

POLÍTICAS DE CONCENTRAÇÃO OU DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL NO TERRITÓRIO CEARENSE?

POLICIES OF INDUSTRIAL CONCENTRATION OR DECONCENTRATION IN THE STATE OF CEARA'S TERRITORY?

LUIS ABEL DA SILVA FILHO

Mestrando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande
do Norte - UFRN
Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri - URCA
abeleconomia@hotmail.com

SILVANA NUNES DE QUEIROZ

Doutoranda em Demografia pela Unicamp/NEPO
Mestra em Economia pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB
Professora Assistente do Departamento de Economia da
Universidade Regional do Cariri - URCA
silvanaqueirozce@yahoo.com.br

Recebido em: 02/06/2009

Aprovado em: 09/10/2009

ISSN 2175-5787

Resumo

A discussão acerca das políticas de atração de indústrias através de incentivos fiscais tornou-se presente em todos os estados do Nordeste. No Ceará essa prática faz-se frequente, tanto para atrair indústrias de outros Estados quanto no processo de distribuição dessas no espaço geográfico cearense. As políticas implementadas via Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), tem procurado desconcentrar a indústria dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) para o interior do Estado, todavia, isso não ocorreu, visto que com o FDI – I 71,1% dos investimentos foram concentrados na RMF e apenas 28,9% no Interior. No FDI – II ocorreu um leve aumento da concentração dos investimentos na RMF ficando com 72,4% contra 27,6 no Interior. Com o FDI – III a concentração dos investimentos aumenta para 76,6% na RMF contra 23,4% no Interior do Estado. Cabe destacar que nesse período ocorreu o aumento no número de empresas em todo o Estado, todavia as políticas implementadas pelos FDIs, buscando a desconcentração do investimento da RMF para o interior do Estado, acabou concentrando ainda mais.

Palavras-Chaves: Desconcentração, indústria, Ceará.

Abstract

The discussion about industry-attracting policies by means of financial incentives has become present in all states in northeast. In the state of Ceará this practice has become frequent both regarding the attraction of industries from other states and the distribution process of such industries in the state of Ceará's geographical space. The policies implemented through the Ceará's Industrial Development Fund – FDI – have been trying to decentralize the industry from the districts of the Fortaleza Metropolitan Region (RMF) to the interior of the state, however, this has not happened, since that with FDI-I 71.1% of the investments were concentrated in RMF and only 28.9% in the Interior. In FDI – II there was a slight increase of the concentration of the investments in RMF with 72.4% against 27.6% in the interior. With FDI-III the concentration of the investments increases to 76.6% in RMF against 23.4% in the interior of the state. It's worth to mention that in this period there was an increase in the number of companies across the state, however the policies implemented by the FDIs in search of the decentralization of the investment from the RMF to the interior of the state turned out to concentrate even more.

Key-Words: Decentralization; Industry; Ceará

1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento da economia brasileira ocorreu através de um modelo de concentração de riquezas em que as atividades produtivas organizaram-se, notadamente, no Sudeste do Brasil, deixando outras regiões do país em desníveis acentuados. Dentre os vários fatores responsáveis pelas desigualdades socioeconômicas dessas esferas federativas, pode-se destacar: o processo de industrialização tardio e concentrador; ciclos econômicos isolados em esferas regionais, a exemplo dos ciclos do açúcar e da mineração; assim como o crescimento dos aglomerados urbanos de forma desarticulada.

Diante dos problemas diagnosticados em esferas regionais em todo o território, o Estado Brasileiro procura promover, através de políticas de transferências constitucionais, a equidade entre os entes federativos que estão em níveis econômicos e sociais bem inferiores à Região Sudeste, especialmente ao estado de São Paulo. Este conta com potencial produtivo elevado graças às condições favoráveis que, foram criadas pela própria União, através da organização do espaço geopolítico vivenciado no país durante toda a história.

Com as nítidas distorções entre as Unidades da Federação e as cinco grandes Regiões, no final dos anos de 1960, desponta no Brasil o processo de industrialização pautada em incentivos fiscais, tanto em nível federal quanto no estadual. Através dessa política, o processo de (re)localização espacial da indústria, proporcionado por políticas de reestruturação produtiva, garantiria a promoção do desenvolvimento nacional com mais equidade e equilíbrio. Entretanto, a “guerra fiscal”, como passou a ser conhecida a política industrial brasileira, não seria um instrumento benéfico para o desenvolvimento econômico integrado, como também, em termos locais, essa guerra fiscal teria ainda menor resultado.

No processo de industrialização da região Nordeste, notadamente a partir da segunda metade da década de 1980, a “guerra fiscal” tornou-se um grande aliado, especialmente para os estados da Bahia e do Ceará, esse tendo o incentivo fiscal como fator determinante na atração de investimentos. Isso fez com que o Produto Interno Bruto (PIB) cearense, em 2000, contribuísse com 21% do PIB do Nordeste. O Ceará, no ano 2000, foi responsável por 25% da ocupação industrial do Nordeste, com o crescimento impulsionado principalmente pelos setores têxtil, confecções e de calçados (DINIZ e BASQUES, 2004).

