

# Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 27/2022



## Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

## Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Secretário Executivo de Gestão

Sandra Gomes de Matos Azevedo - Secretária Executiva de Planejamento e Gestão Interna

## Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

### Diretor Geral

João Mário Santos de França

### Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

### Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Luciana de Oliveira Rodrigues

### Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

### Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

## Boletim de Gestão Pública - Nº 27/2022

### Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

### Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

### Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

**Missão:** Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

**Valores:** Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

**Visão:** Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) - Av.

Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -

Cambeba | Cep: 60 822-325 |

Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521

<http://www.ipece.ce.gov.br/>

## Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. Formado por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2022

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2022.

ISSN: 2594-8709

**1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.**

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

### Nesta Edição:

**1. INSTITUIÇÕES E A POLÍTICA INDUSTRIAL DO CEARÁ: INTERIORIZANDO O SETOR.** (Autores: Maria Daniele Cruz dos Santos e Jorge Nogueira de Paiva Britto),4

**2. MONITORAMENTO FÍSICO DE PROJETOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – ESTADO DO CEARÁ: FUNDAMENTOS, OPERACIONALIZAÇÃO E RESULTADOS.** (Autores: José de Lima Freitas Júnior, Valberg Barbosa Cavalcante, Notlin de Araújo Almeida e Shirly de Melo Guimarães), 28

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo aponta que a política industrial capitaneada pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) não foi capaz (sozinha) de ampliar a interiorização de indústrias no Ceará e que, para alcançar esse objetivo, os governos estaduais lançaram mão da institucionalização de outros mecanismos que direcionaram as plantas industriais para o interior do estado. A revisão de literatura feita neste paper destaca o papel da mudança institucional no contexto da política industrial na esfera subnacional e faz-se um contraponto com o caso cearense. Por fim, através do Índice de Concentração Normalizado (ICN) identificou-se onde estão as concentrações industriais do estado. Conclui-se que a ampliação de empreendimentos industriais no interior do estado é a resultante de uma combinação de mecanismos institucionais e que é chegada a hora de uma possível revisão na atual política tratada pelo FDI.

O segundo artigo contextualiza os fundamentos, a operacionalização e os resultados relativos ao monitoramento físico dos projetos fomentados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, e que tem a finalidade de demonstrar a funcionalidade orgânica, e, bem assim, os desdobramentos decorrentes da utilização deste importante instituto instrumental. O estudo é compreendido por quatro partes, as quais se dedicam em revelar, na sua completude, os vários elementos inerentes à consecução do acompanhamento necessário, para efeito de se mensurar os resultados alcançados pelos projetos executados com os recursos do sobredito Fundo Especial de Gestão. Este ensaio traduz uma série de importantes e significativas diretrizes, voltadas para fornecer ao leitor uma compreensão holística acerca do tema, e mais, especialmente, sobre a dinâmica desencadeada no decorrer dos períodos de criação, de implantação e de resultados obtidos, quanto ao monitoramento físico dos projetos “fecopianos”. O seu propósito está em fornecer informações que sintetizam uma experiência exitosa, firmada no pragmatismo científico inclusive, a demonstrar um modelo capaz de se ocupar no pronto cumprimento da missão institucional de realizar, periódica e sistematicamente, a mensuração dos resultados almejados por cada projeto, a partir de um acompanhamento metodologicamente estabelecido, e que revele os níveis alcançados em todos os resultados, a orientar na tomada de decisões mais acertadas, a bem da gestão.

# 1. Instituições e a Política Industrial do Ceará: Interiorizando o Setor

Autores: *Maria Daniele Cruz dos Santos*<sup>1</sup> e *Jorge Nogueira de Paiva Britto*<sup>2</sup>

## 1.1 Introdução

Este artigo discute a localização da estrutura produtiva industrial do estado do Ceará. Parte-se do pressuposto que a institucionalização da política industrial capitaneada pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) necessitou do apoio de diversas instituições no propósito de induzir a interiorização das indústrias no estado, tornando-se necessárias algumas mudanças institucionais importantes para que a política de financiamento cumprisse esse papel. Para ilustrar a especialização e a concentração espacial de indústrias no Ceará, reflexo de mudanças institucionais erigidas no final da década de 1980, a metodologia contempla uma breve revisão de literatura sobre mudança institucional e política industrial, que ajuda a explicar os fenômenos que ocorreram no Estado do Ceará no período da transição para a redemocratização no Brasil.

