

CEARÁ 2050
JUNTOS PENSANDO O FUTURO.

CEARÁ 2050
Diagnóstico Qualitativo

Tomo I: Diagnóstico Institucional, fiscal e financeiro

Fortaleza - CE, maio de 2018

CEARÁ 2050
Diagnóstico Qualitativo

Tomo I: Diagnóstico Institucional, fiscal e financeiro

Autores

Jair do Amaral Filho (Coordenação)

Jair do Amaral Filho

Demartone Botelho

AGRADECIMENTOS

A Coordenação e a Equipe elaboradora do Diagnóstico Quantitativo e Qualitativo agradecem a Júlio Cavalcante Neto (SEPLAG); Raimundo Avilton Meneses Júnior (SEPLAG); Célio Fernando Bezerra Melo (SEPLAG); Cláudio André Gondim Nogueira (IPECE); Antônio Cláudio Ferreira Lima (GABGOV); José de Paula Barros Neto (Fundação ASTEF); Expedito José de Sá Parente Júnior (Fundação ASTEF); Antônio Nunes Miranda (Fundação ASTEF); Francisco José Lima Matos (Fundação ASTEF); Airton I. Montenegro Jr. (Fundação ASTEF); Almir Távora (Projeto Ceará 2050); Alexandre Lira Cavalcante (IPECE); Cleyber Medeiros (IPECE); Raquel da Silva Sales (IPECE); Pedro Fernandes (UERN); Alexandre Cialdini (Sefaz); Cristiane Lrenzetti (SEPLAG); Luiz Carlos Holanda Antero (SEPLAG); Rogério Barbosa Soares (IPECE); José Freire Júnior (IPECE); pelos comentários e sugestões realizados sobre a versão preliminar deste documento, e agradece também ao apoio técnico dado por Luiza Manoela Souza da Silva (Fundação ASTEF). Por fim, os autores dirigem agradecimentos especiais para Adriano Sarquis Bezerra de Menezes (Ipece) e Paulo Pontes (Ipece) por suas leituras atentas deste relatório e pelas sugestões apresentadas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Obras regionais – PAC II – ENERGIA – NORDESTE	32
Quadro 2 - Obras Regionais – PAC II – INFRAESTRUTURA – NORDESTE	32
Quadro 3 -Obras regionais -PAC II - LOGÍSTICA – NORDESTE	33

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valor projetado CE (BNB 2017 e 2018)	21
Gráfico 2- Liberação BNDES por setor 2007 a 2013	30
Gráfico 3 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias (1990-2015)	44
Gráfico 4 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias e não tributárias 1990-2015....	44
Gráfico 5: Ceará, Comparação anual entre Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária (R\$ mil), 1987 – 2015	103
Gráfico 6: Ceará, Proporção das Receitas Correntes por fontes (%), 1987 - 2014	104
Gráfico 7: Ceará, Participação do Ceará na arrecadação nacional do ICM/ICMS, 1987 – 2014 (%)	105
Gráfico 8: Grau de Dependência de Terceiros, 1987 – 2014	106
Gráfico 9: Ceará, Proporção das Despesas Correntes por fontes (%), 1987 - 2014	107
Gráfico 10: Ceará, Participação da Despesa Total do governo estadual no Produto Interno Bruto- PIB estadual, 1987 - 2010	108
Gráfico 11: Ceará, Gasto Total per capita do governo estadual, 2001 - 2014	109
Gráfico 12: Ceará, Investimento (R\$ mil), 1987 - 2014.	110
Gráfico 13: Ceará, Taxa de Investimento**, 1987 - 2014	111
Gráfico 14: Ceará, Despesa média por função - Saúde e Saneamento, 1987 – 2015	112
Gráfico 15: Ceará, Despesa média por função - Educação e Cultura, 1987 - 2015	112
Gráfico 16: Ceará, Despesa média por função – Segurança Pública, 1987 - 2015	112
Gráfico 17: Ceará, Despesa média por função – Agricultura, 1987 -2015	113
Gráfico 18: Ceará, Despesa média por função – Indústria, Comércio e Serviço 1987 - 2015	113
Gráfico 19: Ceará, Despesa média por função – Transporte, 1987 - 2015	113
Gráfico 20: Ceará, Relação entre despesa por função previdência com o total das despesas por função, 1987 - 2015	114

SUMÁRIO

Diagnóstico Institucional, fiscal e financeiro	8
1. INTRODUÇÃO	8
2. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	11
3. PROGRAMAS E INSTRUMENTOS FEDERAIS, EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS, DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	18
3.1. Instrumentos federais explícitos de desenvolvimento regional	18
3.2. Instrumentos federais implícitos de desenvolvimento regional	25
4. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	33
4.1. Reformas pós-1964 e o novo federalismo fiscal, centralizado	33
4.2. Constituição de 1988, redemocratização e descentralização	35
4.3. A recentralização de fato e a fratura do pacto federativo	38
5. CEARÁ, ASPECTOS INSTITUCIONAIS – GESTÃO E GOVERNANÇA – E MODELO DE DESENVOLVIMENTO	44
5.1. Tasso Jereissati – Governo das Mudanças (1987-1990)	45
5.2. Governo Ciro Gomes – (1991-1994)	49
5.3. Governo Tasso Jereissati (1995-1998 / 1999-2002)	52
5.4. Governo Lúcio Alcântara (2003-2006)	59
5.5. Governo Cid Gomes (2007-2014)	62
6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS DO CEARÁ, NO PERÍODO 1987 – 2015	70
6.1. Análise da Execução Orçamentária: aspectos metodológicos e conceitos básicos selecionados	72
6.1.1 Receitas	72
6.1.1.1 <i>Receitas Orçamentárias</i>	72
6.1.1.2 <i>Receitas Correntes e Receitas de Capital</i>	73
6.1.2 Despesas Orçamentárias	73
6.1.2.1 <i>Despesas Correntes e Despesas de Capital</i>	73
6.1.3 Indicadores utilizados	74
6.2. Análise das tendências da Execução Orçamentária dos governos no Ceará: 1987-2015	75
6.2.1 Governo Tasso (1987 – 1990)	76
6.2.1.1 <i>Evolução das Receitas</i>	76
6.2.1.2 <i>Evolução das Despesas</i>	78

6.2.2 Governo Ciro Gomes (1991 – 1994)	81
6.2.2.1 <i>Evolução das Receitas</i>	81
6.2.2.2 <i>Evolução das Despesas</i>	83
6.2.3 Governo Tarso II e III (1995 – 2002)	85
6.2.3.1 <i>Evolução das Receitas</i>	85
6.2.3.2 <i>Evolução das Despesas</i>	88
6.2.4 Governo Lúcio Alcântara (2003 – 2006)	90
6.2.4.1 <i>Evolução das Receitas</i>	90
6.2.4.2 <i>Evolução das Despesas</i>	93
6.2.5 Governo Cid Gomes I e II (2007 – 2014)	95
6.2.5.1 <i>Evolução das Receitas</i>	95
6.2.5.2 <i>Evolução das Despesas</i>	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

Diagnóstico Institucional, Fiscal e Financeiro

1. INTRODUÇÃO

O período considerado pelo Diagnóstico do Projeto Ceará 2050 (1987–2015) abrange os últimos trinta anos do desenvolvimento do estado do Ceará. Este corte seguiu o critério temporal, de trinta anos, semelhante àquele adotado pela coordenação do referido Projeto para planejar o desenvolvimento do Ceará para os próximos trinta anos, prazo que vai até 2050. Entretanto, o corte dado na trajetória passada também se orientou pelo fato de que, o período 1985-1987 foi aquele que ficou marcado pelo declínio e emergência de sistemas e estruturas econômicas, políticas e institucionais no Brasil e no Ceará. No plano nacional se assistiu ao fim do regime militar e do modelo de desenvolvimento econômico de substituição de importações, no qual o Estado detinha a liderança nas grandes iniciativas. Na sequência, assiste-se também à instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1986), que deu origem à Nova Constituição de 1988. No âmbito estadual, consolidou-se o declínio do modelo primário-exportador, que se apoiava no tripé gado-algodão-agricultura familiar, assim como se verificou o fim de um ciclo político-institucional local. Os elementos sintetizadores desse conjunto de eventos e circunstâncias foi o nascimento da Nova República, a disparada da inflação e o aprofundamento da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, dentro da qual se encontrava o Estado do Ceará em 1986.

A autonomia buscada e praticada por um ente federado subnacional não se adquire graciosamente a partir de um pacto federativo, nem é fruto de concessão oferecida pela União. Ela é resultado de um processo contínuo de construção conduzido por um protagonismo político consequente praticado por atores e elites políticas locais que, por meio do exercício da responsabilidade fiscal-financeira e da governança, fortalece as capacidades governamentais locais e faz projetar uma reputação positiva, favoráveis à implementação e execução de políticas públicas virtuosas. Tais elementos são fundamentais para ajudar a sustentar bom ambiente político-institucional e crescimento econômico locais. De acordo com Amsden, DiCaprio e Robinson (2014), as “elites políticas” têm papel fundamental no crescimento e desenvolvimento de um local pois, dependendo das instituições políticas e econômicas que produzem e das escolhas políticas que fazem, elas influenciam positiva ou negativamente o desenvolvimento sustentável.

Pode-se considerar que, no conjunto da federação brasileira, o estado do Ceará se destacou, no período 1987-2015, pela reforma do Estado, ajuste e manutenção do equilíbrio das contas públicas estaduais, incremento nos investimentos públicos e privados e crescimento econômico sustentável, com variações positivas persistentes do PIB, em especial nas áreas urbanas e nos setores dos serviços e da indústria. Face à grande crise fiscal-financeira enfrentada pelos governos estaduais brasileiros, nos finais dos anos 1980 e 1990, o Ceará passou a ser olhado como laboratório de reformas e políticas estruturais. Nesse período, a economia cearense obteve uma taxa acumulada de crescimento econômico acima da taxa de crescimento acumulada do país. Assim ocorre também com o PIB per capita. Essa diferença contribuiu para o fortalecimento da participação do PIB do Ceará no PIB nacional, além de melhorar o padrão de vida da população cearense, embora continue preso no patamar dos 2% de participação no PIB nacional.

Cabe salientar que esse desempenho se manifestou, em certo momento, dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (inflação elevada, instabilidade econômica e altas taxas de juros), crise fiscal do Governo Federal, enfraquecimento da política federal de desenvolvimento regional, e desordem e crise do setor público em todos os seus níveis. Mas, esse padrão se repetiu também em momentos nos quais a economia brasileira passou a gozar de estabilidade monetária, recuperação da capacidade de intervenção do governo federal e execução de uma agenda social positiva. Assim, pode-se dizer que os sistemas político e econômico cearenses encontraram bons atalhos para caminhar em meio das diversidades conjunturais do país.

Tal fenômeno foi influenciado por um conjunto de fatores históricos e estruturais, mais especialmente por alguns fatores que se combinaram, na passagem de 1986 para 1987, para produzir uma ruptura política conduzida por uma elite de políticos emergentes, sob a liderança dos chamados “jovens empresários”, e dentro do “Movimento Pró Mudanças”, que interrompeu o ciclo político tradicional e deu lugar, conseqüentemente, a uma reforma do aparelho de Estado e das suas funções e objetivos. Emergiram, assim, novas formas e padrões de intervenções públicas estaduais.

Percebe-se que, ao longo das décadas que se passaram formaram-se no Ceará dois grandes consensos que marcaram as políticas governamentais: o primeiro, é que a industrialização teria que ser a saída para o desenvolvimento econômico estadual e, o segundo consenso, que esse caminho só seria possível se houvesse uma execução orçamentária responsável e equilibrada, capaz de proporcionar recursos necessários para a

realização de investimentos em infraestrutura. Pode-se dizer que um terceiro consenso vem se formando mais recentemente, e este tem sido construído em cima da ideia da sustentabilidade e da melhoria da qualidade do crescimento econômico. Ao longo das últimas décadas, portanto, as ações estatais implementaram três gerações de políticas públicas: primeira, políticas de ajustes institucionais, fiscal e financeira; segunda, políticas estruturantes e, terceira, políticas de melhoria da qualidade do crescimento econômico; esta, no entanto, ao menos do ponto de vista social, não alcançou o mesmo nível de sucesso que as demais.

O presente estudo tem por objetivo fazer um diagnóstico da evolução dos aspectos político-institucionais (modelo de gestão e governança) assim como dos modelos e estratégias de desenvolvimento desenhados pelos governos do Ceará no período 1987-2015, levando em consideração o quadro institucional que abrange os princípios e mecanismos do federalismo brasileiro assim como o conjunto de instrumentos que compõe a política federal de desenvolvimento regional. Como desdobramento, procura-se verificar algumas evidências sobre a coerência das estratégias dos governos em suas execuções orçamentárias.

O trabalho está dividido em cinco tópicos, além desta introdução. No primeiro tópico será abordada a evolução da política federal de desenvolvimento regional, a fim de mostrar as possibilidades exógenas disponíveis ao Ceará, ou qualquer outro estado do Nordeste, para alavancar seu crescimento e desenvolvimento. O segundo tópico irá mostrar os instrumentos explícitos e implícitos da política de desenvolvimento regional, e o quanto tais mecanismos são capazes de afetar o desenvolvimento do Nordeste. O terceiro tópico expõe os mecanismos fiscal e financeiro disponíveis no sistema federal brasileiro, e que atuam como pesos e contrapesos dentro do jogo federativo. No quarto tópico, o diagnóstico procurará traçar a trajetória institucional – gestão e governança – dos governos do Ceará no período considerado, assim como os traços principais dos modelos de desenvolvimento privilegiados por esses governos. Por último, no quinto tópico o diagnóstico procurará fazer uma análise da trajetória da execução orçamentária dos governos do Ceará ao longo do período 1987 – 2015.

2. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Na década de 1960 já se fazia sentir o declínio das economias regionais periféricas brasileiras em função do avanço da integração do mercado nacional, que se intensificou aceleradamente no regime militar. Motivado pela estratégia da integração nacional, o governo pós-1964 institucionalizou, explicitou e ampliou a política de desenvolvimento regional até então existente, transformando a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônica (SUDAM), ex-SPVEA, SUFRAMA, Superintendência de Desenvolvimento para o Centro-Oeste (SUDECO), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) nos principais pilares dessa política, reduzindo assim a autonomia dos governos estaduais nessa matéria. (ver AMARAL FILHO, 2017; 2014).

O balanço que se pode fazer do período militar é que, ao mesmo tempo em que se assistiu a um movimento brusco de centralização institucional, fiscal e financeiro a favor do Governo Federal, esvaziando a autonomia dos estados e municípios, foi nesse momento que o federalismo brasileiro se estruturou como sistema, ou seja, período no qual todos os princípios que compõem um sistema federativo passaram a existir e se articular, embora de forma imperfeita e funcionando dentro de um ambiente não democrático (AMARAL FILHO, 2015). Mesmo que o princípio da autonomia dos entes federados tenha sofrido um revés, o Governo Federal deu forma e coerência à divisão das competências fiscais (receitas e despesas), e, além disso, fortaleceu o princípio da coordenação, nas mãos da União, e ampliou o conjunto de instrumentos que satisfazem o princípio da equidade espacial. Dentre estes estavam os fundos de participação dos estados e municípios e os incentivos fiscais. Mesmo que os financiamentos subsidiados (BNDE-S) e investimentos públicos federais tenham beneficiado, em muito, o desenvolvimento industrial da região Sudeste, permitindo a expansão dos setores já existentes e a instalação de outros novos, esse benefício acabou sendo compartilhado por outras regiões periféricas, embora em menor escala. Quanto ao princípio da cooperação, este passou a funcionar, mais do que no passado, por meio de mecanismos federais de natureza coercitiva que produziram uma cooperação vertical induzida dos governos estaduais e municipais em relação ao governo federal, por meio das transferências financeiras para as quais as despesas passaram a ser vinculadas.

A despeito dos avanços institucionais e formais, no regime militar, que permitiram imprimir um desenho mais acabado no federalismo brasileiro, cabem aqui duas observações críticas no tocante à política

de desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que os governos estaduais passaram a ser meros executores das políticas desejadas e planejadas pelo governo federal, já que este vinculava grande parte das transferências financeiras às despesas pré-determinadas, a política federal de desenvolvimento regional era decidida de cima para baixo, tecnocraticamente, sem a participação política dos atores estaduais e regionais. O II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND, por exemplo, trouxe em seu bojo uma robusta política de desenvolvimento regional ao distribuir, entre regiões e economias periféricas, infraestrutura e investimentos industriais estruturantes, no entanto, obedeceu a um modelo de decisão centralizado e tecnocrático. Em segundo lugar, o modo de financiamento utilizado para dar suporte ao I Plano Nacional de Desenvolvimento-I PND (Milagre Econômico de 1968-1973) como também ao II PND, apoiado na poupança externa, levou o setor público brasileiro como um todo, inclusive os estados subnacionais, a um gigantesco endividamento externo que, com seu esgotamento entre 1982-1983, acabou determinando a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro acompanhada de superinflação.

Se, de um lado, o ajustamento macroeconômico do período 1979-1985 impulsionou setores e regiões desenvolvidas e exportadores, e também com capacidade industrial para substituir importações, de outro, a crise fiscal do Estado e a superinflação que resultaram desse ajustamento se encarregaram de debilitar grande parte dos pilares da política federal de desenvolvimento regional, enfraquecendo a União no seu papel federalizador na questão regional. A dimensão e a profundidade dessa crise causaram consequências que desafiam, até o presente, a capacidade do Estado e da sociedade brasileira de reconstruir uma nova estratégia e um aparato institucional voltados para o desenvolvimento regional ou para a redução dos desequilíbrios econômicos regionais.

Durante a crise da dívida externa o Estado brasileiro foi convocado para resolver problemas relacionados ao pagamento da dívida externa, quando então calibrou sua política macroeconômica para, ao mesmo tempo, estimular a geração de poupança interna e de excedentes comerciais na balança comercial (divisas) e mobilizar o setor público para captar e usar a poupança doméstica para enfrentar os riscos de insolvência. Este esforço possibilitou o afastamento do fantasma do calote sobre a dívida externa brasileira, mas produziu altos índices de inflação e uma crise fiscal que atingiu todo setor público nacional, motivo da forte queda dos investimentos públicos e da desmobilização do planejamento e das políticas setoriais. No que toca à política de desenvolvimento regional, seus pilares foram enfraquecidos, seus órgãos regionais sucateados, instituições e instrumentos, como os incentivos fiscais, caducaram e se desmoralizaram e os recursos financeiros se tornaram escassos. Essa devastação institucional deixou uma ferida aberta até os

dias de hoje a ponto de, mesmo continuando a existir, os órgãos e instituições federais regionais (DNOCS, CODEVASF, SUDENE e BANCO DO NORDESTE DO BRASIL-BNB) não gozam mais da confiança da sociedade brasileira da mesma maneira que desfrutavam na década de sessenta e setenta, quando havia grande esperança em se alcançar resultados positivos em suas atuações.

Em meio ao cenário de enfraquecimento institucional, no campo do desenvolvimento regional, no período pós-regime militar, nova esperança de reconstrução surgiu por meio da instalação da Assembleia Nacional Constituinte. Os parlamentares constituintes fizeram constar na Nova Carta aprovada em 1988 sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (1) Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e (iii) Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos passou a ter sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI). Com essas novidades, os protagonistas da Nova Carta promoveram maior institucionalização (constitucionalização) da política de desenvolvimento regional, trazendo essa política para o centro do sistema federativo brasileiro, e assim reduzindo a arbitragem política partidária regionalista nesse campo da política pública.

Os referidos fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais federais já existentes antes de 1988 e se somaram também o reforço recebido pelos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), agora turbinados pelos percentuais acrescentados em função da descentralização da oferta de serviços públicos (saúde, educação, saneamento e segurança). Ou seja, a Constituição de 1988, com o intuito de compensar estados e municípios pelos acréscimos de responsabilidades na oferta desses serviços, aumentou suas participações fiscais no total dos impostos federais arrecadados. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de forma que o sistema formado por organizações, instituições e instrumentos promotores do desenvolvimento regional ganha amplitude e densidade.

Se for certo que a redemocratização do país e a Constituição de 1988 trouxeram inovações significativas no plano federativo, vistas principalmente pelo lado da institucionalização da descentralização e da valorização do princípio da equidade, social e espacial, não se pode dizer o mesmo com respeito à efetividade da política federal de desenvolvimento (econômico) regional, assim como das iniciativas e ações federais nessa direção. O empenho do governo federal nesse momento de redemocratização passou a ser o

combate à inflação e à crise fiscal, que passaram a exigir uma série de políticas de estabilização macroeconômica dos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Tais políticas, executadas dentro de um ambiente de globalização e sob avaliações e influências externas do Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial, bancos credores e governos dos países desenvolvidos, exigiram o abandono do histórico modelo de substituição de importações, bem como de alguns de seus principais pilares, a exemplo da forte intervenção do Estado. Nesse sentido, as economias periféricas regionais ficaram prejudicadas pela falta de capacidade de investimento em infraestrutura industrial e social da parte do governo federal.

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

Já no governo Fernando Henrique Cardoso eram evidentes, primeiro, o colapso das iniciativas federais voltadas para o desenvolvimento regional, ilustrado pela falência das três superintendências regionais (SUDENE, SUDAM e SUDECO) abatidas pela falta de apoio político dos governadores e pelo descontrole do governo e das Superintendências na concessão dos incentivos fiscais federais. Foi nesse momento que se assiste a uma tentativa de se refazer a política de desenvolvimento regional, mas já dentro de um ambiente distinto do passado, agora afastado do modelo nacional desenvolvimentista e próximo ou sob a influência dos princípios propagados pelo Consenso de Washington, demandando mais mercado e menos Estado, e mais abertura comercial. A região Nordeste, com sua economia de mercado ainda em desenvolvimento, se vê em desvantagem competitiva dentro desse contexto que passou a exigir novos arranjos econômicos.

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

Em paralelo às estruturas institucionais voltadas para o desenvolvimento regional, o fato novo que surge no governo de Fernando Henrique Cardoso, e que tocou indiretamente na questão regional, foi o Programa Avança Brasil, incorporado nos Planos Plurianuais de Investimento-PPAs de 1996-1999 e 2000-2003. No geral, o programa procurava retomar os investimentos públicos no país, interrompidos em anos anteriores, visando, ao mesmo tempo, consolidar o Plano Real, retomar o crescimento e aumentar o nível de emprego e renda da população. Tais objetivos incorporavam dentro deles, além de uma nova concepção de Estado, a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, a inserção competitiva e a modernização produtiva (ver CHEIN, 2002), sem, no entanto, conectar esta estratégia a uma política federal explícita de desenvolvimento regional, a começar das agências de desenvolvimento regional. O PPA de 1996-1999 incorporou cinco eixos de integração nacional e dois de integração continental, sendo o do Nordeste voltado para a integração da região com a economia do país por meio da expansão da base de infraestrutura regional, especialmente na área de transporte. Enquanto isso, no Nordeste alguns estados, dentre eles o Ceará, buscaram uma nova alternativa endógena e sustentável de desenvolvimento impulsionada pela iniciativa do Projeto Áridas. Os resultados desse projeto, no Ceará, foram incorporados pelo plano de governo de Tasso Jereissati que assumia novamente o comando do Estado em 1995.

Já no segundo PPA, de 2000-2003, o governo federal aperfeiçoa o conceito do programa Avança Brasil, indo além da construção de eixos de integração, e incorporando mais explicitamente o conceito de desenvolvimento regional, ao propor em suas diretrizes a redução das desigualdades inter-regionais. Sob o guarda-chuva do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, aliás, não incluído no programa Avança Brasil, mas permanecendo à parte, cerca de dez programas passaram a ser coordenados e executados pelo Ministério da Integração Nacional, criado no primeiro governo de FHC (ver mais detalhes em CHEIN, 2002). Dessa maneira, depois de quase duas décadas de ausência, a política de desenvolvimento regional volta a integrar a agenda de políticas do governo federal, no entanto, observa-se que essa integração acabou ocorrendo pela força política e circunstancial do Congresso Nacional, no processo de elaboração do PPA de 2000-2003. Ou seja, não entrou efetivamente na agenda de ações do governo federal.

Com o governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, dois fatos novos são observados, quais sejam, a recriação das superintendências federais de desenvolvimento regional, e o lançamento da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional- I PNDR, colocada a público, como “proposta de discussão”, em 2003, pelo Ministério da Integração Nacional. Tal proposta se transformou em política oficial no ano de 2007, com o Decreto Lei n. 6.6047, de 22 de fevereiro de 2007 (MI, 2003; 2005; 2007). O aspecto relevante da PNDR é, sem dúvida, o fato de o governo federal passar a contar com uma política nacional de desenvolvimento regional, por meio da qual coordenaria todas as estruturas e instrumentos voltados para esse fim. Todavia, embora representando uma política federal explícita de desenvolvimento regional, a I PNDR nasceu desprovida de fundos financeiros consistentes e à altura das suas proposições e, além disso, passou a representar uma peça solta dentro do governo, pois seguiu desvinculada de uma amarração institucional interministerial e desvinculada de um sistema de governança que fosse capaz de implementá-la com efetividade.

Apesar das fragilidades da I PNDR, em termos operacionais, observa-se que essa política trouxe avanços conceituais consideráveis em matéria de política de desenvolvimento regional no país. Em primeiro lugar, ela parte do enfoque territorial, no lugar de macrorregional, como tradicionalmente se fazia, além de considerar a diversidade econômica, social e cultural como um ativo para o desenvolvimento local e regional, significando que as iniciativas e processos endógenos são partes importantes na reversão das desigualdades regionais. Em segundo lugar, como consequência do aspecto anterior, apresenta cartogramas reveladores dos retratos socioeconômicos em nível das microrregiões para todo território nacional,

mostrando que as desigualdades estavam tanto entre macrorregiões, ricas e pobres, como também entre microrregiões, no interior das macrorregiões, inclusive as mais favorecidas. Em terceiro lugar, a I PNDR coloca um olhar em todo território nacional e, por causa disso, propõe que a política tenha uma abrangência nacional. Em quarto lugar, a referida política propõe um sistema de políticas e de governança implicando múltiplas escalas, ou seja, envolvendo vários ministérios, agências e superintendências regionais e governos estaduais e municipais, de maneira que pudesse permitir a articulação de iniciativas de cima para baixo e de baixo para cima.

Cabe ainda observar que, apesar de ter afirmado que não se tratava de uma política de combate direto à pobreza, a I PNDR acabou por construir uma ponte que ajudou a promover a conexão entre o “pacto federativo” e o “pacto social”, produzidos pela Constituição de 1988, ao colocar um foco especial nos territórios. Além disso, essa política produziu, como consequência, a institucionalização e a federalização da política de desenvolvimento regional, que significou trazer o princípio da equidade econômica e da solidariedade regional para dentro do sistema federativo brasileiro, em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Apesar dos seus avanços conceituais, a I PNDR nasceu e seguiu frágil sob os aspectos institucional e financeiro, já que ficou desprovida, na prática, de um sistema de governança além de não ter conseguido estruturar um fundo nacional de financiamento. No limite, teve sua efetividade reconhecida na coordenação das aplicações dos recursos alocados para os fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional.

A I PNDR deveria ter sido renovada, e editada na forma de projeto para a II PNDR, e passada pelo Congresso Nacional, para ser transformada em Lei, durante o governo Dilma Rousseff, o que não ocorreu. Todavia, durante essa gestão, grande discussão foi promovida no sentido de procurar renovar a I PNDR. Por iniciativa do Ministério da Integração Nacional-MI elaborou-se em 2012 um texto básico que foi levado a discussão com os vinte e seis estados e o distrito federal, sob a forma de Conferência Estadual e, depois, passou por conferências regionais pelas cinco grandes regiões e culminou na Conferência Nacional no início do ano de 2013. A proposta final permanece no Congresso Nacional em forma de Projeto de Lei para ser discutido e aprovado. Essa nova versão se diferencia da primeira por ela ter passado por uma ampla discussão com a sociedade civil, além disso, faz algumas sugestões de alterações nos critérios de elegibilidade como também nos eixos de ação da política, mantendo, porém sua abrangência nacional e o foco nos territórios como faz a política em vigor. A proposta para a II PNDR, no entanto, volta a sugerir a

construção de uma estrutura institucional nacional de governança e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR, tal como foi feito sem sucesso na proposta da I PNDR.

3. PROGRAMAS E INSTRUMENTOS FEDERAIS, EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS, DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1. Instrumentos federais explícitos de desenvolvimento regional

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

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

O foco do FNE é amplo, e atinge do mini ao grande empresário ou empreendedor, sendo estes divididos por faixas e condições de empréstimos e enquadrados em programas para os quais são desenhados conceitos e estratégias para obtenção dos resultados. Dentre esses, os mini e micro empreendedores e

empresários assim como a região semiárida são considerados focos prioritários, se beneficiando das melhores condições, em termos de prazo e encargos. Mas, em condições normais, o FNE conta com a vantagem da redução dos encargos financeiros e alargamento dos prazos para o reembolso, que variam entre 12 e 20 anos (infraestrutura para este último caso). Quanto à localização geográfica dos beneficiários, o FNE é orientado pela tipologia e critérios de prioridades estabelecidos pela I Política Nacional de Desenvolvimento Regional-I PNDR, elegendo assim as microrregiões a serem atingidas. No Nordeste a região semiárida é aquela privilegiada por esses critérios.

Na Tabela 1 e no Gráfico 1 abaixo encontram-se dados referentes aos “recursos liberados” (que são diferentes dos recursos contratados) pelo Banco do Nordeste do Brasil-BNB e seus destinos para o período que vai de 2002 a 2015, com projeções que vão até 2018 (conforme Gráfico 1).

Tabela 1 - Liberações do BNB para estados do Nordeste: 2002-2015 (R\$ mil; a preços de 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NE	104.812	621.799	2.411.913	4.013.627	8.198.763	5.273.572	7.212.718
CE	16.823	182.519	372.196	477.175	1.103.468	700.228	1.284.541
AL	6.204	17.884	134.049	161.140	422.247	328.034	368.498
BA	35.899	173.020	694.655	1.288.400	2.801.485	1.669.347	1.945.133
MA	9.933	58.231	189.521	897.103	872.057	721.444	951.309
PB	5.450	40.136	134.810	200.576	582.699	359.049	429.488
PE	6.123	50.456	300.345	402.717	1.002.333	689.033	921.392
PI	7.900	27.497	253.509	235.230	484.316	286.852	396.089
RN	7.328	27.417	195.296	194.614	513.877	250.113	503.182
SE	9.150	44.639	137.531	156.671	416.281	269.473	413.086
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NE	11.973.76	10.146.361	9.515.498	11.340.104	11.892.981	11.697.124	7.674.941
CE	2.218.967	1.983.995	1.628.149	1.598.327	1.691.022	1.534.880	1.306.503
AL	648.327	465.583	386.326	520.151	642.730	529.866	313.456
BA	2.455.042	2.651.955	2.527.142	2.475.335	3.037.784	3.197.446	2.337.111
MA	1.838.853	929.160	1.372.034	1.099.519	1.411.919	1.224.313	886.599
PB	750.973	535.374	406.208	635.123	763.390	506.806	459.519
PE	1.896.469	1.627.629	1.270.781	2.871.034	1.821.294	1.746.063	895.040
PI	630.005	773.800	754.250	1.015.267	1.156.984	1.037.223	772.436
RN	936.439	737.551	825.215	643.970	799.163	831.663	433.470

SE	598.695	441.315	345.395	481.380	568.693	1.088.864	270.802
----	---------	---------	---------	---------	---------	-----------	---------

Fonte: BNB

Na referida tabela pode-se observar que há um ponto de inflexão que marca a trajetória das liberações, situado exatamente em 2004, a partir do qual se estabelece um novo padrão nos fluxos de recursos. De 2009 em diante há uma renovação do padrão levando o patamar para um nível superior, o qual é relativamente mantido mesmo com a ocorrência da crise econômica e fiscal dos anos 2013 e 2014. Entre os estados que mais absorveram esses recursos prevaleceu a lógica da força econômica da Bahia, Pernambuco e Ceará, que foram aqueles que mais receberam recursos. Em 2002 o Ceará foi beneficiado com 16,05% do total dos recursos liberados, em 2003 esta participação salta para 29,35%, já em 2010 recua para 19,55% para em 2015 ficar em 17,02. Na evolução recente dos valores liberados chama atenção a participação do estado do Piauí que se coloca em quinto lugar, depois do estado do Maranhão.

Tabela 2 - Liberações do BNB para estados do Nordeste (2002-2014) - participação relativa (Estado/Nordeste) (%)

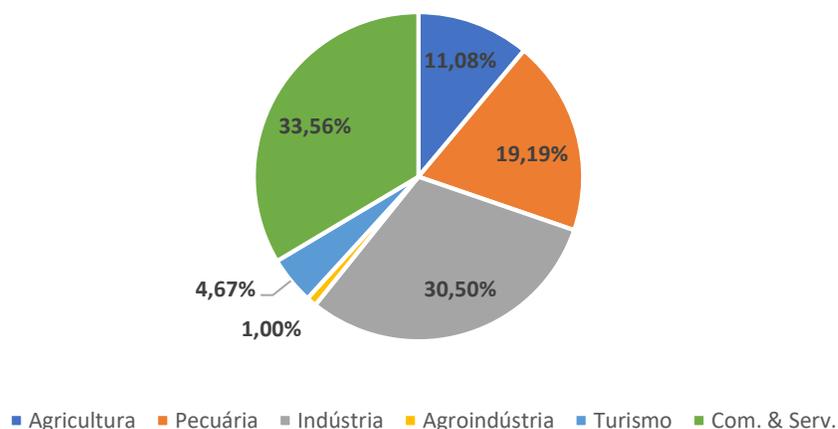
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CE	16,05	29,35	15,43	11,89	13,46	13,28	17,81	18,53	19,55	17,11	14,09	14,22	13,12	17,02
AL	5,92	2,88	5,56	4,01	5,15	6,22	5,11	5,41	4,59	4,06	4,59	5,4	4,53	4,08
BA	34,25	34,25	27,83	28,8	32,1	34,17	31,65	26,97	20,5	26,14	26,56	21,83	25,54	30,45
MA	9,48	9,36	7,86	22,35	10,64	13,68	13,19	15,36	9,16	14,42	9,7	11,87	10,47	11,55
PB	5,2	6,45	5,59	5	7,11	6,81	5,95	6,27	5,28	4,27	5,6	6,42	4,33	5,99
PE	5,84	8,11	12,45	10,03	12,23	13,07	12,77	15,84	16,04	13,35	25,32	15,31	14,93	11,66
PI	7,54	4,42	10,51	5,86	5,91	5,44	5,49	5,26	7,63	7,93	8,95	9,73	8,87	10,06
RN	6,99	4,41	8,1	4,85	6,27	4,74	6,98	7,82	7,27	8,67	5,68	6,72	7,11	5,65
SE	8,73	7,18	5,7	3,9	5,08	5,11	5,73	5	4,35	3,63	4,24	4,78	9,31	3,53

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Para os anos de 2017 e 2018, projetaram-se o financiamento de R\$ 14,7 e 14,8 bilhões, respectivamente, dos quais 15,1% e 15,4% são destinados ao estado do Ceará. Em termos setoriais, conforme mostra o Gráfico 1 abaixo, da parcela dos recursos do FNE projetadas para o Ceará, a maior parte foi, em média, destinada para Comércio e Serviços (33,6%), seguido pela a Indústria (30,5%), Pecuária (19,2%), Agricultura (11,1%), Turismo (4,7%) e Agroindústria (1,0%).

Gráfico 1 – Valor projetado CE (BNB 2017 e 2018)

Projeções de Financiamento BNB/FNE - Ceará



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Elaborado pelos autores.

Um segundo instrumento financeiro utilizado pelo governo federal na forma explícita de política de desenvolvimento regional é o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), que está dividido em Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); os dois primeiros foram criados em 2001, com o fechamento da SUDAM e da SUDENE, e o último em 2009. Este é um fundo que tem também o objetivo de promover a equalização econômica e a convergência estrutural entre o NE, NO e CO e as demais regiões do país, mas com uma vocação mais estruturante que o FNE, já que visa, principalmente, os investimentos em infraestrutura, serviços públicos, empreendimentos produtivos com grande capacidade de geração de negócios e de atividades produtivas nas suas áreas de atuação. Embora criado em 2001, somente em 2006 começou a ser operado efetivamente. O aspecto interessante deste fundo é que, uma vez “financiarizado”¹ pela Lei n.12.712 de 30.08.2012, ele não impacta sobre as metas de realização do resultado primário do governo federal, ficando, no entanto, os riscos de operação por conta dos bancos operadores. Esta condição

¹ Este termo se refere à possibilidade de, em caso de sobre de recursos não aplicados ao final do exercício fiscal, os mesmos podem permanecer na subconta do governo, fazendo parte do patrimônio do fundo juntamente com os retornos dos financiamentos. Essa mudança, em tese, passou a permitir maiores aportes aos novos projetos.

dá ao FDR um grau de liberdade vantajoso em relação aos contingenciamentos fiscais. Assim como o FNE, o FDNE também é administrado pela SUDENE e operado pelo BNB.

