)

Região	Investimento (I)		Emprego Direto (L)		Empresas		I/L
	R\$	%	Qt.	%	Qt.	%	
RMF	2.872.539.517,40	71,1	27.895	48,6	153	56,7	102.976,86
Maracanaú	1.070.814.290,55	26,5	10.642	18,6	45	16,7	100.621,53
Aquiraz	515.529.071,52	12,8	2.505	4,4	10	3,7	205.800,03
Fortaleza	508.560.238,33	12,6	5.946	10,4	25	9,3	85.529,81
Demais Municípios	777.635.917,00	19,3	8.802	15,3	73	27,0	88.347,64
Restante do Estado	1.165.648.245,60	28,9	29.462	51,4	117	43,3	39.564,46
Sobral	212.185.836,37	5,3	684	1,2	9	3,3	310.213,21
Crato, Juazeiro e Barbalha	196.049.087,34	4,9	4.103	7,2	29	10,7	47.781,89
Ubajara	114.554.931,70	2,8	50	0,1	1	0,4	2.291.098,6 3
Aracati	74.731.736,57	1,9	2.853	5,0	11	4,1	26.194,09
Demais Municípios	568.126.653,63	14,1	21.772	38,0	67	24,8	26.094,37
Total	4.038.187.763,00	100,0	57.357	100,0	270	100,0	70.404,45

Fonte: SDE, 2006, Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

Uma provável explicação para o que foi observado no quadro acima, é a mão de obras mais qualificada que se concentra na RMF. Además, a infraestrutura mais desenvolvida nessa região e a localização de pontos estratégicos de escoamento da produção cearense, como o Porto do Mucuripe e o aeroporto Internacional de



fortaleza. Portanto, as regiões do interior do estado concentram menos de 30% de todos os investimentos recebidos no período de 1995 e 2002.

Em abril de 2002 uma nova reformulação acontece e adota um novo raciocínio que buscava identificar aglomerações produtivas com potencial. Assim, esses agrupamentos e as empresas que lá se localizavam receberiam maiores benefícios. Importante destacar que as empresas que se encontravam próximas a esses municípios também seriam beneficiadas. Assim, o objetivo era criar uma zona propícia ao surgimento de vantagens competitivas. Pois no longo prazo, surgiria economias externas que trariam vantagens para compensar o fim dos incentivos fiscais.

**Quadro 2 – Ceará: Aglomerações identificadas, 2002**

Clusters	Cidade
Têxtil	Pacajús
Calçados	Fortaleza, Aquiraz, Sobral, Itapajé, Canindé, Quixeramobim, Iguatu e Juazeiro do Norte
Couros e peles	Fortaleza, Sobral, Tauá e Juazeiro do Norte
Móveis	Bela Cruz, Caucaia, Morada Nova, Iguatu e Juazeiro do Norte
Eletro-eletrônico	Fortaleza e Caucaia
Metal-mecânico	Fortaleza, Iguatu e Crato

Fonte: Ceará, 2005. Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

O decreto nº 27.040 de 09 de maio de 2003 traz profundas mudanças nas políticas de incentivos fiscais à indústria cearense. Através de uma lógica onde o incentivo seria como um pagamento pelas externalidades positivas atraídas para a economia local. Levantando uma série de critérios, como número de empregos, localização dos municípios, valores investidos e entre outras. Assim o tempo e os valores das isenções fiscais estariam relacionados à medida que esses critérios fossem atendidos pelas empresas.

Antes de 2003 os incentivos eram concedidos através de empréstimo do valor do ICMS pelo governo estadual, porém com a mudança o sistema passou a ser de deferimento do tributo. Em consequência, as empresas teriam maior prazo para o pagamento do ICMS e maiores reduções no total de imposto a recolher.

**Quadro 3 – Ceará: Critérios de pontuação adotados em 2003**

Critérios	Pontuação máxima
Volume de investimento	13 pontos
Setores e cadeias produtivas	08 pontos
Geração de emprego	12 pontos
Aquisição de matérias primas e insumo no Ceará	07 pontos
Localização geográfica	06 pontos
Responsabilidade social	04 pontos

Fonte: Ceará, 2005. Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

**Quadro 4 – Ceará: Duração dos incentivos recebidos pelas empresas, 2002.**

Prazo	Pontuação atingida
De 05 anos	De 0 a 24 pontos
De 08 anos	De 25 a 34 pontos
De 10 anos	Mais de 35 pontos

Fonte: Ceará, 2005. Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

**Quadro 5 – Ceará: Retorno dos empréstimos recebidos pelas empresas, 2002.**

Retorno	Pontuação
10%	Mais de 30 pontos
15%	De 20 a 29 pontos
25%	De 0 a 19 pontos

Fonte: Ceará, 2005. Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

Em adição a essa mudança no sistema de concessão de incentivos fiscais, foi elaborado o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas (PROCAP) que se destinava a empresas do setor têxtil. Assim, as alterações atenderam as expectativas, incentivando as empresas a se instalarem mais no interior do estado e utilizar insumos produzidos dentro do mesmo para assim criar uma nova cadeia produtiva.

No final do ano de 2005 foi estabelecido dois importantes programas pelo FDI, o primeiro foi Programa de Desenvolvimento da Cadeira Produtiva Geradora de Energia Eólica (Pro-eólica) que foi disposto no decreto nº 27.951 de 10 de outubro de 2005. Tem como objetivo atrair investimentos nacionais em energia eólica e turbinas eólicas, torres e fabricação de pás, a fim de estabelecer essas indústrias dentro do território do estado. Essa ação segue a tendência mundial de investimentos em energias renováveis e particularmente, se beneficiando dos fortes ventos das regiões cearenses. Ademais, esta é uma das grandes inovações mais

recentes na política de incentivos do Ceará, pois pode ter um impacto significativo na estrutura energética e na estrutura de valor agregado local do Ceará.