Em seguida, estima-se através de Análise fatorial o Índice de Concentração Normalizado – o ICN, apresentado pela literatura de economia regional como instrumento de identificação de atividades econômicas concentradas em determinados espaços. Serão também utilizados mapas para reforçar nosso argumento. A análise sugere que a estrutura produtiva industrial do Estado necessita de instituições mais conectadas com as regiões no interior, com potencial para dinamizar as especificidades locais no intuito de fomentar a industrialização. Os dados aqui apontados confirmam a hipótese de que a institucionalização do FDI não foi suficiente para a performance da interiorização da indústria no Ceará observada nos períodos posteriores a sua criação.

Os indicadores tradicionalmente utilizados para analisar a dinâmica de industrialização brasileira em uma perspectiva espacial apontam como fato estilizado relevante que as regiões metropolitanas são aquelas que mais concentram indústrias (o que também ocorre com os demais setores). O Índice de Concentração Normalizado (ICN) utilizado como referência na análise realizada permite captar, além da concentração de um único setor para uma única região, quais os setores são mais concentrados e onde essa concentração está assentada. Isso porque o índice é a combinação de três outros indicadores de concentração regional: o Quociente Locacional (QL), o Índice de Hirschmann-Herfindhal (IHH) e a participação relativa (PR). O ICN mostra em quais regiões estão concentrados os diversos tipos de atividade econômica, levando em consideração que, se uma atividade tem uma quantidade pequena de empreendimentos e a maioria deles está localizada em determinado município, então é lá que esta concentração está alocada.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia, Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, RJ. E-mail: mdaniele@id.uff.br. Telefone: (88) 99911-1695

<sup>2</sup> Doutor em Economia, Departamento de Economia, UFF, Niterói, RJ. E-mail: jorgebritto@id.uff.br

A revisão da literatura está apoiada em textos de Ha Joon Chang e Douglas North, que apontam para a relevância da mudança institucional no contexto da política industrial. As estimações do ICN são realizadas com os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) de 2019. A análise recorre também a mapas que utilizam duas fontes: a RAIS e o IPEADATA. Desse modo, é possível adicionar informações mais antigas sobre a evolução da estrutura industrial do Ceará, incluindo dados mais antigos (desde 1907) do que aqueles cobertos pela RAIS (iniciada em 1985). Nota-se que as mudanças institucionais engendradas a partir do período de redemocratização no Brasil no final da década de 1980, que coincide com os governos do Ceará da "Era Jereissati", parecem ter contribuído mais assertivamente para a redistribuição espacial das indústrias, do que exclusivamente a política industrial do FDI em si.

Este trabalho está dividido em nove seções a contar com esta introdução. Primeiro, se discute o papel das instituições para o desenvolvimento econômico à luz dos textos de Ha-Joon Chang e North. Em seguida, apresenta-se a política industrial do FDI, seguida de um quadro descritivo e panorâmico sobre a evolução do número de estabelecimentos industriais no Ceará e da estrutura produtiva do estado. Depois, detalha-se a metodologia empírica utilizada para, logo em seguida, discutir seus resultados. Finaliza-se com algumas considerações.

## **1.2 O Papel das Instituições para o Desenvolvimento Econômico**

O debate sobre o papel das instituições vem tomando mais espaços na academia nos últimos 10 anos, apesar de ter uma fundamentação teórica bem mais remota, que remonta ao início do século XX. Organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial reconhecem a importância de instituições sólidas no desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento e as estimulam; a título de exemplo, é possível destacar o apoio dado a reforma das instituições de governança corporativa e das leis de falência durante a crise asiática da década de 1990 (CHANG, 2007)<sup>3</sup>. Reconhece-se neste trabalho que instituições são “a estrutura que os seres humanos impõem à interação humana e, portanto, definem os incentivos que ajudam a determinar as escolhas que os indivíduos fazem e que moldam o desempenho das sociedades e economias ao longo do tempo” (NORTH, 2018, tradução nossa)<sup>4</sup>.