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

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

Finalmente, entram também empreendimentos nas áreas dos serviços, turismo, hotelaria, centros de convenções, transportes, saúde e logística. No caso do FDNE, dá-se tratamento diferenciado aos

empreendimentos de infraestrutura, assim como aos demais setores quando localizados no semiárido e nas áreas definidas como prioritárias pelos critérios de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (MI, 2012). Conforme a Tabela 3, ao longo do período entre 2006 e 2015 haviam sido liberados R\$ 10,47 bilhões e empenhados R\$ 24,34 bilhões, em valores correntes. Desses totais o FDNE ficou com R\$ 6,72 bilhões e R\$ 11,97, respectivamente. Não se tem informações exatas sobre os destinos geográficos, por estado, desses recursos. No entanto, o que se sabe é que o projeto Transnordestina foi beneficiado por uma grande parte deles, além do setor de energia eólica, ambos atingindo a economia cearense.

Tabela 3 - Fundos de Desenvolvimento – Empenhos e Liberações – em bilhões

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

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

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

estaduais e com o próprio setor privado são fundamentais. Desta maneira a capacidade de interferência do governo federal nas economias dos estados nordestinos seria bem mais efetiva.

Um terceiro instrumento de política federal de desenvolvimento regional é o Incentivo Fiscal, cuja concessão está sob a responsabilidade das superintendências federais de desenvolvimento regional. O Incentivo Fiscal federal remonta aos anos sessenta, e surge após a criação da primeira dessas superintendências, a SUDENE, quando era chamado de sistema 34/18, “num reconhecimento à importância capital do mecanismo de crédito fiscal criado em 1961, administrado pela SUDENE” (GOODMAN e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, 1974). Este incentivo sofreu uma série de alterações até os dias de hoje e o mesmo se apresenta como o terceiro e mais antigo instrumento de política federal explícita de desenvolvimento regional, aplicada para as regiões Norte e Nordeste. Esse instrumento promove a isenção do imposto sobre a renda e adicionais, não restituíveis, incidente sobre os resultados operacionais da empresa, seja ela agrícola ou industrial, com objetivos de instalação, modernização, ampliação e diversificação. O tempo de concessão é de 10 anos prorrogável até 15 anos (MI, 2012).

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

Na tabela 4 abaixo, destacam-se os montantes destinados ao Nordeste e ao Ceará, especificamente. Não há dados disponíveis por estado antes de 2013. Pela referida tabela observa-se que o Ceará tem uma

participação relativa irregular no montante dos incentivos concedidos, no entanto, melhora consideravelmente sua participação a partir ano de 2015, quando participou com 17,27%, e melhora ainda mais em 2016, com 38,7%, para reduzir a participação em 2017 para 21,8%.

Tabela 4 - Gastos governamentais quanto à renúncia de IR (reais de 2017)

Ano	Ceará	Nordeste
2013	1.357.582.334,17 (3,98%)	34.063.705.997,46
2014	461.631.120,13 (1,18%)	39.183.029.815,53
2015	4.064.954.779,59 (17,27%)	23.536.199.578,33
2016	6.276.059.261,34 (38,7%)	16.193.595.359,15
2017	14.135.264.336,48 (21,8%)	64.615.000.211,33

Fonte: Sudene. Elaborado pelos autores.

Nota: Dados deflacionados pelo IGP-DI.

3.2. Instrumentos federais implícitos de desenvolvimento regional

Neste item serão tratados dois instrumentos do governo federal voltados para o desenvolvimento setorial, os quais, segundo as evidências em várias fontes, tiveram influência sobre mudanças estruturais e dinâmica do crescimento regional do Nordeste em período recente, com intensidades diferentes entre as economias estaduais. Em primeiro lugar, serão analisados os financiamentos aportados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e, a seguir, os Projetos inseridos no Programa de Aceleração Econômica-PAC II - Nordeste. Como não são da família de políticas explícitas de desenvolvimento regional, a interferência de tais instrumentos na economia nordestina não passa pelo arcabouço institucional do Ministério da Integração Nacional, nem pela Superintendência de desenvolvimento regional, e tão pouco estão condicionados aos critérios de elegibilidade espacial determinados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR. No que diz respeito aos empréstimos concedidos pelo BNDES, estes acompanham as demandas das empresas, em geral de grande porte, mas não só, atendem as demandas feitas por governos estaduais, que não raro contêm a anuência do governo federal, como cobrem também o financiamento de projetos industriais nascidos de decisões políticas e estratégicas tomadas pelo próprio governo federal. Já que não conta mais com o arsenal de

empresas estatais, que poderiam ser usadas como instrumento de política de desenvolvimento regional, o governo federal procurou, nos últimos anos, utilizar o que tinha em mãos (como a Petrobrás) mas com o suporte financeiro do BNDES. Por seu lado, os projetos do PAC II - Nordeste, muitas vezes com financiamentos do BNDES, FNE e FDNE, partem de decisões nas quais os critérios estão no âmbito das necessidades de infraestrutura e logística da região e do país. Portanto, estes projetos não têm necessariamente apelo regional definido, mas antes de tudo técnico, econômico e social, podendo estar localizados em vários estados pertencentes a regiões que fazem parte ou não das Superintendências de desenvolvimento regional.

Como pode ser constatado na Tabela 5, abaixo, a presença do BNDES na região Nordeste, passou a ter grande expressão a partir do final do governo de Fernando Henrique Cardoso e início do governo Luís Inácio Lula da Silva, cujos fluxos de desembolso cresceram sistematicamente.² Desde 2003, o crescimento dos valores dos financiamentos (a preços de 2017) é firme e incremental, mas, em 2009, os desembolsos do referido banco cresceram fortemente em relação a 2003 passando, então, de R\$ 7,0 bilhões naquele ano para R\$ 35,6 bilhões em 2009. Após esse salto os desembolsos são reduzidos nos anos seguintes, até 2013, ano em que recebe novo impulso para alcançar R\$ 32 bilhões. De acordo com as Tabelas 5 e 6, entre os estados que mais se beneficiaram dos desembolsos do BNDES encontram-se a Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão. Para o estado do Ceará 2003 foi um ano de destaque, pois participa com 22% dos recursos desembolsados pelo banco, assim como 2010 quando atinge 20,87%. Em anos recentes, entre 2015-2017, tem mantido uma participação de 16,6% em média anual.

Quanto aos setores atingidos pelos financiamentos do BNDES, conforme mostra a Tabela 7 e o Gráfico 2, embora a série de dados seja relativamente curta, 2007-2013 (por indisponibilidade), percebe-se claramente que Transporte Rodoviário e Ferroviário de Carga, Administração Pública em Geral (MA, PE, BA, CE, SE e PI) e Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo aparecem com destaque na absorção dos empréstimos, seguidos por Geração de Energia Elétrica-Eólica e Fabricação de Produtos Petroquímicos Básicos, seguindo abaixo Geração de Energia Elétrica-Térmica. Esses dados, somados aos recursos liberados pelo FDNE, mostram a emergência de alguns setores novos na região, com forte destaque para geração de energia elétrica (fonte eólica), em vários estados, especialmente Bahia, Rio Grande do Norte e

² Embora a tabela exiba uma série cujo início é 2013, há que se observar que empréstimos liberados nessa data tiveram suas análises e aprovações em anos anteriores.

Ceará, e refino e produção de derivados de petróleo (BA, PE, AL). No entanto, não se pode desprezar o item “outros” (Tabela 7), pois, além de concentrar montante considerável de recursos desembolsados, ele esconde alguns setores emergentes, como setor automotivo (PE, BA) e papel e celulose (MA, BA), este, todavia, nem tão novo na região. Além dos emergentes, estão também dentro do item “outros” setores que se reforçam, como metalomecânico (CE) e minerais metálicos e não metálicos (PE, MA). Alimentos e bebidas são os mais tradicionais, que também são beneficiados com os financiamentos do FNE. Não se pode esquecer do “velho” setor têxtil que também foi contemplado pelos empréstimos do BNDES, com projetos localizados, principalmente, em Pernambuco e Rio Grande do Norte.

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

Tabela 5 - Desembolso Anual do Sistema BNDES (em R\$ milhões - Reais de 2017)

Estado	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
1995	5473,68	280,99	2360,57	765,77	253,63	101,98	889,26	52,18	515,91	253,38
1996	6548,90	226,42	3337,11	848,72	277,08	172,07	708,89	155,97	400,76	421,88
1997	11100,01	190,28	5127,20	1522,23	446,91	215,26	727,88	178,25	251,17	2440,83
1998	8267,79	172,68	2968,76	1925,03	939,10	210,22	1139,41	243,40	247,11	422,08
1999	6555,65	197,87	2948,13	1349,28	190,68	340,79	926,43	273,13	137,36	191,97
2000	9694,91	214,83	5049,35	1227,96	690,63	537,00	1126,07	265,29	410,96	172,82
2001	10524,38	209,83	5214,58	1333,54	1321,06	883,25	896,97	212,89	301,19	151,06
2002	10522,24	426,45	5304,90	1425,36	888,96	297,57	1257,74	119,64	618,66	182,96
2003	7048,10	273,37	3072,04	1565,39	318,44	120,10	736,29	135,76	227,87	598,86
2004	5666,23	176,48	3264,09	738,19	285,10	78,56	681,89	112,56	234,41	94,95
2005	7429,11	113,20	4238,18	812,76	225,70	144,07	1463,42	100,24	264,78	66,75
2006	9287,22	145,86	5604,19	1035,78	274,59	214,53	1156,05	86,03	471,96	298,23
2007	9726,05	162,14	5043,25	818,45	535,98	194,85	2411,78	313,01	166,39	80,20
2008	12531,09	247,94	5175,61	1578,76	1794,70	458,85	2706,07	127,11	306,11	135,96
2009	35617,58	420,49	5433,35	3177,76	2581,60	597,76	21025,28	1323,95	559,91	497,47
2010	26311,46	899,21	7337,02	5490,76	2029,27	736,96	6489,48	1065,59	1231,97	1031,18
2011	26438,82	1211,14	7012,30	3505,78	3805,93	1023,45	6481,18	533,81	2072,10	793,12
2012	27978,87	688,65	7618,05	3999,48	5013,87	782,75	4263,75	1042,84	3739,28	830,21
2013	32149,73	1194,76	11605,74	3112,99	4910,98	1227,81	4555,96	1088,08	3565,39	888,01
2014	28993,90	660,44	6970,24	3777,85	5389,83	1384,64	6957,38	1973,69	1395,68	484,16
2015	25047,83	279,58	6729,28	4356,24	3653,66	763,35	4874,30	1458,62	2481,46	451,35
2016	11510,67	160,04	3853,46	2135,42	1296,86	280,70	1778,52	853,69	1037,75	114,23
2017	14159,54	98,26	4296,71	2075,93	2335,86	482,79	1720,72	2153,64	875,61	120,02

Fonte: BNDES. Elaborado pelos autores.

Nota: O Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) foi utilizado para deflacionar os dados.

Tabela 6 - Desembolso Anual do Sistema BNDES - participação em relação ao Nordeste (%)

Estado	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
1995	5,13%	43,13%	13,99%	4,63%	1,86%	16,25%	0,95%	9,43%	4,63%
1996	3,46%	50,96%	12,96%	4,23%	2,63%	10,82%	2,38%	6,12%	6,44%
1997	1,71%	46,19%	13,71%	4,03%	1,94%	6,56%	1,61%	2,26%	21,99%
1998	2,09%	35,91%	23,28%	11,36%	2,54%	13,78%	2,94%	2,99%	5,11%
1999	3,02%	44,97%	20,58%	2,91%	5,20%	14,13%	4,17%	2,10%	2,93%
2000	2,22%	52,08%	12,67%	7,12%	5,54%	11,62%	2,74%	4,24%	1,78%
2001	1,99%	49,55%	12,67%	12,55%	8,39%	8,52%	2,02%	2,86%	1,44%
2002	4,05%	50,42%	13,55%	8,45%	2,83%	11,95%	1,14%	5,88%	1,74%
2003	3,88%	43,59%	22,21%	4,52%	1,70%	10,45%	1,93%	3,23%	8,50%
2004	3,11%	57,61%	13,03%	5,03%	1,39%	12,03%	1,99%	4,14%	1,68%
2005	1,52%	57,05%	10,94%	3,04%	1,94%	19,70%	1,35%	3,56%	0,90%
2006	1,57%	60,34%	11,15%	2,96%	2,31%	12,45%	0,93%	5,08%	3,21%
2007	1,67%	51,85%	8,42%	5,51%	2,00%	24,80%	3,22%	1,71%	0,82%
2008	1,98%	41,30%	12,60%	14,32%	3,66%	21,59%	1,01%	2,44%	1,08%

2009	1,18%	15,25%	8,92%	7,25%	1,68%	59,03%	3,72%	1,57%	1,40%
2010	3,42%	27,89%	20,87%	7,71%	2,80%	24,66%	4,05%	4,68%	3,92%
2011	4,58%	26,52%	13,26%	14,40%	3,87%	24,51%	2,02%	7,84%	3,00%
2012	2,46%	27,23%	14,29%	17,92%	2,80%	15,24%	3,73%	13,36%	2,97%
2013	3,72%	36,10%	9,68%	15,28%	3,82%	14,17%	3,38%	11,09%	2,76%
2014	2,28%	24,04%	13,03%	18,59%	4,78%	24,00%	6,81%	4,81%	1,67%
2015	1,12%	26,87%	17,39%	14,59%	3,05%	19,46%	5,82%	9,91%	1,80%
2016	1,39%	33,48%	18,55%	11,27%	2,44%	15,45%	7,42%	9,02%	0,99%
2017	0,69%	30,34%	14,66%	16,50%	3,41%	12,15%	15,21%	6,18%	0,85%

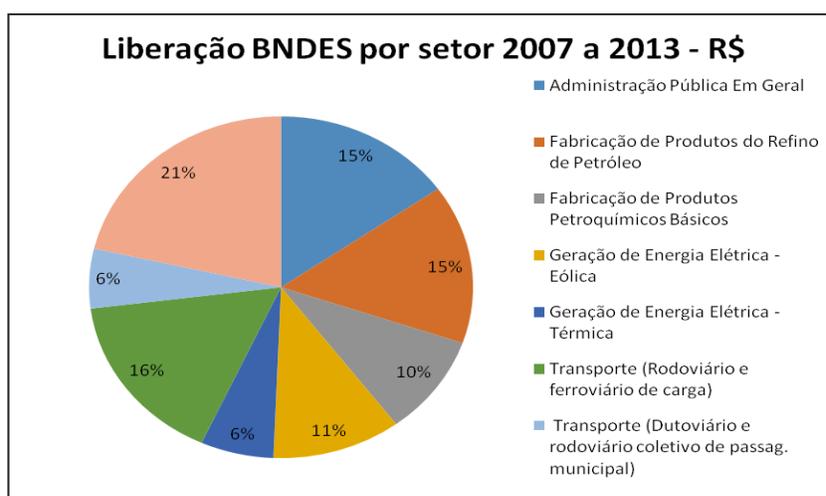
Fonte: BNDES. Elaborado pelos autores.

Tabela 7 - Liberação BNDES por setor 2007 a 2013 - R\$

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

Fonte: BNDES.

Gráfico 2- Liberação BNDES por setor 2007 a 2013



Fonte: BNDES.

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

Como se pode ver nos quadros 1, 2, e 3, há três grupos de projetos dentro do PAC II – Nordeste: Energia, Infraestrutura e Logística. Neles, evitou-se isolar o estado do Ceará tendo em conta que a maioria dos projetos tem abrangência regional, envolvendo mais de um estado. No entanto, projetos que não envolviam o Ceará não foram considerados na apresentação. No primeiro grupo predominam os projetos voltados para a construção de linhas de transmissão, expansão da malha e interligação que significam complementações, nem sempre bem coordenadas, às usinas produtoras de energia elétrica (térmicas e eólicas) que estão nascendo e se expandindo na região, além de melhorias na distribuição do sistema e aumento da segurança energética. Há também construção de hidrelétricas, no entanto, com projetos em menor número dado que energia elétrica hidráulica não é a vocação da região, especialmente no Ceará. Trata-se de fontes que nascem e passam em estados de outras regiões. No segundo grupo, infraestrutura, encontra-se um dos projetos ícones do PAC, qual seja, a Transposição do Rio São Francisco, mas também variados projetos que procuram aprofundar o conhecimento geológico, cartográfico, recursos naturais, marinha, geoquímico e hidrogeológico. No terceiro grupo, além de conter o segundo projeto ícone do PAC para o Nordeste, isto é, a Ferrovia Transnordestina, há também a extensão da Ferrovia Norte-Sul e uma série de outros projetos que aponta para a modernização da rede portuária da região, do ponto de vista do sistema de gerenciamento, logística, etc.

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

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

³ Segundo entrevista realizada com Almir Távora, consultor Ad Hoc do Projeto Ceará 2050, na área de projetos estruturantes, ele afirma (em 09/01/2018) “Muitos projetos estão ainda na fase de “intenção” e outros tantos não têm caráter estruturante. O Governo do Estado do Ceará não participa diretamente de nenhuma das obras. 1. Linhas de transmissão: Algumas das LT mencionadas estão em processo de leilão. A LT 230 KV RUSSAS - BANABUIU – CE, sob a responsabilidade da CHESF, está em construção com o cronograma atrasado e previsão de inauguração em junho de 2019. O investimento previsto é de R\$24.450.000,00. A LT 500kV João Câmara III - Açú III C2 e LT 500kV Açú III - Milagres II C2 está com Projeto e EIA RIMA prontos, com previsão de conclusão das obras para fevereiro de 2022. A LT 230 KV PICOS – TAUÁ, sob responsabilidade da CHESF, foi concluída e já recebeu a licença de operação do IBAMA. Investimento de R\$ 57.097.000,00. 2. Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional – Eixo Norte. As obras do Eixo Norte foram paralisadas depois das denúncias na operação Lava Jato. A Delta Engenharia teve o contrato rescindido e as obras ficaram paralisadas por quase dois anos. Em junho de 2017, o Ministério da Integração emitiu nova ordem de serviço ao Consórcio EMSA – SITO para a retomada das obras. O valor do novo contrato é de R\$516,84 milhões e o Eixo Norte deve ficar pronto até o final do primeiro semestre de 2018. A recuperação de alguns açudes que receberão água da transposição é de responsabilidade do DNOCS. 3. Ferrovia Transnordestina, O cronograma de implantação da ferrovia está bastante atrasado, em decorrência da dificuldade de aporte de recursos próprios e de financiamentos e em função da elevação significativa do orçamento real das obras. O orçamento original era de R\$ 5 bi. Já foram aplicados R\$ 5,5 bi e há necessidade de mais R\$ 6 bi. Os recursos públicos aplicados na obra, mediante participação acionária (BNDES, BNB, SUDENE e VALEC), já superam os investimentos privados. Os trechos que, até 2013 eram construídos pela Odebrecht, foram assumidos pela Marquise, após a rescisão contratual da empreiteira original, atingida pela operação Lava Jato. Em janeiro de 2017, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão 67/2017 – Plenário, determinou a suspensão de repasses de recursos públicos para as obras da Transnordestina: “A suspensão vai até que se elucidem dúvidas sobre descompasso entre valores efetivamente recebidos e parcela da obra já executada, bem como a regular aprovação do novo projeto executivo e do orçamento”.

Quadro 1 - Obras regionais – PAC II – ENERGIA - NORDESTE

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

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

Quadro 2 - Obras Regionais – PAC II – INFRAESTRUTURA – NORDESTE

Obra	UF(s)	Orçamento total
Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional - Eixo N	CE PB PE RN	R\$ 3.580.630.000,00
Recuperação e Controle de Processos Erosivos	AL BA CE MA MG PE PI SE TO	R\$ 218.202.144,84
Gestão da Informação Geológica – CIG	AM BA CE DF GO MG PA PE PI RJ RN RO RS SP	R\$ 53.743.000,00
Levantamento da Geodiversidade - Ordenamento Territorial	Brasil	R\$ 11.459.000,00
Levantamentos Geológicos - Cartografia Geológica,	Brasil	R\$ 69.192.000,00
Levantamentos Geológicos - Avaliação de Recursos Minerais	Brasil	R\$ 44.438.000,00
Levantamentos Geológicos - Geologia Marinha	AL AP BA CE ES MA PA PB PE PI PR RJ RN RS SC SE SP	R\$ 134.321.000,00
Levantamentos Geoquímicos	Brasil	R\$ 8.713.000,00
Levantamentos Hidrogeológico	Brasil	R\$ 56.521.000,00
Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco	CE PB PE RN	R\$ 200.000.000,00
Recuperação e Controle de Processos Erosivos - Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Parnaíba	CE MA PI	Não Divulgado
Programa Federal de Apoio a Regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP - Fase 2	AM AP CE ES MA PA PB PE RJ RS SC	Não Divulgado
Ramal do Apodi - CE PB RN	CE PB RN	Não Divulgado

Quadro 3 -Obras regionais -PAC II - LOGÍSTICA – NORDESTE

Obra	UF(s)	Orçamento total
Ferrovía Nova Transnordestina	CE PE PI	R\$ 5.444.000.000,00
Porto Sem Papel - Fase 2 - Concentrador de Dados e Portal de Informações Portuária	AL AM AP BA CE ES MA PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	R\$ 92.000.000,00
Cadeia Logística Portuária Inteligente	BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SP	Não Divulgado
InfraPort - Sistema de Apoio à Gestão Portuária	BA CE ES PA RJ RN SP	Não Divulgado
Programa de Conformidade do Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos dos Portos Marítimos Brasileiros	AL BA CE ES PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	Não Divulgado
Ferrovía Nova Transnordestina - Missão Velha – Salgueiro	CE PE	R\$ 96.300.000,00
Implantação das Áreas de Apoio Logístico Portuário – AALPs - Estudos, Projetos e Documentação de Apoio (ação 20B9)	BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SC	Não divulgado

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

4. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

4.1. Reformas pós-1964 e o novo federalismo fiscal, centralizado

A Constituição de 1946 promoveu a descentralização fiscal. Desse ano até 1964 o grau de autonomia de estados e municípios e a respectiva divisão das competências intergovernamentais, seguido do princípio da equidade, ao qual estava associado o sistema de repartição ou de equalização fiscal, praticamente não se alteraram, salvos os graus de importância de cada imposto já que estavam atrelados à evolução das estruturas e dos volumes da produção, circulação e do consumo. No entanto, a partir de 1964, a descentralização deu lugar à centralização fiscal, por força da nova Constituição de 1967. No bojo das reformas institucionais implementadas pelos militares nesse período, encontravam-se profundas modificações nos campos tributário, fiscal e financeiro, alterando direta e voluntariamente a relação fiscal-financeira entre estados, municípios e governo federal, no tocante, principalmente, à divisão das competências, mas também da repartição dos recursos tributários. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização, como havia ocorrido em 1937.⁴

Com base nos estudos e recomendações técnicos realizados pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, o regime militar promoveu uma reforma fiscal dentro da qual se procurou o equilíbrio

⁴ Sobre os fundamentos e princípios do federalismo ver Amaral Filho (2015)

orçamentário e criou um novo modo de financiamento para o setor público, dentro da qual se realizou uma reforma tributária e foram lançadas novas bases monetária e financeira para o financiamento do déficit do setor público. De acordo com Varsano (1996), nesse momento o governo federal conseguiu montar um verdadeiro sistema de finanças públicas, já que mudou a estrutura organizativa da Receita Federal, modificou o Imposto de Renda e reformulou o Imposto sobre o Consumo, e deu origem ao Imposto sobre Produtos Industriais-IPI. Nessa linha, procurou eliminar os impostos cumulativos quando adotou o conceito de valor adicionado. Na nova divisão das competências sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passou a se responsabilizar pela maioria deles, dos quais o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) eram os principais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) sob a responsabilidade dos municípios.

A reforma fiscal-financeira desse período trouxe algumas particularidades relevantes, dentro da trajetória do federalismo fiscal brasileiro, cuja associação pode ser feita tanto em relação ao comportamento centralista-autoritário do regime militar quanto aos objetivos de estabilização macroeconômica e de coordenação das ações entre as várias instâncias do governo. Oportuno observar que, do ponto de vista econômico, a promoção do centralismo se legitimou por causa do profundo desequilíbrio fiscal, descontrole da inflação, que alcançou cerca de 90% em março de 1964, estagnação no desempenho econômico e crise no balanço de pagamentos. Ou seja, ali se encontravam todos os ingredientes para justificar, junto à sociedade civil, maior poder à União sobre a coordenação do sistema econômico e político-administrativo. Entre aquelas particularidades podem-se citar três, mais significativas, quais sejam: (i) partes das receitas do IPI e IR seriam destinadas à formação do Fundo de Participação de Estados-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, mecanismo financeiro criado para realizar a redistribuição dos recursos federais para as esferas subnacionais⁵; (ii) os estados e municípios não teriam autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobriam, embora se apropriassem deles; (iii) o governo federal passaria a vincular as despesas dos estados subnacionais às receitas, seja de fonte própria ou transferida, seguindo a inovação introduzida em 1946.

⁵ Importante registrar que esse sistema de transferência vertical, criado em 1965, pela Emenda n.18/dezembro de 1965, veio a substituir o sistema de cota-partes, que também tinha seus recursos derivados de impostos federais. No entanto, o sistema de cota-partes era um sistema menos estável que os fundos de participação. Para uma comparação com outras experiências, em matéria de sistema de transferência, ver Bird and Smart (2001).

Com a restrição imposta sobre a autonomia e as competências dos estados federados *vis-à-vis* da estrutura tributário-fiscal, o governo federal procurou inibir e mesmo impedir a desordem e a concorrência fiscal entre os governos subnacionais por um longo período, que vai até pelo menos o início da década de 1980, quando já se percebe certa desordem fiscal-financeira em nível das contas dos estados subnacionais. O fato é que o movimento de 1964 fez com que o pêndulo do federalismo se voltasse para o centralismo, fazendo com que o governo federal concentrasse forte poder de coordenação, em detrimento da autonomia e cooperação entre os entes federados inferiores.

4.2. Constituição de 1988, redemocratização e descentralização

Com o fim do regime militar, em 1985, veio a Constituinte e a Nova Carta Constitucional de 1988. Esta Carta, por sua vez, redefiniu o quadro das competências tributárias preexistentes desde 1967, atribuindo ao governo federal a tributação sobre Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro (Contribuição Social) e Faturamento (Contribuição Social); aos governos estaduais coube a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, Transmissão de Propriedade Imobiliária *causa mortis*, Propriedade de Veículos-IPVA e Adicional de IR Federal; e aos governos municipais ficou a tributação sobre Prestação de Serviços, Propriedade Imobiliária Urbana e Transmissão de Propriedade Imobiliária Inter vivos. No bojo da redefinição das competências, na qual o governo federal perde autonomia, a grande inovação introduzida pela Nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Além disso, ela também promoveu no interior do sistema federal a maior descentralização fiscal em sua história. Aliado à descentralização fiscal, pelo lado das receitas, promoveu-se igualmente uma ampliação e uma descentralização na oferta de serviços sociais agora a cargo dos governos estaduais e municipais, especialmente nas áreas da saúde, educação e saneamento básico, transformando esses segmentos em agentes estratégicos na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, devido às suas influências sobre o desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.⁶ É certo que as correntes políticas situadas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas” como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal e administrativa não foi um

⁶ Não é intenção deste trabalho aprofundar na questão da descentralização das políticas públicas sociais. Ver a propósito Arretche (2000).

fato isolado nem exclusivo ao Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto os países com sistemas federais como aqueles com Estados unitários.

Tanto em relação à “divisão de competências tributárias” quanto à “divisão de competências do gasto público” a realidade do sistema fiscal federal brasileiro se aproximou, na época da promulgação da nova Constituição, aos parâmetros ideais de descentralização recomendados pela literatura especializada (SHAH, 1990 e 1994). Alguns autores como Afonso e Raimundo (1995) e Shah (1994), quantificaram e compararam os “índices de autonomia” dos estados subnacionais de alguns países. Pelos seus cálculos, no Brasil esse índice alcançou 0,67 em 1992, contra 0,88 nos Estados Unidos (1988), 0,79 na Alemanha Ocidental (1988), 0,79 no Canadá (1988), 0,65 na Malásia (1984-1988), 0,53 no Paquistão (1987-1988), 0,50 na Colômbia (1979-1983), 0,45 na Índia (1982-1986), 0,43 na Austrália (1987) e 0,19 na Indonésia (1990). Isso demonstrava um grau relativamente elevado de autonomia dos estados subnacionais brasileiros, sobretudo em relação aos países em desenvolvimento.

Por sua vez Rodden (2005) também elaborou uma série de indicadores para revelar graus de autonomia e de descentralização para vinte e nove países durante a década de 1990, utilizando para isso dados do *Government Finance Statistics Yearbook-FMI* e da OCDE. Dentre esses indicadores, chama atenção a participação dos gastos dos governos subnacionais sobre o total dos gastos (“índice de descentralização das despesas”), no Brasil (0,41) que se colocou entre os dez maiores coeficientes. Outro indicador que merece atenção é aquele relacionado à autonomia dos estados subnacionais em contrair empréstimos, nos anos 1990, que, no caso do Brasil atingiu 4,5, ou seja, o mais elevado grau de autonomia dentre os vinte e nove países.

Entretanto, outros autores (REZENDE, 2001) passaram a identificar, no perfil dessa descentralização, certo abuso na expansão dos gastos correntes efetuados pelos entes federados subnacionais brasileiros, especialmente pelos municípios. Sugerem, neste caso, uma interpretação segundo a qual os governos subnacionais confundiram descentralização com liberdade para gastar, confirmando assim aquilo que Prud'home (1994) chamou de “*on the dangers of decentralization*” (os perigos da descentralização), dado que as instâncias inferiores do sistema normalmente são despreparadas para assumir tarefas referentes à oferta de bens e serviços públicos. Dado que a evolução do federalismo brasileiro se deu de maneira pendular, as instâncias subnacionais aprenderam pouco a participar de forma cooperativa no jogo federativo,

além disso, prejudicou a formação e amadurecimento de arranjos institucionais na divisão das competências e evitou formar regras estáveis que pudessem controlar as ações exageradas dos governos municipais.

Percebe-se, na longa fase que vai dos anos 1980, passando pela Nova Carta Constitucional, até o final dos anos 1990, que, ao descentralizar e expandir o grau de autonomia dos governos subnacionais, os sistemas legislativo e executivo federais descuidaram e relaxaram o princípio da coordenação a cargo da União, o que permitiu a formação de uma situação caótica dentro do universo das ações dos governos estaduais e municipais. Marcado pela ausência de cooperações horizontal e vertical, esta última afetando diretamente a governança macroeconômica do país, o novo federalismo brasileiro correu grande risco de sucumbir. Não havendo instrumentos efetivos e eficazes de controle sobre os gastos estaduais e municipais, os resultados apresentados pela descentralização não foram os desejados, denotando assim falhas evidentes em relação aos princípios da coordenação e da cooperação entre os entes federados. Nesse contexto, de descentralização desorganizada, destaca-se o estado do Ceará que, desde 1987, vem desempenhando um papel cooperativo por meio de iniciativas de afirmação da autonomia relativa. Como será visto nos tópicos seguintes deste trabalho, assistiu-se no Ceará busca voluntária do equilíbrio fiscal, desde o referido ano, além de se observar também processos exitosos de descentralização nas áreas dos recursos hídricos, educação e saúde.

Oportuno chamar atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que se promoveu a descentralização observou-se aumento considerável na carga tributária bruta em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em 1980 a carga tributária bruta brasileira era de 24,52% do PIB, em 1988, momento da aprovação da nova carta, ela recua para 22,43 %, mas, em 1989, um ano depois, essa carga salta para 24,13 % e, em 1990, ela já atingia 30,51 %. Após recuar em 1991 para 25,22 % o peso da carga tributária volta a aumentar em 1995 para 29,46 % do PIB para depois atingir 33,18% em 2000. Em 2005 alcança 34,02% quando, a partir de então, consegue se estabilizar e atinge 32,38% em 2016 (Ministério da Fazenda). A elevação da carga tributária bruta obedeceu, em primeiro lugar, à perda de receitas da União para estados e municípios, mas, em segundo lugar, à necessidade da União poder arcar com a escalada do endividamento interno e dos encargos financeiros decorrentes da dívida mobiliária federal. Nesse processo o governo federal criou novas receitas não tributárias com o objetivo de não repartir com estados e municípios.

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

4.3. A recentralização de fato e a fratura do pacto federativo

Parece não restar dúvida que a Constituição de 1988 fez com que o pêndulo histórico do federalismo brasileiro inclinasse a favor dos estados e municípios. Entretanto, já na primeira metade dos anos 1990, várias circunstâncias e medidas concorreram para que um novo processo de recentralização se verificasse. Não se trata, porém, de consequência causada por reformas constitucionais, a ponto de desfazer os avanços federalistas conquistados pela última Carta Magna, mas, sim, de um processo de enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e (menos dos) municípios, em benefício do fortalecimento do governo federal, pelo lado das receitas. Os primeiros sinais desse enfraquecimento vieram com os dois planos de estabilização, Cruzado e Collor, cujos objetivos cobravam maior alinhamento fiscal entre as três esferas do governo, e, posteriormente, e mais claramente, a crise financeira dos estados e municípios das capitais que os levaram à federalização forçada de suas dívidas junto à União e, a partir daí, a uma dependência financeira *vis-à-vis* do governo federal (ver PIANCASTELLI e BOUERI, 2008).

Às vezes mal interpretada, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a vigorar somente a partir de 2000, após, portanto, a implantação dos três grandes planos anti-inflacionários, e da crise financeira dos estados, não pode ser confundida com as circunstâncias “culpadas” pela recentralização. No lugar de ser um mecanismo de centralização a referida Lei teve e tem, na falta da cooperação vertical, o papel saudável de coordenar e alinhar as políticas financeiras executadas pelos três níveis de governo, inibindo assim os excessos nos gastos e a má gestão dos recursos públicos, normalmente praticada por governos estaduais das economias mais fortes, que contribuem para o desequilíbrio macroeconômico. Não é demais lembrar que, no final dos anos 1990, momento de realização dos acordos das dívidas estaduais, cerca de 90% desses débitos estava nas mãos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por

outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu também aumentar a blindagem sobre os cofres públicos e protegê-los dos “caçadores de renda pública” (*rent-seekers*) associados às oligarquias políticas locais, especialmente no Nordeste.

A recentralização da autonomia fiscal dos estados e, conseqüentemente, a redução do seu poder financeiro, e em benefício da União, representaram uma rachadura do pacto federativo construído pela Constituinte de 1986, e eles podem ser percebidos por meio de algumas circunstâncias e medidas formadas e decididas nas últimas décadas, a saber:

- (i) A implementação dos vários planos de estabilização macroeconômica, especialmente Cruzado, Collor e Real, passaram a requerer maior poder de coordenação política e econômica da parte da União, sobre o conjunto dos entes federados. Na esteira dessa requisição, cresce também o poder da União em relação à definição dos destinos dados aos recursos públicos repassados aos estados e municípios, por meio das transferências vinculadas;
- (ii) A crise fiscal-financeira dos governos estaduais, acompanhada de restrição e dependência financeira dos estados e grandes municípios, em decorrência das altas taxas de juros que passaram a incidir sobre os estoques das dívidas, e do elevado grau de comprometimento das suas Receitas Correntes Líquidas ao pagamento da dívida junto ao governo federal. Com exceção dos estados do Amapá e Tocantins, todo o restante assinou contratos de reestruturação de suas dívidas com o governo federal durante os anos 1997 (Lei n. 9.496/97), 1998 (Medida Provisória 1.773) e 1999. Em sua maioria, esses contratos foram fixados em 30 anos de validade, envolvendo encargos em IGP-DI + 6,0% - 7,5% a.a. e taxas de comprometimento que iam (e ainda vão) de 11,5% a 15% sobre as receitas correntes líquidas.
- (iii) A criação de novos impostos e contribuições sociais por iniciativa do governo federal, cujas receitas, em grande parte, não são compartilhadas com estados e municípios. Dentre eles se encontram (1) Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira-CPMF (Lei n. 9.311 de 24 de outubro de 1996), que vigorou entre 1997 e 2007; (2) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE, o chamado Imposto sobre o Combustível (Lei n.10.168 de 29 de dezembro de 2.000),

este sim compartilhado com os entes federados; (3) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social-COFINS, devida pelas pessoas jurídicas (Lei Complementar 70 de 30.12.1991 e Artigo 18 da Lei 10.684/2003 de 01.09.2003);

Sobre essas “inovações fiscais e financeiras” o governo federal efetuou algumas alterações com a finalidade de aperfeiçoar sua eficácia, o que promoveu aumento da arrecadação, insistindo portanto na prática da cobrança em cascata. Essas alterações se fizeram conhecer através da (1) COFINS não cumulativa; (2) COFINS sobre importados; (3) Aumento da COFINS sobre entidades financeiras; (4) Aumento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas-CSLL (5) Aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI dos cigarros (este, compartilhado com os entes federados); (6) expansão da cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras-IOF, este também compartilhado;

- (iv) Lei Kandir, ou Lei Complementar n.87 de 13 de setembro de 1996, que passou a isentar as operações de exportações de bens primários e semimanufaturados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS e “compensa” os estados pelas perdas. Desde então os estados não vêm sendo compensados adequadamente por essa isenção;
- (v) Contenção de parte das transferências referentes aos Fundos de Participação, devido ao aumento do comprometimento do superávit primário gerado pelo governo federal e estados subnacionais. Em anos recentes, forçado pela crise de 2009, o governo federal reduziu as transferências intergovernamentais tendo em vista a redução das receitas federais advindas do IPI, devido à concessão de “renúncia fiscal” ao setor privado industrial;
- (vi) Compressão dos investimentos públicos federais nas economias estaduais, embora estes tenham sido retomados no segundo governo Lula e no governo de Dilma Rousseff, especialmente dentro do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Mas, com a grande crise econômica iniciada em 2014 esses investimentos caíram radicalmente;

Algumas das questões fiscais levantadas acima foram debatidas no Congresso Nacional em 2003, em decorrência do Projeto de Reforma Tributária, quando então foram visualizados três pontos de inflexão: (i) elevação da compensação das perdas dos Estados com a Lei Kandir; (ii) criação do Fundo de Desenvolvimento Regional; e (iii) Repartição da CIDE com os governos estaduais, que passariam a ficar com 25% do total arrecadado. Dessas propostas, os resultados foram: quanto às perdas causadas pela Lei

Kandir aos estados, estes continuaram sem receber a compensação integral devida pelo governo federal; no tocante ao Fundo de Desenvolvimento Regional-FDR, este não saiu do papel, já que ele estava atrelado à aceitação de uma reforma tributária, sobre o ICMS, com a qual os governadores não concordaram com a proposta feita pelo Ministério da Fazenda, ou seja, a União; por fim, em relação à repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE, este avançou adotando uma divisão na qual 71% ficam com o governo federal e 21% vão para os estados e Distrito Federal, sendo os mais beneficiados aqueles que detêm uma maior malha rodoviária.