O segundo foi o Programa de incentivo às Centrais Empresariais de Distribuição de Mercadorias (PCDM), elaborado no decreto nº 28.047 de 14 de dezembro de 2005. Que tinha como objetivo levar benefícios dos incentivos fiscais ao comércio interestadual de mercadorias. Por meio da redução do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias, em até 75% e dispensa do pagamento antecipado do ICMS sobre operações interestaduais de mercadorias oriundas de estabelecimentos industriais.

A partir de 2007, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que passou a ter a responsabilidade de monitorar os investimentos realizados pelas políticas de atração industrial do FDI. E um sistema de monitoramento e acompanhamento dos investimentos teve o início de seus trabalhos, através da SDE. Além disso, suas competências consistem em formular, implementar e avaliar as políticas de desenvolvimento econômico no estado do Ceará. Ademais, promover a integração interinstitucional na execução das políticas.

O acompanhamento das empresas que recebiam os benefícios da renúncia fiscal passou a ser por meio das cadeias produtivas, lógica essa, que proporciona uma preocupação estadual em internalizar a produção das cadeias dentro do próprio estado ou até na região Nordeste. Pois, quando as cadeias produtivas são dispersas em diferentes regiões, com o fim do incentivo fiscal, a empresa busca outra região, já que o benefício é o único motivo para seu estabelecimento naquela localidade.

A crise financeira internacional de 2008, que teve início nos Estados Unidos gerou efeitos prejudiciais às economias mundiais. Mesmo que importantes medidas adotadas pelo governo brasileiro tenham amenizado as possíveis perdas, a desvalorização do real e a restrição do crédito tiveram grande impacto na economia do Brasil. Conseqüentemente, as economias estaduais também sentiram as sequelas.

A indústria de transformação, que representa uma parte maior da composição industrial do Estado, teve crescimento significativo de 20,09% entre os anos que antecederam a crise, 2002 até 2007. Após 2008 até 2013, o acumulado foi uma queda de 2,88%, demonstrando os impactos graves na indústria cearense por causa da crise imobiliária norte americana. Assim, como mostra na tabela 02, o

desempenho total de 2002 a 2013 foi de 16,62%, onde vale salientar que apenas o setor de minerais não metálicos e o refino de petróleo e álcool apresentaram crescimento contínuo durante o período descrito.

**TABELA 02** – Crescimento Acumulado (%) de Setores da Indústria Cearense por Períodos selecionados.

Setores	2002-2007	2008-2013	2002-2013
<b>Indústria de Transformação</b>	<b>20,90</b>	<b>-2,88</b>	<b>16,62</b>
Produtos químicos	105,05	24,71	155,72
Metalurgia básica	129,52	9,51	151,34
Minerais não metálicos	13,86	21,35	38,16
Calçados e artigos de couro	19,66	6,38	27,30
Alimentos e bebidas	14,81	4,75	20,26
Têxtil	2,67	-25,21	-23,21
Refino de petróleo e álcool	-28,79	7,42	-23,51
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	-8,90	-17,16	-24,53
Vestuário e acessórios	-13,05	-17,94	-28,65
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	103,06	-73,71	-46,62
<b>Indústria geral</b>	<b>20,90</b>	<b>-2,88</b>	<b>16,62</b>

Fonte: CEDE. Elaboração: ADECE/IPECE. Extraído de Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes

Todavia, o estado do Ceará apresentou elevadas taxas de crescimento econômico após a crise, se comparado com outros estados brasileiros. Fator que explica esse fato é o elevado volume de investimento público em áreas estratégicas para o desenvolvimento estadual. Com um foco considerável em infraestrutura hídrica, portuária, energética e rodoviária, permitindo a atração de grandes empresas para o Complexo Portuário do Pecém. Sendo de maior destaque a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP).

Grande parte de todo esse avanço vem em decorrência do equilíbrio fiscal permanente, que possibilitou ao Estado utilizar altos valores para investimentos, tanto de recurso próprio como de operações de crédito nacional e internacional. Elevando a competitividade da economia cearense e atraindo investimentos privados para diversos setores (Trompieri Neto *et al.*, 2019).

## 4. OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS NA INDÚSTRIA CEARENSE

Com o intuito de analisar a evolução da indústria do Ceará serão expostos alguns indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico, como Produto Interno Bruto, localização de investimentos, empresas incentivadas e empregos gerados dentro do período de análise do trabalho. Tal performance será avaliada usando como comparação os mesmos números encontrados para a região Nordeste e a nível federal. Tais indicadores são de extrema importância para analisarmos o desempenho das políticas de incentivos fiscais implementadas no estado ao longo dos anos de 2000 a 2014.