Em 1963, nesse estado, foi implementado o primeiro plano econômico, conhecido como o Plano de Metas Governamental (PLAMEG), que no Governo Virgílio Távora, tinha

como objetivo a ampliação de infraestrutura, visto que o estado apresentava grandes deficiências. A criação de empresas públicas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento industrial, do banco estadual e dos distritos industriais, ocasionou em um novo modelo de desenvolvimento para o estado do Ceará, que foi seguido por novos planos econômicos elaborados pelos Governadores das gestões seguintes. (SILVA FILHO e QUEIROZ, 2009)

Notadamente, a partir de 1987 – quando Tasso Jereissati assume o Governo do Estado –, o incentivo fiscal está presente em todos os planos econômicos elaborados no estado do Ceará, sendo esse o principal instrumento na atração de indústrias. A política de incentivo à industrialização do Estado pode ser traduzida a partir de políticas expressas pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), que desde a sua criação tem como objetivo atrair as indústrias para o estado e, ao mesmo tempo, descentralizar a indústria da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

O presente artigo objetiva abordar o processo de industrialização cearense, assim como as estratégias adotadas pelo FDI para atrair e desconcentrar a indústria da RMF para o interior do estado. O trabalho está dividido em sete seções: a introdução; a segunda seção, na qual se descrevem os procedimentos metodológicos; a terceira, na qual se caracteriza o estado do Ceará a partir de uma perspectiva socioeconômica e demográfica; a quarta, que relata o processo da organização industrial brasileira a partir dos anos de 1990; a quinta seção, realiza-se a análise do processo de industrialização do estado do Ceará; em seguida, a seção que aborda as políticas de atração e tentativa de desconcentração da indústria na RMF para o interior do Estado, a partir dos FDI; e, por último, as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Essa pesquisa é do tipo exploratória, e pretende discutir o processo de industrialização do estado do Ceará através do FDI, assim como a tentativa de desconcentrar a indústria da Região Metropolitana de Fortaleza para o interior do estado. Nesse processo, pretende-se analisar a dinâmica industrial, a partir dos três FDI, e as alterações que se iniciaram em 1995, tendo a última modificação realizada em maio de 2003.

Para esse propósito, faz-se uma breve apresentação do processo de organização da indústria brasileira a partir dos anos 1990 e, em seguida, relata-se o processo de

industrialização do estado do Ceará desde os anos 1960, como também as políticas de incentivos fiscais e os planos econômicos adotados pelas instâncias governamentais do Ceará.

Os dados são de natureza secundária, apresentados em tabelas e seguidos de suas respectivas análises. No transcorrer do estudo, apresentam-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), textos e artigos encontrados no site do último órgão citado, assim como da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (SDE), além do estudo da Lei 10.367, de 7 de dezembro de 1979 e as suas alterações expressas através de decretos.

3 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DEMOGRÁFICA DO ESTADO DO CEARÁ

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se: ao Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o estado de Pernambuco; a Leste com os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba; e a Oeste com o estado do Piauí (IPECE, 2009).

A área total do Estado é de 148.825,6 km², o que equivale a 9,57% da área pertencente à região Nordeste, e a 1,74% da área do Brasil. Dessa forma, o estado do Ceará tem a quarta extensão territorial da região Nordeste e é o 17º entre os estados brasileiros em termos de superfície territorial (IPECE, 2009).

Segundo dados do IPECE (2009), a divisão político-administrativa do Estado indica 184 municípios e 806 distritos. A regionalização dos municípios, adotada pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), indica que o estado é composto por oito microrregiões e macrorregiões de planejamento e vinte regiões administrativas. Já a regionalização adotada pelo IBGE, compreende sete mesorregiões e 33 microrregiões geográficas, regiões essas formadas de acordo com os aspectos físicos, geográficos e de estrutura produtiva.

Em 2007, dos mais de oito milhões de habitantes que vivem no Ceará, 75% deles residem em áreas urbanas. Mais de 99% da população que vive nas áreas urbanas, e mais de 90% da população da zona rural têm acesso à energia elétrica em seus domicílios. Nas cidades, 91% da população têm acesso à água tratada.

Com fortes atrativos turísticos, além de contar com mais de dois milhões de visitantes por ano, o setor de serviços é o que compreende a maior parte da riqueza gerada no Ceará:

70,91%. O setor industrial gera outros 23,07% da riqueza, e a agropecuária apenas 6,02% (IPECE, 2009).

A Região Metropolitana de Fortaleza, também conhecida como Grande Fortaleza, foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, que também instituía outras regiões Metropolitanas no país. Formada inicialmente por apenas quatro cidades (Fortaleza, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz), era constituída de uma massa populacional de aproximadamente um milhão de habitantes. Em 1986, Maracanaú, também por lei federal, passou a fazer parte da RMF. Em 1991, foram adicionados mais dois municípios: Euzébio e Guaiuba. A partir de 1999, mais cinco cidades passaram a integrar a região metropolitana: Itaitinga, Chorozinho, Pacajus, Horizonte e São Gonçalo do Amarante, somando um total de treze municípios na RMF. (IPECE, 2009)

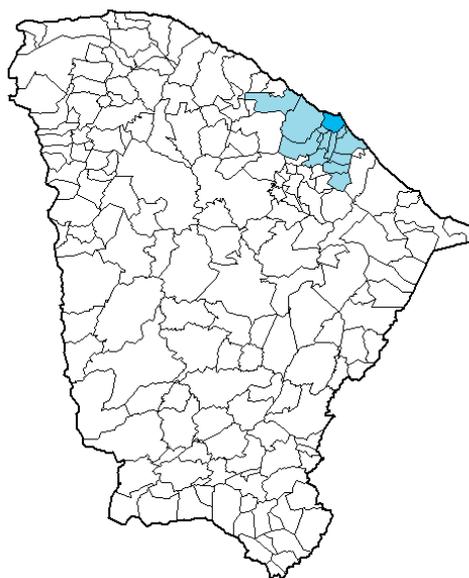


Figura 1 – Ceará – Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.
 Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, adaptado pelos autores.