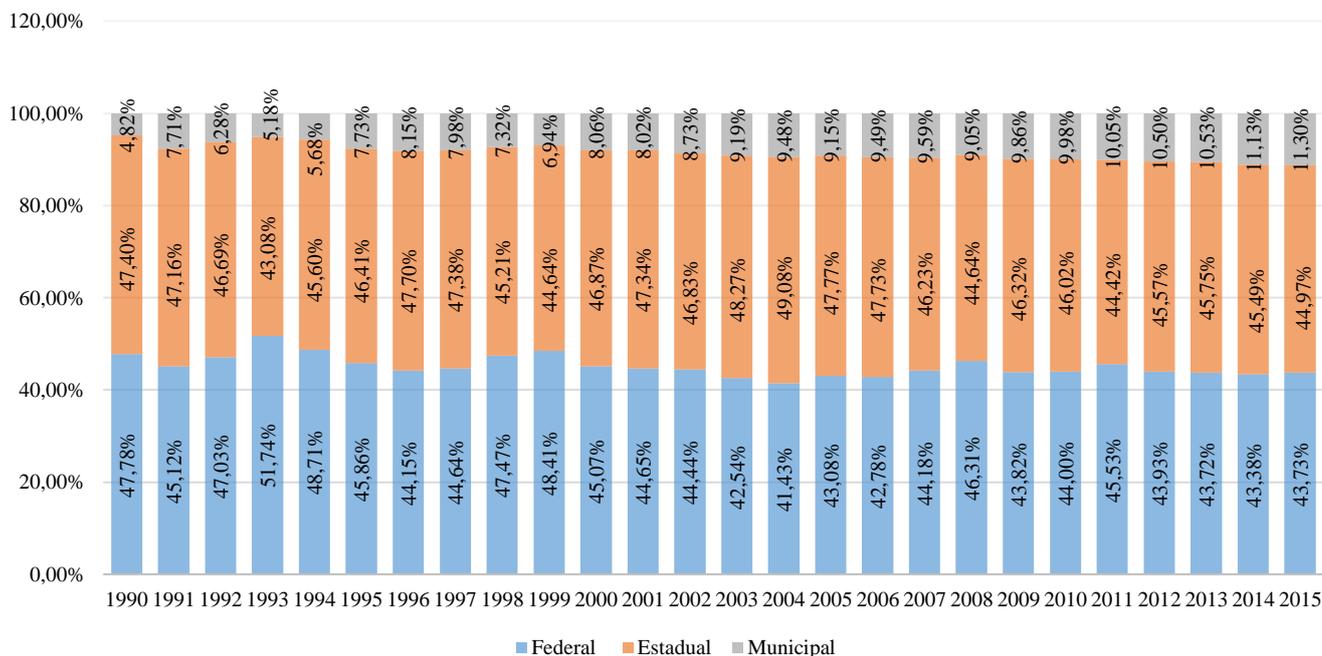
Apesar das evidências mostrando um movimento de recentralização fiscal-financeira em mãos do governo federal, não seria razoável afirmar que esse processo se deu por força do voluntarismo político do poder central, visando estrangular estados e municípios, nem se deveu ao retrocesso da Constituição aprovada em 1988. O que parece mais claro é que, por trás dessa tendência, houve, em primeiro lugar, uma necessidade inadiável da parte do governo federal (governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva) em aumentar seu poder de coordenação macroeconômica para combater a superinflação e manter a estabilidade macroeconômica. Em segundo lugar, havia, e ainda há, uma restrição orçamentária imposta pelos compromissos financeiros do governo federal em função dos encargos do serviço da sua dívida interna, especialmente no item referente ao pagamento dos juros que, em 1995, representava cerca 5 % do PIB, e permanece nesse patamar em anos recentes. Mas, é oportuno registrar que, essa rachadura no pacto federativo, que afastou a União dos compromissos federativos estabelecidos pela Constituição de 1988, guarda também relação com certas distorções herdadas do passado, nas quais se identifica, por exemplo, o fato de o ICMS, imposto de maior receita dentro da estrutura tributária, não estar nas mãos do governo federal.

No aspecto da perda de peso político dos governos estaduais, já enfraquecidos financeiramente, se associa a necessidade do governo federal em assumir maior controle sobre a estabilização macroeconômica. O problema fiscal, mal enfrentado antes de 1994, levou o governo de Itamar Franco, ao lançar o Plano Real, criar, logo de início, o Fundo Social de Emergência (FSE) por meio de uma atitude autônoma do governo federal *vis-à-vis* dos governadores. O avanço da autonomia de decisão e da firmeza na coordenação macroeconômica da parte do governo federal é claro durante o governo FHC no qual se empoderou de forte legitimidade concedida tanto pelos resultados das urnas, no primeiro e segundo mandatos, como pelo protagonismo assumido no combate à inflação.

Símbolo do aumento da carga tributária, a criação de novos impostos e contribuições sociais (estas não compartilhadas) pelo governo federal passaram a representar parte importante das receitas da União, conforme mostram os gráficos 3 e 4 abaixo. Olhando para os gráficos, os quais mostram Índices de descentralização/centralização de receitas tributárias (compartilhadas e não compartilhadas com estados e municípios), nota-se que os municípios foram os maiores beneficiados quando se consideram as receitas tributárias: neste caso, os municípios se apropriaram de 4,82% das receitas em 1990, mas elevaram suas participações relativas em anos posteriores, 8,06% em 2000, 9,98% em 2010 e 11,30% em 2015. Já os estados, levaram desvantagem na repartição das receitas tributárias, já que iniciaram a série com 47,40% em 1990, reduziram participação em 2000 e 2010 para 46,87 % e 46,02%, respectivamente, e reduziram ainda mais suas participações em 2015, quando chegaram a 44,97 % de participação. O governo federal, nesse modelo de repartição leva desvantagem, pois perde na repartição.

Do ponto de vista do Índice de descentralização/centralização das receitas tributárias e não tributárias, no período 1990 – 2015, o que se nota pelo Gráfico 4 é que os municípios apresentam ganhos em termos de participação relativa, os estados continuam perdendo participação relativa e o governo federal, no entanto, aumenta fortemente sua participação, indicando centralização fiscal-financeira em desvantagem para os governos estaduais. Como se pode ver, os municípios em 1990 ficavam com 3,09 % do total dessas receitas, e ampliam essa participação para 4,53 %, 5,53 % e 6,37 %, respectivamente, em 2000, 2010 e 2015. Os estados subnacionais reduzem suas participações de 30,37 % em 1990 para 26,33% em 2000, 25,53% em 2010 e 25,37 % em 2015. Por seu lado, o governo federal, que participava com 66,54 % em 1990, passou sua participação para 69,14 % em 2000, 68,94 % em 2010 e 68,26 % em 2015.

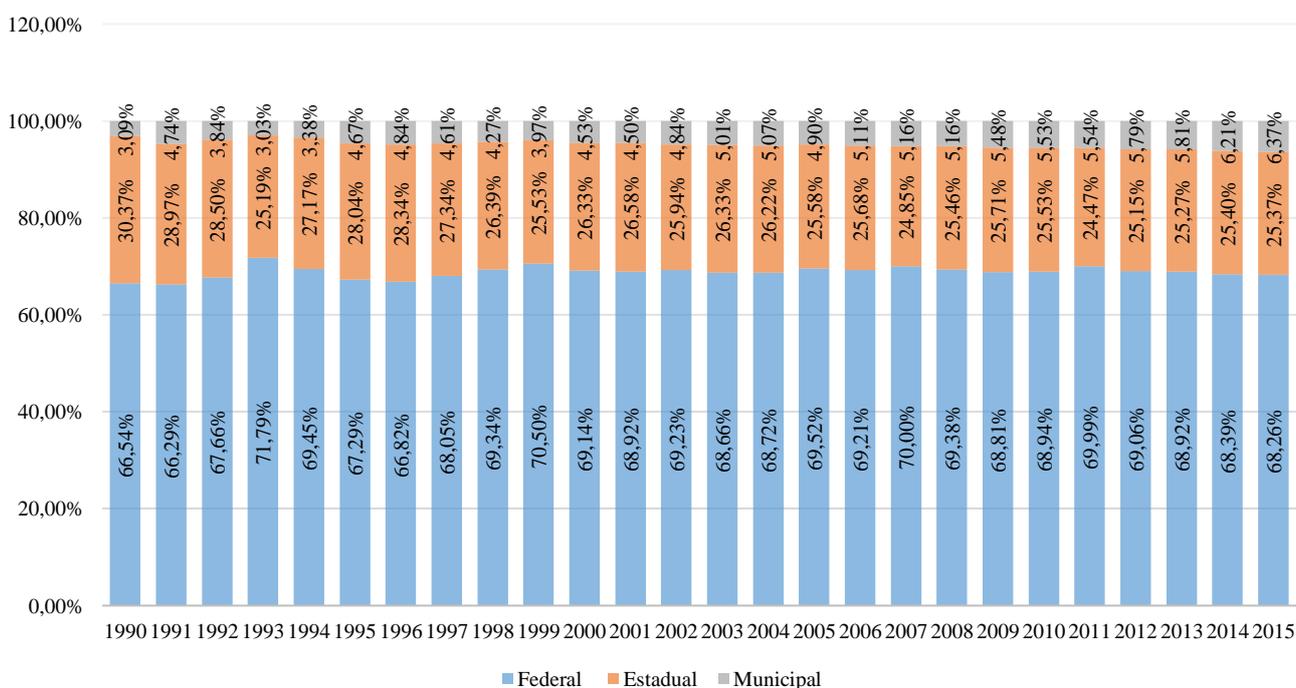
Gráfico 3 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias (1990-2015)



Fonte: Relatórios de Carga Tributária da Receita Federal do Brasil de 1995 a 2015

O índice Federal consiste na divisão da receita de imposto da União pela soma dessa receita com a receita total dos estados e municípios. Os índices Estadual e Municipal representam a razão da receita de cada ente com a soma da receita de impostos da União e receita total de ambos.

Gráfico 4 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias e não tributárias 1990-2015



Fonte: Relatórios de Carga Tributária da Receita Federal do Brasil de 1995 a 2015

O índice Federal consiste na divisão da receita total da União (impostos, contribuições da seguridade social e demais contribuições) pela soma dessa receita tributária total. Os índices Estadual e Municipal representam a razão da receita de cada ente com a receita total.

5. CEARÁ, ASPECTOS INSTITUCIONAIS – GESTÃO E GOVERNANÇA – E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

Os governos estaduais do Ceará, que precederam o ano de 1987, apresentaram algumas marcas comuns dentre as quais a prática do planejamento, embora de curto prazo, certa racionalidade na gestão, apesar de tecnocrática, e a busca do desenvolvimento econômico orientado pela industrialização. As teses da Cepal, criada em 1950, a presença do Banco do Nordeste do Brasil-BNB, fundado em 1952, a atuação da Sudene, instalada em 1959, e seus planos plurianuais, assim como os grandes planos nacionais de desenvolvimento, do Plano de Metas ao II PND, foram os ingredientes que reforçaram essas marcas. Além disso, o propósito de transformar e consolidar a economia cearense como terceiro polo industrial do Nordeste, depois de Pernambuco e Bahia, criou um fio condutor aos planos e ações dos governos Virgílio Távora – Plameg (1963-1966), Plácido Castelo – Plaig (1967-1970), César Cals – Plagec (1971-1974), Adauto Bezerra – I Plandece (1975-1979), Virgílio Távora – II Plameg (1980-1983) e Gonzaga Mota – Planed (1984-1987).

Pode-se dizer que esses governos seguiram uma linha desenvolvimentista, sintonizada com os projetos nacional e regional de desenvolvimento do período, e para isso colocaram em prática uma estrutura administrativa e um arcabouço institucional com o objetivo de buscar os resultados projetados. Nesse sentido, foram criados órgãos de planejamento e de financiamento, tais como a Superintendência de Desenvolvimento do Ceará-Sudec, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará-Codec, o Banco de Desenvolvimento do Estado do Ceará-Bandece, o Banco do Estado do Ceará-BEC, etc., para darem suporte às estratégias governamentais. Ao longo do período alimentaram a ideia de instalar no Ceará alguns projetos industriais estruturantes que fossem capazes de alavancar o desenvolvimento e, nesse sentido, uma grande siderúrgica, ao lado de uma também grande refinaria de petróleo se constituíam nos objetivos a serem alcançados. Dada a insuficiência da infraestrutura industrial, as políticas e ações privilegiaram a expansão da energia elétrica, melhorias portuárias (porto do Mucuripe) e instalações para distritos industriais. Ao lado destas ações, incentivos fiscais estaduais (FDI-Provin) foram criados, em complementariedade aos incentivos ofertados pela Sudene, para atrair investimentos de fora a fim de ampliar e diversificar o parque industrial.

Apesar de reunir certa racionalidade, tal modelo de gestão e de desenvolvimento se perdeu em seus objetivos, se desgastou diante da aceleração da inflação e sucumbiu em meio à profunda crise fiscal-financeira do setor público brasileiro, da qual o governo do Ceará compartilhava, em meados dos anos 1980. Além disso, suas fragilidades eram grandes em função da carência de sustentabilidade e de princípios básicos de governança ao mesmo tempo em que não tinha uma agenda social. O último governador desse ciclo político no Ceará foi Gonzaga Mota, sucedido por Tasso Jereissati já dentro de um novo regime democrático (Nova República) e sob uma conjuntura política favorável ao partido (MDB) deste último por causa dos impactos ainda positivos do Plano Cruzado.

5.1. Tasso Jereissati – Governo das Mudanças (1987-1990)

A despeito de uma conjuntura política favorável em 1986, para os candidatos do MDB aos governos estaduais, o fato é que a candidatura de Tasso Jereissati foi forjada durante vários anos no seio do Centro Industrial do Ceará-CIC por meio de um grupo de “jovens empresários” que se propôs a debater e discutir problemas estruturais do Brasil, Nordeste e Ceará nas dependências da Federação das Indústrias do Ceará-Fiec. Tal iniciativa desaguou no movimento “Pró Mudanças” que apoiou Tasso Jereissati para governador do Ceará, que saiu vitorioso com o apoio do MDB, PCB, PCdoB, PDC. Todavia, as conjunturas econômica, fiscal e financeira nacionais enfrentadas pelo “governo das mudanças” foram marcadas por fortes restrições exercidas, de um lado, pelas altas taxas de inflação e, de outro, pela crise financeira do governo federal que se combinou com a transição para o novo cenário fiscal preconizado pela nova Constituição de 1988. O ambiente externo estava sendo construído pelo “Consenso de Washington”, que recomendava menos Estado na economia e realização de reformas e ajustes estruturais aos países latino americanos.

Do ponto de vista político, o propósito do “governo das mudanças” visava romper com o clientelismo político local e colocar o Estado a serviço da maioria da população, especialmente a mais carente. No plano prático, diante do vácuo de liderança política e do colapso financeiro do Estado do Ceará, o governo de Tasso Jereissati assumiu com uma proposta radical cujo propósito era a reestruturação do Estado e a reorganização fiscal e financeira. A lógica passou a ser racionalizar gastos e maximizar receitas. Ao lado da Secretaria do Planejamento, as secretarias da Fazenda e da Administração passaram a exercer papéis estratégicos dentro dessa nova lógica. A Secretaria de Governo, por sua vez, teve papel importante no sentido de encaminhar negociações que pudessem viabilizar as reformas. [ver AMARAL FILHO (2003); COELHO BOTELHO (1994); BESSA MAIA e COELHO BOTELHO (2017)].

Nesse contexto, promoveram-se reformas patrimonial, administrativa, fiscal e financeira que possibilitaram a redução nas despesas de custeio e de pessoal, o que permitiu regularizar salários atrasados dos funcionários estaduais e saldar compromissos pendentes com fornecedores. Além disso, recuperaram-se as capacidades de poupança e de investimento, e melhorou a imagem do governo diante das organizações financeiras nacionais e internacionais, permitindo a renegociação de dívidas. Oportuno observar que, mesmo após os ajustamentos dos dois primeiros anos de governo, o peso dos gastos com pessoal e custeio ainda permaneceram elevados, em relação às receitas próprias, fato que pressionava o governo a recorrer aos recursos de terceiros para poder ampliar a margem dos poucos investimentos.

No conjunto, dada a perseverança do processo de ajustes e austeridade fiscal, combinado à recomposição dos gastos, pode-se dizer que o principal impacto causado por essas mudanças foi o choque de

governança, verificado pela nova relação estabelecida entre Estado e Sociedade, pelo novo tratamento que passou a ser dado à coisa e aos recursos públicos, mas também pela nova relação federativa, cooperativa, estabelecida entre o governo estadual e o governo federal. Reformas e ajustes internos à máquina estatal reforçaram a estrutura de governança do governo. Nesse sentido, a informatização da execução orçamentária, na administração de pessoal, das folhas de pagamento e do sistema de controle do patrimônio assim como a integração do sistema de planejamento tiveram grande importância. Para o governo, esses novos procedimentos aumentaram a eficiência dos serviços, melhoraram o planejamento e facilitaram a transparência (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1990, p.7).

Nessa época, o conceito de governança não era bem desenvolvido, mas o que se nota, analisando com lentes disponíveis hoje, é que o Estado do Ceará passou por uma experiência na qual foram apresentadas características que poderiam ser consideradas boas práticas de governança, pois as reformas e os ajustes não se limitaram à maximização do resultado orçamentário, ao contrário, afetaram um conjunto importante de instituições locais, ou *cluster of institutions*, segundo Acemoglu (NORTH; ACEMOGLU; FUKUYAMA; e RODRIK, 2008, p.1-7); aliás, condição para se criar um bom ambiente para o crescimento econômico. Como coloca Rodrik (NORTH; ACEMOGLU; FUKUYAMA e RODRIK, 2008, p.17), uma política de ajuste fiscal vai muito além dos cortes de gastos e do equilíbrio entre receitas e despesas, ela deve procurar mudar as regras do jogo (*“the rules of the game”*), isto é, reformas no campo fiscal devem levar a um sistema ou estrutura de governança que implique em redução da corrupção, melhorias do papel das leis, aumentar a responsabilidade e efetividade das instituições públicas e fortalecer o acesso e voz dos cidadãos no mundo das políticas públicas. Para esse autor, esses elementos se confundem com o próprio conceito de desenvolvimento.⁷ Interessante notar que, no caso do Ceará, no período analisado as reformas e ajustes fiscais não aconteceram para satisfazer seus próprios fins senão para viabilizar um projeto de desenvolvimento, no qual a governança passou a fazer parte. Todavia, cabe alertar para o aspecto de que a incorporação desse elemento não foi automática nem tranquila e completa,

⁷ Sobre indicadores de governança sugere-se ver Kaufmann; Kraay and Mastruzzi (2010). No Brasil, a partir de 2014, já se tem estabelecido um escopo de conhecimento trabalhado e difundido pelo Tribunal de Contas da União sobre o conceito de governança pública, com base no consenso internacional. Para o International Federation of Accountants-IFAC a governança pública deve permitir: “a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis)” TCU (2014, p.14)

Em termos de modelo de desenvolvimento econômico, no primeiro governo de Tasso Jereissati, não houve alterações em termos de grandes diretrizes, quando se compara com os governos anteriores. Há portanto, certa continuidade no que se refere ao projeto de industrialização e consolidação do Ceará como terceiro polo industrial do Nordeste, sempre buscando atrair para a economia estadual projetos industriais estruturantes, tais como refinaria e siderurgia.⁸ O projeto industrializante agora ganha o respaldo direto da federação das indústrias, à qual estavam ligados os “jovens empresários” egressos do Centro Industrial do Ceará-CIC. Há, no entanto, preocupação com a diversificação das atividades econômicas, e neste sentido as micro e pequenas empresas passaram a ser um dos alvos da política pública industrial. Por seu lado, o Turismo passou a ser encarado como uma “atividade econômica”, ganhando também atenção em termos de política pública.⁹ Para reforçar a atração de empresas, o governo se mobiliza para avançar na infraestrutura e na atração de empresas, utilizando para isso sua capacidade de poupança, o Fundo de Desenvolvimento Industrial-FDI e tentativas de se buscar outros recursos pela via de empréstimos e convênios. Nesse período, o governo estadual não pôde contar com o governo federal em termos de aportes de recursos para a realização de grandes investimentos, já que houve esvaziamento da política federal de desenvolvimento regional. Desta forma, avanços no desenvolvimento econômico estadual passaram a depender fortemente da austeridade fiscal, e vice-versa.

Por outro lado, o “governo das mudanças” agrega novos diagnósticos e novos focos para as políticas públicas. Em Mensagens à Assembleia Legislativa, a exemplo da Mensagem de 1990, observa-se preocupação do governo em relação à situação da desigualdade regional dentro do estado do Ceará, marcada por forte concentração econômica e demográfica na região da Grande Fortaleza. Para o governo, tal situação exigia investimentos em grande escala, tanto nesta última região, para melhorar as condições de vida da população, como também no interior, com o objetivo de conter o fluxo migratório. Desse diagnóstico nasceu, provavelmente, o Projeto Sanear I, concebido pelo governo no sentido de aumentar a taxa de cobertura da população atendida pela coleta de esgoto. Preocupado com o distanciamento econômico do interior em relação à Região Metropolitana de Fortaleza, o governo define polos de desenvolvimento a serem implantados, tais como “polos turísticos”, “polos agroindustriais”, “polos tecnológicos”, “polos industriais siderúrgicos”, além de polos tecnológicos para o Cariri e Sobral, embora não implantados.

A despeito da escassez de recursos financeiros, observa-se que o governo, nesse período, procurou estabelecer uma agenda voltada para a infraestrutura, dando a ela um papel estratégico no processo de desenvolvimento. Na estreita margem de manobra para a realização de investimentos, o governo se apoia no Fundo de Desenvolvimento do Ceará-FDC para realizar investimentos e, assim, reformam-se e restauram-se

⁸ Houve nesse período negociações para a instalação da empresa siderúrgica SIDNOR no Ceará.

⁹ Houve aproveitamento de acervos naturais e culturais, reforma e ampliação do Centro de Convenções, promoção de eventos e criação do Programa de Desenvolvimento Turístico em área prioritária do litoral do Ceará-PRODETURIS.

rodovias estaduais além de interiorizar a distribuição de energia elétrica. Aproveitando-se da boa reputação fiscal-financeira, o governo concluiu (em 1989) negociações com o BID, com apoio do governo federal, no montante de US\$ 89,7 milhões para restauração de 1.400 km de estradas (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1990, p.9). No segmento dos recursos hídricos, embora não houvesse, ainda, uma ideia clara sobre o modelo de gestão desses recursos para o estado, foram dados passos decisivos na direção de um novo modelo. O primeiro passo foi dado quando da criação da Secretaria dos Recursos Hídricos-SRH, outro passo foi a criação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Com isso, avanços importantes foram realizados no sentido de endogeneizar o controle dos recursos hídricos no âmbito do Ceará, antes sob forte influência do governo federal.

Apesar de mirar o projeto histórico da industrialização, o “governo das mudanças” imprimiu diferenciações e inovações na oferta de políticas públicas e de serviços públicos, especialmente nas áreas sociais, por duas razões. A primeira, o governo assumiu o compromisso de colocar o Estado a serviço da maioria da população carente e, a segunda razão, a nova Constituição de 1988 promovia a descentralização e a universalização dos serviços públicos básicos na saúde, educação e saneamento. Em linha com essas duas premissas, o governo de Tasso Jereissati priorizou a descentralização e a universalização na educação e na saúde. Para a primeira área, combate-se o analfabetismo, a ausência de crianças em idade escolar fora do processo educacional e a evasão escolar, além de combater a ausência de credibilidade na escola pública. Na saúde, procurou-se a descentralização com vistas a “levar o serviço mais perto do povo”, ao mesmo tempo em que se estimulou a participação. Trabalhou-se em duas linhas de ação, quais sejam, unificação e expansão dos serviços e construção e reformas de estruturas físicas além da compra de equipamentos. Implantou-se o SUDS, ampliou-se o quadro de agentes de saúde, promoveu-se campanhas de vacinação, promoveu-se assistência à maternidade e à infância. O Estado colhe bons frutos no combate à mortalidade infantil. (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1990, 1991). Apoiando-se nas Mensagens citadas, nesse período, pode-se perceber uma distorção existente no processo de descentralização dos serviços públicos, determinada pela Constituição de 1988, pois, ao mesmo tempo em que o governo estadual tinha de assumir as responsabilidades por tais serviços o governo federal não transferia os recursos no montante necessário.

Nesse período, o grande desafio que se apresentava era o vazio econômico e a situação de pobreza e extrema pobreza situados na região semiárida, especialmente no espaço do grande sertão central. Após o desaparecimento do tripé gado-algodão-agricultura familiar, permaneceram nessa área grande contingente de famílias praticando atividades agropecuárias com produtividade muito baixa. Nesse período não havia programas sociais federais de combate à pobreza, em forma de transferência de renda, e o programa de visibilidade existente na época era o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP, voltado para o combate à pobreza rural, e que recebia o apoio financeiro do Banco Mundial. Esse programa tinha como projetos o da reforma agrária, o da assistência técnica, o de acesso ao crédito, apoio à comercialização e o projeto de apoio

à participação e ao associativismo. Mas esse programa era ineficaz tanto para a realização efetiva de seus próprios projetos como também para combater a pobreza rural.

5.2. Governo Ciro Gomes – (1991-1994)

Em 1991 Ciro Gomes assume o governo do Ceará, eleito pelo partido PSDB. Apesar de não ter saído, propriamente, do berço dos “jovens empresários” Ciro Gomes se alinhava política e ideologicamente com o “projeto das mudanças”, o que o fez dar continuidade às linhas de ações iniciadas por Tasso Jereissati. Com estilo político próprio, não estava em questão fazer uma nova “revolução” institucional mas consolidar as reformas iniciadas pelo governo anterior e, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas do passado. Em sua Mensagem à Assembleia Legislativa de 1994, p. 5, o governador deixa claro que “em lugar do Estado patrimonialista, em proveito de poucos, consolida-se o Estado moderno, a serviço de todos”. Em nível local, este governo também enfrentava severa seca, que quase levou Fortaleza ao colapso hídrico. Oportuno observar que, além das questões e dificuldades locais, Ciro Gomes, quando assume, enfrenta também os impactos macroeconômicos negativos produzidos pelo fracasso do Plano Collor, e governa em período marcado por fortes pressões inflacionárias e persistência da crise fiscal do Estado federal.

Nesse mesmo período está em vigor a Nova Constituição aprovada em 1988 que, ao mesmo tempo em que proporcionava mais receitas para os estados subnacionais, também transferia mais obrigações para esses governos no tocante à oferta de serviços públicos. Ciro Gomes, antes mesmo de terminar seu governo ele assume, em setembro de 1994, o posto de Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, e participa da implantação do Plano Real. Em nível internacional, dava-se início a um novo paradigma no tratamento das políticas públicas sociais, agora sob a influência do conceito de desenvolvimento humano forjado pela obra de Amartya Sen. A Organização das Nações Unidas-ONU publicava, em 1990, seu relatório emblemático do Desenvolvimento Humano e também entrava em vigor o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH. Com impactos mundiais, tais abordagens na verdade colocavam um contrapeso aos avanços do “Consenso de Washington” e reforçavam os princípios de desenvolvimento social e de governança do movimento das mudanças no Ceará.

Já dentro de um ambiente de “casa arrumada”, o governo de Ciro Gomes redefine os papéis das secretarias colocando a Secretaria do Planejamento-Seplan como órgão estratégico dentro da administração estadual, com o propósito de definir prioridades e investimentos, além de procurar induzir o crescimento e melhorar a vida da população (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA. 1994, p.24). Dessa maneira, fortaleceu o sistema de informações e estatísticas, concentrado no Instituto de Planejamento do Ceará - Iplance onde eram realizados estudos macroeconômicos e setoriais do Ceará, que auxiliavam as tomadas de decisões. Com isso, fortaleceu o sistema estadual de planejamento articulando a Seplan, o Iplance e as demais secretarias, com o

objetivo de desenhar grandes diretrizes e metas e elaborar planos, programas e projetos. Cria-se o Sistema de Acompanhamento de Metas-SAM e a Coordenação de Projetos Especiais, promovendo a qualidade do sistema de governança implantado pelo governo anterior. A Secretaria da Fazenda continuou sendo a principal guardiã da saúde fiscal-financeira do Estado e, para tanto, realiza concurso público para auditores fiscais e agentes arrecadadores, institui o “selo fiscal”, para maior controle sobre o trânsito de mercadorias nos postos e informatiza o sistema ao dar continuidade ao projeto “Cometa”, instalado anteriormente, que permitia transmissão de dados por meio de satélite.

Logo no início do governo realiza-se profunda reforma administrativa, planejada e montada no governo de Tasso Jereissati. E contribuindo para o fortalecimento da estrutura de governança, em construção, o governo realiza convênios e cooperações técnicas com organizações internacionais, isto é, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Escola Nacional de Administração Pública -ENAP de Quebec (Canadá) e *Massachussets Institute of Techology-MIT*. Ao optar em manter relações com organismos internacionais, com expertises nas áreas de elaboração e avaliação de políticas públicas, o governo estava optando pela transparência e pela melhoria da qualidade das políticas públicas sociais.

No que se refere ao modelo de desenvolvimento, a indústria e a industrialização continuam a ocupar o lugar central dentro da estratégia de desenvolvimento e, nesse sentido, o governador Ciro Gomes é explícito em sua Mensagem à Assembleia de 1994, ao dizer, “a indústria tem função estratégica no processo de desenvolvimento econômico devido aos efeitos intersetoriais, que impulsionam as cadeias produtivas, e a geração ampliada de valor agregado e de ganhos de produtividade” (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1994, p.11). Para isso, o governo dá respaldo por meio da política industrial de atração de investimentos nacionais e estrangeiros, apoiada nos incentivos fiscais, dirigidos sobretudo aos segmentos de maior potencial de crescimento. Entretanto, os investimentos atraídos recebiam orientação para se instalar no interior do estado a fim de reduzir as disparidades inter-regionais e afetar positivamente a renda dos municípios do interior. Tais investimentos deveriam ser intensivos em mão de obra.¹⁰ Por outro lado, já dentro de um contexto de menor constrangimento financeiro, o governo procurou avançar na infraestrutura de transporte e de energia, com vistas a reforçar a atração de investimentos. Na área dos recursos hídricos, houve avanços institucionais importantes a começar pela criação da Cogerh¹¹ e se completando na ampliação da política de gestão dos recursos hídricos como também na expansão das estruturas físicas, como barragens e adutoras. Mas, neste

¹⁰ Vale registrar que, nesse período, chegava ao Ceará a empresa Grendene, atraída por incentivos fiscais e mão de obra barata.

¹¹ “A Cogerh, foi criada pela Lei nº 12.217, de 18 de novembro de 1993, com a finalidade de implantar um sistema de gerenciamento da oferta de água superficial e subterrânea do Estado, compreendendo os aspectos de monitoramento dos reservatórios e poços, manutenção, operação de obras hídricas e organização de usuários. Através da informação e divulgação de dados à comunidade, esta tem o papel de co-gestora dos recursos hídricos, para que possam tomar decisões coletivas e negociadas, como também avaliar a política de gestão a ser implementada nas bacias” (WWW.COGERH.GOV.CE.BR)

campo, o ícone deste governo foi capturado pela construção do Canal do Trabalhador em 1993 que tirou a região da grande Fortaleza do colapso hídrico.

Embora se mantendo como eixo central da estratégia de desenvolvimento, a política industrial ou de industrialização é marcada por algumas diferenças, dentre elas três: a primeira, foi o diálogo mantido pelo governo estadual com o Pacto de Cooperação. Criado em 1991, de baixo para cima, por iniciativa de empresários e políticos locais o referido pacto passou a discutir problemas relacionados às cadeias produtivas locais, tais como a do granito, do algodão, etc., e encaminhava para o governo estadual seus diagnósticos setoriais, os quais ajudaram a orientar algumas concessões de incentivos fiscais. A segunda diferença se estabeleceu pela política explícita a favor das micro e pequenas empresas e empreendedores locais, sobretudo no interior do estado, seja para apoiar microunidades produtoras de mandioca, cana e castanha de caju, seja para criar Centrais Comerciais (Palácios da Microempresa). Entretanto, o programa que se destacou dentro desse tipo de política foi aquele das Compras Governamentais, pela qual o governo estadual passou a comprar dos pequenos produtores do interior mobiliário escolar, luvas, botas, sandálias e contratar reformas de prédios. A terceira diferença pode ser identificada na criação da Secretaria da Ciência e da Tecnologia-Secitece, em 1993, cujo propósito parecia ser o de facilitar a transferência de conhecimento para o setor produtivo. Nessa perspectiva, pode-se ler na Mensagem do Governador à Assembleia, em 1994, p.15, a seguinte frase: “As bases para o desenvolvimento econômico e social sustentável no estado repousam na aliança do conhecimento científico com o sistema produtivo”.

Embora sem o apoio de números que pudessem dar respaldo a uma avaliação objetiva, há indícios de que houve avanços relevantes na agenda social do governo estadual do Ceará nesse período 1991-1994. Como destaque dessa agenda pode-se citar o início da execução do Projeto Sanear I, em Fortaleza, em 1993, já como fruto da reorganização das finanças estaduais, iniciadas em 1987, e conseqüentemente da recuperação da capacidade de se fazer política pública. O Projeto Sanear I implicou em aumento da qualidade de vida de grande número de pessoas da população de Fortaleza, por causa do aumento da taxa de cobertura no atendimento domiciliar da coleta de esgoto. Na área da educação há um esforço no sentido de promover o acesso à escola, combater o analfabetismo, reduzir a evasão escolar, recuperar a rede física de ensino público, ampliar o número de matrículas no ensino médio e valorizar os profissionais da educação¹². Nesse momento, já se falava em cooperação entre governo do estado e municípios por meio de convênios. Na área da saúde, criou-se a Escola Pública de Saúde - EPS/CE, que passou a ser uma referência na preparação de recursos humanos, e recebeu apoio do *Instituto Superiore di Sanità* de Roma, da *London School of Higiene and Tropical*

¹² A título de ilustração, o número de alunos matriculados no ensino fundamental, que era 1.089.024 em 1991, passa para 1.359.575 em 1994, ou seja, um crescimento de 24,84% dando mostra de continuidade à política educacional do governo passado. Por outro lado, a taxa de escolaridade (%) no ensino fundamental, que era de 56,7% em 1990, chega em 1994 a 75,8%. (dados da Secretaria Estadual da Educação do Ceará, in CHUMVICHITRA e TELES, 2000).

Medicine e do Banco Mundial. Na saúde básica buscou-se a universalização do atendimento por meio da interiorização dos serviços, e da cooperação técnica com os municípios. Registram-se avanços no controle de doenças transmissíveis. Por fim, no campo dos direitos civis, criou-se o “Pacto pela infância”, resultando no Fundo Estadual para a Infância e Adolescência e na criação dos Conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Apesar desses avanços, ainda não havia uma política abrangente de combate à extrema pobreza e à pobreza, principalmente aquelas localizadas no interior.¹³ O principal programa voltado para a redução da pobreza do interior do estado continuava sendo o PAPP.

5.3. Governo Tasso Jereissati (1995-1998 / 1999-2002)

A eleição estadual para o governo do Ceará, em 1994, reconduziu Tasso Jereissati à chefia do Estado, pelo PSDB, trazendo com ele de volta o grupo político original dos “jovens empresários”, nascido no Centro Industrial do Ceará-CIC. Nesse ano, já estava vigorando o Plano Real, de combate à inflação, ao mesmo tempo em que Fernando Henrique Cardoso, também do PSDB, se tornava presidente da república respaldado pelo sucesso daquele Plano cuja implantação ele próprio havia liderado quando ocupava o cargo de Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco. Tasso Jereissati inicia o governo, em 1995, sob um ambiente macroeconômico estável, com inflação baixa, sintonizado politicamente com o governo federal e tendo as contas públicas do Estado do Ceará em equilíbrio, em contraste com o quadro geral de desequilíbrio fiscal-financeiro do restante dos estados da federação. Somado aos aspectos positivos, o novo governo ainda recebe a contribuição intelectual e técnica do Projeto Áridas que, ao realizar amplos estudos sobre o Ceará, ao final do governo Ciro Gomes, forneceu os subsídios centrais ao Plano de Governo de Tasso Jereissati (1995-1998), intitulado “Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1995-1998”.