### 4.1 PRODUTO INTERNO BRUTO

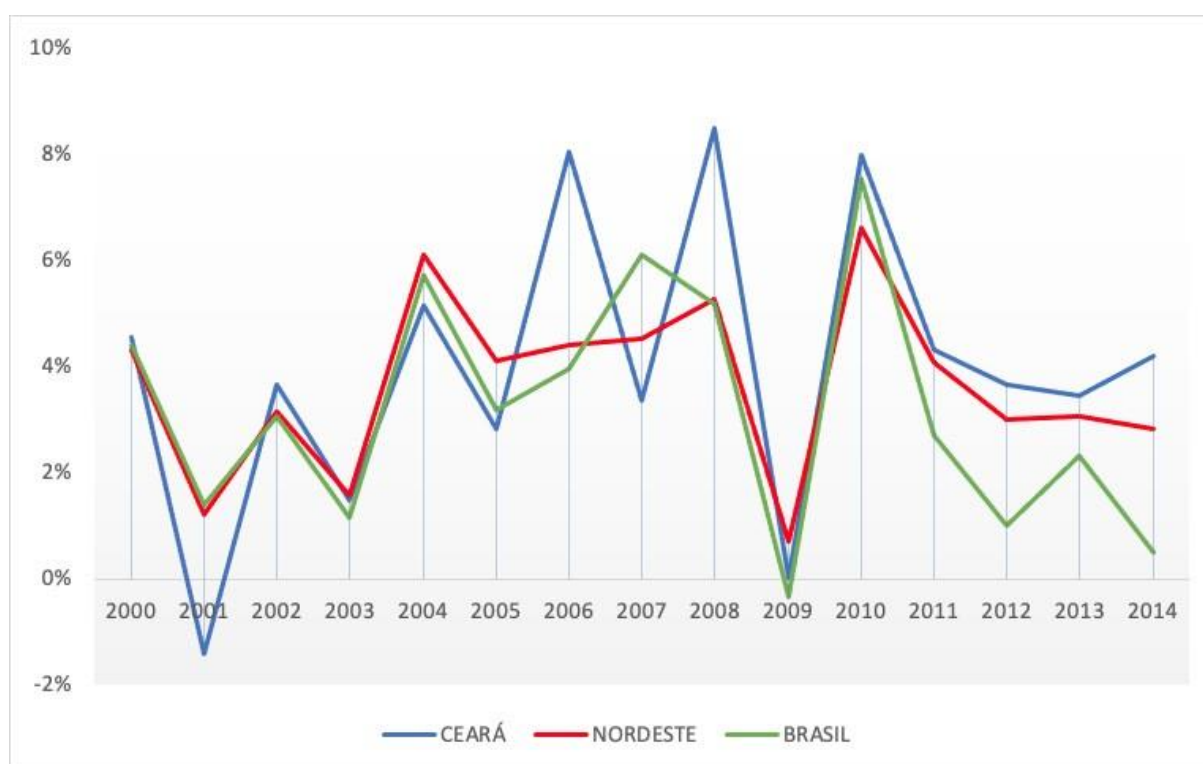
O Produto Interno Bruto (PIB) é o somatório de todos os bens e serviços finais produzidos por uma região em um prazo de tempo definido, mesmo que não seja medida a qualidade do crescimento econômico, a quantidade é um fator importante na avaliação da evolução de uma economia. Nesta seção, apresentam as variações do PIB ao longo dos anos.

Dentro do período de 2000 a 2014, essa variável do estado do Ceará teve comportamento próximo quando se comparado com a região Nordeste e o Brasil, como demonstra o Gráfico 01. No entanto, pode-se destacar alguns períodos de disparidade, como o ano de 2001, onde observou-se uma variação negativa de 1%. Número esse, que se deve a retração do crescimento da indústria e da agropecuária. Como destacou Gilda Santiago, coordenadora de contas Nacionais do IBGE da época, o racionamento da energia elétrica em 2001 prejudicou a indústria. Em adição, períodos longos sem chuvas prejudicaram a produção da agropecuária (DIÁRIO DO NORDESTE, 2003).

Em seguida, o gráfico mostra mais três anos onde a economia cearense cresceu menos se comparada com o Brasil e o Nordeste, nos anos de 2004, 2005 e 2007. Como Trompieri Neto (2014) destaca, foram momentos marcados por uma desaceleração da economia do Ceará influenciada pela política monetária restritiva. Através de um aumento da taxa de juros, fato este que provoca uma diminuição do setor de serviços. Setor que tem grande participação no PIB, na ordem de 73,1%.

Como descrito anteriormente, a crise internacional de 2008 também provocou impactos econômicos no Brasil, efeitos esses que podem ser observados na brusca queda do PIB das três economias analisadas no ano de 2009. Mesmo que a economia do estado do Ceará seja caracterizada por baixa abertura comercial, os impactos negativos foram sentidos. No entanto, essa natureza econômica é uma das razões para o Ceará ter se recuperado rapidamente.

**GRÁFICO 01** – Brasil, Nordeste e Ceará: Variação anual do PIB (%) (2000 – 2014)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração Própria.

Ainda assim, é importante salientar que o Ceará apresentou taxas de crescimento superiores às do Brasil e da região Nordeste. Com destaque para os anos de 2006 e 2008, pois enquanto o estado cresceu mais de 8% os demais não superaram a casa dos 6%. Motivo que corrobora e explica esse desempenho, está atrelado ao alto nível de investimento público, já ressaltado no capítulo anterior.

Dentro da composição do Produto Interno Bruto, é possível evidenciar os setores da agricultura, indústria e serviços. A tabela 03 abaixo, apresenta a participação de cada uma dessas seções na participação do PIB das localidades analisada entre os anos de 1999 e 2012. Pode-se observar que para todas as

regiões a participação da agropecuária e da indústria caem e em contrapartida o setor de serviços cresce significativamente.

**TABELA 03** – Brasil, Nordeste e Ceará: Variação Adicionado da Agricultura, Indústria e Serviços no PIB (1999, 2005, 2012)

	Ano	Agricultura	Indústria	Serviços
Brasil	1999	7,9%	38,0%	54,1%
	2005	5,7%	39,3%	65,0%
	2012	5,3%	26,0%	68,7%
Nordeste	1999	8,3%	36,3%	55,4%
	2005	8,0%	25,7%	66,3%
	2012	5,7%	23,5%	70,7%
Ceará	1999	5,7%	39,3%	55,0%
	2005	6,0%	23,1%	70,9%
	2012	3,4%	22,8%	73,8%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ipeadata. Elaboração Própria.