Segundo estimativas do IBGE para o ano de 2008, a RMF conta com 3.517.275 habitantes e uma área de 4.875km², e tem uma densidade populacional de 721,9 habitante por km². Para todo o estado, em 2008, a densidade populacional era de 56,78 hab./km², o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio ficava em torno de 0,767 (PNDU, 2000), o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$29.457.257 mil em 2006, (IBGE, 2008), e o PIB *per capita* em torno de R\$8.624 (IPECE, 2005), superior ao PIB *per capita* de todo o estado, que totaliza

R\$6.860 (dados de 2009). É a terceira maior Região Metropolitana do Nordeste, a sétima do Brasil, tendo como área de influência todo o estado do Ceará, o oeste do Rio Grande do Norte, o centro-norte do Piauí, o leste do Maranhão e a região da divisa CE/PE.

4 A POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INDÚSTRIAS PARA O CEARÁ

O ano de 1987 pode ser considerado um ponto de inflexão nas políticas de desenvolvimento do estado do Ceará. Até então, o cenário econômico e social do estado demonstrava-se alheio ao progresso e com a maioria da população marginalizada. Nesse período, as políticas públicas iniciadas tinham como objetivo romper com o círculo vicioso de pobreza. Pautado nesses propósitos, o Governo do Estado norteou propostas de criação de oportunidades de trabalho, políticas de desenvolvimento da educação e saúde da população, investimentos em setores de porte com poder multiplicador e ajuste fiscal, seguido de controle das despesas do Estado. (VASCONCELOS, ALMEIDA e SILVA, 1999).

Com a eleição do governador Tasso Jereissati, com o processo de enxugamento da máquina estatal e com um novo projeto modernizante, foi possível romper com o apadrinhamento político, que hierarquizava os cargos mais elevados da Secretaria do Estado. Seguiu-se a esses fatores o aumento de investimentos na área social e reformas administrativas, o que tornou o estado mais eficiente. (SILVA FILHO e QUEIROZ, 2009)

De acordo com Frota (2007), foram responsáveis pelo início de um novo período na história do Ceará a ruptura no campo político-institucional ocorrido em 1987, com o governador Tasso Jereissati, e as novas propostas desenvolvidas pelos membros do Centro Industrial do Ceará (CIC), formados por jovens empresários e técnicos que passaram a atuar na equipe do Governo. As concepções inovadoras dos membros do CIC tornaram-se compromissos de políticas públicas do estado, iniciando-se um período de expansão da economia cearense.

No entanto, desde a década de 1960, políticas de desenvolvimento econômico são utilizadas pelo Governo do Ceará. Entre essas, destaca-se a política de industrialização que, a

partir de 1979, opera através de incentivos concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará (FDI)¹. (PONTES, VIANNA e HOLANDA, 2006).

De acordo com Gonçalves, Queiroz e Alves (2007), até o início da década de 1960 a produção industrial do estado do Ceará estava diretamente relacionada ao setor primário, tendo em sua pauta as tradicionais indústrias têxteis, alimentícia e química, que eram beneficiadas pela matéria-prima existente no interior do Estado.

Em 1963, foi implementado o Plano de Metas Governamental (PLAMEG), no Governo Virgílio Távora, que tinha como objetivo a ampliação de infraestrutura, visto que o estado apresentava grandes deficiências. E foi através da criação de empresas públicas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento industrial, banco estadual e distritos industriais, que um novo modelo de desenvolvimento foi pautado, e que agora partia do pressuposto de que o crescimento sustentável deveria ocorrer mediante alterações no cenário político-econômico cearense. (GONÇALVES, QUEIROZ e ALVES, 2006)

A partir da criação do PLAMEG, todos os governadores do estado do Ceará passaram a elaborar planos governamentais. O quadro abaixo ilustra o ano, plano de gestão econômica e governador.

ANO	PLANO ECONÔMICO	GOVERNO
1963 - 1967	Plano de Metas Governamental – PLAMEG	Virgílio Távora
1967 - 1971	Plano de Ação Integrada do Governo – PAIG	Plácido Castelo
1971 - 1974	Plano do Governo do estado do Ceará - PLAGEC	César Cals
1974 - 1979	Plano de Desenvolvimento do Ceará - PLANDECE	Adauto Bezerra
1979 - 1983	Plano de Metas Governamental – II PLAMEG	Virgílio Távora
1983 - 1987	Plano Estadual de Desenvolvimento – PLANED	Gonzaga Mota
1987 - 1991	Plano de Mudanças do Governo	Tasso Gereissati

Quadro 1 - Planos Econômicos Cearenses de 1963 a 1991.

Fonte: Adaptado de Silva Filho e Queiroz, 2009.

¹ A filosofia do FDI, mantida até hoje, é a de conceder empréstimo equivalente a certa percentagem do ICMS recolhido pela empresa, na condição de reembolsar esse empréstimo após um período de carência.