A título de contextualização, durante o Pacto de Cooperação, mencionado acima, foi gerada a ideia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto “Visão de Futuro Compartilhada Ceará 2020”. Esta ideia casou-se com as ideias e propostas nascidas na Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas - ICID, realizada em Fortaleza em 1992 como uma das reuniões preparatórias da Conferência Rio-92. Em relação à ICID o fato marcante foi que o Estado e a Sociedade Civil no Ceará se beneficiaram da proximidade que acabou estabelecendo com esse evento bem como com o seu conteúdo conceitual, tanto no momento de preparação quanto nos momentos de realização e de desdobramentos. Essa proximidade permitiu a difusão das ideias e da filosofia do “desenvolvimento sustentável” na sociedade local, por intermédio de pesquisadores, professores, formuladores de políticas públicas e diversas organizações não governamentais. É importante ressaltar que,

¹³ Informações obtidas na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1994.

devido ao processo de transformação político-econômico em curso no Estado, essas ideias não encontraram obstáculos institucionais em sua disseminação.

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

A tentativa de se elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável surge no Ceará dentro de um contexto não somente propício, mas histórico, marcado por um ambiente favorável à assimilação desse conceito. Desde o final da década de 1980, as contas públicas estaduais vinham apresentando consideráveis ajustes a ponto de o governo local conseguir estabelecer sua capacidade de poupança e investimento, que lhe permitiu importantes investimentos na recuperação do patrimônio público assim como na infraestrutura. Além disso a economia cearense, apesar da fragilidade do setor agropecuário, vinha sustentando taxas positivas de crescimento. Dessa maneira, havia espaço e necessidade de se buscar novos caminhos para o desenvolvimento estadual, agora privilegiando avanços nos campos sociais e ambientais. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável pelo Projeto Áridas, no Ceará, possibilitou portanto uma valiosa reflexão sobre aquele fenômeno, na ótica de dois questionamentos: como sustentar a longevidade desse crescimento e como fazer com que os bons resultados conseguidos nos planos fiscal e econômico se propagassem como bons resultados também nos planos social e ambiental, dentro dos quais o problema da persistência da seca na região semiárida ocupava, como ainda ocupa, lugar de destaque. Desta maneira, pode-se avaliar a importância da incorporação do conceito, filosofia e estratégia de “desenvolvimento sustentável” no Plano de Governo do Estado através da dimensão holística e sistêmica que passou a ter o crescimento econômico da economia local, pelo menos ao nível do ideal.

Uma vez publicado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, do Projeto-Áridas, passou por uma série de discussões em várias esferas, em caráter de “*feedback*”: no próprio governo, entre os secretários de estado, no Legislativo e no Judiciário. Na Assembleia Legislativa foram organizadas discussões em Audiência Pública. Além disso, discutiu-se o Plano nas vinte regiões administrativas do estado. Outras discussões foram realizadas com partidos políticos, organizações patronais, centrais sindicais e todas as universidades do Ceará. Além do que um grande seminário foi organizado no Centro de Convenções de Fortaleza. O Plano foi também discutido com segmentos do governo federal, órgãos financiadores e investidores externos.

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

Uma vez eleito, Tasso Jereissati autorizou a elaboração do seu Plano de Governo. Montou-se para isso um grupo de trabalho formado por pessoas que tinham participado dos trabalhos do Projeto *Áridas* e das Coordenações do Plano de Governo e de Articulação com a Sociedade Civil, dando origem ao documento que se transformou no Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Ceará (1995-1998), sinônimo do Plano de Governo do Estado. Procurou-se, nesse documento, articular e fundir os resultados e teses oferecidos pelo Projeto *Áridas* com as propostas e compromissos políticos emergidos durante a campanha eleitoral de 1994, sem comprometer a continuidade das ações do governo que deixava o poder. O resultado disso foi o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável do âmbito do governo.

De acordo com o próprio Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998), Ceará Avançando nas mudanças, a base para as ações do governo no período seguiria a “visão de futuro” fixada pela sociedade cearense: (i) uma sociedade que viva em harmonia com a natureza e que seja espacialmente equilibrada, (ii) uma sociedade democrática e justa, (iii) uma economia sustentável, (iv) uma sociedade avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia, (v) um Estado a serviço da sociedade. A partir dessa visão de futuro, foram fixados seis objetivos: proteção do meio ambiente; reordenamento do espaço; capacitação da população; crescimento da economia, geração de empregos e redução das desigualdades; desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação e melhoria da gestão pública. Com base nesses objetivos foram estabelecidos cinco vetores, ou eixos, a saber: (1) Proteção do Meio Ambiente, (2) Reordenamento do Espaço, (3) Capacitação da População, (4) Geração de Emprego e Desenvolvimento Sustentável, (5) Desenvolvimento da Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação. Para cada vetor foram desenvolvidos programas estruturantes. (ver PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1995-1998, p.1 e p.45-49).

A execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável exigiu um novo desenho ou novo modelo de gestão e governança que, comparado às iniciativas passadas, se mostrou mais estruturado, organizado e complexo, aspectos que também envolviam riscos na sua implementação e funcionamento. Esse novo modelo

de gestão pública privilegiava a participação da sociedade, e foi criado com o objetivo de manter interlocuções com a sociedade, e nasce com três campos estratégicos, quais sejam, a Coordenação Geral, a Coordenação de Secretários e a Coordenação Executiva. Abaixo desses campos haviam outros três, Mediação, Integração Interna e Articulação Externa. O campo Mediação era o responsável pela interlocução entre governo e sociedade, e era composto por representantes políticos, representantes de classe, Pacto de Cooperação, Igreja e outros. Além desses compunham também o mesmo campo os Conselhos de Participação da Sociedade (CPS), Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CDRS) e Conselhos de Descentralização (CDs). O campo Integração Interna (GTIs) operava a realização dos seis eixos de desenvolvimento que atingiam a sociedade e a economia cearenses. O terceiro campo, Articulação Externa cuidava da avaliação estratégica de oportunidades e ameaças. Dessa maneira, a estrutura de governança do governo estadual cearense agora avança nas questões de participação da sociedade, na mitigação de impactos indesejáveis e na gestão de risco (ver PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1995-1998, p.105).

Apesar da robustez da sua estrutura, o novo Modelo de Gestão Pública Participativa do segundo governo Tasso Jereissati enfrentou problemas para se viabilizar em sua plenitude, em razão de quatro obstáculos, principalmente, (i) grande e complexo trabalho preparatório, (ii) enfrentamento de velhos paradigmas, (iii) resistência de lideranças políticas tradicionais e (iv) limites orçamentários para fazer frente às demandas da sociedade. No entanto, várias movimentações e iniciativas de caráter participativo ocorreram no período, dentre elas: o grupo de trabalho multi participativo do projeto Castanhão, este por recomendação do Banco Mundial; o grupo de trabalho participativo do Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP); Colegiados do Programa de Açudagem de Interligação de Bacias (Comitês de Bacias, Comissão de Apoio ao Reassentamento e Preservação Ambiental-CARPA; Instituição Sócio Comunitária de Agrovilas (ISCA) e Fórum participativo para elaboração dos Planos Municipais do Programa de apoio às reformas sociais (PROARES), (ver AMARAL FILHO, 1996).

Considerando a consistência conceitual do Plano de Desenvolvimento Sustentável, o respaldo recebido de boa parte da sociedade cearense, assim como seus objetivos, vetores e as estruturas de gestão e de governança que recebeu, pode-se dizer que esse plano foi a peça de governabilidade mais bem concebida pelo grupo político associado ao “projeto de mudanças” do Ceará. E tendo em vista as condições de equilíbrio fiscal-financeiro mantidas pelos governos, desde 1987, esse plano foi, por meio da sua execução, aquele que mais permitiu dilatar o horizonte do histórico projeto de desenvolvimento econômico local com base na industrialização e na diversificação das atividades econômicas. A despeito deste viés, econômico, orientou também uma agenda social ampla, nas áreas da saúde e da educação, além de incorporar e valorizar a participação e o respeito ao meio ambiente. A implementação desse Plano, entre os anos 1995-1998, e da sua reedição (“Consolidando Novo Ceará”), entre 1999-2002, permitiu deixar ao Ceará legados até hoje sentidos em muitos setores.

No período considerado (1995-2002), por meio do vetor “Geração de Emprego e Desenvolvimento Sustentável da Economia” do Plano de Desenvolvimento Sustentável, o governo executou uma agenda robusta de investimentos em infraestrutura na qual se inseriram a construção do Porto do Pecém e a implementação do Complexo Industrial Portuário do Pecém-CIPP; a construção do açude Castanhão; a construção do novo aeroporto de Fortaleza, Pinto Martins, além da realização de melhorias em aeroportos regionais; implementação da construção do Metrofor-Metrô de Fortaleza; recuperação, pavimentação e duplicação de rodovias; instalação de terminais rodoviários; aumento da malha rodoviária estadual; ampliou a capacidade de energia elétrica do estado. Do ponto de vista logístico, promove a integração dos modos rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo além de promover a integração modal tarifária dos sistemas de transportes intermunicipais à Região Metropolitana de Fortaleza-RMF. Com esta agenda o governo estadual, com apoio do governo federal e fontes financiadoras internacionais, como o BID e o BIRD, e o setor privado promoveu um grande avanço no estoque de capital físico em termos de infraestrutura (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002).

Ao mesmo tempo em que os grandes projetos estruturantes serviriam para a construção de uma base sólida para a atração e instalação de grandes empreendimentos industriais, intensivos em capital, as políticas públicas estaduais atuaram também para atrair empresas industriais intensivas em mão de obra bem como diversificar as atividades econômicas, além do setor industrial. No período 1995-1998 há mudanças substanciais na política de incentivos fiscais-FDI motivadas pelo objetivo de atrair empresas de couro e calçados, do Sul, Sudeste e exterior, com vocação para exportação e, para isso, foi introduzido um novo mecanismo de incentivo chamado Proapi que permitia concessão de incentivos financeiros às empresas exportadoras. Tal mecanismo logrou atrair para a economia cearense dezenas de empresas calçadistas que se espalharam pelo interior do estado. Em outra frente, o esforço para diversificar as atividades econômicas fica claro naquelas ações governamentais que se movimentaram no sentido de reforçar o Turismo como um subsetor econômico, o provendo com infraestrutura e promoções, mas também quando procura modernizar o setor agrícola por meio da agricultura irrigada. Para isto, criou-se a Secretaria de Agricultura Irrigada-Seagri, montou-se o Fundo Estadual de Irrigação-FEIR, promoveu-se a atração de empresas produtoras de frutas e flores e dividiu o território cearense em “Agropólos” em função da vocação e potencialidade de cada região. As energias alternativas, especialmente eólica, também entraram na agenda da diversificação econômica a fim de aumentar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento do Ceará. Assim, as secretarias estaduais do Desenvolvimento Econômico-SDE, do Turismo e da Agricultura Irrigada assumem forte protagonismo dentro do aparelho de Estado, não apenas no sentido de acelerar o crescimento econômico, mas também na direção

de aumentar o grau de abertura da economia cearense. Para isto, o apoio da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Governo do Estado foi fundamental.¹⁴

Já por meio do vetor “Capacitação da População” avançou-se na formação do capital humano. Nesse sentido, no campo da educação, promoveram-se a (i) universalização técnica do ensino fundamental pela cobertura de matrícula das crianças e jovens de sete a quatorze anos de idade, (ii) redução do analfabetismo da população de quinze a trinta e nove anos, (iii) democratização do acesso à educação, por meio das eleições diretas para as diretorias das escolas, já em 1995, (iv) criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDES. Alfabetização de adultos assim como a capacitação profissional e tecnológica por meio dos Centros Vocacionais Tecnológicos - CVTs e Centros de Tecnologias - Centecs também foram acionadas. Na área da saúde houve ampliação do Programa Agentes Comunitários da Saúde e ampliação de atendimento às famílias do interior assim como consolidação do modelo de atenção primária à saúde. O sistema de atenção à saúde foi regionalizado. Oportuno observar que, olhando para as ações dos governos anteriores, nas áreas da educação e saúde, nesse período de 1998-2002, há continuidade no esforço de universalizar e descentralizar os serviços básicos nessas áreas e, nesse sentido, vale chamar atenção para a realização de algumas cooperações federativas estabelecidas entre o governo federal, governo estadual, governos municipais e iniciativa privada (Fundação Roberto Marinho) no Programa Tempo de Avançar (educação para jovens adultos). Houve também cooperação entre União, governo estadual e municípios no Programa de Merenda Escolar (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002).

A despeito do avanço obtido na infraestrutura, desenvolvimento industrial, diversificação das atividades econômicas bem como nas áreas da educação e da saúde, o fato é que o “Projeto das Mudanças” no Ceará não conseguiu superar os desafios impostos pelas presenças da extrema pobreza, pobreza e desigualdade de renda no estado, cuja fonte principal se encontra, ainda hoje, no grande interior rural semiárido onde a produtividade e a renda estavam muito distantes das zonas urbanas e da Região Metropolitana de Fortaleza-RMF. O Projeto São José, antes PAPP, voltado para a redução da pobreza rural, se mostrou insuficiente para atacar tais problemas. A própria Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Ceará, de 2002, reconhecia tal desafio ao divulgar resultado do Censo de 2000 o qual constatou que a renda rural representava apenas 30% do valor da renda urbano no estado. Nesse momento, o governo inicia um processo de reflexão e avaliação do “modelo de crescimento”, quando então cria o Centro de Estratégias de Desenvolvimento - CED para encaminhar estudos que pudessem levar a caminhos alternativos de desenvolvimento, além de convidar economistas do Banco Mundial e consultores internacionais para realizarem estudos e sugerirem propostas de ajustes ao modelo de desenvolvimento até então adotado.

¹⁴ Para se ter uma idéia mais detalhada sobre o papel da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais Governo do Ceará sugere-se ver Bessa Maia (2000).

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

Como dito acima, no ano de 2000 o governo criou o Centro de Estratégias de Desenvolvimento-CED, que passou a conviver institucionalmente ao lado do Instituto de Planejamento do Estado do Ceará-Iplance, no entanto, no papel de *think tank* crítico. Os técnicos que compuseram o CED tiveram como trabalho inaugural a análise crítica da política de incentivos fiscais (Fundo de Desenvolvimento Industrial-FDI-Provin) que vigorava até então, para depois proporem uma reforma da referida política juntamente com a implantação de uma política industrial renovada. O CED foi criado pela Lei de 13.052 de 04/09/2000 com a finalidade, segundo a referida Lei, de “formular diretrizes e estratégias destinadas a subsidiar as ações de governo no âmbito das políticas públicas e do desenvolvimento econômico (...)”. No campo dos objetivos o CED deveria “promover estudos e avaliações visando formular, sugerir e redefinir políticas e estratégias voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado”, entre outros. Durante sua existência (2000-2002), o CED realizou estudos setoriais e propôs estratégias alternativas de desenvolvimento, dentre as quais o melhor aproveitamento das empresas e centros de ensino e pesquisa em Tecnologia de Informação - TI, transformar parcialmente os Centecs em polos de empreendedorismo no interior do estado, inclusão digital, organização das cadeias produtivas, etc.¹⁵

Do lado externo, portanto, estiveram dois conjuntos de contribuições. De um lado, estavam economistas do Banco Mundial (ver WORLD BANK, 2000), na época parceiro do governo estadual em alguns projetos de desenvolvimento econômico e social, com destaque para o combate à pobreza rural bem como para a política de recursos hídricos. De outro, estava o grupo de acadêmicos originário da Universidade de Ben-Gurion, Israel (ver BAR-EL, 2006; 2002). Este grupo, liderado pelo professor Raphael Bar-El, acumulava experiências de pesquisa e consultoria no Nordeste brasileiro. Indiretamente, o grupo de

¹⁵ Quadro detalhado das atividades desempenhadas pelo Centro de Estratégias do Desenvolvimento-CED pode ser encontrado na Mensagem à Assembleia de 2002, p.239-242.

israelenses contava com apoio do Banco Mundial, já que seu trabalho, junto ao governo do Ceará, teve o financiamento do Projeto São José (voltado para o combate à pobreza rural), este mantido por esse banco, e coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação e Agricultura (IICA). A presença desses técnicos e acadêmicos no estado, a convite do próprio governo estadual, deixava patente a intenção dos dirigentes políticos locais de redirecionar o modelo até então utilizado, a partir de críticas e avaliações externas. Pode-se dizer que este foi o momento de realização de auto crítica da parte da liderança do “governo das mudanças”.

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

Por seu lado, o grupo de pesquisadores da Universidade Ben-Gurion, também convidado pelo governo do Ceará para fazer um diagnóstico do quadro socioeconômico do estado, realizou seus estudos (ver BAR-EL, 2006; 2002). Ao final, o grupo realizou diagnóstico e ofereceu sugestões, mas também atuou na implementação das medidas. Basicamente, os acadêmicos israelenses enfatizaram os problemas relacionados à desigualdade econômica e social encontrada entre as áreas rural e urbana, ou entre a Região Metropolitana de Fortaleza - RMF e o interior. Em suas recomendações o desenvolvimento socioeconômico viria associado ao desenvolvimento local e regional, a partir do fortalecimento de polos urbanos de segunda e terceira ordens. Nesse contexto, a industrialização rural assim como o apoio às micro e pequenas empresas seriam fundamentais, sustentados pela participação efetiva das elites políticas e econômicas municipais e regionais.

5.4. Governo Lúcio Alcântara (2003-2006)

Lúcio Alcântara disputou e saiu vitorioso na eleição estadual para governador do Ceará em 2002, pelo partido PSDB, numa disputa apertada contra o candidato José Airton do PT. Levando em conta que o país experimentou nesse ano forte onda pró Lula e que o elegeu presidente da República, pelo PT, pode-se dizer que o PSDB no estado ainda guardava certo capital político. Assim, Lúcio Alcântara assumiria o governo em 2003 não mais contando com o PSDB no poder federal, mas encontrando, no entanto, uma economia nacional

estabilizada e uma federação cujos governos estaduais se encontravam relativamente ajustados. Na arena estadual, o novo governador assumia com a responsabilidade de considerar as auto críticas relativas ao padrão concentrador do modelo de desenvolvimento econômico em curso, realizadas pela gestão anterior, e levar em conta diagnósticos e sugestões oferecidos por consultores e especialistas externos. Como dito acima, apesar dos bons resultados obtidos pelo Ceará no campo econômico e até mesmo social, quando se consideram alguns indicadores da educação e da saúde, em anos precedentes, a pobreza juntamente com as desigualdades sociais e espaciais permaneciam como grandes desafios.

Durante a campanha política de 2002 formou-se em torno da candidatura de Lúcio Alcântara o “Movimento Ceará Cidadania”, sob o *slogan* “Ceará cada vez melhor”, que promoveu discussões sobre os problemas do estado e encaminhou propostas de soluções. A partir dos diagnósticos e propostas desse movimento nasceu o Plano de Governo 2003-2006, Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social, sugerindo que o crescimento econômico era necessário, mas que deveria levar em conta as pessoas e suas condições e qualidade de vida. No início desse documento (p.11) fica explícito que projetos estruturantes, como refinaria e siderurgia, eram importantes para o crescimento sustentável, mas que isso teria que ser conseguido em combinação com a inclusão social. Para reforçar este argumento, apresenta indicadores sobre as diferenças das rendas entre ricos e pobres e as disparidades populacionais e econômicas verificadas entre o interior do estado e a RMF, caracterizando uma situação de “macrocefalia” (p.12). Seguindo essa direção, o Plano define como eixo central a “combinação de políticas indutoras do desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e da desigualdade” (p.23). Como balizadores o Plano define como fundamentos a participação, cooperação, parceria, transparência, racionalidade, integração com descentralização (p.23).

Com esses elementos, o novo (plano de) governo se caracteriza pela continuidade econômica e política, quando segue o consenso histórico em torno da necessidade de industrialização, mas ao mesmo tempo promove uma inflexão, aliás, planejada, na medida em que coloca de forma explícita a estratégia de busca da inclusão social. Mas não só, outros elementos interessantes a serem observados são aqueles da descentralização e da participação, numa tentativa de recuperar elos que foram perdidos no percurso da execução do “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, do governo Tasso Jereissati, o qual estruturou um modelo de gestão participativa que não logrou sucesso em sua integralidade. Nesse sentido, o Plano “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social” (p.13) salienta que o mesmo “contempla o compromisso de inauguração de um novo ciclo de desenvolvimento pautado na participação social e interação com a sociedade por meio da valorização e incentivo aos espaços de diálogos como premissas para a consolidação do Ceará cada vez melhor”. Para cumprir tais princípios o governo de Lúcio Alcântara promove uma reestruturação nas secretarias, criando a Secretária Extraordinária da Inclusão e Mobilização Social assim como a Secretaria de Desenvolvimento Local - SDLR.

Seguindo as premissas operacionais sugeridas pelo referido Plano, o sistema estadual de planejamento dividiu as ações governamentais em quatro Eixos, a saber: (1) Ceará Empreendedor; (2) Ceará vida melhor; (3) Ceará Integração e (4) Estado a Serviço do Cidadão, por meio dos quais o governo deveria estimular tanto a competitividade da economia como a equidade na distribuição dos seus resultados do crescimento econômico.

O primeiro eixo acolheu a política de desenvolvimento econômico, por meio da qual se procurou promover a competitividade dos territórios e das empresas, se apoiando nos incentivos fiscais como mecanismo de atração de empresas (PROVIN, agora renovado) na expansão da infraestrutura e na adoção da inovação. Quanto aos setores, a indústria continuou a receber atenção especial, mas a estratégia de diversificação das atividades econômicas manteve seu espaço na agenda de desenvolvimento do governo, sendo o turismo e a agricultura irrigada seus principais alvos. Quanto ao primeiro promove-se o Ceará como destino turístico e mobilizam-se esforços no sentido de se implantar um Centro Multifuncional de Feiras e Eventos. Em 2005 o governo assina contrato de financiamento para a realização do Prodetur II, financiado pelo BID, implicando em mais investimentos em infraestrutura e capacitação. Quanto ao segundo segmento o governo continua a apostar nos Agropólos como estratégia de modernização e aumento da competitividade da agricultura. No tocante à infraestrutura, o governo de Lúcio Alcântara não se destacou pela realização de grandes projetos e obras de infraestrutura, como aconteceu no governo anterior, mesmo porque enfrentou certa restrição orçamentária imposta pelo acúmulo de dívidas. Sendo assim, procurou realizar obras conclusivas do Castanhão, do Porto do Pecém e do Complexo Industrial do Porto do Pecém - CIPP e do aeroporto de Fortaleza, Pinto Martins, e alguns do interior.

O segundo eixo foi ocupado pela política de desenvolvimento social, que visava mobilizar as políticas e programas setoriais que exerciam influência sobre o aumento da qualidade de vida das pessoas. A missão dessas políticas passou a ser a elevação da inserção e inclusão sociais, por meio da democratização das oportunidades e repartição dos serviços e dos rendimentos. Para tal, este eixo englobava as políticas voltadas para educação, saúde, capacitação, moradia e segurança, e para dar suporte às políticas inclusivas foram criados a Secretária Extraordinária da Inclusão e Mobilização Social, já mencionada, e o Fundo de Combate à Pobreza - FECOP. Passaram a fazer parte do conjunto dessas políticas programas como “Prêmio Ceará Vida Melhor”, que implicava em premiar municípios que apresentassem bons resultados nas áreas da educação, saúde e renda; o programa “Prêmio Professor de Destaque”, que se traduzia em concessão de 14º salários aos professores das escolas que mostrassem avanços nas matérias de Português e Matemática; o “Programa Saúde mais perto de você”, além do fortalecimento da rede de hospitais. Na área da segurança buscou-se democratizar a justiça, aumentando acesso e reduzindo o custo para pessoas de baixa renda, junto ao poder

judicial. Nesse conjunto de políticas chamam atenção os usos das parcerias, dos regimes de cooperação entre governos estadual e municipais e dos incentivos fiduciários e materiais.

O terceiro eixo abrigou a política de desenvolvimento e equilíbrio regional, para a qual foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional - SDLR que atuou no sentido de fortalecer cidades polos de segunda e terceira grandezas além de valorizar e fortalecer o tecido sócio produtivo, especialmente nos pontos onde estavam presentes as micro e pequenas empresas. Ao lado da SDLR um outro instrumento institucional criado foi a LDO, de 2003, que assumia compromisso de elevar paulatinamente, a cada ano, em 5% a participação do interior do estado no total dos investimentos do governo estadual. Sob a coordenação da SDLR, e após a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional e dos Planos de Desenvolvimento Regional, foram criados os escritórios regionais de desenvolvimento e os agentes de inovação. Por meio desses mecanismos, e em parceria com o Sebrae, foi realizado grande projeto de consultorias empresariais voltadas para as micro e pequenas empresas. Os núcleos e arranjos produtivos locais também foram atendidos (ver BAREL, 2006).

O quarto e último eixo foi preenchido pela política de fortalecimento da governança, considerado uma espécie de “guarda-chuva” para os demais eixos na medida em que propunha organizar e aumentar a eficiência dos serviços das secretarias setoriais, melhorar a qualidade dos serviços além de entregar os resultados esperados pela população, após ter detectado o problema ou a necessidade. Para isso foi implantado o Modelo de Gestão por Resultados - GPR, que seguiu a filosofia dos modelos de governança pública existentes em vários países nos quais o Estado, ou o governo, é simplesmente o meio pelo qual se transforma recursos públicos em serviços igualmente públicos, em benefício das pessoas (contribuintes). Apesar da presença de certa estrutura de governança pública, desde o primeiro governo Tasso Jereissati, o modelo GPR inovou no sentido de que, no lugar de focar e valorizar os produtos ofertados pelas secretarias, passou a olhar e avaliar os resultados (indicadores). Para garantir a implantação e o funcionamento do MGR foram criados, de um lado, a Secretaria da Controladoria e, de outro, um “arcabouço institucional” formado pelo Comitê de Gestão por resultados e gestão fiscal (Cogerf), pelo Grupo Técnicos por Resultados (GTR), pelo Grupo de Gestão Fiscal (GTF) e pelo Grupo de Gestão de Contas (GGC). Essas instâncias cuidavam das avaliações das matrizes de indicadores elaborados pelas secretarias setoriais. Apesar do seu caráter inovador esse modelo, tal como o modelo de Gestão Participativa do governo anterior, enfrentou vários tipos de resistência dentre os quais estava o da cultura organizacional tradicional. (Para mais detalhes sobre o modelo GPR ver HOLANDA, 2006).

5.5. Governo Cid Gomes (2007-2014)

Cid Gomes se elegeu governador do Ceará em 2006, pelo PSB, apoiado por uma coligação formada pelo PSB-PT-PCdoB-PMDB-PRB-PP-PHS-PMN-PV, derrotando Lúcio Alcântara (PSDB) que tentou sua reeleição, resultando no fim da já desgastada hegemonia do PSDB, que durou vinte anos no poder. Contaram a favor de Cid Gomes a própria desorganização do PSDB estadual como também o apoio de Luís Inácio Lula da Silva que disputava sua reeleição. No entanto, não se deve esquecer que Cid Gomes já havia sido líder do PSDB na Assembleia Legislativa durante o governo Tasso Jereissati, é irmão do ex-governador Ciro Gomes e havia realizado uma boa administração no município de Sobral, quando foi prefeito por dois mandatos. No plano macroeconômico, a economia brasileira se encontrava estável, com inflação sob controle, e reunia condições de crescimento. O governo federal havia controlado a expansão da dívida pública interna e o novo governo Lula teria recursos para retomar investimentos e expandir gastos com programas sociais. Para os governos subnacionais em situação de equilíbrio fiscal-financeiro, como o Ceará, tal conjuntura se colocava como muito propícia às suas carteiras de projetos.

O governador Cid Gomes e os partidos coligados elaboraram ao final da campanha eleitoral de 2006 o documento chamado “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação Ceará Vota para Crescer”, marcado pelo *slogan* “O Grande Salto que o Ceará Merece”. Na parte dedicada ao diagnóstico, “O Ceará que temos” (p.6), há uma nítida crítica aos governos passados ao indicar “atraso no social e retrocesso no econômico”, já que, na percepção do novo grupo político o Ceará não havia avançado “nas condições objetivas para um salto no seu desenvolvimento, de forma a reverter o quadro de pobreza e desigualdades, apesar de todos os investimentos feitos pelo governo federal em nosso Estado” (Diretrizes para o Plano de Governo, 2007, p.6). A partir desse documento pode-se dizer que houve uma ruptura política e ideológica em relação à concepção e condução do desenvolvimento do Ceará, e marca também uma ruptura em termos de compromisso político com os grupos anteriores. O que não significa dizer ruptura em relação aos compromissos com o desenvolvimento do estado.

Ao assumir o novo governo promoveu uma reformulação administrativa visando atender as diretrizes de desenvolvimento fixadas em campanha política, acomodar a coligação política, mas também buscar um melhor diálogo com o governo federal e seus ministérios e órgãos de ação, que controlavam os programas e recursos federais. Nesse sentido, o governo estadual, primeiramente, transformou a Secretaria de Planejamento e Gestão-Seplag na secretaria nuclear, apoiada e assessorada pelo Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômicas - Ipece e, além disso, desfez algumas secretarias para criar outras novas visando sintonia com o governo federal. Este foi o caso, por exemplo, da Secretaria das Cidades, para se conectar com o Ministério das Cidades, da Secretaria do Desenvolvimento Agrário-SDA para se relacionar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria da Pesca para se corresponder com o Ministério da Pesca. Um aspecto interessante dentro dessa reformulação, que serviu para os dois mandatos do governo Cid Gomes, foi o fato de ter reduzido a poderosa Secretaria de Desenvolvimento Econômico em Conselho do

Desenvolvimento Econômico, deixando entender que o papel de desenvolver o estado caberia, na verdade, a todas as secretarias conjuntamente.

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

O governo de Cid Gomes lança seu PPA de 2008-2011 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2007) afirmando que, com esse instrumento e seu modo de construção, estava sendo inaugurado um “novo jeito de fazer” governo, tendo em vista o “modo participativo” de elaboração. Entenda-se por “novo jeito de fazer” a incorporação de sugestões das lideranças regionais e empresariais e o enfoque regional, estando aqui incluídas as demandas coletivas e as potencialidades das regiões do estado. Neste caso, o PPA se restringia ao modelo de regionalização administrativa (anterior ao de 2015) adotado pela Seplag, no qual o território estadual era dividido em nove macrorregiões, a saber, Região Metropolitana de Fortaleza - RMF, o Litoral Oeste, Sobral/Ibiapaba, Sertão dos Inhamus, Sertão Central, Baturité, Litoral, Leste/Jaguaribe e Cariri/Centro Sul. Na verdade, esse “novo jeito de fazer” governo, com a participação das lideranças regionais, já tinha sido inaugurado no governo anterior, com base em outro tipo de regionalização; isto é, mais pertinente do ponto de vista do desenvolvimento regional, pois levava em conta critérios geográficos, demográficos, sociais e econômicos, além de opiniões e desejos manifestados pelos cidadãos dos territórios.

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

A rigor, a construção ou elaboração do PPA de 2008-2011 passou pelo seguinte processo: (i) resgate dos compromissos de campanha política/eleitoral com base nas grandes estratégias; (ii) seminário para discutir a política econômica, em parceria com o Banco Mundial, com foco no crescimento no Ceará, levando em conta fatores restritivos e propulsores da economia estadual; (iii) oficina de trabalho para discutir com secretários e subsecretários o Modelo de Gestão por Resultados - GPR, tido como elemento diferencial no PPA do estado do Ceará. Como foi visto acima, tal modelo teve origem no governo anterior, de Lúcio Alcântara, dentro de um esforço endógeno de reinventar a estrutura de governança do governo estadual, e que foi conectado com as operações de crédito do Banco Mundial, apoiador de primeira hora dos sistemas de governança pública. Uma vez sintonizada aos programas de refinanciamento SWAPs I e II (*Sector Wide Approach* ou Abordagem Setorial Abrangente), as ações do governo passaram a ser monitoradas e avaliadas por meio dos resultados. Neste estágio, eram elaborados, portanto, os resultados e indicadores setoriais e montadas as matrizes de GPR de todas as secretarias, constando programas, ações e metas; (iv) processo de elaboração, no qual constavam sensibilização dos atores regionais, diálogo com a sociedade, eleição de propostas prioritárias e apresentação da versão preliminar, seguindo a orientação do sistema de gestão participativa com enfoque regional. O citado documento do PPA registra a realização de treze reuniões de sensibilização com eleição dos delegados regionais e treze eventos macrorregionais, com a participação dos delegados escolhidos, sob a égide “O Ceará que queremos respeitando a diversidade regional”; (v) análise de viabilidade financeira entre as secretarias do governo e priorização das propostas seguida pela eleição dos delegados que participariam do Fórum Estadual; (vi) após realização de oito oficinas regionais nas macrorregiões foi realizado o Fórum Estadual do PPA participativo e Regionalizado, contando com 294 delegados e políticos.

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

de paz e qualidade de vida e (iii) promover o crescimento econômico com desenvolvimento regional e gerar mais emprego e renda.

O PPA 2008-2011 designou um total de R\$ 46, 192 bilhões (valores não corrigidos) para o financiamento das despesas, correntes e de capital, sendo 78,5% provenientes do Tesouro estadual (receita própria), 5,9% de operações de crédito, 11,5% de transferências intergovernamentais e o restante dos recursos fornecido por receitas de autarquias, fundos e fundações. Desse total 55,6% ficaram reservados para o eixo sociedade justa e solidariedade, 36,6% para economia para uma vida melhor e 7,8% para o eixo gestão, ética eficiente e participativa. Dentre esses eixos a “distribuição dos recursos por área de atuação”, considerando apenas as áreas mais prioritárias, foi assim definido: Educação Básica (22,0% dos recursos do seu eixo); Saúde (18,7%); Logística de Transporte e Comunicação e energia (13,3%); Segurança Pública, Justiça e Cidadania (13,3) e Desenvolvimento Urbano e Regional (Habitação, Saneamento, Gestão Territorial (10,2% do seu eixo). Já em relação à distribuição espacial dos recursos a Região Metropolitana de Fortaleza - RMF ficou com o maior pedaço, com 64,4% do total.

Eleito para o segundo mandato, 2011-2014, ao mesmo tempo que Dilma Roussef para o governo federal, o governador Cid Gomes e sua coligação política prepararam outro documento intitulado “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação por um Ceará Melhor para Todos” (2011), elaborado após discussões realizadas na campanha eleitoral de 2010 em todas as regiões do estado do Ceará. O documento é politicamente menos provocativo que o anterior e tem como fundamentos o “humanismo, equidade, pluralidade e solidariedade”, e estabelece três eixos como diretrizes, “Sociedade Justa e Solidária”, “Economia para uma Vida Melhor” e “Governo Participativo, ético e Competente”. Ou seja, os mesmos eixos definidos como diretrizes para o primeiro mandato. Novamente, o governo recorre ao método da participação da sociedade para elaborar o PPA do período 2011-2015.

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

meio do combate à pobreza e à miséria, criação de oportunidades de emprego e renda e oferta de serviços sociais básicos e essenciais.

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

Oportuno lembrar que, nos últimos anos, o governo do Ceará realizou três empréstimos dentro da modalidade do SWAP com o Banco Mundial, o primeiro para o período 2005-2007 no valor de US\$ 150 milhões (SWAP I), o segundo para o período 2009-2012 no montante de US\$ 240 milhões (SWAP II) e o terceiro no valor de US\$ 350 milhões para o período 2013-2018, este denominado de Programa para Resultados - PforR (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015; ver também www.ipece.ce.gov.br); mas com a mesma filosofia do SWAP no tocante ao monitoramento e avaliação dos resultados. Diferentemente dos anteriores, este último empréstimo estabeleceu como estratégia o fortalecimento da capacidade futura de crescimento do estado, com vistas voltadas para a melhoria do capital humano assim como para a inovação e a produtividade. Dessa maneira, é difícil dissociar a montagem e implementação dos PPAs, assim como a execução orçamentária estadual, no Ceará, das relações financeiras e técnicas com o Banco Mundial; mas não em sua totalidade. No entanto, há que se registrar que, desde o primeiro mandato, o governo Cid Gomes se afasta do Modelo de Gestão por Resultados tal como havia concebido e praticado no governo anterior de Lúcio Alcântara. Nessa nova fase houve certa centralização do poder e o foco passa a ser os projetos temáticos e os produtos no lugar de resultados de desempenho.

No aspecto financeiro, o governo estadual comprometeu com o PPA 2012-2015, em termos orçamentários, R\$ 84,6 bilhões sendo 81,6% provenientes do Tesouro Estadual, 7,0% de operações de crédito,

5,0% de convênios, 2,9% de arrecadações indiretas e 3,5% de outras fontes. No tocante à repartição entre os grandes programas, 58% ficariam com os programas temáticos, 39% com os programas de gestão e manutenção e 3% com os programas de serviços ao Estado (atividades finalistas do judiciário, poder do ministério público estadual, comunicação institucional). Percebe-se que, ao mesmo tempo em que cresce a preocupação do governo com programas temáticos avança também a alocação para a área de gestão.