No entanto, mudanças institucionais sofrem resistências à implementação, principalmente (mas não exclusivamente) em países em desenvolvimento como o Brasil; primeiro porque, as

---

<sup>3</sup> CHANG, H. J. Institutional change and economic development: An introduction. In: Institutional change and economic development. United Nations, New York: Anthem Press, 2007. cap. 1, p. 1–14.

<sup>4</sup> NORTH, D. C. Institutional change: a framework of analysis. In: Social Rules. [S.l.]: Routledge, 2018. p. 189–201. OLIVEIRA, L. L. In: O Brasil de JK > A criação da Sudene. [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>>. Acesso em: 11 set. 2021.

instituições mais antigas tendem a ser replicadas e mantidas pela facilidade de condução do status quo; segundo, porque mudar instituições já consolidadas requer mais do que uma simples vontade: isso requer mudanças de hábitos mentais, de cultura e de costumes que necessitam ser incorporadas em diferentes grupos de interesse e, terceiro, porque a existência de instituições informais pré-existentes pode retardar ou bloquear quaisquer mudanças (refletindo coalizões e resistências políticas e ou ideológicas). Não existem fórmulas mágicas capazes de solucionar os problemas que cerceiam a mudança institucional. Uma alternativa para o embate pode ser a importação-replicação de instituições já consolidadas em outros lugares, isso porque já teriam alguns resultados observáveis, no limite, das medidas adotadas. Esta transposição, no entanto, requer adaptações e coalizões de interesses que a viabilizem, sem qualquer garantia plena de sucesso.

A literatura sugere que a importação de instituições formais de ‘melhores práticas’ não garante qualquer resultado positivo em particular, mesmo acreditando-se que a instituição importada possa realmente se estabilizar no país importador (CHANG, 2007). Apesar disso, Chang (2007) entende que a qualidade das instituições pode ser aprimorada, particularmente nos países em desenvolvimento, mesmo quando estes importam ou replicam instituições dos países avançados, desde que ocorra uma dosagem adequada para seu perfil, podendo começar com instituições mais simples e ir paulatinamente aumentando o grau de complexidade a medida que forem se adaptando ao contexto nacional, pois o “desenvolvimento institucional é uma consequência, e não causa do desenvolvimento econômico” (CHANG, 2007).

Também é possível aprimorar as instituições já existentes. Por exemplo, se é difícil alterar aquelas que são profundamente enraizadas por meios políticos, pode ser possível mudá-las introduzindo novas atividades econômicas que colocam demanda por diferentes tipos de instituições. Como outro exemplo, é possível destacar situações em que algumas instituições com origens políticas “sombrias” foram “convertidas” para servir a bons propósitos (CHANG, 2004)<sup>5</sup>.

Chang (2007) aponta para o fato surpreendente de que as economias em desenvolvimento usualmente não aproveitam o histórico de países desenvolvidos acerca de políticas exitosas. O autor realça que as políticas engendradas a partir do século XVIII, atendendo à visão orientada para o mercado, trouxeram resultados positivos para a economia. Essa foi a configuração que trouxe o grande sucesso liberal capitaneado pela Grã-Bretanha no século XVIII. No entanto, a partir de então, ele aponta que os países desenvolvidos adotaram de alguma maneira, em maior ou menor grau, políticas industrial, de tecnologia e de comércio (ICT), baseadas em algum tipo de ação estatal.

---

<sup>5</sup> CHANG, H.-J. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. [S.l.]: Unesp, 2004.

Quase todos os países de alto nível de desenvolvimento adotaram alguma política protecionista na sua fase de *catching-up*<sup>6</sup> como é o caso da Grã-Bretanha como usuária do livre cambismo, sendo ela uma grande ativista das políticas de ICT; os Estados Unidos como baluarte do protecionismo moderno; o mito da França oposicionista ao *laissez-faire* britânico e a Suécia que nem sempre foi o pequeno país de economia aberta como hoje protagoniza (CHANG, 2004).