Na agricultura, o ritmo de decréscimo da participação foi muito similar nas três regiões, ficando entre 2% a 3% de 1999 até 2012. Já na indústria, o estado do Ceará apresentou uma redução de 16,5% entre os mesmos anos, valor acima do encontrado para o Nordeste e o Brasil. Por fim, o crescimento na área de Serviços foi maior para o Estado, alcançando quase 74% da participação total no PIB cearense, seguido da região nordeste com participação de 70,7% e depois para o País na ordem de 68,7%.

O estado do Ceará é dividido em 8 macrorregiões, sendo elas RMF, Cariri/Centro sul, Sobral, Litoral oeste, Litoral leste, Sertão Central, Sertão dos Inhambus e Baturité. A tabela 03 abaixo mostra a característica de alta concentração do PIB do estado na região da capital, correspondendo a 65,62% em 2002. Concentração essa que se manteve constante ao longo da década e chegando ao valor de 65,64% em 2011. Consequentemente, não foram visíveis mudanças significativas na participação do PIB cearense das outras regiões nesse período destacado.

No entanto, Trompieri Neto (2014) descreve que existe uma expectativa que esse cenário mude devido ao grande volume de investimentos realizados entre os

anos de 2007 e 2012. Com um foco maior nas macrorregiões do interior, no intuito de homogeneizar a participação do PIB de cada localidade.

**TABELA 04** – Evolução da participação das macrorregiões de planejamento no Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado – Ceará – 2002/2011

Região	2002		2011		Ganho e Perdas 2002/2011
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	
RMF	18.961.757,00	65,62	57.753.487,00	65,64	0,02
Cariri/Centro Sul	2.627.321,00	9,09	8.487.319,00	9,65	0,55
Sobral/ Ibiapaba	2.014.596,00	6,97	5.962.441,00	6,78	-0,19
Litoral Oeste/ Camocim	1.522.813,00	5,27	4.901.079,00	5,57	0,30
Litoral Leste/Jaguaribe	1.432.258,00	4,96	4.159.030,00	4,73	-0,23
Sertão Central	1.221.482,00	4,23	3.426.826,00	3,91	-0,32
Sertão dos Inhamuns	714.259,00	2,47	2.116.984,00	2,41	-0,07
Baturité	401.701,00	1,39	1.165.279,00	1,32	-0,07
Total	28.896.187,00	100,00	87.972.445,00	100,00	-

Fonte: CEDE. Elaboração: ADECE/IPECE. Extraído de Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes

## 4.2 LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

Como já exposto, a concentração da atividade industrial e da produção do Ceará, historicamente, apresentou uma alta concentração na Região Metropolitana de Fortaleza, porém com o intuito de mudar essa situação, várias políticas foram implementadas nesse aspecto. Com uma estratégia de aumentar o nível de concessão fiscal em função de quanto mais distante de Fortaleza a indústria se localizar. Pois a desconcentração das atividades industriais, provoca uma distribuição da riqueza mais homogênea no Estado e por sua vez melhores indicadores sociais.

Analisando os primeiros anos do século XXI, primeiro apresenta-se a tabela 05 onde é demonstrado o volume de investimento em algumas regiões do Ceará, durante o período entre abril de 2002 até dezembro de 2005. Datas essas que abrangem dois importantes períodos de profundas mudanças nas políticas do FDI que já foram discutidas no capítulo anterior.

Nessa tabela em questão, fica claro perceber que não houve diminuição na concentração dos benefícios na RMF e sim um aumento de 4,6%. Sendo significativo a diminuição do volume de investimentos do município de Maracanaú,



com queda de 24,5%. Assim, outras localidades da Região Metropolitana foram beneficiadas através das mudanças das políticas de concessão fiscais desse período.

Ademais, em um curto espaço de tempo, o investimento no estado do Ceará apresentou um crescimento expressivo de 110%, assim demonstrando que as políticas de incentivos fiscais alcançaram o objetivo de aumentar o volume de investimento no estado.

**Tabela 05** – Ceará: Localização dos investimentos incentivados entre as regiões, no período de abr./2002 a dez./2005 (R\$ de jan./2006)

Região	Período de abr./2002 a mai./2003		Período de mai./2003 a dez./2005	
	Investimento (I)		Investimento (I)	
	R\$	%	R\$	%
RMF	270.610.750,86	72,4%	601.599.586,81	76,6%
Maracanaú	224.180.225,56	60,0%	278.726.474,00	35,5%
Demais Municípios	46.430.525,30	12,4%	322.873.112,81	41,1%
Restante do Estado	103.252.236,45	27,6%	184.127.271,75	23,4%
Sobral	17.294.300,09	4,6%	28.037.378,86	3,6%
Demais Municípios	85.957.936,36	23,0%	156.089.892,89	19,9%
Total	373.862.987,31	100,0%	785.726.858,56	100,0%

Fonte: SDE, 2006. Extraído de A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DO CEARÁ: Uma Análise do Período 1995-2005

Para os próximos anos, a tabela 06 mostra o volume de investimento de 2007 até 2013. Nesse intervalo a concentração do percentual da RMF diminuiu 17,63% em comparação com a tabela anterior, apresentando uma atração de 58,97% dos investimentos do Ceará. Por consequência o restante do estado concentrou 41,03% dos investimentos, destacando o litoral, composto pelas regiões do litoral Oeste e Litoral Leste/Jaguaribe que receberam 27,6% do total, motivado pelos investimentos nos parques de energia eólica.

Por características climáticas, as energias renováveis, em especial, a energia eólica tem grande capacidade de desenvolvimento no Nordeste e, principalmente,

no Estado do Ceará. Possibilitando a atração de capital estrangeiro pela expectativa de ser uma das principais fontes de energia mundial em um futuro não tão distante.