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

Não por acaso o governo do estado do Ceará ganha destaque, dentre os estados da federação, pelo nível elevado dos investimentos públicos estaduais no período 2007-2014, embora abaixo do período 1996-1999. Com algumas diferenças de foco, e conseqüentemente de alocação de recursos, entre os dois conjuntos de políticas públicas dos dois períodos do governo Cid Gomes, o que se observa é que ao final esse governo deu cumprimento aos processos que estavam em curso no Ceará, ao se verificar em suas ações a conclusão do Porto do Pecém e do Complexo Portuário do Porto do Pecém-CIPP, que acolheu a Companhia Siderúrgica do Ceará-CSC, ao utilizar, de forma contínua e ajustada, o FDI-Provin para atrair empresas de fora, ao dar continuidade aos projetos relativos ao aumento da oferta de recursos hídricos, ilustrados pelo Eixão e Cinturão das Águas, ao ampliar e conservar a malha rodoviária, ao ampliar o parque industrial produtor de energia eólica, ao continuar dando impulso à diversificação das atividades econômicas, em especial no campo do turismo, ao dar continuidade aos avanços e melhorias nas áreas da educação (a exemplo do PAIC) e da saúde (construções de hospitais e policlínicas), segurança pública (Ronda do Quarteirão e interiorização da segurança pública), e ao dar mais efetividade no combate às desigualdades sociais, neste caso com apoio decisivo do governo federal, Apesar dessas evidências, não resta dúvida de que alguns projetos que fizeram parte do desfecho de alguns processos, iniciados em tempos passados, permanecerão associados à imagem do governo Cid Gomes, como são os casos da CSC no CIPP, da construção do novo Centro de Eventos, da conclusão da construção do Eixão, da construção do Cinturão Digital, etc. Como também não resta dúvida de

que implementar projetos dessas envergaduras depende de liderança política, capacidade de negociação e arranjos políticos conjunturais.

Pode-se dizer que, embora adotando uma posição política de descontinuidade em relação aos governos passados, o governo de Cid Gomes significou uma continuidade em relação aos grandes consensos cearenses em relação ao modelo de desenvolvimento econômico local, nucleados pela tese da industrialização e pela necessidade da responsabilidade fiscal. No tocante aos aspectos institucionais, sociais, territoriais, e ambientais, aliás, elementos que compõem a totalidade do conceito de desenvolvimento sustentável, pode-se dizer que o referido governo procurou igualmente, e de forma tácita, dar continuidade a certos fundamentos, conceitos e tipos de políticas públicas já ensaiados tanto no governo de Tasso Jereissati II e III como de Lúcio Alcântara. Nesse sentido, podem ser encontrados em todos esses governos fundamentos e elementos relacionados à governança, participação da sociedade civil, atenção às desigualdades sociais e regionais, como também atenção aos recursos naturais e ao meio ambiente. Uma das grandes diferenças que marcam o governo Cid Gomes dos demais é que o estado do Ceará, assim como qualquer outro estado da federação, foi beneficiado pela perseverança do governo federal e Banco Central no combate à inflação como também pela implantação, em grande escala, de programas de transferências de renda, que se combinaram à política de valorização do salário mínimo.

À guisa de considerações finais, pode-se salientar alguns traços que pareceram percorrer todos os governos do Ceará entre 1987 e 2014:

- não há indícios de o Estado do Ceará ter sido capturado por grupos de interesse particular, pelo contrário, predominou o senso de interesse público nas estratégias e nas políticas públicas;

- houve dois consensos que permearam as estratégias dos governos: (i) perseguir o caminho da industrialização como saída e solução para o desenvolvimento do estado e (ii) praticar a prudência fiscal e buscar o equilíbrio fiscal, para servir de meio de financiamento às políticas públicas e aos investimentos em infraestrutura;

- ao longo dos períodos, formaram-se outros consensos em torno das políticas voltadas para educação, saúde, recursos hídricos e infraestrutura. Há fortes indícios dessas políticas terem sido transformadas em políticas de Estado, já que a execução dessas políticas foi marcada pela continuidade;

- apesar da presença de fortes lideranças políticas e da formação de grandes coalisões partidárias (no período recente) os consensos mencionados não foram desvirtuados, apesar dos riscos;

- houve evolução positiva e adaptativa das estruturas de gestão e de governança pública, em sintonia com boas práticas;

- houve evolução positiva, porém truncada, do modelo de industrialização, porém seguindo o grande consenso. Apesar desse foco, houve esforços no sentido da diversificação das atividades econômicas, especialmente na agricultura irrigada e no Turismo;

- no geral, o desenvolvimento endógeno ficou em segundo plano, como também o desenvolvimento sustentável em todas suas dimensões não foi atendido.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS DO CEARÁ, NO PERÍODO 1987 – 2014

O orçamento do governo, acompanhado da sua execução, é um campo institucional fundamental na medida em que reflete conflitos, negociações, arranjos e escolhas políticas. A gestão fiscal-financeira em nível subnacional (governo estadual) joga papel não desprezível no crescimento e desenvolvimento local sustentável, tendo em vista que a mesma pode afetar a dinâmica econômica tanto pelo lado da demanda como da oferta, por meio dos gastos correntes e dos investimentos. Por outro lado, dado que necessita de recursos para financiar seus gastos, o governo estadual pode também impactar o sistema econômico local por meio dos seus impostos e taxas. Nesse sentido, tanto as receitas como as despesas devem ser orientadas por um modelo de gestão fiscal-financeira pautada pela responsabilidade fiscal, mas também pela alocação eficiente dos gastos. Como se sabe, os investimentos públicos em infraestrutura, educação e saúde proporcionam à economia e à população locais aumento dos estoques do capital fixo e do capital humano e aumento da qualidade de vida, além produzirem externalidades ao setor privado, responsáveis pelo aumento da eficiência e da produtividade total dos fatores. Do lado dos indivíduos, estes podem melhorar suas rendas e aumentar seu nível de bem-estar.

Este tópico objetiva analisar as tendências da execução orçamentária dos governos estaduais do Ceará ao longo do período 1987-2015, além de procurar identificar ações institucionais que procuraram maximizar as receitas e minimizar as despesas orçamentárias. Em outros termos, objetiva-se aqui buscar algumas evidências no campo fiscal-financeiro que sejam suficientes para mostrar se houve (ou não) convergência entre as estratégias dos governos e suas execuções orçamentárias. Para tanto, trabalhou-se com dados fiscais e financeiros fornecidos pela SEFAZ-CE e pelo Tesouro Nacional - STN no citado intervalo de tempo. O deflator utilizado para esses dados foi o IGP-DI da FGV e os valores estão a preços médios de 2015. Também foram utilizadas as Mensagens enviadas à Assembléia Legislativa do Ceará, como fontes de informações qualitativas.

Tendo em vista que o ano de partida é 1987, deve-se mencionar que no período imediatamente anterior a esta data o Estado do Ceará se encontrava em profundo desajuste fiscal-financeiro, a ponto de a arrecadação tributária estadual ter que servir, quase que exclusivamente, ao pagamento de pessoal, enquanto os investimentos eram financiados com recursos de terceiros, principalmente do governo federal. Esta era a situação do Estado do Ceará no início de 1987, quando o governador Tasso Jereissati tomou posse. De resto, é importante destacar que, a partir de 1987, o governo do Ceará pôs em prática, de forma pioneira no Brasil, um novo modelo de gestão pública assentado na austeridade fiscal, na meritocracia gerencial, no planejamento estratégico e na busca da racionalização e melhores práticas na gestão pública. Em teoria, estes são aspectos comuns, hoje, no quadro geral da administração pública. Com efeito o ajuste estrutural, o equilíbrio das finanças públicas e as escolhas nas alocações dos recursos no Ceará trouxeram repercussões favoráveis para o crescimento da economia estadual e para a melhoria das condições sociais da população cearense. Seguem abaixo algumas considerações relativas à metodologia do processo de montagem do orçamento público.

Na sua forma tradicional, o orçamento público contemplava, sobretudo, o controle político. Em sua forma moderna, esse mecanismo faz uma integração entre o orçamento e o planejamento. Como tal, o orçamento público tem o objetivo de publicitar para a sociedade as suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora no tocante aos recursos aplicados pelo Estado, provenientes de recursos próprios ou de terceiros. Dentro do orçamento se sobressaem dois campos maiores, o da Receita e o da Despesa, dentro dos quais se incluem inúmeras variáveis correspondentes, no âmbito de um esquema contábil fechado. Este esquema, representado abaixo pela Tabela 8, pode ser considerado aqui como a “tabela matriz” da gestão fiscal, da qual são extraídos dados, informações e indicadores que mostrarão as tendências da execução orçamentária no período estudado (para um aprofundamento conceitual ver GIACOMONI, 2017).

Em relação ao aspecto político-institucional, o orçamento público é definido na Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentada pelo Poder Executivo para apreciação na respectiva Casa Legislativa. No Ceará, o orçamento é organizado pela classificação funcional-programática, levando em consideração preceitos da Gestão para Resultados (GPR), que se traduz num modelo de gestão que prioriza o alcance de resultados para a sociedade, beneficiária dos bens e serviços públicos.

A LOA é composta pelos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimento das empresas estatais. Sua elaboração é coordenada pela Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), que conta com a participação da Secretaria da Fazenda, na estimativa das receitas públicas, e de todos os órgãos da Administração Direta, Indireta e das Estatais, e de todos os Poderes, na fixação das despesas públicas. Destaque-se o envolvimento do órgão de Controladoria no tocante ao controle quantitativo e qualitativo do gasto público. A metodologia de formulação da proposta orçamentária a ser encaminhada e aprovada pelo Legislativo obedece a preceitos constitucionais (Federal e Estadual) e a vários dispositivos legais, a exemplo da Lei 4.320/64 e da Lei

Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e deve estar necessariamente alinhada aos outros instrumentos de planejamento legalmente constituídos, a saber: Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para um exame técnico sobre o tema, sugere-se consultar Giacomoni (2017), que serviu de fonte para estas notas.

O orçamento público estadual é elaborado, executado e avaliado de acordo com os princípios da unidade, da universalidade, do orçamento bruto, da anualidade, da discriminação ou especificação, da não afetação das receitas, da exclusividade, do equilíbrio e da programação. Além disso, o orçamento é estabelecido com foco estratégico no desenvolvimento econômico sustentável, na eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas estaduais e na modernização da máquina pública.

6.1. Análise da Execução Orçamentária: aspectos metodológicos e conceitos básicos selecionados

A análise da execução orçamentária do período em foco não terá uma abordagem profunda e detalhada do ponto de vista contábil, senão um exame geral da trajetória dessa execução na qual serão observados os padrões comportamentais do desempenho das principais variáveis que compõem o orçamento público do governo do Ceará, assim como as características da execução orçamentária para cada período de governo. A análise procurará examinar o comportamento das grandes variáveis estabelecidas pela legislação do Orçamento Público, estabelecida pela Lei no.4.320/1964 e pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e segue os Manuais do Orçamento Público da Secretaria do Tesouro Nacional bem como o Manual Técnico de Orçamento (2015) – MTO, disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação - Seplag do Governo do Estado do Ceará (www.seplag.ce.gov.br). Apoiado neste documento, os parágrafos seguintes reproduzirão os conceitos das principais variáveis observadas, divididas em dois grandes campos, receitas e despesas, referidos acima.

6.1.1. Receitas

6.1.1.1. Receitas Orçamentárias

“As receitas orçamentárias são entradas de recursos que o Estado utiliza para financiar seus gastos, transitando pelo Patrimônio do Poder Público. São todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas orçamentárias e operações que, mesmo não havendo ingresso de recursos, financiam despesas orçamentárias. Em linhas gerais, as receitas orçamentárias apresentam as seguintes características: (i) Financiam despesa

orçamentária; (ii) Geram desembolsos orçamentários; (iii) Passam pelos estágios da previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento; (iv) Seguem a classificação econômica, institucional e por fonte de recursos; (v) Têm caráter permanente; (vi) Pertencem ao Estado; (vii) São registrados como receita orçamentária corrente ou capital” (SEPLAG, MTO, 2015, p.14)

6.1.1.2. Receitas Correntes e Receitas de Capital

“Receitas Correntes (...): classificam-se nessa categoria aquelas receitas oriundas do poder impositivo do Estado - Tributária e de Contribuições; da exploração de seu patrimônio – Patrimonial; da exploração de atividades econômicas - Agropecuária, Industrial e de Serviços; as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes – Transferências Correntes; e as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores - Outras Receitas Correntes.” (SEPLAG, MTO, 2015, p.17)

“Receitas de Capital (...): de acordo com o art. 11, § 2º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.” (SEPLAG, MTO, 2015, p.17)

6.1.2. Despesas Orçamentárias

“Despesa Pública pode ser entendida como a soma dos gastos ou inversões de recursos pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. Pode ser de natureza orçamentária, extraorçamentária ou intraorçamentária, devendo ser fixada observando-se o que foi definido no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016.

Na acepção orçamentária, corresponde à despesa realizada com base na Lei Orçamentária Anual ou em seus créditos adicionais regularmente abertos. Necessitam de recurso público para sua realização e constituem instrumento para alcançar os fins dos programas governamentais. Conforme estabelece a Lei nº 4.320/1964 (...)” (SEPLAG, MTO, 2015, p. 22)

6.1.2.1.Despesas Correntes e Despesas de Capital

“**Despesas Correntes:** classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ou seja, enquadram-se nesta categoria as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. **Despesas de Capital:** classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Isto é, estão dentro desta categoria as realizações de investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. (...)” (SEPLAG, MTO, 2015, p.34)

“A classificação no grupo de natureza de despesa observará as seguintes especificações: (i) **Pessoal e Encargos Sociais:** despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000; (ii) **Juros e Encargos da Dívida:** despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária; (iii) **Outras Despesas Correntes:** despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa; (iv) **Investimentos:** despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; (v) **Inversões Financeiras:** despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo; (vi) **Amortização da Dívida:** despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária; (vii) **Reserva de Contingência:** encontra-se neste Grupo de Natureza de Despesa o volume de recursos orçamentários alocados com o objetivo de atender ao disposto no art.71 da LDO 2016” (SEPLAG, MTO, 2015, p.35-36).

6.1.3. Indicadores utilizados

Para facilitar a interpretação dos gráficos apresentados abaixo, decidiu-se listar alguns conceitos que definem os indicadores utilizados:

- 1) Resultado Orçamentário, ou Resultado Primário: é a diferença entre a receita orçamentária total e a despesa orçamentária total.
- 2) Necessidade de Financiamento: é igual a operações de crédito menos (-) amortizações menos (-) superávit orçamentário.
- 3) Receita Efetiva: é igual à diferença entre receita orçamentária e operações de crédito.
- 4) Relação entre Necessidade de Financiamento e Receita Efetiva: mostra o quanto o governo estadual lançou mão de recursos externos, isto é, recursos da União e recursos de fontes externas, comparado com recursos próprios.
- 5) Proporção das Receitas Correntes por Fontes: é a participação relativa de cada componente das receitas correntes sobre o total das receitas correntes.
- 6) Participação do Ceará na Arrecadação Nacional de ICMS: é a participação relativa da arrecadação de ICMS do estado do Ceará na arrecadação do mesmo tributo dos estados da federação.
- 7) Grau de Dependência: é a razão entre receita de capital e receita orçamentária.
- 8) Proporção das Despesas Correntes por Fontes: é a participação relativa de cada componente das despesas correntes no total das despesas correntes.
- 9) Participação da Despesa Total o Governo Estadual no Produto Interno Bruto Estadual: representa o percentual de participação das despesas totais orçamentárias do governo estadual no PIB estadual, para indicar a participação do Estado na economia estadual em termos de gastos correntes e investimentos.
- 10) Gasto Total *per capita* do Governo Estadual: é o gasto total médio *per capita*, isto é, o quanto o governo estadual gastou por habitante no ano considerado.
- 11) Taxa de Investimento: é a razão entre investimento público estadual e despesa orçamentária total do governo estadual.
- 12) Grau de Dependência de terceiros: representa a participação das operações de crédito na receita orçamentária total.
- 13) Despesas por Função: são as despesas do governo estadual nas áreas específicas de atuação (Educação, Saúde, Segurança Pública, etc.). Por meio das suas participações relativas podem-se perceber as prioridades dos gastos do governo.

6.2. Análise das tendências da Execução Orçamentária dos governos no Ceará: 1987-2014

Seguindo as contas e os conceitos descritos pelo Manual Técnico do Orçamento (SEPLAG, 2015), montou-se a Tabela 8 abaixo, na qual expõem de forma discriminada todos os itens que compõem os dois campos do orçamento, isto é, as Receitas Orçamentárias e as Despesas Orçamentárias, para o período 1987-2014. Como já foi alertado acima, os números são originários da Secretaria Estadual da Fazenda-Ceará e da

Secretaria do Tesouro Nacional-STN e foram deflacionados utilizando o deflator IGP-DI da FGV e os valores estão a preços médios de 2015.

Logo abaixo da Tabela 8 encontra-se o Gráfico 5. Neste, observa-se que ao longo do período considerado a execução orçamentária apresenta um padrão estável de equilíbrio entre receita orçamentária e despesa orçamentária. Quando o Gráfico 5 é analisado por subperíodos constatam-se nuances marcadas por superávits e déficits, mas com uma característica de perseverança de equilíbrio fiscal. No primeiro subperíodo observa-se uma clara situação de descontrole fiscal em 1987, o que indica que o governo Tasso Jereissati (1987-1990) herdou uma situação fiscal deteriorada. Já nos três anos seguintes há uma retomada do controle fiscal quando em 1988 é apresentado um resultado superavitário, dando lugar a um déficit em 1989 e um superávit em 1990. No subperíodo seguinte (1991-1994), do governo Ciro Gomes, os resultados foram todos superavitários, quase em equilíbrio. No subperíodo 1995-1998, do governo Tasso Jereissati, os três primeiros anos são deficitários mas o quarto ano, 1998, apresenta um grande superávit. No subperíodo seguinte (1999-2002), do terceiro mandato de Tasso Jereissati, o primeiro ano foi de superávit mas os três anos seguintes apresentaram déficits, sendo o ano de 2001 com déficit expressivo. No subperíodo do governo Lúcio Alcântara (2003-2006) há déficits nos dois primeiros anos, acompanhado de superávit no terceiro ano para no último ano apresentar novamente déficit. No subperíodo do governo Cid Gomes (2007-2010) há superávits nos dois primeiros anos, déficit no terceiro ano e superávit no último ano. Por fim, no subperíodo do segundo governo Cid Gomes (2011-2014) houve superávit no primeiro ano, déficits nos três anos seguintes. No mesmo Gráfico 5, referido acima, pode ser observada uma linha mostrando o comportamento dos resultados primários, para todos os anos da série. Nos parágrafos seguintes serão analisadas as características e tendências das execuções orçamentárias de cada governo. Mais uma vez, ressalta-se que os valores monetários mencionados estão corrigidos pelo IGP-DI/FGV, a preços de 2015.

6.2.1. Governo Tasso (1987-1990)

6.2.1.1. Evolução das Receitas

A dimensão da crise fiscal-financeira na qual se encontrava o Estado do Ceará entre 1986 e 1987 pode ser percebida pelo montante dos compromissos financeiros relativos aos encargos da dívida interna, em 1987, de R\$ 4,313 bilhões, e pelo tamanho do déficit orçamentário apresentado ao final desse ano, ou seja, R\$ 5,2 bilhões, como mostram a Tabela 8 e o Gráfico 5. Em 1987, o governo teve que contar com R\$ 8,209 bilhões de receitas orçamentárias para fazer face a um total de despesas orçamentárias que chegaram a R\$ 13,4 bilhões. Diante de tal situação a estratégia do governo foi adotar uma série de medidas administrativas e ajustes estruturais de impacto, no sentido de reverter os déficits correntes e conter o processo de alimentação do crescimento da dívida interna. Isso ocorre tanto do lado das receitas como das despesas. Quanto às receitas,

foram fundamentais a reorganização e modernização do aparelho arrecadador, que se encontrava desarticulado e ineficiente (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1988, p. 31). No tocante às despesas, estas serão abordadas mais abaixo.

Para superar a ineficiência da máquina arrecadadora, foi necessário promover uma profunda reforma na Secretaria da Fazenda, apoiada na reestruturação física, organizacional e funcional, na recuperação das instalações fazendárias em todo o estado, na qualificação e capacitação profissional do pessoal e, por último, na reformulação do aparato legal e normativo tributário. Recorre-se também, e fortemente, à informatização dos processos para aproximar a Sefaz dos contribuintes, acelerar a eficiência e aumentar a produtividade. Para isso, adquirem-se microcomputadores, para os sistemas internos, e toma-se a iniciativa de ganhar autonomia em relação aos serviços de informática prestados até então pela Serpro-Serviço Federal de Processamento de Dados. Assim, intensifica-se a demanda de serviços junto ao Seproce-Serviço Estadual de Processamento de Dados, e busca-se apoio junto a empresas de consultorias e ao Banco do Nordeste do Brasil-BNB para a implantação de sistemas internos de informática e de processamento de dados. Forma-se assim uma “cultura de informática na pasta” que, posteriormente, foi transbordada para outras secretarias do governo e de outros estados (SEFAZ, 1990, pg. 15).

No tocante à fiscalização recorre-se a uma série de reformulações de procedimentos, seguindo o princípio da orientação e prevenção, para os casos menos graves dentre as infrações. Selecionam-se, por meio de critérios técnicos, contribuintes que passariam a ter vigilância mais atenta. Valoriza-se a fiscalização no trânsito de mercadorias e, junto com isso, reaparelham-se postos fiscais, promovem-se remoções e rodízios de fiscais e criam-se incentivos voltados para o aumento da produtividade. Na linha da informatização vale citar a expansão do sistema Cometa que tinha a função de controlar as entradas e saídas de mercadorias no Ceará. Ganho importante foi a revogação, junto ao Confaz, do dispositivo legal que legava ao Distrito Federal a arrecadação advinda das operações com a importação de trigo (SEFAZ, 1990, pg.9).

Esses esforços geraram resultados positivos. Conforme mostra a Tabela 8, entre 1987 e 1988 as receitas correntes cresceram 35,7%, isto é, passaram de R\$ 6,2 bilhões para R\$ 8,5 bilhões. Apesar disso, no ano seguinte, 1989, registraram queda para R\$ 7,7 bilhões, mas em 1990 voltaram a crescer, para R\$ 9,7 bilhões, ou seja, crescimento de 25,3%. No conjunto das receitas correntes não pode passar despercebida a contribuição das receitas patrimoniais que, ao longo dos quatro anos, proporcionaram um total de R\$ 2,9 bilhões de recursos, obtidos por meio de aplicações financeiras de recursos flutuantes, proporcionando grande suporte para o projeto de equilíbrio fiscal-financeiro. Entretanto, as receitas correntes foram puxadas pelas receitas tributárias e pelas transferências do governo federal e, dentro destas, o ICMS e o FPE se destacaram.

Como pode ser visto pela Tabela 8 abaixo, as receitas tributárias em 1987 somaram R\$ 3,3 bilhões. Todavia, de 1987 para 1988, conforme mostra a Tabela 8 e o Gráfico 6, exibidos abaixo, as receitas tributárias acusaram decréscimo real em relação ao ano anterior. No ano seguinte, em 1989, a arrecadação tributária volta a crescer mas sua participação relativa dentro das receitas correntes ficou inferior a do ano de 1987. No quarto ano de governo, 1990, em linha com o avanço das reformas e o crescimento local, as receitas tributárias apresentam novo salto, em contraste com o quadro econômico nacional recessivo. Neste campo, o ICMS se apresenta como carro chefe, proporcionando um total de arrecadação no quadriênio de R\$ 14,2 bilhões. Cabe registrar que o crescimento econômico local pode ser visto pelo ângulo da influência das mudanças institucionais, mas também pelo reequilíbrio fiscal-financeiro do governo estadual, e pelo papel desempenhado por seus multiplicadores econômicos. Nesse sentido, é oportuno observar, por meio do Gráfico 7, que a participação da arrecadação do ICMS do Ceará na arrecadação nacional do mesmo tributo passou de 1,49% em 1987 para 1,73% em 1990.

Além do esforço que se volta para o aumento da arrecadação própria, o processo de ajuste fiscal do governo também contou com o aumento real das receitas provenientes das transferências federais (tanto da parte das transferências correntes como do FPE). Em relação a esta transferência (FPE) observa-se, pela Tabela 8 e Gráfico 6, um crescimento real firme ao longo do período 1987-1990, saindo de um montante de R\$ 1,8 bilhões em 1987 para R\$ 3,7 bilhões em 1990, representando neste último ano 31,7% das receitas correntes. A razão desse aumento está na determinação da Constituição Federal de 1988 em aumentar a participação dos estados e municípios na arrecadação federal (Imposto de Renda-IR e Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI), além de aumentar a participação das regiões Norte e Nordeste no total do Fundo de Participação dos Estados-FPE.

Por fim, para mostrar o processo de desconstrangimento financeiro, observa-se, por meio da Tabela 8, que o governo Tasso Jereissati, nos três anos iniciais, foi forçado pelas circunstâncias a recorrer a operações de crédito junto ao mercado para fazer face aos elevados compromissos financeiros em decorrência dos encargos da dívida interna, sobretudo em 1987, conforme será analisado abaixo. Entre 1987 e 1989 o governo contraiu operações de crédito nos respectivos montantes de R\$ 1,8, R\$ 1,7 e R\$ 1,02 bilhões, valores que imprimiram elevados graus de dependência de terceiros, como mostra o Gráfico 8. Como pode ser visto neste gráfico, em 1987 o grau de dependência de terceiros atingiu 22,98%, e se reduz nos dois anos seguintes para 18,24% e 11,68%, respectivamente.

6.2.1.2. Evolução das Despesas

Do lado das despesas, dois problemas desafiavam o novo governo. O primeiro era o desarranjo estrutural das despesas correntes, tanto de custeio como de pessoal. O segundo problema eram os pesados encargos da dívida interna, que somavam R\$ 4,3 bilhões em 1987. Nesse contexto, além do esforço fiscal abordado acima, para aumentar arrecadação, também foram realizadas ações no sentido de reduzir e conter despesas. Nessa linha, foi providencial a reestruturação e modernização da Comissão de Programação Financeira e Crédito Público-CPFCP, órgão vinculado à Sefaz, que, uma vez informatizada em suas rotinas e formatada dentro de um modelo severo de gestão, passou a servir de instrumento auxiliar de vital importância no controle dos gastos, “cuidando para que o custeio refletisse as necessidades de cada órgão” (SEFAZ, 1990, p.13).

Assim, foi possível ter uma “visão instantânea” de cada órgão (SEFAZ, 1990, pg.13). Juntamente com a informatização, adota-se postura empresarial que possibilitou melhorar a gestão dos recursos financeiros, por meio do planejamento e da programação dos gastos em custeio em cada órgão. Observa-se, pela Tabela 8 abaixo, que o governo inicia o mandato com uma despesa orçamentária totalizando R\$ 13,4 bilhões em 1987 (sempre a preços de 2015) e termina o período com R\$ 10,2 bilhões, em 1990, o que significa que houve de fato esforço global no sentido de reduzir as despesas orçamentárias. Mesmo assim, conforme mostram a Tabela 8 e o Gráfico 5, as receitas orçamentárias totais do quadriênio, de R\$ 38 bilhões, não conseguiram superar as despesas orçamentárias totais, de R\$ 43 bilhões, gerando um déficit orçamentário, ou déficit primário, no montante de R\$ 5,3 bilhões. Comparadas ao PIB estadual o total das despesas orçamentárias representaram 17% do PIB estadual, segundo o Gráfico 10. No tocante às despesas correntes, estas registraram R\$ 11,3 bilhões em 1987 mas, em 1988, as mesmas caem para R\$ 6.3 bilhões, isto é, uma redução de 43,5%. Entretanto, nos dois anos seguintes, 1989 e 1990, essas despesas crescem 8,9% e 23,9% respectivamente.

No que se refere às despesas com custeio, no período 1987-1990, chama atenção o fato dos montantes anuais dessas despesas não terem caído substancialmente, após os fortes ajustes empreendidos no início do governo. Observa-se, pela Tabela 8 abaixo, que após uma redução relativamente modesta, de 7,2%, entre 1987 e 1988, as despesas com custeio voltam a crescer em 1989, em 14% %, mas se estabilizam em 1990, em torno de R\$ 3,3 bilhões, quando decrescem -1,3% em relação a 1988. Uma hipótese para tal comportamento, rígido, pode estar no represamento dos pagamentos atrasados aos fornecedores assim como nos gastos com custeio reprimidos, em função da crise financeira do governo.

Em relação às despesas com pessoal, estas cresciam fortemente em anos anteriores comprometendo as receitas tributárias. Prova disto é que, até 1987, o governo estadual não dispunha de cadastro de registro de seus servidores que pudesse monitorar o efetivo dos mesmos, tornando assim precária qualquer realização de diagnóstico da situação dos gastos com pessoal. Em “Mensagem à Assembléia Legislativa” apresentada pelo

governador em 1988 (p.30), constata-se que: “Até junho de 1987, não era sequer conhecido o contingente de servidores estaduais”. Assim, os dados orçamentários referentes aos dispêndios com pessoal, até 1986, sugeriam existir crescentes elevações incompatíveis com a trajetória da capacidade financeira do tesouro estadual. Na realidade, nos anos 1980, para ajustar suas contas em equilíbrio, os estados subnacionais, inclusive o do Ceará, recorriam ao mercado financeiro para cobrir seus déficits no lugar de enfrentá-los por meio de choques e ajustes estruturais.

Segundo Mensagem à Assembléia Legislativa de 1991 (p.1), diz o governador Tasso Jereissati, em tom de avaliação dos quatro anos de governo: “Em março de 1987, nosso custeio com a folha de pessoal representava 140% de todas as receitas”. Para se ter uma idéia sobre o problema, nesse mesmo mês e ano, “o número estimado de funcionários de Administração Direta, Indireta e Fundação do Estado era mais de 140.000. Medido através de cheques-salários e contracheques emitidos, em junho foram cadastrados 121.747 funcionários, como resultado das ações moralizadoras na área de administração de pessoal (com eliminação de acumulações ilícitas, contratos irregulares e outras distorções possíveis de serem detectadas mediante o preenchimento das Fichas de Atualização Funcional-FAFs). Em dezembro de 1987 aqueles números chegaram a 115.146, ou seja, uma redução equivalente a 24.854 servidores” (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1988, p.30).

Com o ajuste administrativo o governo conseguiu reduzir os gastos com pessoal mas, principalmente, evitar seu crescimento. Como se pode ver na Tabela 8 e Gráfico 9, os gastos com pessoal em 1987 somaram R\$ 2,9 bilhões, que representavam 90,8% das receitas provenientes do ICMS. Em 1988 essas despesas baixaram para R\$ 2,4 bilhões, significando uma redução de -15%, mas em 1989 esses gastos voltaram a subir em 4,7%, para R\$ 2,5 bilhões, e subir novamente em 1990 para R\$ 2,6 bilhões, desta vez com uma variação de 0,6%. No entanto, neste último ano os gastos com pessoal representavam 57% da arrecadação com ICMS, isto é, bem abaixo do primeiro ano, mas, provavelmente, em função do aumento da arrecadação desse tributo. Um ponto interessante do esforço empreendido pelo governo nesse período, em reduzir os gastos com pessoal e encargos, está em dois aspectos: primeiro, porque democratiza os recursos economizados com a sociedade, por meio do aumento da oferta de serviços públicos, no lugar de gastá-los com pagamento de salários a uma minoria da população. Aliás, esse foi um dos propósitos políticos do “governo das mudanças”. Dessa forma o governo contribuiu para o fortalecimento da cidadania. O segundo aspecto, está no fato de que, ao economizar com pessoal, o governo passou a liberar recursos também para a realização de investimentos em capital físico.

Apesar dos esforços empreendidos no sentido de reduzir e frear o crescimento das despesas com custeio e pessoal, nota-se, pela Tabela 8, que o grande avanço obtido nos ajustes das contas correntes situou-se no equacionamento dos elevados encargos da dívida interna que somaram R\$ 4,3 bilhões no primeiro ano

de governo. Tendo em vista o sucesso conseguido na reestruturação desses compromissos foi possível reduzir esses encargos para R\$ 135 milhões em 1988 e R\$ 129 milhões e R\$ 576 milhões em 1989 e 1990, respectivamente. Nessa mesma linha, foram também importantes as reduções obtidas nas amortizações da dívida interna que, em 1987, somavam R\$ 1,7 bilhões. Nos anos seguintes, 1988, 1989 e 1990 esses compromissos foram reduzidos para R\$ 296, R\$ 572 e R\$ 946 milhões, respectivamente. Apesar do equacionamento desses encargos e amortizações, nesse período, tais problemas só puderam ser controlados de forma mais sustentável a partir de 1997 com a reestruturação da dívida interna junto ao governo federal.

Em relação aos investimentos, seu avanço é lento devido ao quadro de ajustes, conforme mostram os Gráficos 12 e 13. No ano de 1987 o total dos investimentos alcançou R\$ 229 milhões, com taxa de 1,7%, em 1988 avança para R\$ 559 milhões, sob uma taxa de 5,6%, em 1989 permanece em R\$ 559, com a mesma taxa de 5,6%, mas em 1990 salta para R\$ 1,14 bilhões, já com uma taxa de 11,20%. Deve-se registrar que os impulsos nos investimentos, nos últimos anos do governo, ganharam os apoios do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID e da Caixa Econômica Federal-CEF, para a recuperação de estradas e saneamento básico (SEFAZ, pg.19). Embora o governo ainda não tivesse um programa composto por grandes projetos estruturantes, seus investimentos contribuíram para a sustentabilidade do crescimento econômico.

No tocante às despesas por função no período considerado, sugere-se examinar a série de Gráficos 14-20 abaixo. Por meio desses gráficos, observa-se que na função Saúde e Saneamento foram alocados 7,9% do total das despesas por função. Em relação à Educação e Cultura o percentual foi de 14,56% do total dessas despesas, demonstrando forte preocupação com a educação, principalmente. Para Segurança Pública foram gastos 4,5 % das despesas funcionais totais. A despesa na função Agricultura alcançou 3% do total. Na Indústria, Comércio e Serviços o percentual foi de 2,06%. Em Transporte foram gastos 6,9%, também indicando preocupação com a recuperação de estradas. Em Energia e Recursos Minerais, 0,6 % das despesas totais por funções. E por fim, a despesa na função previdência social alcançou 8,8% da despesa total.

6.2.2. Governo Ciro Gomes (1991-1994)

6.2.2.1. Evolução das Receitas

Ciro Gomes assumiu o governo do Ceará em 1991 com o orçamento estadual organizado, após reformas e ajustes implementados pelo governo anterior. Prova disso foi o fato de o novo governo não ter enfrentado compromissos financeiros sérios relativos aos encargos e amortizações da dívida interna, nem externa. Em sua Mensagem à Assembléia Legislativa de 1994, em um balanço da terceira gestão, o governador reconheceu o trabalho realizado pelo “governo das mudanças”, ao dizer que “um dos pontos de

maior destaque dos Governos das Mudanças tem sido a administração fazendária, pautada por critérios técnicos e impessoais e obediência às diretrizes governamentais que visam a maximizar as receitas e manter sob controle as despesas” (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1994, p.20). Com isso, o (novo) governador enfatiza seu compromisso de ter dado (e seguir dando) continuidade à prudência fiscal, o que de fato aconteceu; basta examinar a equação entre receitas orçamentárias e despesas orçamentárias da sua gestão (ver Tabela 8 e Gráfico 5, abaixo).

A gestão de Ciro Gomes enfrentou severa seca (1992-1993) que repercutiu negativamente no desempenho da economia estadual e, em particular, da agropecuária, impactando desfavoravelmente nas receitas tributárias. Como pode ser observado na Tabela 8 e Gráfico 6, abaixo, as receitas tributárias sofrem queda nesse período, de R\$ 4,5 bilhões em 1991 para R\$ 3,2 bilhões e R\$ 3,0 bilhões em 1992 e 1993, respectivamente, para só se recuperar em 1994, quando atingiu R\$ 4,2 bilhões. Pela mesma tabela, constata-se que recursos provenientes do ICMS caíram após 1991, ano no qual foram arrecadados R\$ 4,4 bilhões desse tributo. De 1992 até 1994 as receitas advindas do ICMS caíram para o patamar de R\$ 2,5 bilhões. No entanto, curiosamente, a participação da arrecadação de ICMS do Ceará, na arrecadação nacional, segundo mostra o Gráfico 7, mantém tendência de alta, 1,8% em 1991 e 2,0% em 1994. As receitas patrimoniais, originadas das aplicações financeiras, que poderiam compensar tais quedas, deixaram de existir a partir de 1992. Em 1991, todavia, essa receita foi de R\$ 1,418 bilhões.

Em oposição a esse quadro doméstico desfavorável, as transferências correntes federais melhoraram significativamente, trazendo reforço substancial para as receitas correntes. Nesse momento, as reformas fiscais e financeiras trazidas pela Constituição Federal de 1988, a favor dos estados e municípios, se fizeram sentir. As transferências correntes do governo federal saíram de R\$ 3,231 bilhões em 1991 para atingir R\$ 5,326 bilhões em 1994. Em 1991 a participação do FPE no total das transferências correntes federais representava 80,6%, no entanto, em 1994 essa participação caiu para 42,65%, significando que as transferências referentes a Educação e Saúde (SUS) aumentaram suas participações. A construção do Canal do Trabalhador, no entanto, também ajudou a melhorar o volume das transferências federais (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1994).

Apesar da queda das receitas tributárias próprias, especialmente do ICMS, isto não significou que o governo Ciro Gomes tenha relaxado no esforço fiscal, que marcou o primeiro governo de Tasso Jereissati. Dando continuidade às ações adotadas por este último, o governo Ciro Gomes incrementou medidas com o objetivo de aumentar as receitas tributárias. No início da gestão foi realizada Reforma Administrativa (Lei n. 11.809, de 22/05/1991) que, além de reduzir gastos por meio do “enxugamento”, imprimiu mais eficácia e eficiência na máquina estatal, que é uma forma indireta de gerar mais recursos. Na área propriamente

tributária, o governo introduziu uma série de inovações que provavelmente minimizou a queda da arrecadação.