Em todos os planos econômicos dos Governos citados no quadro 1, o incentivo fiscal tem sido um fator de grande relevância, objetivando impactar positivamente nas políticas de industrialização do Ceará. No entanto, a “guerra fiscal” não é característica apenas do estado e dos Municípios Cearenses, e muito menos é recente.

A competição entre espaços e “subnacionais” – estados ou municípios – na atração de investimentos externos por meio da concessão de subsídios fiscais não é característica exclusiva do período atual nem do Brasil ou mesmo de países em desenvolvimento. No Brasil há registro da ocorrência dessas práticas desde a instauração da república... Nos Estados Unidos, a experiência com esse tipo de competição... Remota das primeiras décadas do século XX. (ROCHA, 2002, p.2).

Mesmo estando presente em toda a história do Brasil, e em especial no Ceará, – essa prática de atração de indústrias através de incentivos fiscais ganhou impulso a partir dos anos de 1960 e se intensificaram notadamente a partir de 1987, quando Tasso Jereissati assume pela primeira vez o Governo do Estado, e o incentivo fiscal permanece até os dias atuais.

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

Através das novas propostas de investimentos em infraestrutura, enxugamento da máquina estatal, ajuste fiscal e desenvolvimento da indústria, o Ceará vem empreendendo esforços contínuos para a transformação da sua estrutura econômica. Essa proposta tem a visão do crescimento econômico do estado associada a programas dirigidos, em especial, à industrialização, para que haja uma grande demanda em mão-de-obra, de capital intensivo e de inteligência. Assim, reestrutura-se o cenário econômico e possibilita-se a geração de empregos e interiorização da indústria através de incentivos e, conseqüentemente, a dinamização do parque industrial no Ceará. (PAER, 2000).

Esclarecido esse tema, a seção seguinte trata do processo de interiorização da indústria cearense como forma de reduzir as disparidades sócio-espaciais dentro do Estado e, assim, equalizar as condições de trabalho em todo o Ceará, mediante estruturas industriais que melhor atendam aos requisitos mínimos da qualidade do emprego cearense.

5 A POLÍTICA DE ATRAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NO ESTADO DO CEARÁ

A “guerra fiscal”, como ficou denominada na literatura econômica, tem funcionado como política industrial no Brasil desde meados do século XX. No Ceará, essa prática de atração de indústrias tem seus primeiros registros em 1960, mas com a lei 10.367, de 7 de dezembro de 1979, novas estruturas se consolidaram na política industrial cearense. Essa lei foi responsável pela criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará – FDI. Destaca-se que a Lei 10.367 conta somente com doze artigos e foi responsável pelo processo de reestruturação da dinâmica econômica do estado do Ceará. Em seu artigo primeiro, fica claro que o objetivo do FDI era de promover o desenvolvimento industrial em todo o território cearense. Porém, com o processo de concentração das atividades produtivas na RMF, em 1995, o FDI passa por alterações significativas na tentativa de atrair e desconcentrar a indústria da Região Metropolitana de Fortaleza. (CEDE)

A preocupação com o desenvolvimento de outras regiões, além da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), provocou alterações relevantes nos incentivos fiscais concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará. Para Pontes, Vianna e Holanda (2006), as políticas de incentivos fiscais foram direcionadas em benefícios das empresas localizadas fora da RMF.

Segundo a Tabela 1, para os municípios localizados na RMF, o financiamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) era de 60%, com prazo de 72 meses, carência de 36 meses e retorno de 60%. Para os municípios localizados até 300 km da RMF, o financiamento do ICMS era de 75%, com prazo de 120 meses, carência de 36 meses, e retorno de 25%. Entre 300 km a 500 km da RMF, o financiamento era de 75%, prazo para retorno de 156 meses, 36 meses de carência e retorno de 25%. Enquanto para os municípios localizados a uma distância superior a 500 km da RMF, o financiamento do ICMS era de 75%, prazo de 180 meses, carência de 36 e retorno de 25% do valor financiado.

Tabela 1 – Ceará: Alterações do FDI - I (1995 a 2002)

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

Fonte: Conselho Estadual Desenvolvimento Econômico do Ceará – CEDE

O programa de incentivos concedidos pelo governo do Ceará pode ser considerado parte de uma política agressiva, no tocante à atração de novos empreendimentos industriais. Observa-se que a partir do FDI-I, há uma política de incentivos para atraí-las para o interior do Estado, sendo instituídos maiores incentivos às empresas que se instalem fora da RMF. Quanto mais distante da RMF maior a redução da carga tributária.

De acordo com a Tabela 2, é notável que, mesmo com as regras do FDI-I, no que se refere à atração de investimentos para o interior do estado, ainda há concentração relevante na RMF. Localizaram-se na RMF, no período de 1995 a 2002, 153 empresas (56,7%) que geram 27.895 empregos diretos, o que equivale a (48,6%) do total de empregos do Ceará. Em contrapartida, o interior do estado ficou com 117 empresas (43,3%), gerando 29.462 empregos diretos ou 51,4% do total do estado. Quanto aos investimentos, o *gap* entre a RMF e o interior é maior, em que a RMF ficou com 71,1% do investimento e o interior do estado com apenas 28,9%.

O que explica o interior do estado ter menor número de empresas (43,3%), frente a RMF (56,7%), e, ainda assim, criar mais vagas de empregos no interior (29.465) quando comparado a RMF (27.895), justifica-se, provavelmente em função das indústrias instaladas no interior cearense serem, em sua grande maioria, intensiva em mão-de-obra, tal como a indústria calçadista.