**Tabela 06** – Ceará: Localização dos investimentos incentivados entre as regiões, no período de 2007 - 2013

Região	Investimento (I)	
	R\$	%
RMF	4.527.417.608,90	58,97%
Litoral Oeste/ Camocim	1.175.339.684,63	15,31%
Litoral Leste/Jaguaribe	940.759.432,84	12,25%
Sertão Central/Inhamuns	609.840.812,45	7,94%
Sobral/ Ibiapaba	232.511.492,93	3,03%
Cariri/Centro Sul	186.887.754,32	2,43%
Baturité	4.939.447,41	0,06%
Total	7.677.696.233,48	100,00%

Fonte: CEDE. Elaboração: ADECE/IPECE. Extraído de Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes

Mesmo que a descentralização não tenha alcançado as expectativas estabelecidas, esse avanço na dispersão geográfica do volume de investimento deve ser visto como um importante avanço. Principalmente para um estado que iniciou seu processo de industrialização de forma bastante tardia e em uma região desfavorecida economicamente e pouco assistida pelo poder público federal.

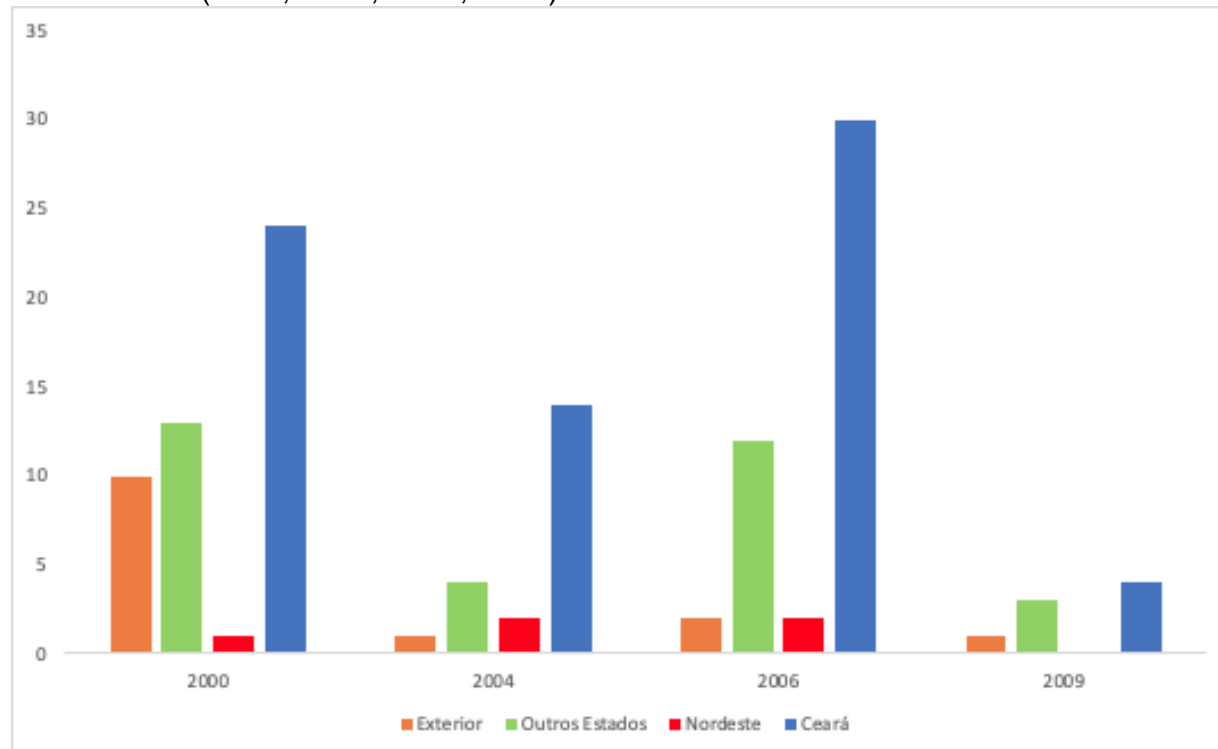
### 4.3 EMPRESAS INCENTIVADAS

Sobre as empresas incentivadas, é importante se analisar a origem das empresas beneficiadas pelos programas. A cultura das políticas fiscais do Fundo de Desenvolvimento Industrial é baseada na atração de empresas de fora do Estado, para que as externalidades positivas gerem benefícios para a comunidade local. Além disso, conceder benefícios a certas empresas locais significa conceder poder de monopólio a certas empresas, prejudicando outras firmas locais do mesmo setor.

No entanto, como mostra o gráfico 02 abaixo, a maior parte das empresas beneficiadas, nos anos analisados, eram do próprio Estado. Porém, é preciso considerar também que por esse motivo, a maioria das empresas incentivadas tem

tendência a permanecer no local por já serem firmas do próprio estado. Ademais, é possível perceber que os incentivos também podem melhorar a competitividade das empresas cearenses em termos de custos de subsídios.

**GRÁFICO 02** – Ceará: Número de empresas incentivadas segundo origem de investimento (2000, 2004, 2005, 2009)



Fonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE)/Secretaria de Fazenda do Ceará (SEFAZ-CE).  
Elaboração Própria.

Referente aos números absolutos de empresas incentivadas, o período de abril de 2002 até maio de 2003 teve um número total de empresas atraídas pelo FDI de 40. Já entre maio de 2003 e dezembro de 2005 houve um salto para 122, representando um aumento de 205%. Esse salto se deu pela mudança da lógica do incentivo concedido pelo FDI, através de um pagamento pelas externalidades positivas atraídas para a economia local.