Dentre as medidas tomadas estiveram (i) a elaboração de ato normativo contendo exigência de nota fiscal nas aquisições de mercadorias por órgãos da administração estadual e nas aquisições de mercadorias realizadas por empresas contratadas para a execução de obras públicas; (ii) a Instituição do cadastro de inadimplentes da fazenda pública estadual; (iii) a ampliação da lista de produtos sujeitos a cobrança antecipada do ICMS; (iv) avanço da informatização na área da fiscalização, simbolizado pelo Sistema Cometa; (v) implantação das rotinas do Projeto Selo Fiscal em microcomputador e “*main-frame*”; (vi) emissão de carnês e relatórios do sistema de imposto sobre a propriedade de veículos automotores-IPVA; etc. (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1992; 1994)

No campo das receitas de capital, de acordo com a Tabela 8 e o Gráfico 8, as operações de crédito durante esse governo somaram R\$ 1,6 bilhões mas, ao mesmo tempo, os graus de dependência de terceiros foram reduzidos drasticamente para o nível em torno de 4,9% (média anual). A partir de 1992, o governo do Ceará, com apoio creditício de US\$ 199,2 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deu início a um grande programa de saneamento básico para o município de Fortaleza (chamado SANEAR I), executado durante os anos 1992-2000, cronograma que alcançou o governo de Tasso Jereissati II. O programa centrou-se na ampliação da rede de esgotamento sanitário e de drenagem urbana e na construção de aterros sanitários para atender a coleta dos resíduos sólidos, o que proporcionou ao longo do tempo economia de recursos públicos estaduais com atendimento à saúde curativa (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, p. vii).

No final do mandato, foi firmado com o Banco Mundial-BIRD importante contrato de empréstimo no montante de US\$ 240 milhões para que fosse implantado o Programa Urbanizar-PROURB, um programa de desenvolvimento urbano e gestão de recursos hídricos, que proporcionou a elaboração de planejamentos estratégicos para 43 municípios de porte médio. Além dos recursos externos, o programa receberia aportes de contrapartidas do estado e das respectivas prefeituras. O contrato foi assinado em Washington, em dezembro de 1994, o que significa dizer que o referido programa foi executado no governo Tasso Jereissati. (ver MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, p. vii). Percebe-se, por meio desses empréstimos tomados junto ao BID e ao BIRD, que o Ceará passou a colher resultados positivos provenientes das reformas e ajustes, já no final do governo Tasso Jereissati e durante o governo Ciro Gomes.

6.2.2.2. Evolução das Despesas

Nos quatro anos de governo, Ciro Gomes apresentou resultado orçamentário positivo. De acordo com a Tabela 8 e o Gráfico 5 abaixo, observa-se que as receitas orçamentárias, entre 1991 e 1994, totalizaram R\$ 33,6 bilhões e as despesas orçamentárias R\$ 32,5 bilhões, resultando em superávit de R\$ 1,07 bilhões. Conforme o Gráfico 10, as despesas totais no quadriênio representaram em média 12,9% do PIB estadual. No campo das despesas orçamentárias, o controle das despesas correntes parece ter jogado importante papel, dado que as mesmas iniciam o período no patamar de R\$ 6,4 bilhões para em seguida (1992) serem reduzidas para R\$ 4,8 bilhões. Apesar dessa queda, as despesas correntes voltam a subir entre 1993 e 1994, para R\$ 5,7 bilhões e R\$ 6,2 bilhões, respectivamente, entretanto, abaixo do patamar inicial de 1991. O relativo controle das despesas correntes acontece apesar dos supostos choques provocados pela seca do período e das obras e ações que o fenômeno requereu, como foi o caso da construção emergencial do Canal do Trabalhador.

Na composição do total das despesas correntes, as despesas com custeio participaram com R\$ 11,1 bilhões e as despesas com pessoal com R\$ 8,3 bilhões. Em termos de dinâmica do desempenho, no quadriênio, percebe-se que as despesas com custeio contribuíram relativamente mais para o ajuste fiscal, mesmo com as despesas com pessoal crescendo (mas, moderadamente), conforme mostram a Tabela 8 e o Gráfico 9.

As despesas com custeio, segundo a Tabela 8 e o Gráfico 9, é o item que mais consumiu recursos comparado com os gastos com pessoal e encargos. No primeiro ano, em 1991, foram gastos R\$ 2,9 bilhões, elevando-se em seguida para R\$ 2,3 bilhões, R\$ 2,9 bilhões e R\$ 2,9 bilhões nos anos de 1992, 1993 e 1994, respectivamente. Nesse campo, o governo de Ciro Gomes mantém a preocupação de contenção, já manifestada no governo anterior, em relação aos gastos com custeio, ao manter programas voltados para a modernização e aumento da eficiência da máquina estatal, como também da fiscalização sobre os gastos correntes. Um exemplo dessas ações foi o aumento do raio de ação da Auditoria Geral do Estado (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA, 1994, p.27).

No tocante aos gastos com pessoal, no primeiro ano de governo, houve dispêndio de R\$ 2,29 bilhões. Nos dois anos seguintes, 1992 e 1993, esses gastos foram reduzidos, em termos reais, para R\$ 1,7 bilhões e R\$ 1,9 bilhões, respectivamente, para voltar a subir em 1994 para R\$ 2,2 bilhões. No gráfico 9, abaixo, observa-se que gastos com pessoal não ultrapassam o limite de 36% das despesas correntes. Oportuno lembrar, mais uma vez, que nesse governo uma reforma administrativa foi realizada estabelecendo regras para o funcionamento do estatuto dos funcionários estaduais, além de planos de cargos e carreiras. Nesse período, vários programas são implantados com o propósito de formar e avaliar os servidores públicos, indicando certa preocupação com a questão da produtividade do trabalho na oferta de serviços públicos. No que toca aos encargos das dívidas interna e externa estes não exercem constrangimento à execução orçamentária dado que se mantêm em níveis baixos.

Em relação às despesas de capital, o governo dispendeu R\$ 2,7, R\$ 1,9, R\$ 2,4 e R\$ 2,1 bilhões nos anos 1991, 1992, 1993 e 1994, respectivamente. Dentro dessa rubrica, a média anual dos investimentos realizados nos quatro anos de governo foi de R\$ 1,029 bilhões, cujas taxas de investimentos atingiram 14,8%, 11,37%, 14,69% e 9,45% nos quatro anos, de acordo com os Gráficos 12 e 13. Deve-se registrar que o governo Ciro Gomes marcou a fase de arranque dos investimentos públicos de grande porte, ou com capacidade de influenciar a logística da economia estadual, e de sua inserção internacional, como também melhorar a qualidade de vida das pessoas. Houve investimentos na transposição de recursos hídricos (Canal do Trabalhador), na melhoria da malha viária, na ampliação e melhoria do sistema de transporte rodoviário de passageiros, no saneamento básico, nas rodovias para beneficiar o setor do Turismo, negocia-se com o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID o financiamento do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste, etc. Por fim, como se pode ver na Tabela 8, os gastos com amortizações das dívidas interna e externa se mantêm em patamares suportáveis.

No tocante às despesas por função, neste período de governo, conforme exhibe a série de Gráficos 14-20, a despesa na Saúde e Saneamento correspondeu a 11,8% das despesas totais funcionais. Na Educação e Cultura o dispêndio foi 14,5% desse total, indicando continuidade de prioridade nessas duas últimas áreas. Na Segurança Pública o percentual foi 4,2%. Na Agricultura, 3,1%. Em Transporte o governo alocou 5,1% das despesas totais por função. Na Indústria, Serviços e Comércio, 4,5% desse total. Na área da previdência o governo, nesse período, logrou reduzir o gasto para 12,53% em 1994, depois de gastar 16,99% do total das despesas por função em 1993.

6.2.3. Governo Tasso Jereissati II e III (1995 – 2002)

6.2.3.1. Evolução das Receitas

O período que vai de 1995 a 2002, governado por Tasso Jereissati, é marcado, como foi assinalado acima, pela volta do grupo original de políticos do “governo das mudanças”, no entanto, os ambientes macroeconômico e institucional do país se apresentam diferentes. O Plano Real havia sido implantado, em 1994, e, apesar dos resultados positivos relacionados à inflação, sua consolidação passava por testes severos, a exemplo dos impactos das crises financeiras internacionais e da crise energética doméstica. Nesse mesmo contexto, o tamanho do Estado federal foi reduzido por força das privatizações, mas as afinidades políticas entre governo estadual do Ceará e governo federal se apresentavam favoráveis. No tocante aos entes federados, assiste-se a uma ampla reestruturação das dívidas dos governos estaduais, dentre os quais o do Ceará, sob a coordenação do governo federal, que resultou no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-

PAF¹⁶. Nesse mesmo período, em 2000, aprova-se a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, colocando restrições aos gastos correntes dos governos, entre outros poderes.

Vale ressaltar que, a partir do PAF e da LRF são criados dois parâmetros institucionais de natureza federal, fazendo com que a produção de bons resultados fiscal-financeiros deixasse de ser uma premissa exclusiva do “Projeto das Mudanças”. O governo do Ceará, como qualquer outro governo, passou a ser monitorado pelo Tesouro Nacional por intermédio de indicadores, que permitissem mensurar e informar a intensidade dos gastos e sua sustentabilidade, isto é: relação despesa corrente/receita corrente; dívida consolidada líquida/receita corrente líquida; investimento/receita corrente líquida, etc. Entretanto, dado que havia no Ceará certo consenso em torno do equilíbrio fiscal esses enquadramentos institucionais não foram dramáticos para os gestores locais. O certo é que tais mecanismos além de terem constituído um arcabouço institucional de controle externo, sobre a execução orçamentária estadual, legitimaram os processos de reformas e ajustes fiscais efetuados até então no Ceará.

As receitas orçamentárias no período 1995-1998 totalizaram R\$ 47,7 bilhões, conforme Tabela 8 abaixo, ou uma receita média anual de R\$ 11,9 bilhões. Dentro das receitas totais, as receitas correntes somaram R\$ 38,2 bilhões e as receitas tributárias R\$ 21,5 bilhões, visualizados pela Tabela 8 e Gráfico 6. Estas, entre 1995 e 1998, foram relativamente estáveis, permanecendo em torno de R\$ 5,3 bilhões/ano. Em sua composição as receitas advindas do ICMS responderam por R\$ 19,7 bilhões no quadriênio, ou 88,7% dos ingressos tributários, cuja participação na arrecadação nacional de ICMS passou de 2,04% em 1995 para 2,21% em 1998, visto pelo Gráfico 7. Nesse período, olhando sempre para a Tabela 8 e Gráfico 6, há uma queda no volume das transferências do governo federal, inclusive do FPE, registrada entre os anos de 1995 e 1996 para se recuperar levemente em 1998. No período considerado, há que se registrar a receita extraordinária de capital no ano de 1998, proveniente da venda das ações da Coelce, representando uma alienação de bens do Estado do Ceará *vis-à-vis* do setor privado.

No quadriênio 1999-2002, isto é, terceiro mandato de Tasso Jereissati, conforme mostra a Tabela 8 abaixo, as receitas orçamentárias registraram um total de R\$ 58,4 bilhões, ou uma média anual de R\$ 14,6

¹⁶ A propósito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF: “No ano de 1995 o Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 162, iniciou a construção do arcabouço legal que levaria às futuras medidas de ajuste fiscal a serem adotadas pelos Estados e Distrito Federal. Na ocasião criou-se o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, que visava à implementação de medidas que permitissem àqueles entes alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. O Programa proposto na ocasião constituiu um marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio do qual eles têm adotado postura consistente com a manutenção de seu equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica.

O agravamento da crise financeira dos Estados manifestada, à época, em aumento de endividamento e geração de déficits fiscais sucessivos, levou a edição da Lei nº 9.496, em 11 de setembro de 1997, obedecendo aos parâmetros definidos quando da edição da Resolução nº 162/95, do CMN, que estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária, tendo como condição a assinatura de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, que passou a ser parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida”. (www.tesouro.fazenda.gov.br)

bilhões/ano. Desse total, as receitas correntes atingiram R\$ 48,7 bilhões e as receitas tributárias R\$ 24,7 bilhões, de acordo com a Tabela 8 e Gráfico 6. Por sua vez, as receitas originárias de ICMS somaram R\$ 23 bilhões, isto é, 93,2% das receitas tributárias. Nesse período de quatro anos, o total de ICMS arrecadado no Ceará representou uma média anual de 2,25% da arrecadação nacional de ICMS, segundo indica o Gráfico 7.

No tocante às participações das transferências do governo federal, inclusive FPE, estas tiveram sensível melhoria nos dois últimos anos do quadriênio, isto é, nos anos 2001 e 2002. Registro importante e excepcional cabe à receita de capital, de R\$ 6,39 bilhões, advindo do acordo assinado com o Banco Central do Brasil o qual implicava na federalização do Banco do Estado do Ceará-BEC. Apesar da receita de capital ter registrado alta na entrada de recursos em 1999, o fato é que tais recursos não entraram para o caixa do Tesouro Estadual e, no lugar, foram usados para absorver o passivo do banco. Contaram também, em 1999, as receitas provenientes das aplicações financeiras dos recursos resultantes da venda da Coelce. Neste mesmo quadriênio, podem-se observar, pela mesma Tabela 8, duas importantes operações de crédito nos anos de 1998 (R\$ 1,14 bilhões) e 1999 (R\$ 4.29 bilhões), que fizeram reforçar as receitas orçamentárias mas, ao mesmo tempo, também fizeram aumentar o grau de dependência de terceiros, especialmente em 1999, segundo mostra o Gráfico 8.

Para os dois quadriênios analisados (1995-1998 e 1999-2002) foram realizados esforços da parte do governo como um todo e, em particular da Sefaz, no sentido de buscar o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, ampliar a participação das receitas próprias, vindas do ICMS, no total das receitas correntes. Tais esforços faziam parte da estratégia na qual se combinavam maximização das receitas e minimização das despesas sem, no entanto, sacrificar o objetivo de desenvolver o estado. Nesse contexto, vale registrar que, desde 1995, a Secretaria da Fazenda implanta o Programa de Modernização da Sefaz e, por meio deste, uma série de ações foi implementada.

Em 1995, a Secretaria da Fazenda se preocupou em realizar estudos técnicos tributários e avaliações da conjuntura econômica estadual com o propósito de adequar as legislações tributárias locais. Também foi instituído nesse mesmo ano o Cadastro de Inadimplência da Fazenda Pública Estadual (CADINE), além da instituição da Campanha Nota Legal da Sorte. Intensificam-se a fiscalização no trânsito de mercadorias e o acompanhamento fiscal, pela Campanha “Supernossa Premiada”. Tais esforços são acompanhados pela formação e reciclagem de recursos humanos, treinamento, descentralização e intensificação no uso da tecnologia de informação. Em 1996 elabora-se o Projeto de Reestruturação Organizacional da Sefaz com o objetivo de aumentar as receitas por meio da realização de diagnósticos, aumento da fiscalização e da eficiência. Neste mesmo ano, modifica-se a sistemática tributária do segmento de comunicações, expandindo a base do ICMS, medida que produziu grande impacto nas receitas. Em 1997, implanta-se o Projeto de Reestruturação Organizacional da Sefaz, imprimindo um “novo modelo de gestão”, e que facilitou o ingresso

no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para Estados Brasileiros-FNAFE, com suporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. Em 1998, adotam-se o Projeto de Monitoramento Fiscal e a revisão do tratamento tributário para as áreas de energia elétrica e combustível, o que fez alavancar a arrecadação do ICMS. Nesse mesmo ano, a Sefaz adere efetivamente ao referido PNAFE. Esses foram alguns exemplos dos esforços e ações realizados na área fazendária no quadriênio 1995-1998 para aumentar a eficiência da máquina arrecadadora e alavancar a arrecadação tributária própria (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1996, 1887, 1998 e 1999).

No quadriênio 1999-2002 as ações da Sefaz seguem a trajetória até então verificada, marcada pelo incrementalismo e adaptação em relação ao esforço voltado para o aumento da arrecadação. Em 1999, a Secretaria da Fazenda desenvolve um novo sistema de controle de arrecadação e automação bancária, que passaria a ser implementado no ano seguinte. Implanta-se a Guia de Informação e Apuração do ICMS-GIM, como também a Guia Anual de Informações Econômicas e Fiscais-GIEF e a Guia Informativa Anual da Microempresa eletrônica-GIAME. Amplia-se a rede de microcomputadores e integram-se todos os órgãos pertencentes à Sefaz em torno da administração Central. Amplia-se o parque tecnológico, com o apoio do BID. Em 2000, aumenta esforço voltado para a recuperação de créditos tributários. Disponibilizam-se, por meio da Internet, os documentos de informações econômicas e fiscais (GIAME, GIEF, GIDEC e GIM). Automatiza-se o Rateio (índice de participação dos municípios), agilizando-se o acesso aos sistemas essenciais da Sefaz. Nesse mesmo ano, a Secretaria da Fazenda amplia protagonismo no Projeto Sintegra, isto é, sistema que objetivava a integração dos fiscos estaduais. Nos anos de 2001 e 2002 a Sefaz dá continuidade às ações voltadas para o aumento da eficiência, desburocratização e redução da distância entre o fisco e o contribuinte. Exemplo disso foi a implantação do Cadastro Eletrônico de Contribuinte através da Internet. Avança-se no Programa de Educação Tributária-PET (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2000, 2001, 2002, 2003)

6.2.3.2.Evolução das Despesas

Em contraste com o primeiro “governo das mudanças” (1987-1990), o segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati apresentaram características diferentes. Enquanto o primeiro governo foi marcado por grandes reformas e ajustes estruturais profundos e contenção dos investimentos, o segundo e terceiro foram caracterizados por expansão das despesas orçamentárias, em particular das despesas de capital e dos investimentos públicos estaduais, sobretudo no segundo quadriênio do governo (1999-2002). Apesar dessa expansão, como já foi mencionado, os indicadores fiscal-financeiros do governo estadual estavam sendo monitorados pelo Tesouro Nacional, em função dos compromissos firmados no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal-PAF e da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Como pode ser observado na Tabela 8 abaixo, no primeiro quadriênio (1995-1998) as despesas orçamentárias somaram R\$ 45,6 bilhões, apresentando uma média anual de R\$ 11,4 bilhões de despesas totais, o que representava em média anual 21% do PIB estadual, segundo o Gráfico 10. Em contraposição ao total das receitas orçamentárias, de R\$ 47,7 bilhões, constata-se um superávit de R\$ 2,1 bilhões neste período. Das despesas orçamentárias totais as despesas correntes participaram com R\$ 41,6 bilhões, nos quais os gastos com custeio (ainda) superam os de pessoal, conforme Tabela 8 e Gráfico 9 abaixo. As despesas de capital, e os investimentos, por sua vez, somaram, respectivamente, R\$ 10,9 bilhões e R\$ 4,4 bilhões no período 1995-1998, indicando que no último ano deste quadriênio essas duas rubricas registraram aumentos consideráveis, o que sinaliza para uma inflexão para cima dessas despesas. Por sua vez, nesse quadriênio, os encargos das dívidas interna e externa não chegaram a exercer constrangimentos para a execução orçamentária, dados seus níveis baixos, conforme mostra a Tabela 8 abaixo. No tocante à dívida interna, em particular, o problema dos altos encargos cíclicos foi estabilizado em decorrência da renegociação estabelecida com o governo federal.

Para o quadriênio 1999-2002, conforme mostra a Tabela 8, as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 61,7 bilhões, ou uma média anual de R\$ 15,4 bilhões. Comparado ao total das receitas orçamentárias do mesmo quadriênio chega-se a um déficit orçamentário de R\$ 3,3 bilhões. Segundo mostra o Gráfico 10, o total das despesas orçamentárias neste quadriênio representou, em média anual, 20,9% de participação no produto interno bruto do estado, elevando consideravelmente os efeitos multiplicadores dos gastos correntes e das despesas de capital sobre a economia estadual, em comparação ao quadriênio anterior. Olhando para a composição das despesas correntes, conforme mostram a Tabela 8 e o Gráfico 9, as despesas com custeio superam as despesas com pessoal, em R\$ 3,54 bilhões, seguindo a tendência do quadriênio anterior. No entanto, de 2001 para 2002 as despesas com pessoal sofrem uma expansão de 42,7%, ultrapassando as despesas com custeio nesse último ano em R\$ 990 milhões. Pela mesma Tabela 8 e o Gráfico 12, observa-se que as despesas de capital e investimentos receberam fortes impulsos no decorrer dos quatro anos em análise, em razão dos ingressos de recursos de terceiros que permitiram dar suporte aos investimentos em projetos estruturantes no período. Em linha com o Gráfico 13, as taxas anuais de investimento foram de 10,0% em 1999, 12,4% em 2000, de 10,8% em 2001 e 12,1% em 2002. Nesse mesmo período, os encargos das dívidas interna e externa continuaram sem colocar problemas para a execução orçamentária.

No tocante às despesas por função, de acordo com a série de Gráficos 14-20, elas se comportam da seguinte forma: na Saúde e Saneamento, no primeiro período (1995-1998) o governo dedicou 6,9% das despesas totais por função, e, no segundo período (1999-2002) 7,1%. Para a despesa por função em Educação e Cultura a alocação atingiu 15,9% no quadriênio de 1995-1998 e 18,9% no período 1999-2002. Em Segurança Pública as despesas chegaram a 4,0% das despesas totais funcionais no período 1995-1998 e 4,7% no período 1999-2002. Agricultura, 1,9% e 1,8% das despesas totais por função para 1995-1998 e 1999-2002,

respectivamente. Indústria, por sua vez, um setor bastante apoiado nessa grande fase, recebeu 5,2% das despesas totais por função em 1995-1998 e 6,4% no quadriênio de 1999-2002. A área de Transporte ficou com 5,1% e 3,4% para 1995-1998 e 1999-2002, respectivamente. Na Previdência, após um período de queda nas despesas, de 1998 para 1999, em 2000 retoma-se um movimento de escalada que leva o governo a dispendar 12,87% do total das despesas por função com essa área. Já no Gráfico 11, constata-se que o governo estadual despendeu, em termos *per capita*, R\$ 1,853 mil e R\$ 1,923 mil para os anos 2001 e 2001 respectivamente.

Em relação aos esforços e ações do governo voltados para a redução das despesas, eles parecem menos evidentes do que aqueles mobilizados para o aumento das receitas tributárias. Importante ressaltar que, para esse longo período 1995-2002, passaram a existir parâmetros institucionais externos que contribuíram para uma maior vigilância do governo em relação aos seus gastos. Entretanto, ações governamentais continuaram a se fazer presentes no controle, racionalização e redução das despesas. Nessas perspectivas, cabem destacar os processos de privatização da Coelce e do BEC além da continuidade das reformas do Estado, em escala micro, que se manifestavam por meio da extinção de órgãos estatais como também através de ajustes e alterações nas estruturas de funções e remunerações. A capacitação de recursos humanos, visando o aumento da eficiência e da produtividade também foi sistemática. Também merece destaque o trabalho contínuo de busca de melhorias e aperfeiçoamentos nos sistemas de auditoria, especialmente sobre as licitações realizadas por órgãos estaduais (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002)

6.2.4. Governo Lucio Alcântara (2003-2006)

6.2.4.1. Evolução das Receitas

Como é sabido, o governador Lúcio Alcântara assumiu o governo do Ceará juntamente com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, para presidente, ambos enfrentando uma situação macroeconômica de instabilidade e de fraco desempenho das economias nacional e estadual, quadro que irá marcar o desempenho orçamentário do governo estadual no início da gestão.¹⁷

Conforme a Tabela 8 abaixo, as receitas orçamentárias do período 2003 e 2006 somaram R\$ 55,5 bilhões, das quais as receitas correntes representaram 92,5%, isto é, R\$ 51,3 bilhões. Destas últimas, as receitas tributárias participaram com R\$ 25,3 bilhões (49,3%) e, dentro destas, as receitas com ICMS contribuíram com R\$ 22,5 bilhões, ou 88,8%, registrando uma queda nos três primeiros anos de governo,

¹⁷ Para uma análise aprofundada do desempenho fiscal do Estado do Ceará desse período recomenda-se consultar os trabalhos de Holanda, Petterini e Barbosa (2006) e Pontes; Baca e Trompieri (2014).

2003-2005 (ver também Gráfico 6). Tal queda foi inflexionada em 2006 por uma reação da arrecadação que cresceu 16,6% em comparação a 2005. Pelo Gráfico 7 abaixo percebe-se que a participação da arrecadação de ICMS do Ceará no total da arrecadação nacional, desse tributo, caiu de 2,21% para 2,17% entre 2003 e 2004, segue caindo para 2,03% em 2005, mas reage em 2006 para 2,18%.

As transferências correntes federais contribuíram com um total R\$ 17,2 bilhões, (33,5%) no quadriênio, tendo o Fundo de Participação dos Estados-FPE como principal componente nessas transferências, conforme Tabela 8 e o Gráfico 6 abaixo. Seguindo a mesma tabela pode-se observar ainda um total de R\$ 7,12 bilhões advindo das receitas de capital, ressaltando que nos dois anos intermediários do período, isto é, 2004 e 2005, houve quedas substanciais destas receitas. As operações de crédito, por sua vez, totalizaram R\$ 2,49 bilhões, uma média anual de R\$ 623,7 milhões durante o quadriênio.

Sob restrições orçamentárias, como se verá mais adiante, o governo Lúcio Alcântara se movimentou no sentido de buscar empréstimos externos junto às instituições financeiras externas, para reforçar suas receitas e adquirir forças para reanimar os investimentos. Nessa movimentação acabou realizando tratativas com o Banco Mundial no sentido de levantar fundos das quais resultou em um acordo incomum, denominado SWAP, por serem empréstimos associados a programas multi setoriais de monitoramento e avaliação de resultados e, sobretudo, acordado com um governo subnacional. O contrato entre o governo do Ceará e o Banco Mundial foi assinado em 2005, com aval da União. A operação de crédito de cinco anos foi dividida em duas fases que atingiria um total de US\$ 240 milhões, sendo a primeira de US\$ 149 milhões (2005-2007) e a segunda de US\$ 91 milhões (2005-2007). Dentre os compromissos dos empréstimos estavam o equilíbrio fiscal, como regra de ouro, e o monitoramento e avaliação de resultados das secretarias setoriais (Gestão por Resultados).¹⁸

Como foi visto acima, a arrecadação tributária sofreu, no período, certa restrição para crescer. Todavia, tal restrição não foi por falta de esforço fiscal. Após vários anos de inovações contínuas na linha da maximização das receitas tributárias próprias, especialmente vindas do ICMS, o espaço para mais inovação se estreitava. Nesse momento, entretanto, inovações institucionais foram implantadas por iniciativa do governo estadual, com o objetivo de compatibilizar a execução orçamentária, sob restrição, com as situações econômicas estadual e nacional assim como com os parâmetros fixados pela PAF e LRF. Com essas inovações, como serão vistas abaixo, pode-se dizer que o esforço fiscal deixou de ser uma prática exclusiva da Secretaria da Fazenda para fazer parte de um sistema maior dentro do governo. Antes, porém, de abordar

¹⁸ Para mais detalhes sobre o programa SWAP sugere-se consultar o site do Ipece: www.ipece.ce.gov.br

tais mudanças cabe destacar a criação de uma nova fonte de receita, com base no ICMS, para acolher a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza-FECOP (Lei Complementar n.37, de 26/11/2003).

A primeira inovação institucional que se pode mencionar foi a criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal-Cogerf (Decreto n.27524 de 09/08/2004) o COGERF¹⁹, já mencionado em parágrafos anteriores, e que passou a ser formado pelo secretário do Planejamento e Coordenação, pelo secretário da Fazenda, secretário da Controladoria, dos secretários da Administração e de Governo. Como pontos de apoio e assessoramento, o COGERF passou a contar com os Grupos Técnicos de Gestão por Resultados (GTR), o de Gestão Fiscal (GTF) e de Gestão de Contas (GTC), compostos por representantes de várias secretarias, e o Instituto de Pesquisas e Estratégias Econômicas-Ipece. O COGERF foi criado com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro sustentável, por meio do cumprimento das metas físicas e do resultado primário (ver HOLANDA; TELES DA ROSA; LACERDA e CAVALCANTE, 2006).

A segunda inovação implantada pelo governo de Lúcio Alcântara, no campo fiscal, foi o Sistema de Gestão Fiscal (SGF), cujo objetivo foi servir de ferramenta de planejamento e de gestão fiscal de médio e longo prazo da administração pública estadual. A criação de tal instrumento tinha a intenção direta de compatibilizar a execução fiscal-financeira do governo do estado do Ceará com o novo quadro institucional federal, especialmente aquele relacionado ao PAF. O referido instrumento incorporou seis dimensões: lógica econômica; dinâmica da dívida; execução orçamentária; análise de risco; análise de sensibilidade e ajuste fiscal. Dado que o foco do instrumento era a relação da dívida com o produto interno bruto estadual, a lógica econômica passou a fazer parte dos cenários fiscal-financeiros. Na sequência, a dinâmica da dívida passou a ser relacionada com a dinâmica do PIB estadual, e o comportamento da arrecadação própria. Sendo assim, após a construção de cenários nos quais era incorporado certo número de variáveis, que indicavam riscos e sensibilidade, avaliava-se a necessidade ou não de realizar ajuste fiscal. Ou seja, implanta-se um instrumento básico de planejamento estratégico do quadro fiscal-financeiro do Estado. Com esse instrumento o acompanhamento da execução orçamentária deixou de ser um exercício contábil para ser um exercício sistêmico, de planejamento e de gestão de risco pois incorpora as dimensões econômicas, em seus níveis nacional e internacional (ver HOLANDA; PETTERINI; BARBOSA e LÓCIO, 2006).

Ao lado do ganho de racionalidade sistêmica na condução da execução orçamentária, a Secretaria da Fazenda-Sefaz continua a exercer seu papel de líder na produção de receitas tributárias. Nesse momento, segundo Holanda, Petterini e Barbosa (2006), criaram-se grupos de trabalho com técnicos da Sefaz e outras secretarias setoriais (como a Secretaria da Controladoria, Secretaria do Planejamento e Coordenação e Ipece) para desenvolver novas estratégias com capacidade de aumentar as receitas tributárias. Disso resultou,

¹⁹ Em substituição à Comissão de Programação Financeira e Créditos Públicos-CPFPCP.

segundo os autores citados: 1) o aumento do esforço na cobrança da Dívida Ativa; 2) a nova lei de escrituração do ICMS/FDI; 3) a análise da venda do Banco do Estado do Ceará (BEC); e 4) a Promoção Sua Nota Vale Dinheiro. E como ações do Programa de Modernização da Administração Tributária, resultaram nas seguintes ações, ainda segundo Holanda, Petterini e Barbosa (2006, p. 25):

- 1) o desenvolvimento de um novo sistema de controle de arrecadação e automação bancária;
- 2) a implantação das redes locais dos edifícios onde se concentram a administração central e sua conexão com a internet;
- 3) o desenvolvimento de um novo sistema de arrecadação, acompanhando a evolução tecnológica e as facilidades da automação bancária;
- 4) a implantação da recepção das informações econômico-fiscais via internet, permitindo a incorporação de dados on-line;
- 5) a implantação do programa SEFAZNET, onde o contribuinte pode acessar diversos serviços;
- 6) a implantação do Documento de Arrecadação Estadual (DAE), aumentando a integridade das informações contidas nesse documento, além de facilitar sua emissão por internet ou outra sistemática;
- 7) a alteração e inovação da legislação tributária, objetivando uma maior eficiência da gestão fazendária e uma maior simplificação das obrigações fiscais tributárias para os contribuintes;
- 8) a implementação do Programa de Recuperação Fiscal, que teve como finalidade a promoção da regularização dos débitos relativos ao ICMS e IPVA;
- 9) a integração com os fiscos estaduais através do Projeto SINTEGRA – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias;
- 10) a implantação de um sistema de confronto de informações econômico-fiscais, contribuindo para um melhor planejamento e execução do monitoramento e da fiscalização do contribuinte;
- 11) os investimentos na capacitação dos servidores fazendários; e
- 12) a renegociação de contrapartidas dos contratos com organismos multilaterais e auditoria nos contratos da dívida interna.

6.2.4.2. Evolução das Despesas

Neste período em análise, 2003-2006, conforme mostra a Tabela 8 abaixo, as despesas orçamentárias somaram R\$ 56,6 bilhões, apresentando uma média anual de 17,5% de participação no PIB estadual, segundo indica o Gráfico 10. Comparando receitas orçamentárias com despesas orçamentárias chega-se a um déficit de R\$ 1,1 bilhões no quadriênio. Do total das despesas orçamentárias as despesas correntes participaram com R\$ 45,5 bilhões, ou 80,4%, das quais as despesas com custeio totalizaram R\$ 21,3 bilhões e as despesas com pessoal R\$ 22,8 bilhões, observando que no último ano do quadriênio, 2006, estas últimas deram um salto de 11,08% em relação a 2005, ver também Gráfico 9.

Entre os itens das despesas, no entanto, conforme mostra a Tabela 8, ganharam destaque os encargos da dívida interna que, em 2003, no primeiro ano de governo, atingiu R\$ 4.219 bilhões para depois recuar para R\$ 523 milhões em 2004, R\$ 452 milhões em 2005 e R\$ 395 milhões em 2006. A grande concentração de compromissos financeiros em 2003 exigiu do governo um ajuste fiscal logo no início da gestão, significando maior controle das despesas com custeio e certa compressão nas despesas de capital e nos investimentos. Com relação às despesas de capital, estas foram desaceleradas nos três primeiros anos do governo para voltar a crescer no último ano, 2006, quando expande 144% em relação a 2005. No tocante aos investimentos, conforme mostram a Tabela 8 e o Gráfico 12, esses tiveram comportamento semelhante. Pelo Gráfico 13, constata-se que as taxas anuais de investimento foram de 9,55% para 2003, 9,51% para 2004, 7,10% em 2005 e 16,6% em 2006²⁰.

No que se refere às despesas por função, com apoio da série de Gráficos 14-20, Saúde e Saneamento receberam 12,5% do total das despesas por função. Educação e Cultura ficaram com 18,9%. Segurança Pública, 4,8% das despesas por função. Agricultura recebeu 1,8% das despesas totais por função; percentuais que indicam forte prioridade em educação. A indústria, por sua vez, foi atendida com 2,3% das despesas totais por função, que significou metade da atenção dada pelo governo anterior. Nos transportes, devido ao recuo nos investimentos, o governo alocou 1,6% das despesas totais funcionais. O gasto na função segurança pública foi de 4,7%. E na previdência houve crescimento acelerado nos gastos dessa função, atingindo o patamar de 18,09% do total dos gastos com as funções em 2006. Por meio do Gráfico 11, pode-se ver que o governo estadual dispendeu uma média anual de R\$ 1,7 mil *per capita* em relação à população cearense.

O comportamento do desempenho das despesas, neste período, está relacionado com alguns resultados herdados do período imediatamente anterior, 1998-2002, face aos quais o governo Lúcio Alcântara teve que buscar soluções. Dentre esses problemas estavam, sem dúvida, os encargos financeiros da dívida interna, mas também a ausência relativa de sistemas de controles das despesas. Tal situação se conjugou com os novos parâmetros institucionais externos, já mencionados acima.

Para se adequar a tal contexto, o governo de Lúcio Alcântara tomou iniciativas não só para aumentar o esforço fiscal, do lado das receitas, mas também para controlar com rigor as despesas. Como já foi visto em parágrafo acima, foram criados órgãos que passaram a focar tanto as receitas como as despesas. No entanto, para melhor acompanhar o desempenho das despesas de custeio foi criada a Secretaria da Controladoria e,

²⁰ Informações e análises mais detalhadas sobre a distribuição dos investimentos por secretarias do Estado, nesse período 2003-2006, recomenda-se consultar o trabalho de Pontes; Baca e Trompieri Neto (2014). Neste trabalho se observa que as secretarias de Recursos Hídricos e de Infraestrutura são, de longe, as maiores absorvedoras dos recursos destinados aos investimentos.

dentro desta, foi montado o Modelo de Gestão de Gastos, sob a liderança da Coordenação de Racionalização de Recursos (CORAR), que passou a fiscalizar, auferir e reduzir custos operacionais como também implementar novos procedimentos e processos de compras (ver CAVALCANTE; MOREIRA e MENDONÇA, 2006). Houve racionalização dos recursos em despesas de custeio nas áreas de telefonia, consumo de combustível, passagens e diárias, etc. Também adota-se o Pregão Eletrônico para as compras de fornecedores. Com isso, o governo Lúcio Alcântara promove um ponto inflexão sobre o padrão de tratamento das despesas que vigorava até então, mas convergindo com as ações implementadas no período 1987-1990 no tocante ao controle das despesas.