Tabela 2 – Ceará: Investimento e número de empregos previstos pelas empresas atraídas pelo FDI - I, no período de agosto de 1995 a abril de 2002 (R\$ de janeiro de 2006)

Região	Investimento		Emprego direto		Empresas	
	R\$	%	Qt	%	Qt	%
RMF	2.872.539.517,40	71,1	27.895	48,6	153	56,7
Restante do Estado	1.165.648.245,60	28,9	29.462	51,4	117	43,3

Fonte: Adaptado de Pontes, Viana e Holanda. 2006

Em 2002, foi colocada em prática a reformulação do FDI-I, que vigorava desde 1995, o qual foi substituído pelo FDI-II. Nessa nova proposta, os incentivos passaram a ser concedidos, em maior escala, aos municípios identificados como pólos industriais em potencial. Cabe aqui ressaltar que as empresas localizadas fora desses municípios continuariam recebendo incentivos, mas de valor menor do que os das instaladas nos municípios sedes. (PONTES, VIANNA e HOLANDA, 2006).

Tabela 3 – Ceará: Aglomeração identificadas e assistidas pelo FDI - II (2002-2003)

Cluster	Cidade
Têxtil	RMF
Calçados	RMF e Sobral, Itapajé, Canindé, Quixeramobim, Iguatu e Juazeiro do Norte
Couros e Peles	RMF, Sobral, Tauá e Juazeiro do Norte
Móveis	RMF, Bela Cruz, Morada Nova, Iguatu e Juazeiro do Norte
Eleto-Eletrônicos	RMF
Metal-Mecânico	RMF, Iguatu e Crato

Fonte: Conselho Estadual Desenvolvimento Econômico do Ceará - CEDE

A Tabela 3 apresenta a RMF e os municípios localizados no interior do Estado, considerados como polos de desenvolvimento industriais e, conseqüentemente, beneficiados pelas novas transformações ocorridas no FDI-II. Destaca-se que, na RMF, localizam-se todos os *clusters* (têxtil, calçados, couros e peles, móveis, eletro-eletrônicos e metal-mecânico) presentes no Ceará, e verificam-se, também, algumas “ilhas de produtividade”, isoladas, no interior cearense. Nesse sentido, mesmo com o objetivo de incentivar a interiorização da indústria no estado, mais uma vez os investimentos concentraram-se na RMF.

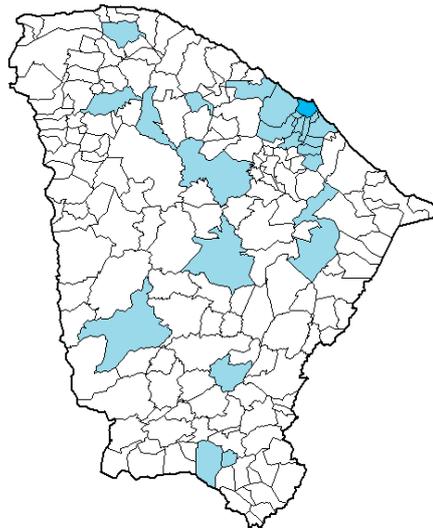


Figura 2 – Ceará - Municípios com Aglomerações Produtivas Identificadas e Assistidas pelo FDI II.
FONTE: Atlas de Desenvolvimento Humano, adaptado pelos autores.

As alterações do FDI-II, em 2002, pretendiam elevar a capacidade produtiva nos pólos industriais existentes no Ceará. Mas, como mostra a Tabela 4, os investimentos industriais continuaram sendo atraídos para a RMF. Observa-se que, no setor de estruturantes, o financiamento do ICMS era de 75%, com retorno de 10%, carência de três anos e prazo de vinte anos, direcionado somente para a região do Pecém que fica localizado na RMF.

No setor coureiro-calçadista e móveis, o financiamento do ICMS foi de 60%, retorno de 10% e carência de três anos, organizado em prazos diferentes. Para os municípios com mais de 80 km de distância da RMF, o prazo seria de oito anos; para os que estavam localizados entre 61 km a 80 km da RMF, o prazo seria dez anos; para aqueles localizados entre 31 km a 60 km da RMF, prazo de treze anos e, os que estavam localizados até 30 km da RMF, teria prazo de quinze anos para pagar. Mais uma vez fica evidente que a política do FDI-II concentrou cada vez mais a indústria na RMF.

No setor de confecções, o financiamento do ICMS foi de 60%, retorno de 10%, com carência de três anos e prazo de quinze anos para os municípios do interior; para a RMF, o financiamento foi de 39%, retorno de 10%, carência de três anos e prazo de dez anos, procurando, nesse sentido, desconcentrar a indústria de confecções (diferente do observado para a indústria coureiro-calçadista e de móveis da RMF).

No setor têxtil, o financiamento foi de 60%, com retorno de 25%, carência de três anos e prazo de dez anos, concedido apenas às indústrias instaladas na RMF, visto que não existe *cluster* dessa atividade no interior.