Como já discutido no capítulo passado, a partir de 2007 o FDI, através da Secretária de Desenvolvimento Estadual do Estado do Ceará, implementou um sistema de monitoramento e acompanhamento dos investimentos implementados. Fato este que permitiu levantamento consolidado dos números das políticas de incentivos fiscais. No entanto, esses valores para o período de 2000 a 2006 não são

dados consistentes, tendo apenas as informações quanto aos protocolos de intenções para implementação de projetos industriais.

Como mostrado na tabela 06, entre os anos de 2007 e 2013, o total de investimento foi na ordem de R\$ 7,6 bilhões, com um total de 188 novas indústrias instaladas ou ampliadas, como detalha a tabela 07 abaixo.

**Tabela 07** – Ceará: Cadeias Produtivas Atraídas no Período 2007 a 2013, Empresas.

Und	Cadeias Produtivas - Atividade Econômica CNAE	Empresas
1	Geração de energia elétrica (hidráulica, térmica, nuclear, eólica, solar, etc.)	17
2	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3
3	Metalurgia	5
4	Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1
5	Extração de minerais não-metálicos	3
6	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	7
	<b>Sub-Total 1</b>	<b>36</b>
	<b>Outros Blocos de Setores (28 Blocos Setoriais)</b>	<b>152</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>188</b>

Fonte: CEDE. Elaboração: ADECE/IPECE. Extraído de Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes

As cadeias produtivas que concentraram os investimentos e empresas incentivadas foram a geração de energia elétrica, vestuário e metalurgia, representando 13,3% das firmas atraídas. Vale destacar que existem cadeias produtivas que têm a capacidade de disseminar vínculos com outros setores locais da economia, aspecto esse que transforma a estrutura produtiva local e gera maiores impactos na indústria do Estado. Que é o caso da geração de energia e da metalurgia, assim tem uma maior atenção dos projetos e políticas de incentivos.

De acordo com a Câmara de Comércio do Setor Eólico, o Estado do Ceará ocupa o terceiro lugar no ranking nacional de produção e é um dos pioneiros no setor. Apesar de que, é preciso mostrar aos investidores que o Estado tem outras vantagens competitivas além do clima. Como a fabricação de equipamentos e a existência de mão de obra qualificada e pesquisa.

Todavia, o setor de confecção e têxtil e calçados têm importante participação na composição industrial e no PIB cearense. Sendo o início da atividade industrial no Estado, durante o século XX, com uma indústria do algodão já consolidada e uma mão de obra mais barata. Fato esse que continuou ao longo do século XXI, com esses setores representando 59% de participação das micro, pequenas e

medias empresas, conforme Pesquisa Industrial Anual Empresa, do IBGE, relativa ao ano de 2010.

Entre os anos de 2007 e 2013 como já foi demonstrado, foram atraídas 188 empresas por meio das políticas de concessão fiscal, sendo 34 delas das cadeias produtivas de calçados, artigos de couro, produtos têxteis e confecção de artigos dos vestuários, representando 18% das firmas. Conforme mostra a tabela 08 abaixo.

**Tabela 08** – Ceará: Empresas atraídas nas cadeias produtivas de calçados, têxtil e Confecção no Período 2007 a 2013.

<b>Und</b>	<b>Cadeias Produtivas - Atividade Econômica CNAE</b>	<b>Empresas</b>
1	Calçados, Artigos de couro	21
2	Produtos Têxtil	10
3	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3
	<b>Sub-Total 1</b>	<b>34</b>
	<b>Outros Blocos de Setores</b>	<b>154</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>188</b>

Fonte: CEDE. Elaboração: ADECE/IPECE. Extraído de Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes

#### **4.4 EMPREGOS GERADOS**

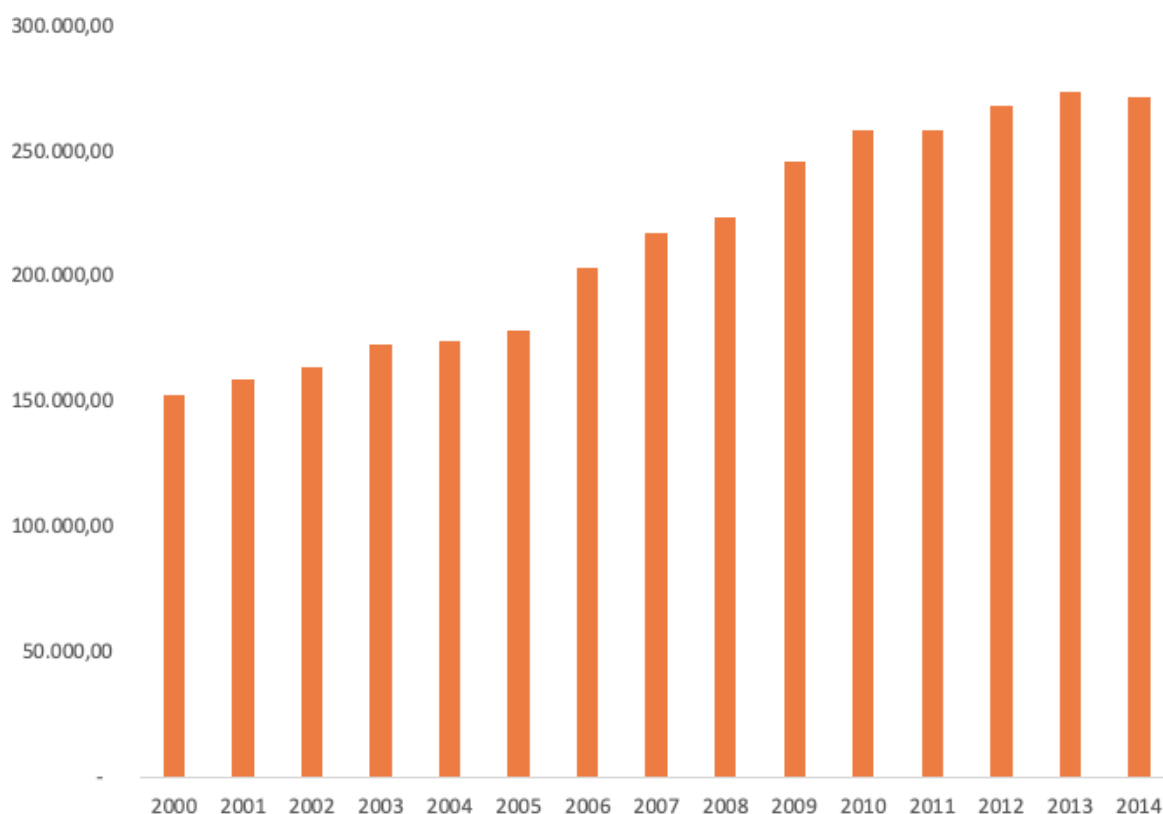
O indicador de quantidade de empregos é fator importante para a avaliação das políticas de incentivos fiscais. O gráfico 03 mostra a evolução dos empregos formais na indústria cearense entre os anos de 2000 e 2014. Possível destacar o crescimento em quase todos os anos analisados, com exceção de 2014 onde tem início a crise político-econômico brasileira. Fato esse que provocou grande recessão econômica e aumento na taxa de desemprego por todo o País nos anos recentes, e assim causou um recuo no crescimento do número de empregos no Ceará e em outros estados.