6.2.5. Governo Cid Gomes I e II (2007 – 2014)

6.2.5.1. Evolução das Receitas

Cid Gomes assumiu o governo do Ceará em 2007 sob uma conjuntura econômica nacional favorável e um governo federal com seus investimentos e gastos correntes em expansão, especialmente no que tange aos gastos sociais. Tal cenário cria um ambiente positivo para a execução orçamentária do Estado do Ceará, que já vinha com suas contas relativamente ajustadas.²¹

Entre o último ano do governo Lúcio Alcântara, 2006, e o primeiro ano do governo Cid Gomes, 2007, a variação entre as receitas orçamentárias foi irrelevante, segundo pode ser observado na Tabela 8 abaixo. Para ser mais preciso, essa variação foi de 0,03%. No entanto, a partir do segundo ano da gestão de Cid Gomes as alterações foram positivas e expressivas, alcançando taxas de crescimento de 7,8%, 10,0% e 15,05% entre 2007-08, 2008-09 e 2009-10 respectivamente. Em termos de valores absolutos, as receitas orçamentárias, isto é, o total das receitas do primeiro quadriênio, 2007-2010, saiu de R\$ 15,8 bilhões no primeiro ano para R\$ 21,6 bilhões no último ano, totalizando R\$ 73,2 bilhões no período. Deste total, as receitas correntes participaram com R\$ 68,1 bilhões, sendo R\$ 1,15 bilhões de receitas patrimoniais e R\$ 33,9 bilhões de receitas tributárias. Destas últimas, as receitas advindas do ICMS somaram R\$ 28,8 bilhões, com uma participação de 87%. Nota-se, pelo Gráfico 7 abaixo, que a participação da arrecadação de ICMS do Ceará na arrecadação nacional do mesmo tributo foi crescente, de 2,09% em 2007, 2,14% em 2008, 2,24% em 2009 e 2,27% em 2010. Ainda compondo as receitas correntes, as transferências do governo federal somaram R\$ 27,058 bilhões dos quais R\$ 19,4 bilhões provenientes do FPE (ver também o Gráfico 6). Encerrando a análise da grade das receitas, os ingressos originários de capital registraram R\$ 5,16 bilhões, dos quais R\$ 2,96 provenientes de operações de crédito.

²¹ Para uma análise aprofundada do desempenho fiscal desse período sugere-se consultar o trabalho de Pontes; Baca e Trompieri Neto (2014).

No tocante ao segundo quadriênio do governo Cid Gomes, 2011-2014, as receitas orçamentárias saltaram para um total de R\$ 85,4 bilhões, contra R\$ 73,2 bilhões no primeiro quadriênio, conforme Tabela 8. Essa variação em termos absolutos representou um crescimento de 16,6% entre os totais apresentados ao final dos dois quadriênios. Da receita total, entre 2011-2014, as receitas correntes participaram com R\$ 84,4 bilhões das quais as receitas patrimoniais figuraram com R\$ 2,03 bilhões e as receitas tributárias com R\$ 44,4 bilhões. Nestas últimas, os ingressos provenientes do ICMS somaram R\$ 36,1 bilhões, cifra que fez aumentar ainda mais a participação do Ceará na arrecadação nacional desse tributo. Conforme mostra o Gráfico 8 abaixo, em 2011 essa participação foi de 2,27%, em 2012 de 2,33% e em 2013 se desloca para 2,40%, isto é, o maior patamar alcançado desde 1980. Na composição das receitas correntes, as transferências correntes efetuadas pelo governo federal participaram com R\$ 32,0 bilhões, onde o FPE entrou com R\$ 21,4 bilhões, representando 66,8% dessas transferências. Por fim, sempre com referência à Tabela 8, as receitas de capital somaram R\$ 13,2 bilhões no quadriênio, sendo que as operações de crédito figuraram com R\$ 2,91 bilhões.

Em termos de receitas advindas de operações de crédito percebe-se pela Tabela 8 que essas operações se tornaram mais significativas a partir do quadriênio anterior, em 2010, quando há uma operação de R\$ 1,4 bilhões, seguida de duas operações realizadas no quadriênio em análise de R\$ 1,1 bilhões e R\$ 1,74 bilhões em 2011 e 2014, respectivamente. Com esta última operação o grau de dependência de terceiros atinge 7,76% nesse ano de 2014, conforme mostra o Gráfico 8 abaixo. Cabe salientar aqui os empréstimos contraídos junto ao Banco Mundial, que permitiram dar continuidade às operações do SWAP, se desdobrando, portanto, em SWAP II e III.

Percebe-se que, nos dois quadriênios analisados, registra-se um bom desempenho das receitas orçamentárias, especialmente aquelas associadas às receitas correntes originadas das receitas tributárias próprias. É de se imaginar que tal situação foi possível graças ao bom ambiente macroeconômico (com exceto o ano de 2014), no entanto, há que se registrar que, além desse fator, houve também esforço fiscal da parte do governo. Cid Gomes ao assumir deu continuidade às inovações promotoras de arrecadação, mantendo, portanto, a estratégia de expansão das receitas colocada em prática desde 1987. O governo designou à Sefaz a “missão” de captar e gerir os recursos financeiros para o desenvolvimento sustentável do estado e promover a cidadania fiscal. A estratégia teve como foco a receita líquida corrente requerida para manter o serviço da dívida junto ao Tesouro Nacional ao mesmo tempo em que manter sob controle o resultado primário necessário para garantir a sustentabilidade da expansão da dívida, condição para que novas operações de crédito fossem realizadas. Enfim, as condicionalidades fixadas pelo PAF e a LRF passaram a ser atentamente observadas, a ponto de elas serem mencionadas sistematicamente nas mensagens encaminhadas pelo governador à Assembleia Legislativa do Ceará (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014). Interessante notar que indicadores como relação entre dívida e receita

corrente líquida e resultado primário se transformaram em informação do interesse comum, como se fosse um bem público; passando a fazer parte do arcabouço da governança das políticas públicas.

Logo em 2007 foi realizado o Planejamento Estratégico para os anos 2007-2010 na área fazendária, no qual foram estabelecidos como macroprojetos (i) a excelência no atendimento ao cidadão; (ii) comunicação interna e externa; (iii) desenvolvimento de talentos; (iv) maximização da arrecadação; (v) intensificação da Tecnologia de informação e (vi) desburocratização. A partir daí alguns projetos foram desenhados: Nota Fiscal Eletrônica (modelo federalizado); Sistema Público de Escrituração Digital-SPED; Cadastro Nacional Sincronizado; Implantação do Novo Código Nacional de Atividades Econômicas-CNAE, em sintonia com a Secretaria da Receita Federal e nomeação de novos servidores (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2008). Em anos seguintes observa-se que alguns desses projetos viraram realidade, dentre eles o da informatização, desburocratização, Nota Fiscal Eletrônica, etc. Por essa razão, na Mensagem à Assembleia Legislativa de 2009, por exemplo, são apresentados alguns resultados dessas ações, sempre no sentido de melhorar a arrecadação e aumentar a eficiência dos serviços.

Em 2009 outras inovações foram introduzidas no sistema fazendário. Interessante que, segundo declaração do governo, dado o grau de comprometimento das receitas com saúde, educação e segurança foi necessário recorrer a fontes alternativas de apoio. Nesse sentido, o governo do Ceará adere à linha de crédito PROFISCO/BID, com o objetivo de modernizar a gestão fiscal do Estado, bem como se alinha ao Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais-PMAE, este apoiado pelo BNDES. Os objetivos de tais programas convergiam com os objetivos traçados no Plano Estratégico realizado em 2007.

Pelos indícios oferecidos pelas Mensagens apresentadas pelo governador Cid Gomes à Assembleia Legislativa do Ceará, o restante do seu governo, até 2014, foi pautado pela implantação e consolidação dos programas e projetos iniciados no primeiro mandato, tendo ainda agregado o Programa Cidadania Fiscal, que teve como função conscientizar as pessoas sobre a função social dos impostos. Nesse processo, o governo também realizou uma série de ações a fim de adquirir e implantar equipamentos e estruturas com a finalidade de produzir os resultados dos referidos programas: aquisição de terminais; compra de equipamentos de Raio X de cargas, *scanner* fixo para equipar posto de fiscalização, etc. O aumento da fiscalização e o combate à sonegação e ao contrabando também foram privilegiados.

6.2.5.2. Evolução das Despesas

Pode-se dizer que os dois mandatos exercidos por Cid Gomes, entre 2007 e 2014, formaram um período de grandes avanços no projeto de desenvolvimento do Ceará, a exemplo do que foi o período de Tasso Jereissati entre 1995-2002, embora com diferenças na estrutura e no desempenho das despesas correntes, mas com convergências em relação às estratégias e ao comportamento dos investimentos.

No primeiro quadriênio de 2007-2010 as despesas orçamentárias do governo Cid Gomes somaram R\$ 70,6 bilhões, período no qual o primeiro ano registrou despesas de R\$ 14,6 bilhões e o último ano R\$ 21,1 bilhões, conforme mostra a Tabela 8. Ou seja, crescimento da ordem de 44%. O total das despesas representou no período uma média anual de participação no PIB estadual de 18,05%, segundo indica o Gráfico 10. Comparando o total das receitas orçamentárias, de R\$ 73,2 bilhões, com o total das despesas orçamentárias no período, de R\$ 70,6 bilhões, o resultado foi superavitário em R\$ 2,6 bilhões e, neste caso, sugere-se visualizar o Gráfico 5 para verificar os resultados primários (orçamentários) apresentados ano a ano no período. Nesse quadriênio, as amortizações não causam constrangimento financeiro, já que somaram R\$ 2,411 bilhões nos quatro anos.

Do total das despesas orçamentárias, no período 2007-2010, as despesas correntes atingiram R\$ 58,5 bilhões, sendo R\$ 26,3 bilhões de custeio e R\$ 31,2 bilhões de pessoal, o que mostra um recrudescimento das despesas com pessoal, que atingiu 53,4% das despesas correntes contra 44,9% das despesas com custeio (ver a propósito o Gráfico 9). Os encargos da dívida interna, por seu lado, seguem seu curso mantendo fluxos relativamente estáveis de dispêndios que, ao final do quadriênio, somaram R\$ 1,2 bilhões. Chamam atenção, no entanto, as despesas de capital e, especialmente, os dispêndios com investimentos. As primeiras atingiram R\$ 12,7 bilhões e os segundos R\$ 9,65 bilhões conforme mostram a Tabela 8 e o Gráfico 12. Como se pode ver no Gráfico 13, os investimentos escalaram taxas elevadas, isto é, de 7,22% em 2007 a taxa subiu para 9,96% em 2008, 15,08% em 2009 e 19,66% em 2010, a maior taxa de investimento alcançada na série de anos iniciada em 1987.

No quadriênio 2011-2014, conforme Tabela 8 abaixo, as despesas totais orçamentárias atingiram R\$ 86,4 bilhões, mantendo-se numa média anual de R\$ 21,6 bilhões, ou seja, mesmo nível atingido no primeiro ano do período, em 2011. Quando se compara o total das receitas orçamentárias, de R\$ 85,4 bilhões, com o total das despesas orçamentárias de R\$ 86,4 bilhões no quadriênio, constata-se um déficit de R\$ 462 milhões. Como se pode ver na referida tabela, as despesas com amortizações continuam sem causar constrangimento devido ao seu pequeno montante, de R\$ 2,8 bilhões. No que toca as despesas correntes elas somaram R\$ 78,3 bilhões, dos quais R\$ 31,5 corresponderam às despesas com custeio e R\$ 46,5 bilhões às despesas com pessoal, respectivamente, 40,2% e 59,4% em média de participação nas receitas correntes conforme indica o Gráfico 9 abaixo. Neste mesmo gráfico, fica evidente a expansão das despesas com pessoal. Os encargos da dívida interna seguem estáveis, somando R\$ 1,08 bilhões neste quadriênio.

É oportuno registrar que, no quadriênio 2011-2014, o governo cearense teve de enfrentar os efeitos do final do ciclo de crescimento econômico nacional, que implicou na desaceleração das receitas correntes. Como solução, o governo passou a controlar com rigor os gastos correntes por meio do Conselho de Gestão por Resultados-Cogerf. Em 2011 um profundo corte foi efetuado sobre os gastos com custeio e pessoal e, posteriormente, limites de contingenciamento foram impostos às secretarias setoriais em relação aos seus gastos correntes. A estratégia foi cortar e controlar gastos com custeio para preservar o programa de investimentos.

Finalmente, as despesas de capital registraram R\$ 16,4 bilhões e os investimentos R\$ 12,7 bilhões conforme Tabela 8 e Gráfico 12. Em relação à taxa de investimento, visto pelo Gráfico 14, se observa que após cair de 19,6% em 2010 para 16,16% em 2011 e para 12,45% em 2012 ela volta a subir em 2013 para 14,26% e continua crescendo até atingir 15,96% em 2014. Tais investimentos foram destinados, de acordo com o que já foi mostrado no tópico cinco deste trabalho, tanto na infraestrutura pesada, para facilitar a atração de grandes investimentos do porte da Companhia Siderúrgica do Ceará-CSC, como também na expansão da construção de hospitais (regionais) e escolas de ensino médio, em período integral, para atender os novos modelos de oferta de serviços públicos nessas áreas; mas também para atender a pressão da demanda por mais saúde e educação.²² Cabe observar que o desafio colocado por esta frente de políticas está na expansão correspondente das despesas com custeio e de pessoal.

Em relação às despesas por função, conforme a série de Gráficos 14-20, o quadro se apresentou da maneira que segue: nos dois períodos do governo Cid Gomes a área da Saúde ficou com 13,2% do total das despesas por função. Educação e Cultura retiveram 18,7%. Segurança Pública recebeu 7,1% da totalidade das despesas por função, saltando quase três pontos percentuais em relação ao governo anterior, para fazer face ao agravamento da insegurança no estado. A agricultura reteve 2,2%. A indústria ficou com 1,7%, confirmando a tendência decrescente da sua participação no total das despesas por função iniciada no governo de Lúcio Alcântara. Transporte se apropriou de 6,0%, mostrando forte acréscimo em relação ao governo anterior, pois subiu cerca de quatro pontos percentuais. Por último, cabe chamar atenção para a participação da despesa função ligada à previdência, pois esta tem um peso importante no total das despesas por função. Em 2007 essa despesa função chegou a representar 18,19% em 2007 para decrescer para 11,55% em 2014, mas apresenta tendência de alta a partir de 2015. Por último, como mostra o Gráfico 11, o governo estadual dispendeu no período 2007-2010 R\$ 2,14 mil *per capita* e, no período 2011-2014, R\$ 2,38 mil *per capita* com a população do Ceará, considerando o total das despesas dividida dividido pela população.

²² Aqui recomenda-se novamente consultar o trabalho de Pontes; Baca e Trompieri Neto (2014) para identificar a distribuição dos investimentos entre as secretarias do Estado do Ceará, especificamente para o período 2007-2012. Neste trabalho pode-se ver que as secretarias da Infraestrutura, Recursos Hídricos, Turismo, Educação e Saúde foram aquelas mais contempladas.

Tabela 8: Ceará- Execução Orçamentária, 1987-2014 (mil R\$)(continua)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
RECEITAS CORRENTES	6.272.986	8.515.389	7.732.590	9.694.960	9.312.608	6.534.422	7.236.060	7.905.717	9.035.911	9.693.795	9.076.737
Rec. Patrimonial	531.627	2.700.723	1.310.625	1.104.110	1.418.475						
Rec. Tributaria	3.306.692	2.932.237	3.736.698	4.670.102	4.526.232	3.184.991	3.050.248	4.281.807	5.103.212	5.454.604	5.366.486
ICMS	3.193.479	2.830.130	3.645.021	4.541.011	4.417.833	2.305.280	2.562.684	2.579.655	3.411.530	5.259.269	5.117.032
Transf. Correntes	2.270.506	2.044.523	2.598.109	3.794.571	3.231.569	4.229.142	4.673.375	5.326.062	5.624.381	3.554.158	3.476.265
FPE	1.848.101	1.729.419	2.000.480	3.072.982	2.606.217	1.983.772	2.202.820	2.272.618	2.933.993	2.849.524	2.963.469
RECEITAS DE CAPITAL	1.936.209	1.939.988	1.047.651	1.008.358	559.540	363.149	1.032.070	647.733	816.668	590.560	1.856.621
2.1. Operações de Crédito	1.886.275	1.906.924	1.025.756	996.450	545.752	302.927	348.767	471.013	564.154		1.071.675
2.2. Transf. De Capital	49.913	32.579	13.112		12.922						
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	8.209.216	10.455.377	8.780.242	10.703.318	9.872.169	6.897.576	8.268.130	8.553.449	9.852.580	10.284.355	10.933.359
DESPEAS CORRENTES	11.366.780	6.417.194	6.994.638	7.233.626	6.473.863	4.861.045	5.711.126	6.216.994	8.013.650	8.775.293	8.486.844
Custeio	3.172.555	2.943.765	3.358.231	3.314.441	2.951.999	2.311.815	2.949.916	2.900.802	3.780.641	4.492.024	5.162.238
PESSOAL	2.901.347	2.458.673	2.574.652	2.589.495	2.299.390	1.758.487	1.960.524	2.263.777	3.154.477	3.115.226	3.935.552
Transferência Intragovernamental	2.439.776	1.645.956	1.442.840	1.261.240	930.870						
Transferência Intergovernamentais	732.568	606.033	929.097	1.198.806	1.206.512					1.417.309	
Encargos da Dívida Interna	4.313.615	135.762	129.154	576.917	525.040	382.520	447.726	380.144	414.629	475.532	486.240
Encargos da Dívida Externa	8.720	366.179	371.204	676	25.463	37.655	45.232	42.960	77.385		
DESPEAS DE CAPITAL	2.092.262	3.524.208	2.850.209	2.995.072	2.701.251	1.990.712	2.406.892	2.157.894	2.112.129	1.753.298	2.792.840
INVESTIMENTOS	229.128	558.569	559.476	1.146.063	1.357.730	779.146	1.192.550	791.667	942.733	526.847	861.404
Transferência de Capital	1.801.460	1.535.298	2.270.738	1.828.380	1.276.927					1.226.451	196.531
Transferência Intragovernamental	66.445	475.760	734.785	148	1.159.449						1.324.282
Transferência Intergovernamentais	929	2.217	14.400	10.874	-						
Amortização da Dívida Interna	1.733.220	296.883	572.609	946.452	117.414	145.500	120.054	349.493	222.337		
Amortização da Dívida Externa	845	760.396	948.901	1.816	-	-	-	-	274.463		
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	13.459.063	9.941.401	9.844.868	10.228.698	9.175.114	6.851.762	8.118.017	8.374.888	10.125.779	10.528.592	11.279.683
Amortização	1.734.065	1.057.300	1.521.511	948.268	117.414	145.500	120.054	349.493	496.800	457.154	484.117
Operações de Crédito	1.886.275	1.906.924	1.025.756	996.450	545.752	302.927	348.767	471.013	564.154	492.154	1.071.675
Superávit Orçamentário (Deficit Orçamentário)	-5.249.848	513.976	-1.064.627	474.620	697.055	45.815	150.113	178.562	-273.199	-244.236	-346.325
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO	5.402.058	335.648	568.872	-426.438	-268.717	111.612	78.600	-57.042	340.553	279.236	933.883
RECEITA EFETIVA (%)	6.322.941	8.548.453	7.754.486	9.706.868	9.326.417	6.594.649	7.919.363	8.082.436	9.288.426	9.792.201	9.861.684
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO/RECEITA EFETIVA	85,44	3,93	7,34	-4,39	-2,88	1,69	0,99	-0,71	3,67	2,85	9,47

Tabela 8: Ceará- Execução Orçamentária, 1987-2014 (mil R\$)(continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RECEITAS CORRENTES	10.448.463	11.485.979	10.860.296	12.928.320	13.410.622	11.989.007	12.075.767	12.897.316	14.406.234	15.111.300
Rec. Patrimonial					172.596				166.621	179.009
Rec. Tributaria	5.607.511	5.704.651	6.144.184	6.311.557	6.560.605	5.870.991	6.124.620	6.180.229	7.164.527	7.262.055
ICMS	5.330.196	5.439.557	5.756.517	5.927.642	5.919.230	5.265.698	5.476.237	5.438.808	6.342.058	6.352.371
Transf. Correntes	3.981.526	3.782.524	3.957.383	5.611.213	5.239.114	3.245.108	3.282.253	5.130.176	5.585.523	6.183.809
FPE	3.177.352	3.161.203	3.292.609	5.611.213	3.828.171	3.245.108	3.282.253	3.859.366	4.198.797	4.628.996
RECEITAS DE CAPITAL	6.218.988	6.398.560	1.034.215	1.057.532	1.310.217	2.717.728	885.213	776.687	2.748.820	706.749
2.1. Operações de Crédito	1.141.646	4.298.121	605.764	333.370	544.741	556.745	455.748	469.908	995.380	374.404
2.2. Transf. De Capital		582.027	38.682	674.851	654.782				2.748.820	331.890
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	16.667.451	17.884.539	11.894.511	13.985.852	14.720.839	13.072.852	12.960.980	13.674.002	15.823.069	15.818.048
DESPESAS CORRENTES	9.419.791	9.053.516	9.269.312	11.515.513	11.815.566	10.664.648	10.930.165	11.312.710	12.600.307	12.800.603
Custeio	4.960.164	5.588.405	4.801.020	6.550.736	5.043.806	5.563.792	4.804.664	5.104.123	5.810.452	5.624.363
PESSOAL	3.811.404	4.651.268	3.500.318	4.225.354	6.033.579	5.100.856	5.601.762	5.756.092	6.394.147	6.810.173
Transferência Intragovernamental		1.122.556	59.680							
Transferência Intergovernamentais										
Encargos da Dívida Interna	562.402	716.984	680.165	710.231	738.181	4.219.285	523.739	452.495	395.708	366.068
Encargos da Dívida Externa										
DESPESAS DE CAPITAL	4.270.208	8.351.087	3.075.324	1.057.532	3.750.388	2.717.728	2.120.450	1.837.455	4.497.751	1.874.774
INVESTIMENTOS	2.086.285	1.741.045	1.533.488	1.792.376	1.884.298	1.277.412	1.240.585	934.196	2.848.805	1.058.920
Transferência de Capital	7.358.262	6.610.043	748.697	725.291						
Transferência Intragovernamental	2.301.195	1.122.556	59.680							
Transferência Intergovernamentais										
Amortização da Dívida Interna										
Amortização da Dívida Externa										
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	13.690.000	17.404.604	12.344.636	16.456.940	15.565.954	13.382.376	13.050.614	13.150.165	17.098.058	14.675.378
Amortização	484.117	2.180.270	668.739	725.291	921.133	778.899	709.427	737.614	1.395.821	689.056
Operações de Crédito	1.141.646	6.398.560	605.764	333.370	544.741	556.745	709.427	469.908	995.380	374.404
Superávit Orçamentário (Deficit Orçamentário)	2.977.451	479.935	-450.126	-2.471.088	-845.115	-309.525	-89.635	523.838	-1.274.989	1.142.671
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO	-2.319.922	3.738.355	387.151	2.079.167	468.723	87.371	89.635	-791.544	874.548	-1.457.323
RECEITA EFETIVA (%)	15.525.805	11.485.979	11.288.747	13.652.482	14.176.098	12.516.107	12.251.553	13.204.094	14.827.689	15.443.644
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO/RECEITA EFETIVA	-14,94	32,55	3,43	15,23	3,31	0,70	0,73	-5,99	5,90	-9,44

Tabela 8: Ceará- Execução Orçamentária, 1987-2014 (mil R\$)(conclusão)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECEITAS CORRENTES	16.464.318	17.226.229	19.267.363	20.105.615	20.156.525	21.661.779	22.491.398
Rec. Patrimonial	336.231	341.451	296.927	350.324	533.560	701.069	446.648
Rec. Tributaria	7.849.096	8.330.392	9.652.934	10.016.400	10.733.987	11.835.495	11.843.631
ICMS	6.855.162	7.220.255	8.364.285	8.559.305	9.086.996	9.937.828	8.518.065
Transf. Correntes	6.801.688	6.833.693	7.241.876	7.894.691	7.840.244	8.319.514	7.984.891
FPE	5.087.931	4.769.657	4.958.926	5.648.438	5.487.696	5.726.192	4.555.827
RECEITAS DE CAPITAL	594.068	1.539.009	2.323.719	1.796.926	3.496.120	5.213.947	2.715.516
2.1. Operações de Crédito	200.770	912.316	1.473.093	1.169.864	979.715	1.365.299	1.746.493
2.2. Transf. De Capital	209.581	436.254	845.498	1.473.093	-	-	889.041
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	17.058.385	18.765.238	21.591.082	21.902.541	19.891.503	21.064.263	22.519.358
DESPESAS CORRENTES	13.589.493	15.071.838	17.077.619	17.261.587	20.086.440	22.481.284	18.470.184
Custeio	5.973.510	6.666.229	8.038.214	7.812.449	7.245.028	7.718.480	8.713.785
PESSOAL	7.302.732	8.131.046	9.039.405	9.167.912	12.841.412	14.762.804	9.756.399
Transferência Intragovernamental						-	6.679.797
Transferência Intergovernamentais						-	
Encargos da Dívida Interna	313.251	274.562	261.887	183.158	298.310	283.430	318.205
Encargos da Dívida Externa						-	
DESPESAS DE CAPITAL	2.396.463	3.829.898	4.685.706	4.046.223	3.496.120	4.085.504	4.816.621
INVESTIMENTOS	1.592.222	2.850.730	4.152.311	3.442.433	2.499.854	3.098.686	3.715.629
Transferência de Capital						-	889.041
Transferência Intragovernamental						-	
Transferência Intergovernamentais						-	
Amortização da Dívida Interna						-	636.934
Amortização da Dívida Externa						-	
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	15.985.957	18.901.735	21.121.594	21.307.810	20.086.440	21.726.081	23.286.806
Amortização	642.462	837.169	243.255	476.091	829.429	868.781	636.934
Operações de Crédito	594.068	912.316	1.473.093	1.169.864	979.715	1.365.299	1.746.493
Superávit Orçamentário (Deficit Orçamentário)	1.072.429	-136.497	469.488	594.732	-194.937	-661.818	-462.575
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO	-1.120.823	211.644	760.350	99.041	345.223	1.158.336	1.572.134
RECEITA EFETIVA (%)	16.464.317	17.852.922	20.117.989	20.732.677	18.911.788	19.698.964	20.772.865
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO/RECEITA EFETIVA	-6,81	1,19	3,78	0,48	1,83	5,88	7,57

Fonte: Secretaria da Fazenda: Balanço Geral do Estado, Diversos Números; Elaboração: Os Autores

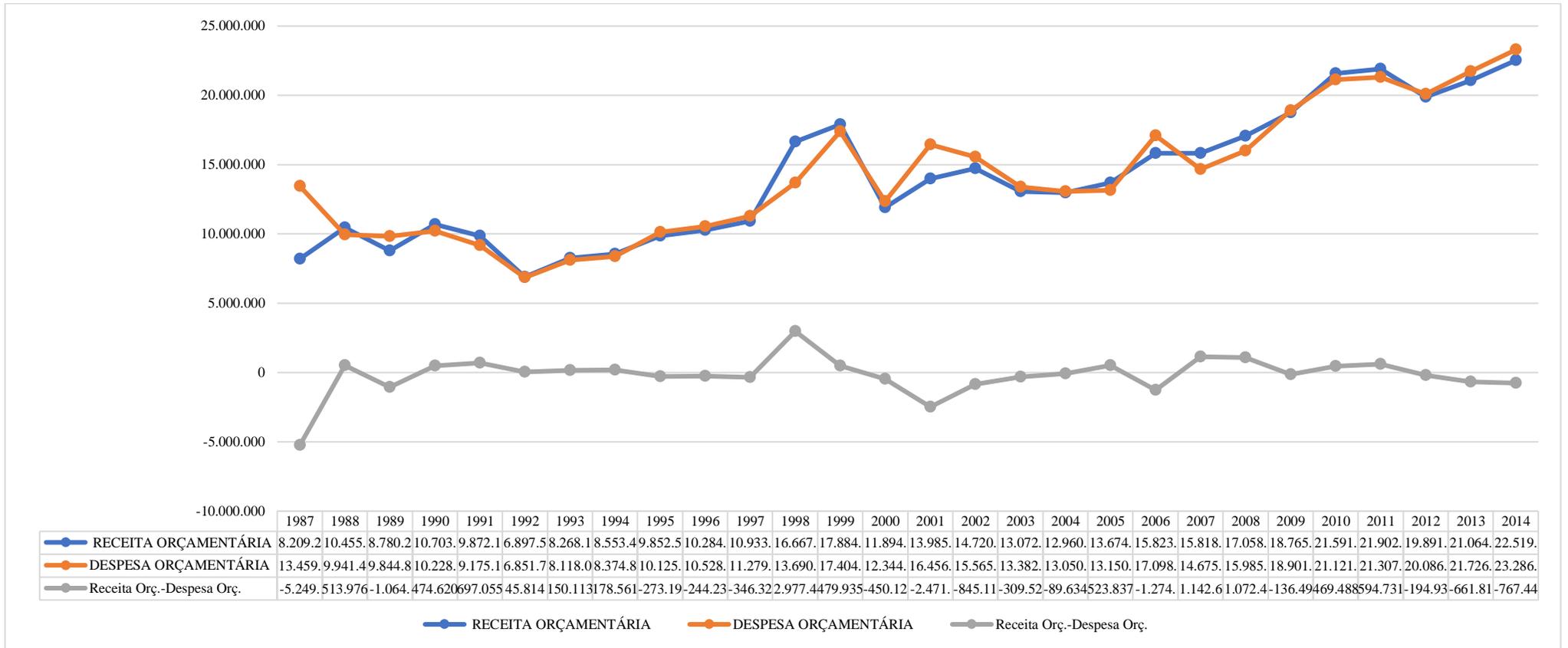
(1) Necessidade de Financiamento = operações de crédito menos amortizações menos superávit orçamentário

(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV

(**) receita efetiva = receita orçamentária menos operações de crédito

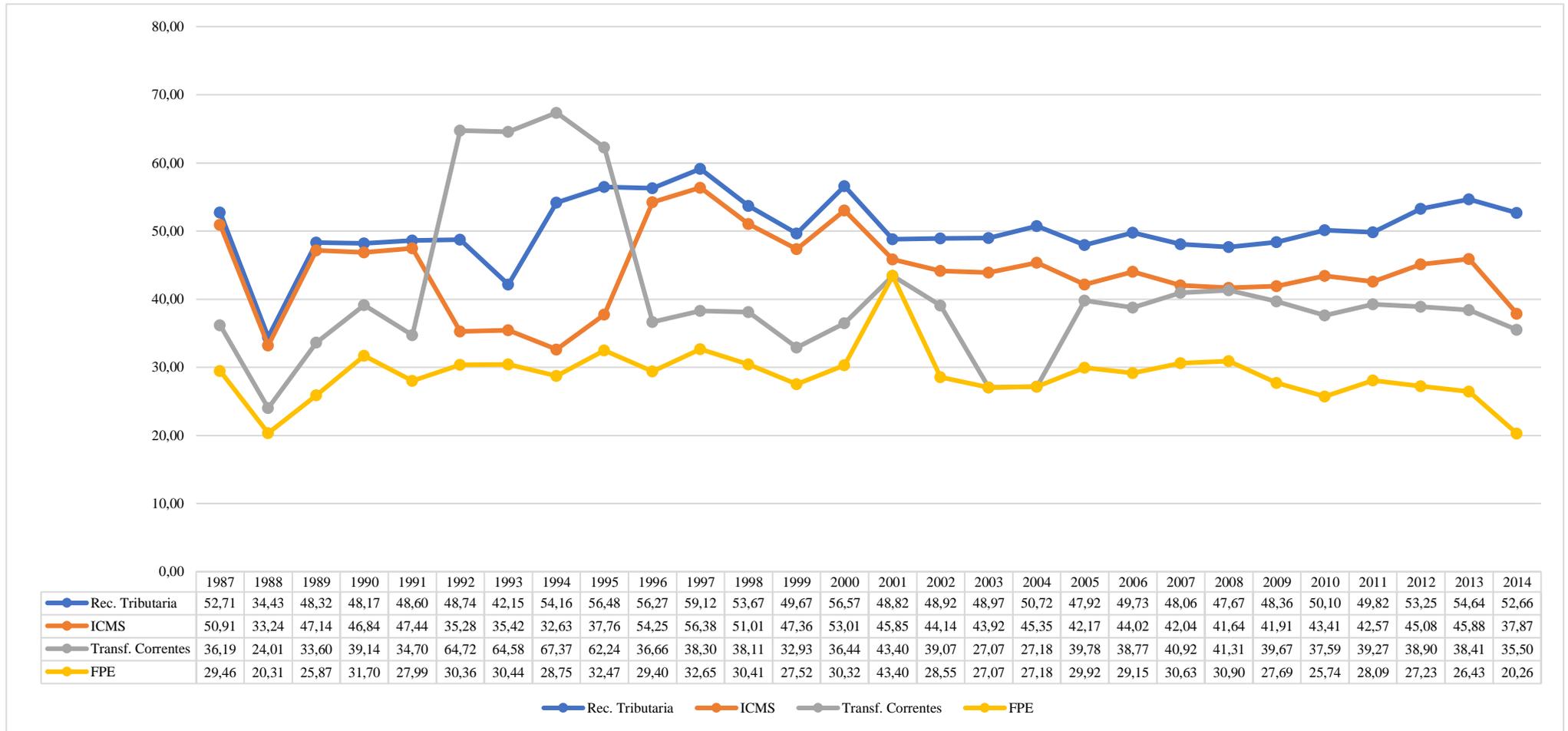
(***) necessidade de financiamento / receita efetiva X 100

Gráfico 5: Ceará, Comparação anual entre Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária (R\$ mil), 1987 – 2014



Fonte: STN/MF(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

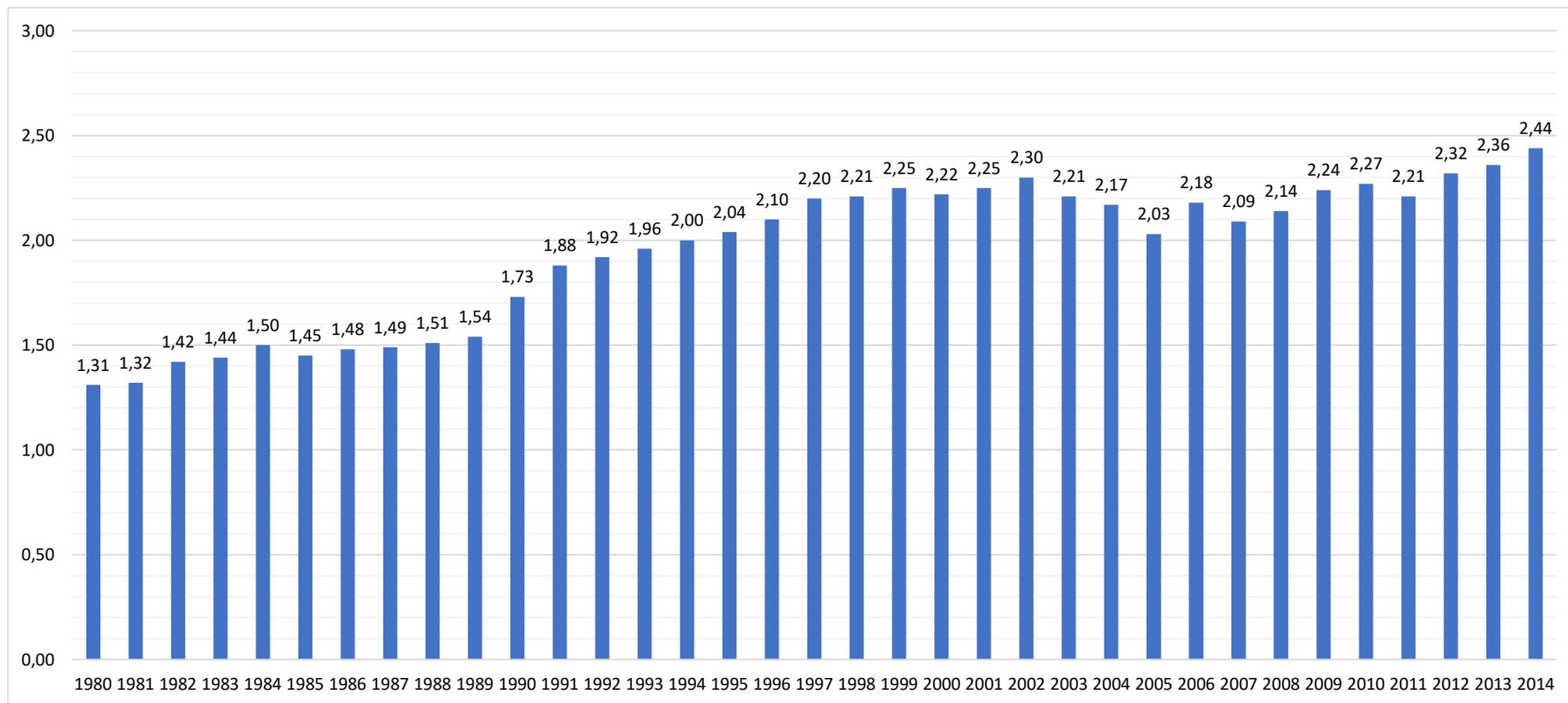
Gráfico 6: Ceará, Proporção das Receitas Correntes por fontes (%), 1987 – 2014



Fonte: STN.