Tabela 4 – Ceará: Alterações do FDI - II (2002)

Indústria	Fin. ICMS	Retorno	Carência (anos)	Prazo (anos)	Observações
Estruturantes	75%	10%	3	20	Somente para a região do Pecém
Coureiro-Calçadista	60%	10%	3	8 10 13 15	Mais de 80 km da RMF De 61 a 80 km da RMF De 31 a 60 km da RMF De até 30 km da RMF
Móveis	60%	10%	3	8 10 13 15	Mais de 80 km da RMF De 61 a 80 km da RMF De 31 a 60 km da RMF De até 30 km da RMF
Confecções	60% 39%	10% 10%	3	15 10	Fora da RMF Na RMF
Têxtil	60%	25%	3	10	Somente para RMF
Eleto-Eletrônicos	60%	25%	3	8 10 13 15	Mais de 80 km da RMF De 61 a 80 km da RMF De 31 a 60 km da RMF De até 30 km da RMF
Metal-Mecânico	60%	25%	3	8 10 13 15	Mais de 80 km da RMF De 61 a 80 km da RMF De 31 a 60 km da RMF De até 30 km da RMF
Base tecnológica e Indústria de reciclagem	60%	25%	3	15	Localização livre
Alimentos, bebidas e minerais não-metálicos	60%	25%	3	10	Localização livre
Agroindústria	60%	25%	3	10	Localizados nos Agropólos

Fonte: Conselho Estadual Desenvolvimento Econômico do Ceará – CEDE

Os setores de eletro-eletrônico e metal-mecânico tiveram financiamento de 60% do ICMS, retorno de 25% e carência de três anos, sendo que o prazo variou entre oito a quinze anos. Nos municípios localizados a mais de 80 km da RMF, o prazo é de oito anos; nos localizados entre 61 km a 80 km, o prazo é de dez anos; para os que estão entre 31 km a 60 km da RMF, prazo de treze anos; e os que estão até 30 km da RMF teriam prazo de quinze anos para pagar. Destaca-se, aqui, que essas indústrias, em sua maioria, concentram-se na RMF, daí os prazos maiores para os municípios próximos a Fortaleza, ocasionando maior benefício para as indústrias na RMF.

Para a base tecnológica e a indústria de reciclagem, o financiamento foi de 60% do ICMS, retorno de 25%, carência de três anos e prazo de quinze anos em qualquer local do estado. No setor de alimentos, bebidas e minerais não-metálicos, o financiamento era de 60% do ICMS, retorno de 25%, carência de três anos, prazo de dez anos, para qualquer município do estado do Ceará. E por fim, a agroindústria, com financiamento de 60% do ICMS, retorno

de 25%, carência de três anos e prazo de dez anos. Neste último caso, para os municípios localizados nos agropólos.

Os principais objetivos na reformulação do FDI-II, de 2002 a 2003, eram reforçar a industrialização nos municípios citados na Tabela 3, para promover o surgimento de economias externas e criar um ambiente favorável às vantagens competitivas na localização industrial do Ceará, descentralizar a indústria e, no longo prazo, reduzir, ou até eliminar, os incentivos fiscais. (PONTES, VIANNA e HOLANDA 2006)

Todavia, percebe-se que a descentralização da indústria, na verdade, não foi incentivada. Logo, não aconteceu. Os municípios com maiores prazos, como, por exemplo, quinze anos para pagar o financiamento, são os localizados até 30 km da RMF. Observa-se, que o setor de estruturantes da região do Pecém tinha o maior financiamento do ICMS, 75%, e o retorno de apenas 10%.

A Tabela 5 ratifica a ideia de que as práticas de desenvolvimento implantadas pelo FDI-II não tiveram os resultados esperados. A RMF ficou com investimento de R\$270.610.750,86, ou seja, 72,4% do total do estado, gerou 5.678 empregos diretos (70,7%) e atraiu 25 empresas (62,5%) no período de abril de 2002 a maio de 2003. No mesmo período, o interior do estado obteve investimentos de R\$103.252.236,45 (27,6%), gerou 2.357 empregos diretos (29,3%) e atraiu quinze empresas (37,5%).

Tabela 5 - Ceará - Investimento e número de empregos previstos pelas empresas atraídas pelo FDI - II, no período de abril de 2002 a maio de 2003.

Região	Investimento		Emprego Direto		Empresas	
	R\$	%	Qt	%	QT	%
RMF	270.610.750,86	72,4	5.678	70,7	25	62,5
Restante do Estado	103.252.236,45	27,6	2.357	29,3	15	37,5

Fonte: adaptado de Pontes, Viana e Holanda. 2006

Em tal cenário, observa-se que as reestruturações adotadas pelo FDI-II, não ocasionaram a esperada interiorização da indústria no Ceará, mas aumentaram a concentração de investimentos na RMF, visto que, no FDI-I, foram para essa região 71,1% dos investimentos, e no FDI-II aumenta para 72,4%. Nesse sentido, a nova legislação do FDI-II não conseguiu dinamizar a indústria nos novos pólos de desenvolvimento industrial cearense.

O decreto N° 27.040, de 9 de maio de 2003, provoca profundas modificações nos conceitos operacionais de desenvolvimento da política de incentivo à industrialização no

estado do Ceará. Essas modificações serviram para orientação do desenvolvimento de políticas de incentivos fiscais a serem vistas como externalidades positivas, fundamentadas dentro de uma lógica econômica. Nesse contexto, o FDI-III valoriza um sistema de pontos adquiridos pelas empresas mediante o volume de investimentos, número de empregos gerados, entre outros. Os dados expressos no quadro a seguir são do Decreto N° 27.040, de 9 de maio de 2003. O valor da pontuação modificava-se entre as variáveis. De acordo com os dados do quadro acima, a pontuação máxima do critério era de: volume de investimentos, com treze pontos para investimentos acima de 20 milhões de reais; setores e cadeias produtivas, com oito pontos para estruturantes; geração de empregos, doze pontos para criação de mais de 350 empregos diretos; aquisição de matérias primas e insumos no Ceará, sete pontos para valores acima de 40% do custo total; localização geográfica, seis pontos para o complexo industrial do porto do Pecém, que fica na RMF; e, finalmente, a responsabilidade social, quatro pontos no máximo, sendo um ponto para cada atividade de responsabilidade social.