De 2000 até 2014 o aumento acumulado foi de 78,12%, assim se torna evidente e expressivo o crescimento da industrialização do Estado do Ceará, importante ressaltar que o motivo não pode ser atribuído exclusivamente às políticas fiscais, pois existem outros fatores que explicam essa ampliação nos empregos, como o aumento do investimento público em obras e entre outros. No entanto, como já visto, as políticas têm objetivo de trazer externalidades positivas às localidades de concessão fiscal. Então, muito empregos não foram gerados diretamente em virtude

das mudanças do FDI, mas indiretamente existem benefícios que precisam ser mensurados.

Vale ressaltar também que a indústria não é setor que mais emprega no Ceará, os setores de Serviços e Agropecuária são os principais empregadores. Mesmo que nos últimos anos, tem ocorrido uma queda na participação desses segmentos na composição do emprego formal no Estado.

**GRÁFICO 03** – Ceará: Número de empregos na indústria no período de 2000 a 2014



Fonte: RAIS-MTE. Elaboração própria.

Após essa visão geral do nível de emprego formal na indústria do Estado, é preciso adentrar na geração de emprego direto proporcionado pelas políticas de incentivos fiscais do FDI. Como destaca a tabela 09, entre abril de 2002 e maio de 2003, 8.040 novos empregos foram gerados na indústria do Ceará. E para o período seguinte até dezembro de 2005 o aumento foi na ordem de 180%, assim construindo 22.510 novos empregos.

Ainda de acordo com a mesma tabela o período de 2007 até 2013 foi possível observar um total de 32.214 empregos gerados diretamente pelas políticas

industriais do governo do Estado. Com base nas cadeias produtivas mencionadas anteriormente, os setores de confecção e têxtil e calçados representaram 28,22% dos empregos gerados entre 2007 e 2013 com um total de 9.091 novos postos de trabalho. O porto do Pecém com o completo industrial eletrometal mecânico também se destacou no mesmo período com 14,56%, sendo um total de 4.689 novos empregos.

**Tabela 09** – Ceará: Empregos gerados diretamente do Período 2002 a 2013.

Estado	Período de abr./2002 a mai./2003	Período de mai./2003 a dez./2005	Período de 2007 a 2013
	Emprego Direto	Emprego Direto	Emprego Direto
	Quantidade	Quantidade	Quantidade
Ceará	8.040	22.510	32.214

Fonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE)/Secretaria de Fazenda do Ceará (SEFAZ -CE).  
Elaboração Própria.

Os dados encontrados demonstram que as políticas de incentivos fiscais trouxeram empregos diretos para a indústria cearense. Mesmo que, os números não sejam expressivos, se comparado com a evolução do emprego formal no setor de forma geral, existem também a geração indireta de empregos. Indicador esse, que mesmo de difícil mensuração, é consequência das concessões fiscais do Fundo de Desenvolvimento Industrial. Dito isso, pode-se afirmar que a política atingiu a meta de aumentar os níveis de emprego e renda no estado, aquecendo o setor da indústria.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo principal da pesquisa era analisar a evolução da indústria do Ceará por meio de indicadores importante como, Produto Interno Bruto, localização de investimentos, empresas incentivadas e empregos gerados diretamente entre os anos de 2000 e 2014.

Com base nas análises realizadas, é possível concluir que as políticas de incentivos fiscais alcançaram seus objetivos de gerar emprego, renda, atrair investimento e pulverizar a atividade industrial pelo território do estado do Ceará. Mesmo que ainda exista uma grande concentração na Região Metropolitana de Fortaleza e o estado ainda apresente dificuldade em criar novos conglomerados industriais, os dados apresentados demonstram os avanços significativos nos últimos anos.

Ademais, o segundo capítulo da pesquisa apontou como as políticas industriais se adequaram as mudanças nacionais e internacionais para aumentar a eficiência das concessões fiscais. O Fundo de Desenvolvimento Industrial foi capaz de atrair novos investimentos para o Estado e também reforçar os setores já existentes. Como os setores de confecção – têxtil e calçados, com a introdução de novas tecnologias e, o setor de energia renovável com o programa Pro-eólica para a criação e estabelecimento de empresas desse ramo na economia cearense.