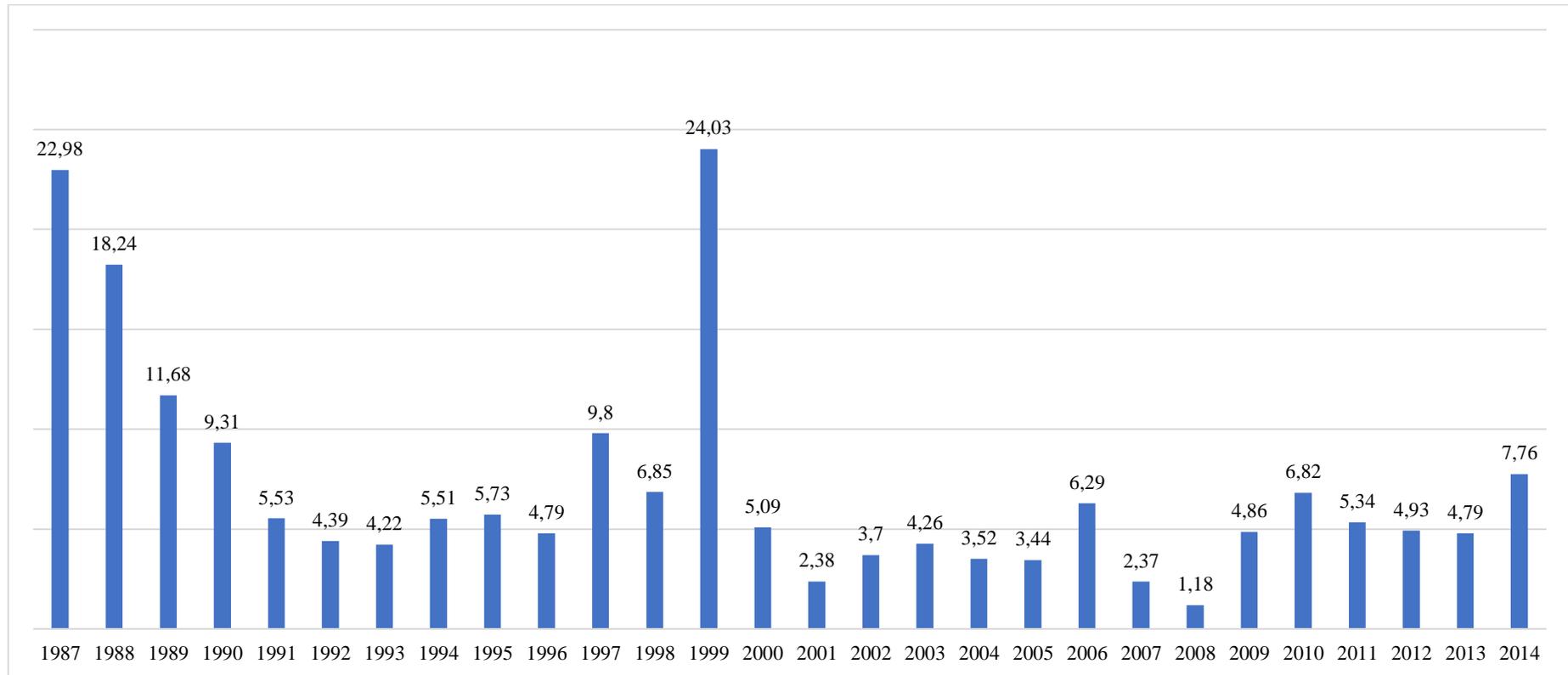
(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Gráfico 7: Ceará, Participação do Ceará na arrecadação nacional do ICM/ICMS, 1987 – 2014 (%)



Fonte: BACEN e STN.

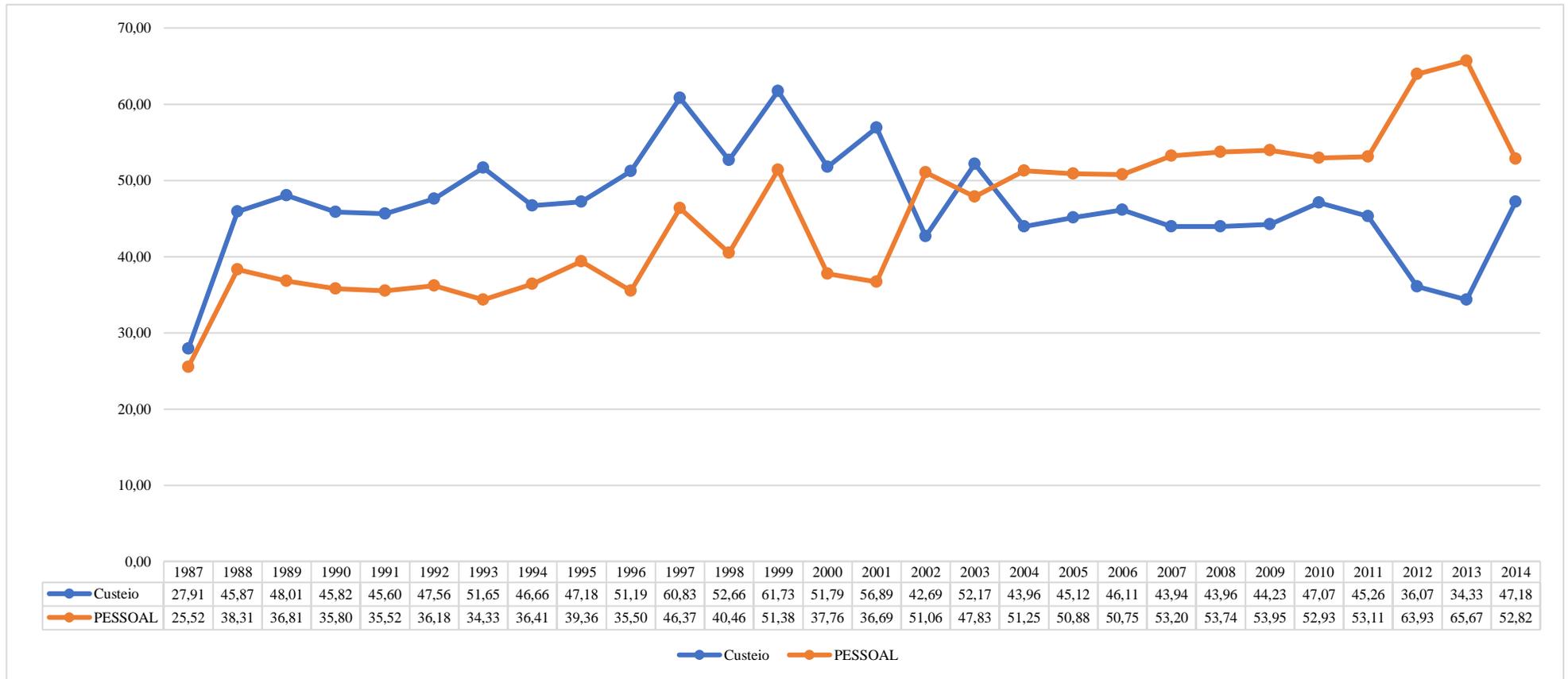
Gráfico 8: Grau de Dependência de Terceiros*, 1987 – 2014(%)**



Fonte: STN.

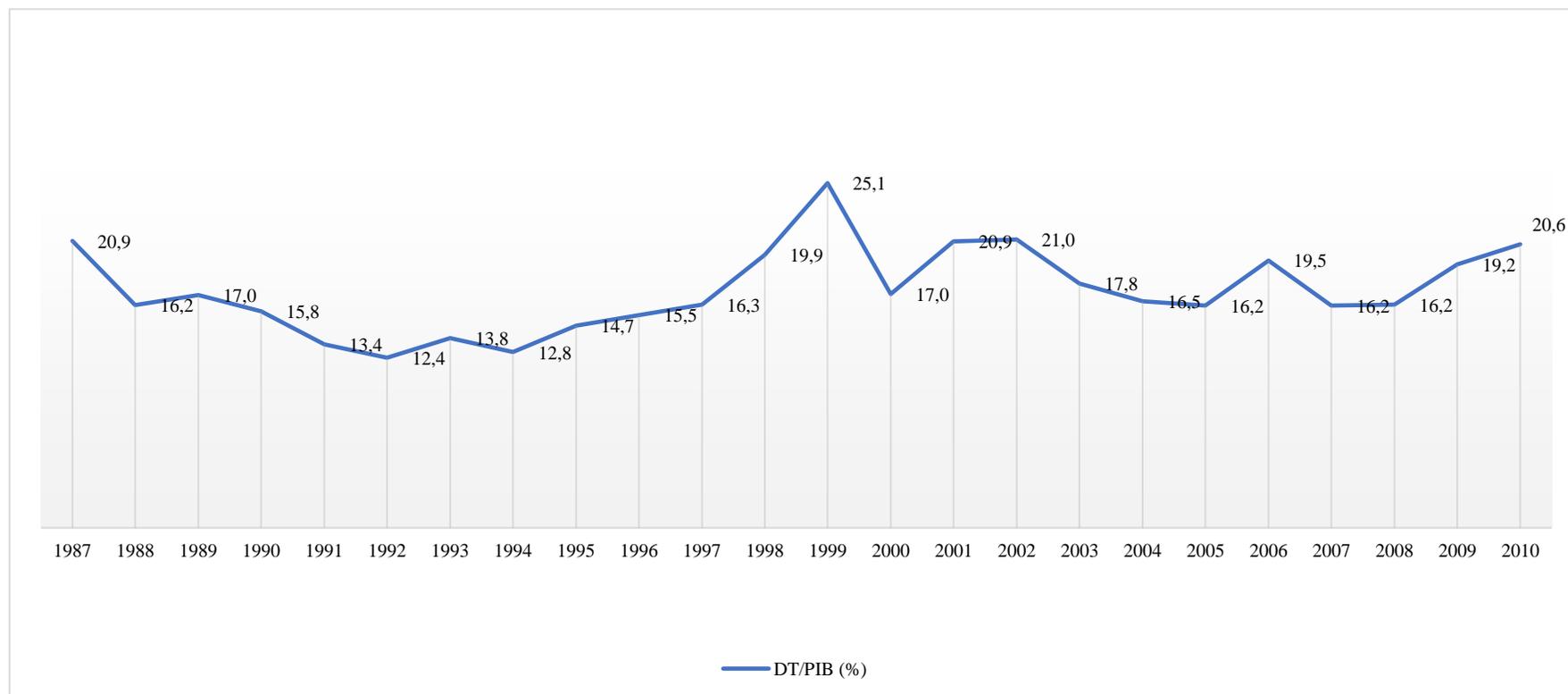
(*) Grau de Dependência de Terceiros é a razão entre Operações de Crédito e Receita Corrente; (**) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Gráfico 9: Ceará, Proporção das Despesas Correntes por fontes (%), 1987 – 2014

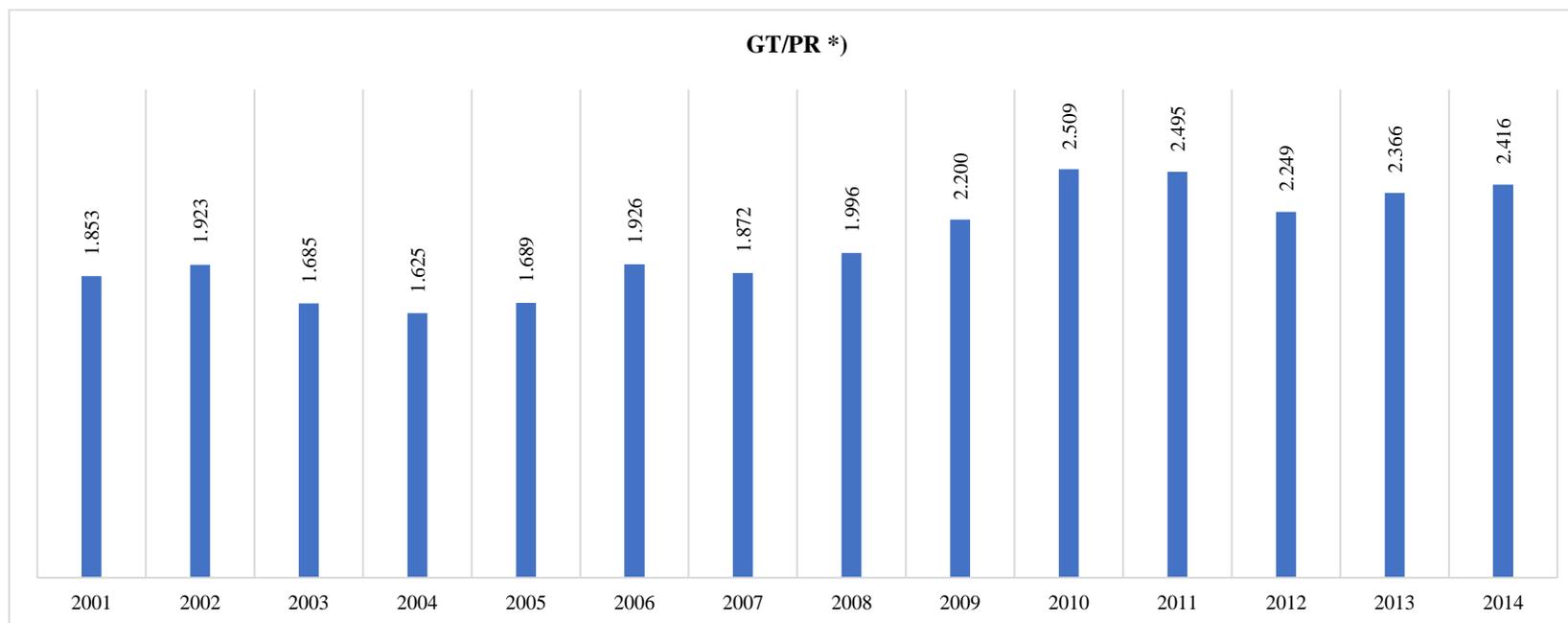


Fonte: STN.

(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV

Gráfico 10: Ceará, Participação da Despesa Total do governo estadual no Produto Interno Bruto-PIB estadual, 1987 - 2010

Fonte: IBGE e IPEA

Gráfico 11: Ceará, Gasto Total per capita do governo estadual, 2001 - 2014

Fonte: IBGE e STN

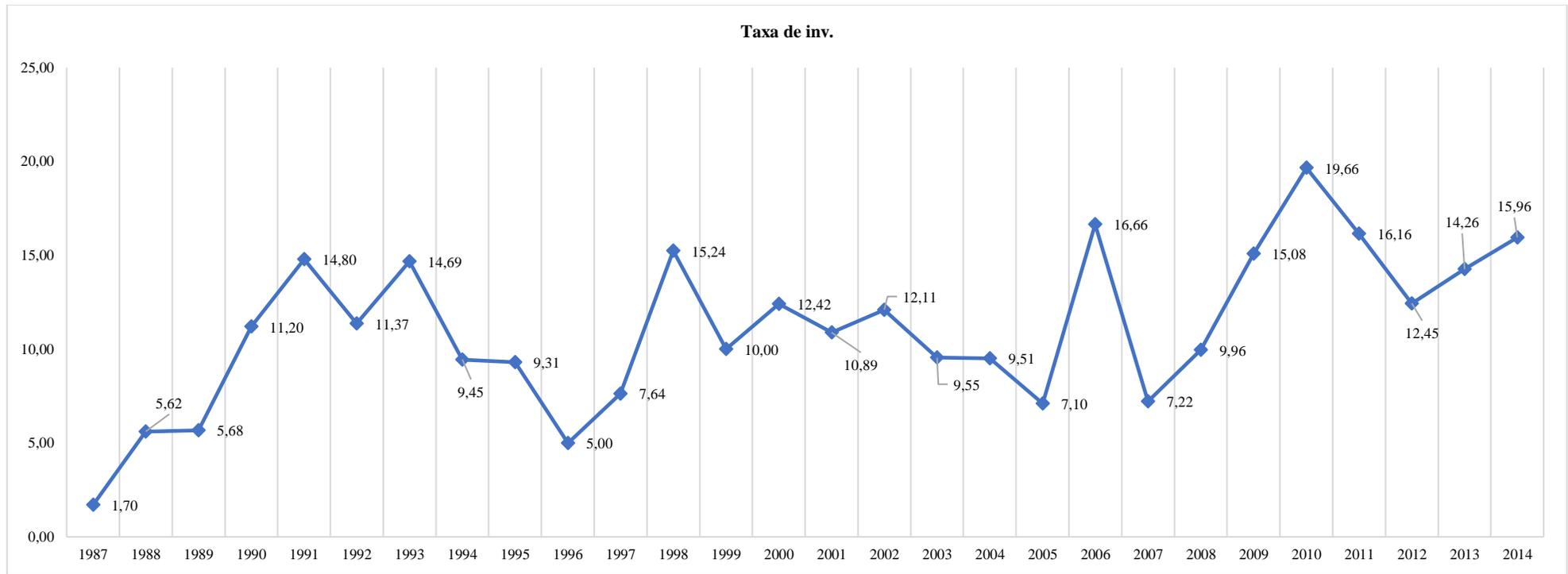
Gráfico 12: Ceará, Investimento (R\$ mil), 1987 - 2014



Fonte: STN.

(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV

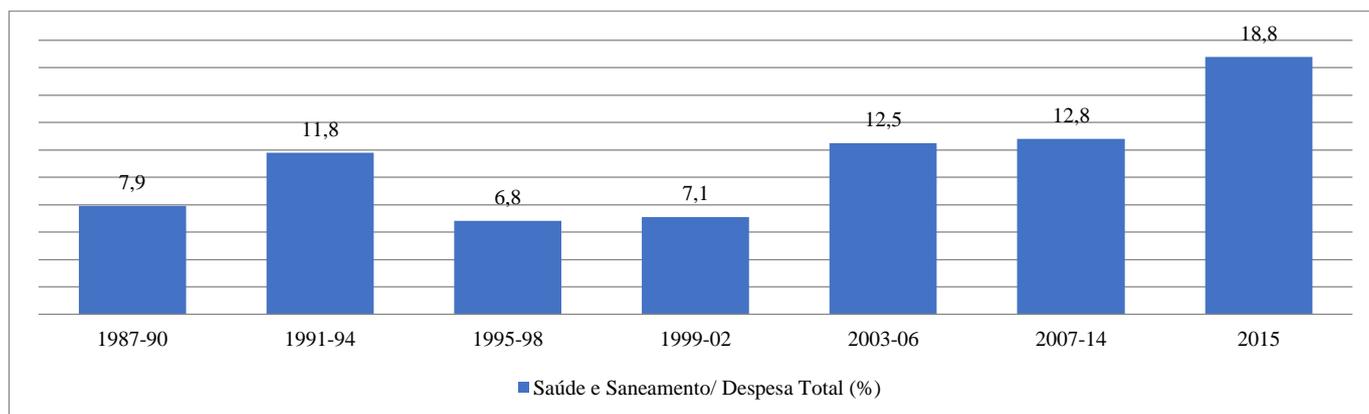
Gráfico 13: Ceará, Taxa de Investimento**, 1987 - 2014



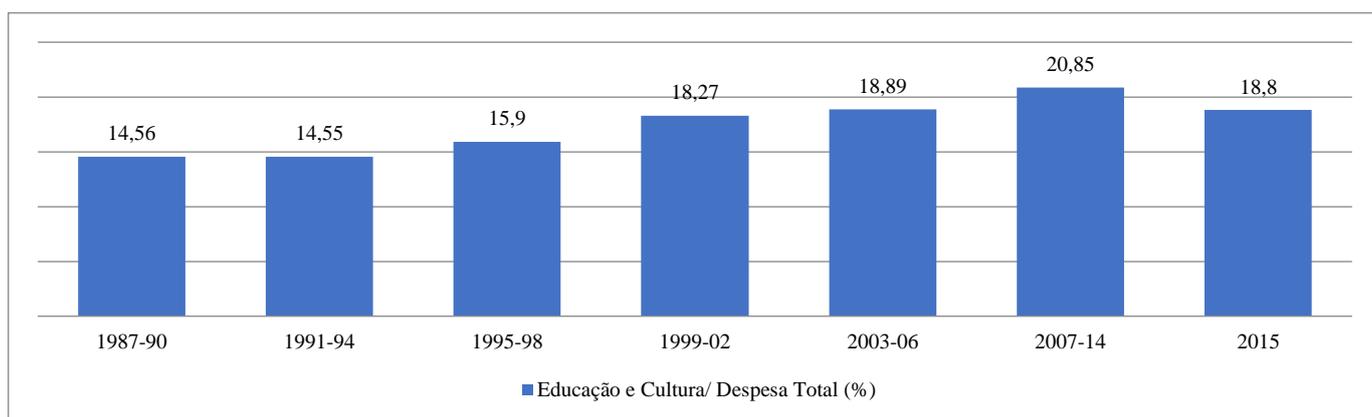
Fonte: STN.

(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

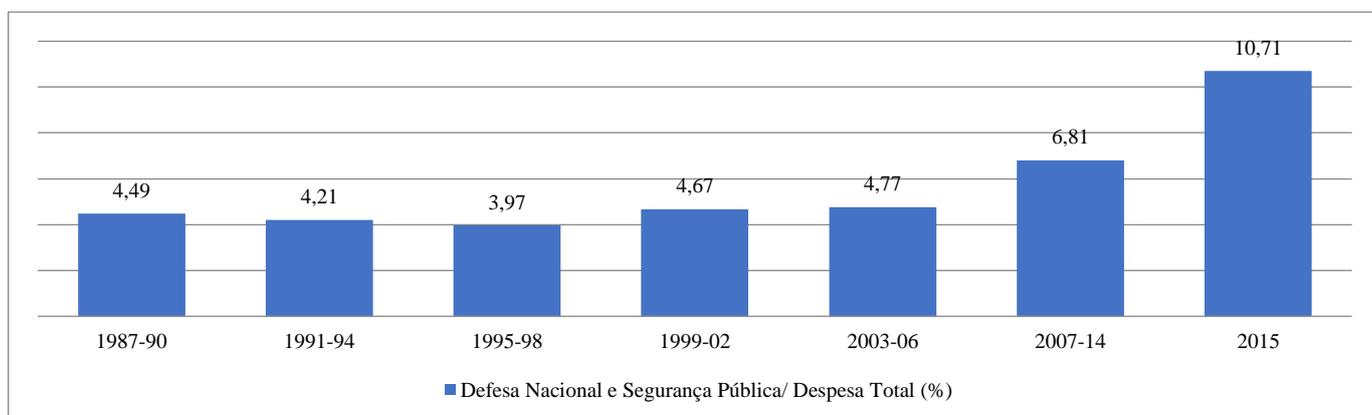
(**) Taxa de investimento = Investimento Público/ Despesa Orçamentária

Gráfico 14: Ceará, Despesa média por função - Saúde e Saneamento, 1987 – 2015

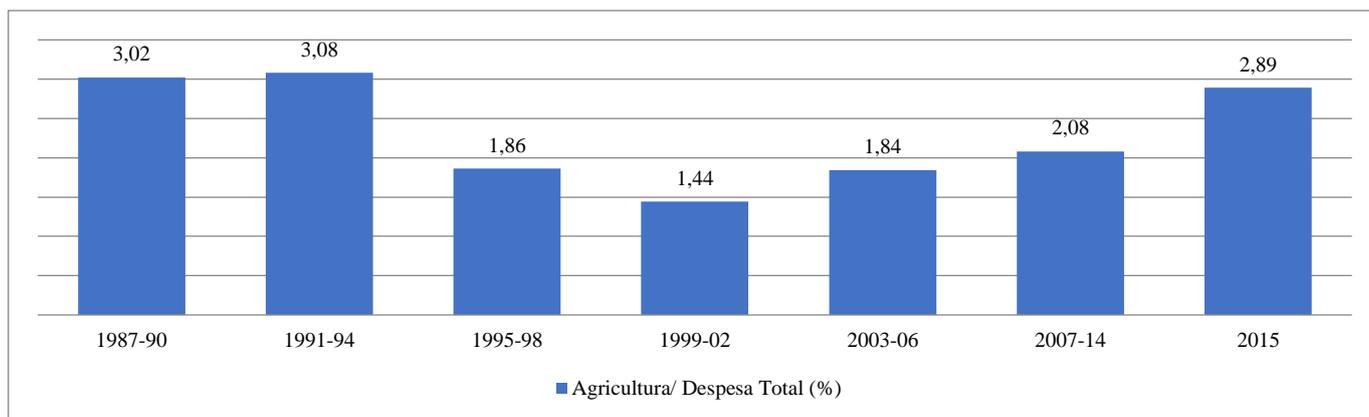
Fonte: STN - Ministério da Fazenda

Gráfico 15: Ceará, Despesa média por função - Educação e Cultura, 1987 - 2015

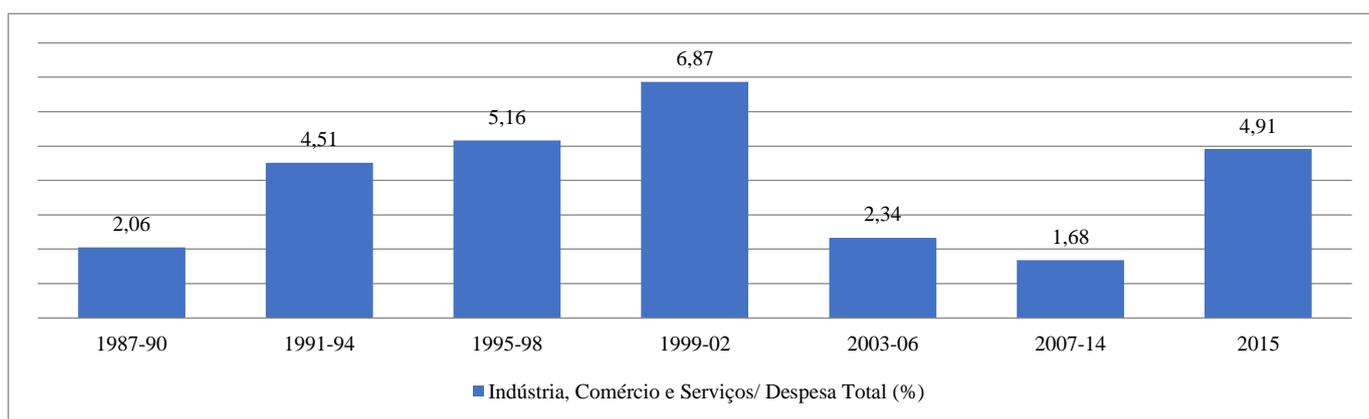
Fonte: STN - Ministério da Fazenda

Gráfico 16: Ceará, Despesa média por função – Segurança Pública, 1987 - 2015

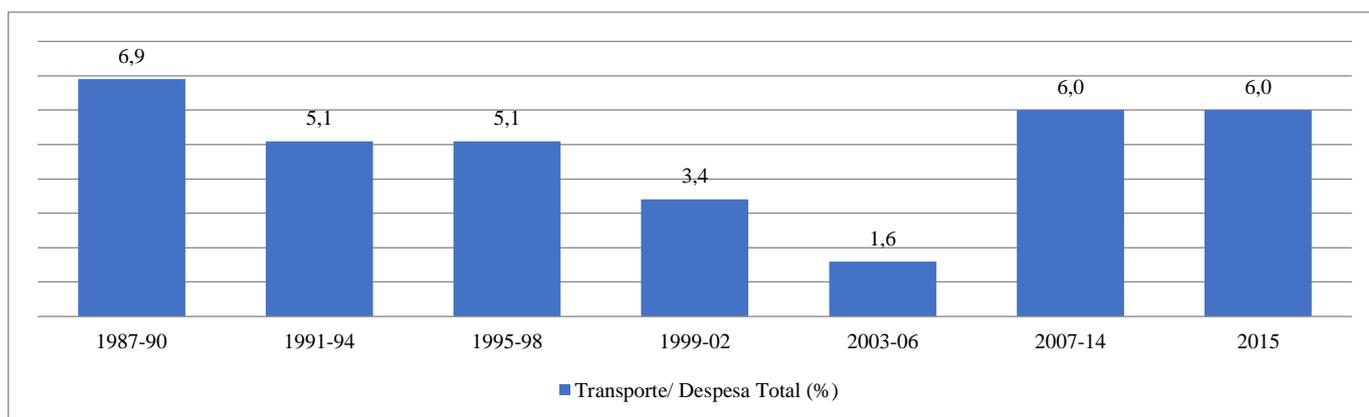
Fonte: STN - Ministério da Fazenda

Gráfico 17: Ceará, Despesa média por função – Agricultura, 1987 -2015

Fonte: STN - Ministério da Fazenda

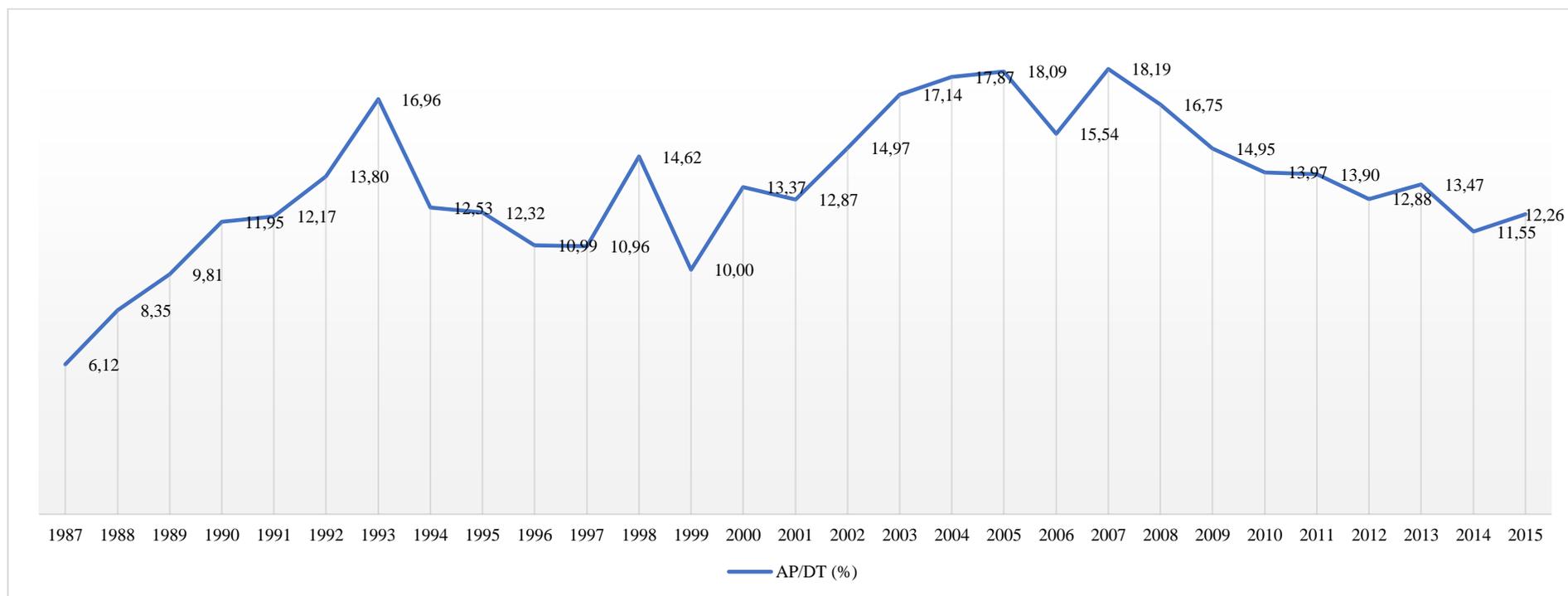
Gráfico 18: Ceará, Despesa média por função – Indústria, Comércio e Serviço 1987 - 2015

Fonte: STN - Ministério da Fazenda

Gráfico 19: Ceará, Despesa média por função – Transporte, 1987 - 2015

Fonte: STN - Ministério da Fazenda

Gráfico 20: Ceará, Relação entre despesa por função previdência com o total das despesas por função, 1987 - 2015



Fonte: STN

(*) valores a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI/FGV

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AMARAL FILHO, J. do. **O que podem os governos estaduais: o caso do Ceará (1987-2015)**. IPEA, Brasília, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARRETCHE, M., **Estado federativo e políticas sociais, determinantes da descentralização**. Ed. Revan, São Paulo, 2000.

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Mensagens dos Governadores**. Vários exemplares, Fortaleza, Ceará.

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

BAR- EL, R. **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da Pobreza e Desigualdade: o modelo do Ceará, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR**. Premium Editora, Fortaleza, 2006

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

BESSA MAIA, J.N. e COELHO BOTELHO, D. **Gestão Governamental no Ceará, 1979-2014, da crise de 1986 ao Ajuste Fiscal e Reforma do Estado**. Expressão Gráfica e Editora, Fortaleza, 2017.

BESSA MAIA, J. N., “O relacionamento do Ceará com o Exterior: evolução recente e perspectivas”, in Jair do AMARAL FILHO, **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**, , Edições INESP, Fortaleza, 2000.

BIRD, R. M. and SMART, M. **Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience**. International Tax Program Rotman School of Management. University of Toronto, 2001.

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

CAVALCANTE, M.C.N.; MOREIRA, N.B.P. e MENDONÇA, O.M., **O Modelo de Gestão de Gastos no Governo do Estado do Ceará no período 2003-2006**, in Marcos Holanda, **Ceará e Prática de uma gestão pública por resultados**. Ipece, Fortaleza, 2006

CEARÁ. **Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa**, vários anos.

CHEIN, F.L. “A questão regional nos Planos Plurianuais recentes no Brasil”, in **Unidade e Fragmentação, a questão regional no Brasil**. Organizado por Anita Kon, Editora Perspectiva, São Paulo, 2002.

CHUMVICHITRA, P. e TELES, V. K., “Alocação das despesas públicas e crescimento econômico: a trajetória recente do estado do Ceará”, in Jair do AMARAL FILHO, **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**”, Edições INESP, Fortaleza, 2000.

COELHO BOTELHO, D. **Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991**. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Mestrado em Economia-CAEN, Fortaleza, 1994.

ESTADO DO CEARÁ, **Mensagem à Assembléia Legislativa**, Vários Anos.

GIACOMONI, J., **Orçamento Público**, Ed. Atlas, São Paulo, 2017.

GOODMAN, D.E. e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. Incentivos à Industrialização e desenvolvimento do Nordeste. **Coleção Relatórios de Pesquisa n.20**, IPEA/IPES, RJ, 1974.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, **Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998, Ceará Avançando nas Mudanças**, Fortaleza, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Programa para Resultados (PforR) – **Estratégia de desenvolvimento econômico para o estado do Ceará a partir do fortalecimento do setor produtivo, apoiada em inovação e com foco na formação de capital humano**. Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão, Fortaleza – Ceará, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Governo do Estado do Ceará, PPA, Fortaleza, Ceará, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, **Plano Plurianual 2008 – 2011**, Desenvolvimento Justo e Solidário um “Novo jeito de fazer”, Governo do Estado do Ceará, PPA, Fortaleza, Ceará, 2007.

- HOLANDA, M. **Ceará e Prática de uma gestão pública por resultados**. Ipece, Fortaleza, 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA-IPECE, www.ipece.ce.gov.br
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – www.ipeadata.gov.br, Acessos em datas variadas.
- IPLANCE. **Balço e Perspectivas da Descentralização: o caso do Ceará**. Ed. Iplance, Secretaria Estadual de Planejamento do Ceará-Seplan, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 1998.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. **The worldwide governance indicators. Methodology and Analytical Issues**. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank Development, Research Group Macroeconomics and Growth Team, sept. 2010.
- LOCKWOOD, B. “The political economy of decentralization”. in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (ed.), **Handbook of Fiscal Federalism**, Edward Elgar, UK/USA, 2006.
- LOPREATO, F.L.C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. Editora Unesp, São Paulo, 2002.
- MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO-MTO, Seplag, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 2015.
- MARTIN, I. **Os empresários no poder**. UFC, Fortaleza, 1993.
- MENDES, M, “Federalismo Fiscal”, (capítulo 22) in **Economia do Setor Público**. Organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate, Ed. Campus/FGV/EAESP, São Paulo, 2004.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI, www.mi.gov.br. Acesso em datas variadas.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, MIN, 2003, 2007.
- MUSGRAVE, R. (1959). **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economic**. New York, McGraw-Hill, 1959.
- NORTH, D.; ACEMOGLU, D.; FUKUYAMA, F. and RODRIK, D. **Governance, Growth and Development Decision-making**. The World Bank, april, 2008.

PIANCASTELLI, M. e BOUERI, R. Dívidas dos Estados, 10 anos depois. **Texto de Discussão**. Ipea, Brasília, DF, 2008.

PLANEFOR. **Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza**. PLANEFOR, Fortaleza, 1999.

PLANEFOR. **Bases para impulsão dos Projetos**. PLANEFOR, Fortaleza, 2000.

PONTES, P. A.; BACA, M. C. e TROMPIERI NETO, N., “Desempenho fiscal do Estado”, Capítulo 4, in Flávio Ataliba F. D. Barreto; Adriano Sarquis Bezerra de Menezes (org.) **Desenvolvimento Econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**, Ipece, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 2014.

PRUD’HOME, R. **On the Dangers of Decentralization**. Policy Research Working Paper, 1252, Washington, 1994.

REBOUÇAS, O; FERREIRA LIMA, C.; PAIVA, F. e MONTEIRO, J.de Paula. **Gestão Compartilhada**. Qualitymark Editora Ltda., Rio de Janeiro, 1995.

RODDEN, J. “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”. **Revista Sociologia Política**, 24, p. 9-27, Curitiba, junho de 2005.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA DO CEARÁ, www.sefaz.ce.gov.br

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA DO CEARÁ, **Relatório Plurianual, 1987-1990**, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 1990.

SECRETARIA ESTADUAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ, www.seplag.ce.gov.br

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. World Bank, Washington, 1994.

SHA, A. **The new federalism in Brazil**. Working Paper, n. 557, World Bank, Washington, 1990.

Tribunal de Contas da União-TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades de administração pública**. 2a Versão, Tribunal de Contas da União-TCU, Brasília, 2014.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Editora Revan, 2002.

TESOURO NACIONAL. **Ministério da Fazenda do Governo Federal Brasileiro**,
www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em datas variadas.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. Editora Atlas, São Paulo, 2001.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto de Discussão** n.405, Ipea, Rio de Janeiro, 1996.

WORLD BANK, **Brazil Poverty Reduction, Growth, and Fiscal Stability in the State of Ceará**,
A State Economic Memorandum, Report n. 19217-BR, August 21, 2000.