I - Volume de Investimentos	Pontos
1) Acima de 20 milhões de reais	13
2) > 10 até 20 milhões de reais	11
3) > 06 até 10 milhões de reais	07
4) > 02 até 06 milhões de reais	04
5) De 120 mil até 02 milhões de reais	02
6) Nenhuma das opções acima	00
II – Setores e Cadeias Produtivas	Pontos
1) Estruturante	08
2) Base tecnológica e Reciclagem de Resíduos	06
3) Bens de Consumo Final	05
4) Bens Intermediários, insumos e componentes	04
5) Agroindústria e Indústria de Minerais Não Metálicos	03
6) Nenhuma das opções acima	00
III – Geração de Empregos	Pontos
1) Acima de 350 empregos diretos	12
2) > 250 a 350 empregos diretos	10
3) > 150 a 250 empregos diretos	09
4) > 100 a 150 empregos diretos	08
5) De 50 a 100 empregos diretos	06
6) Nenhuma das opções acima	00
IV – Impacto sobre a demanda por matérias-primas, insumos (inclusive energia elétrica) e serviços locais	Pontos
1) Acima de 40% do custo total	07
2) > 30% a 40% do custo total	06

3) > 20% a 30% do custo total	05
4) > 10% a 20% do custo total	04
5) > 05% a 10% do custo total	03
6) Nenhuma das opções acima	00
V – Localização Geográfica	Pontos
1) Complexo Industrial do Porto do Pecém	06
2) Cidades médias (Sobral, Limoeiro, Morada Nova, Russas, Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, e Iguatu)	05
3) Interior	04
4) RMF para EBT's	03
5) RMF, exceto para capital	01
6) Capital	00
VI – Responsabilidade Social, Cultural e Ambiental	Pontos
1) P&D	01
2) Educação, Saúde e Segurança Alimentar	01
3) Cultura	01
4) Inclusão Digital	01
5) Gestão Ambiental	01
6) Adesão aos programas sociais do governo	01

Quadro 2 – Ceará: Alterações do FDI – III – 2003-2005

Fonte: Conselho Estadual Desenvolvimento Econômico do Ceará - CDEC

Além desses pontos, foi também estabelecido que o incentivo mínimo fosse de 25% para zero ponto e o máximo de 75% para 50 pontos, sendo que cada ponto obtido pela empresa equivale a 1%.

Os resultados do Decreto Nº 27.040 (quadro 2) são apresentados na Tabela 6, que mostra que, mesmo com o FDI-III, no período de maio de 2003 a dezembro de 2005, o investimento continua elevado na RMF, respondendo por 76,6% do total do estado, enquanto os demais municípios ficaram apenas com 23,4% do investimento no mesmo período.

Tabela 6 – Ceará: Investimento e número de empregos previstos pelas empresas atraídas pelo FDI III, no período de maio de 2003 a dezembro de 2005.

Região	Investimento		Emprego Direto		Empresas	
	R\$	%	Qt	%	QT	%
RMF	601.599.586,81	76,6	14.237	63,2	64	52,5
Restante do Estado	184.127.271,75	23,4	8.274	36,8	58	47,5

Fonte: adaptado de Pontes, Viana e Holanda. 2006

No tocante ao número de empresas instaladas, observa-se que na RMF concentram-se 64, contra 58 no interior. Ou seja, o FDI-III conseguiu elevar o número de empresas no interior do estado de 37,5%, no FDI-II, para 47,5%, e, com isso, aumentou o número de

empregos no interior de 29,3%, no FDI-II, para 36,8%, apesar de o investimento terem caído de 27,6% no FDI-II para 23,4%. Isso significa que, provavelmente, as indústrias que se instalaram no interior do estado, a partir do FDI-III, são empresas com investimentos baixos e intensivas em mão-de-obra, tal como o setor calçadista, que se localiza principalmente nos municípios de Juazeiro do Norte, Sobral, Crato e Iguatu.

No tocante aos investimentos, observa-se que os três FDIs permaneceram concentrados na RMF. Os dados mostram que os FDIs I, II e III concentraram, respectivamente, 71,1%, 72,4% e 76,6% dos investimentos na RMF. Para o interior, o investimento, em termos percentuais, foi declinante em todas as reformulações dos FDIs (de I para II e de II para III), 28,9%, 27,6% e 23,4%, respectivamente. Assim, fica evidente que as políticas de desconcentração industrial provenientes da FDI acabaram concentrando ainda mais na RMF. Nesse sentido, os resultados não foram tão positivos para o interior do estado quanto se esperava.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de desconcentração da indústria da RMF para o interior do estado, implementadas pelos três FDIs, não conseguiram obter os resultados esperados pelo Governo do estado do Ceará. Com o FDI-I, 71,1% dos investimentos concentraram-se na RMF, contra 28,9% no interior. A primeira gerou 48,6% dos empregos diretos, com 56,7% das empresas instaladas no período, enquanto a segunda ficou com 51,4% dos empregos diretos e, 43,3% das empresas.