Além disso, o terceiro capítulo descreveu como o porto do Pecém trouxe um grande volume de investimento para fora da RMF, com expressivos números de empregos gerados e atração de empresas internacionais. Ademais, com um perfil com forte característica exportadora, o complexo do Pecém aumentou a expressividade do Ceará no comércio mundial. Além disso, a mesma seção mostrou como as políticas aumentaram os indicadores de empregos, volume de investimentos e trouxe empresas através das concessões fiscais.

Portanto, esses indicadores refletem o desenvolvimento social e econômico do estado do Ceará nos anos recentes, apesar de não ser possível fazer essa relação diretamente, não se pode contestar que o FDI e suas políticas tiveram impacto nessa melhoria da economia cearense.

Um fator que precisa ser ressaltado são os indicadores utilizados na avaliação das políticas, pois outras métricas são importantes nesse tipo de análise e podem trazer outros resultados. Já que os impactos de políticas industriais



reverberam em várias áreas da economia de uma localidade e sua avaliação se torna mais complexa.

Tal colocação deve ser considerada como limitação deste trabalho, no entanto, não desprezando na sua totalidade os resultados achados. Mas, como forma de ajustes para análises futuras, buscando utilizar de outras premissas de análise que pode possibilitar outros resultados.

As políticas fiscais são a forma encontrada por economias mais fracas para superar as falhas de mercado e a falta de assistência do governo federal no desenvolvimento regional. O objetivo dessas políticas é criar externalidades positivas através dos ciclos cumulativos de Myrdal (1957) para que a região seja capaz de atrair investimento por conta própria e, no longo prazo, não necessitar mais desse tipo de política para atingir seu desenvolvimento.

O estado do Ceará não alcançou esse nível ainda, mas a continuidade dessas políticas se faz de extrema necessidade para que o estado possa se desenvolver economicamente e socialmente, com maior volume de investimento, geração de empregos e renda, melhoria na infraestrutura e de níveis de educação, ao ponto que essas externalidades positivas permaneçam na região através da instalação definitiva das empresas incentivadas.

## REFERÊNCIAS

ADECE. **Incentivos – Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)**. Disponível em: <<http://investe Ceara.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Guia-do-Investidor-Incentivos-Fiscais.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ALMEIDA, Manoel; SILVA, Almir. Ceará : Crescimento Econômico, Ajuste Fiscal e Investimentos (1985-1997). In: AMARAL FILHO, Jair (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, 2000, p. 148-172.

ALVES, Maria. **Guerra Fiscal e Finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

AMARAL FILHO, Jair. Incentivo Fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, v. 7, mar/set. 2010.

ARRETCHE, Marta. A federação brasileira: crise ou construção? **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, v. 41, p.21-26, mai. 1999.

BANCO DO NORDESTE. **FNE**. Disponível em <<https://www.bnb.gov.br/fne>>. Acesso em: 02 de março de 2021.

BARQUERO, Antônio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2001.

BEZERRA, Eloísa; BARBOSA, Eveline. **Desempenho econômico do estado do Ceará em anos recentes**. Texto para discussão n. 79, IPECE, Fortaleza, 2014.

BONFIM, Washington. **Industrialização, planejamento estatal e o paradoxo da economia cearense**. Teresina, 2001.

CAVALCANTI, Carlos; PRADO, Sérgio. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

CEARÁ. Lei no 10.367, de 07 de dezembro de 1979. Cria o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI e dá outras providências. **Diário do Estado do Ceará**, < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121739>>. Acesso em: 28 de novembro de 2020.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE. **Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências recentes e reflexões**. Fortaleza, 2014.

COSTA, Odorico. **Panorama da indústria cearense de calçados**. Texto para discussão n. 101, IPECE, Fortaleza, 2012.

DIAS, Francisco; HOLANDA, Marcos; AMARAL FILHO, Jair. **Base Conceitual dos Critérios para Concessão de Incentivos para Investimento no Ceará (FDI)**. Nota Técnica No 3. Fortaleza: IPECE, 2003.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1959.

FURTADO, Celso. **A formação Econômica do Brasil**. 32. Ed. São Paulo: Nacional, 2005.

GIRÃO, Raimundo. **Evolução histórica cearense**. Fortaleza, BNB, 1986.

GOODMAN, David; ALBUQUERQUE, Roberto. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (coleção os economistas).

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Ed. 12. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife, SUDENE, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais**. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 02 de junho de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Contas Regionais**. Disponível em <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

NETO, Nicolino; CAVALCANTE, Alexandre; Pontes, Paulo; **A economia do Ceará: Uma análise setorial no período 2002-2018**. BANCO DO NORDESTE, Fortaleza, 2019.

NORDESTE, Diário do. **CE registrou menor taxa de crescimento do PIB**. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/ce-registrou-menor-taxa-de-crescimento-do-pib-1.215640?page=5>>. Acesso em: 2 de janeiro de 2021

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1960.

PONTES, Paulo Araújo. Diferencial de salário nos municípios do estado do Ceará: uma aplicação da decomposição de Oaxaca. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, p. 421-438, 2007.

PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge R. Análise da Política de Incentivo ao desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará no período 2001-2004. Nota Técnica n. 12, IPECE, Fortaleza, 2005.

PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge R.; HOLANDA, Marcos Costa. **A política de atração de investimentos industriais do Ceará**: Uma análise do período 1995-2005. Texto para discussão n. 26, IPECE, Fortaleza, 2006a.

PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge R.; HOLANDA, Marcos Costa. **Um perfil das empresas atraídas pelo FDI no período de 2001-2006**. Texto para discussão n. 28, IPECE, Fortaleza, 2006b.

SAMPAIO FILHO, Dorian. **A Industrialização do Ceará**: Empresários e Entidades. Dissertação (Mestrado) – FGV-EAESP, São Paulo, 1985.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. col. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SEN, Amartya. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. 1a ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Nali. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

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

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