Com o FDI-II, a concentração dos investimentos aumentou levemente na RMF, que ficou com 72,4% dos investimentos em detrimento dos 27,6% com que ficou o interior. A RMF também aumentou o número de empresas para 62,5% e o número de empregos para 70,7%. No interior, ao contrário, houve redução na quantidade de empresas, um total de 37,5%, e o emprego seguiu o mesmo movimento, reduzindo-se para 29,3%. Em alguns aspectos, o FDI-II pode ser considerado o FDI mais **ineficiente**, visto que reduziu significativamente tanto o número de empresas instaladas no interior quanto o número de empregos.

No tocante ao FDI-III, o investimento deu sequência aos anteriores, quando 76,6% desse concentram-se na RMF, enquanto 23,4% vão para o interior do Estado. Quanto ao número de empregos, esse apresenta redução na RMF, visto que as empresas instaladas em tal região podem ser intensivas em capital, ficando com 63,2% das empresas e 52,5% dos empregos formais. Por sua vez, o interior ficou com 36,8% dos empregos em 47,5% das empresas instaladas.

Em suma, observa-se que nos três FDIs o investimento concentrou-se cada vez mais na RMF, embora se constatem oscilações no número de empresas e empregos nesse período. Mas, considerando-se que a RMF tem apenas treze municípios contra os 171 no interior do estado, percebem-se as disparidades nos investimentos por município, assim como a falta de sucesso das políticas implementadas pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair do. **Incentivos Fiscais e políticas de atração de investimentos**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Fortaleza, ago. 2003. (Texto para discussão, n. 8).

BARROS, José Roberto Mendonça de; GALVÃO, Antônio Carlos. A política de industrialização do Nordeste em face da Crise Econômica Brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.33, n. Especial, jul. 2002.

BIELSCHOWSKY, R. STUMPO. G. Empresas transnacionais e mudanças estruturais na indústria da Argentina, Brasil, Chile e México. **Revista da CEPAL**, n. 55, abril de 1995.

CASTRO, Lavínia de Barros de. Privatização, Abertura e Desidexação: A Primeira Metade dos Anos 1990 (1990-1994). **Economia Brasileira Contemporânea**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 6ª Reimpressão, il.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-CEDE. DECRETO 27.040 de 09 de maio de 2003: Consolida e Regulamenta a Legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará – FDI. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br/leis-e-decretos>>. Acesso em: ago. 2008.

DINIZ, Clébio Campolina; BASQUES, Maria Fernanda Diamante. **A industrialização nordestina recente e suas perspectivas**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

FROTA, Jorge Parente. **Situação atual e estratégias para o desenvolvimento do Estado do Ceará**. Disponível em: <<http://www.sfiec.org.br>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Globalização, Abertura Comercial e Reestruturação Produtiva: Um Estudo de Caso Sobre a Migração de Indústrias intensivas em mão-de-obra do Sul e do Sudeste para o Nordeste do Brasil. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GLOBALIZACION Y TERRITÓRIO, 1999, Toluca, México. **V Seminário Internacional sobre Globalización y Territorio – CD**. Toluca, México, 1999.

GONÇALVES, Maria Simone; QUEIROZ, Silvana Nunes de; ALVES, Christiane Luci Bezerra. Industrialização cearense e os reflexos sobre o mercado de trabalho formal na indústria 1994 e 2002. In. ANAIS ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 2007, Salvador-BA. **Anais do X Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – ABET, 2007**.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). **Economia Brasileira Contemporânea**. Cap. 4, p.93-115. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO ESTADO DO CEARÁ – IPECE. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: jun. 2009.

OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. **Planejamento, políticas de Transportes e desenvolvimento regional**. Fortaleza: IPLANCE, 1996.

PESQUISA DE ATIVIDADE ECONÔMICA REGIONAL – PAER – **Estudos de mercado de trabalho como subsídio para a reforma da educação profissional no Estado do Ceará: Indústria, serviços e agropecuária**. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.mec.gov.br/semtec/proep/paer/estermec/ce_em.shtm>. Acesso em: 10 set. 2005.

PONTES, Paulo Araújo Vianna; PEDRO Jorge Ramos; HOLANDA, Marcos Costa. **A Política de Atração de Investimentos Industriais do Estado do Ceará: uma análise do período de 1995 a 2005**. Texto para discussão, n.26. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br>. Fortaleza, dez. 2006.

ROCHA, Antônio Gláuter Teófilo. Velhos instrumentos, enfoque inovador: combinando subsídios fiscais e desenvolvimento local – o caso do Ceará. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DA USP, 22., 2002, Salvador, Bahia. **Anais do XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica da USP**. Salvador – BA, 2002.

SABOIA, J. A dinâmica da Descentralização Industrial do Brasil. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 6., 2001, Évora. **Anais do VI Encontro de Economistas da Língua portuguesa**. v.1, 2001.

SILVA FILHO, Luís Abel; QUEIROZ, Silvana Nunes de. A trajetória da Indústria e do Emprego formal no Ceará 1996/2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 11., 2009, ABET, Campinas, São Paulo. **Anais do XI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho**. ABET, Campinas, SP. 2009.

VASCONCELOS, José Romeu de; ALMEIDA, Manoel Bosco de; SILVA, Almir Bittencourt da. **Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1986 a 1996**. Texto

para discussão n. 627. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_627.pdf>. Brasília, fev. 1999.