Neste sentido, verifica-se a importância do estudo de políticas industriais voltadas para desenvolver as regiões, através de uma participação ativa do Estado (assim como o fora nas economias de ponta), identificando os pontos de desenvolvimento local que vão contribuir com esse propósito. Em particular, destaca-se a noção de proteção à indústria nascente de base local, de modo que ela progressivamente possa surgir e se consolidar, elevando sua escala, se sofisticando e reforçando sua posição ao longo do tempo. Para que isso ocorra, é necessário que as políticas estejam antenadas com as tecnologias mais recentes e em busca constante da inovação.

A indústria necessita ter um sólido suporte no tripé do desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, ou esbarra em uma concorrência ativa e atualizada, que pode emergir a qualquer momento e em qualquer lugar do mundo, o que tende a se intensificar com a transição para o século XX, em função do crescente processo de globalização produtiva e com o acesso a informação e a rapidez na incorporação de mudanças tecnológicas com eventual potencial disruptivo.

Os países desenvolvidos experimentaram um período de mudança institucional bastante longo, de tal modo que a atual conjuntura pode ser explicada, em boa medida, por essa configuração. Eles inclusive, eram mais protecionistas do que os países em desenvolvimento como explica Chang (2004). Esse protecionismo e o apoio à consolidação de empresas gigantes e grupos econômicos de atuação internacional, foi fundamental na fase inicial para viabilizar processos bem sucedidos de *catching-up*, como o caso da Samsung, na Coreia.

No caso brasileiro, o Processo de Substituição de Importações (PSI) que se desenvolveu em apenas parte do território nacional é um exemplo de que, nem todas as regiões foram capazes de capturar as políticas nacionais com a mesma capilaridade, dadas suas características distintivas de localização, de mão de obra disponível, renda per capita, e assim por diante. No Ceará, apesar dos indícios de uma formação industrial ter iniciado em meados do século XX, é possível distinguir, particularmente através dos dados sobre o quantitativo de estabelecimentos, que a alavancagem no setor ocorreu apenas na segunda metade do século passado, a bem da verdade, nos seus últimos 20 anos.

---

<sup>6</sup> É uma tentativa de aproximação tecnológica dos países menos desenvolvidos para alcançar os mais desenvolvidos neste setor.

Essa lacuna temporal na formação de um parque industrial no Ceará, em conjunto com uma fraca política de atração desses estabelecimentos, não obstante a montagem de um aparato institucional com esse intuito, refletido, por exemplo, nas ações da Sudene, evidenciam impactos limitados em termos da indução de um processo de interiorização<sup>7</sup>. Neste contexto, pretende-se identificar a participação institucional fomentado pelo FDI na consolidação das indústrias no interior do Ceará. Com intuito de situar o leitor sobre a política aqui descrita, apresenta-se na seção seguinte um pouco do que é o Fundo, seus objetivos e informações relevantes para a compreensão de sua atuação junto as empresas industriais

### **1.3 As Estratégias da Política Industrial Cearense - O FDI como Política Industrial de Desenvolvimento**

Dentre os principais argumentos justificadores para uma política industrial e de inovação ativa combinam-se diversos fatores: as falhas de mercado tradicionais, que estão relacionadas à presença de bens públicos, externalidades negativas (clima), informação assimétrica e competição imperfeita; falhas de coordenação que emergem nesse contexto, reforçadas pela pouca capacidade/ou baixo nível de aprendizado; falhas institucionais ou de governança pública; falhas sistêmicas que emergem como uma combinação complexa de outras "falhas" (nos planos estruturais, institucionais, infraestruturais e regulatórias); problemas estruturais ou de transição.

No caso cearense, o início da industrialização do estado se dá a partir do governo Távora, em meados do século XX. Trabalhos como o de (SOARES et al., 2007)<sup>8</sup> apontam para uma efetividade da política de FDI para a atração industrial, tanto em números de estabelecimentos quanto em distribuição espacial. Neste trabalho, argumenta-se que uma “força-tarefa institucional”, motivada pelo propósito de ampliar a atividade do setor é o que impulsionou a (modesta) criação de empresas industriais para além da Região Metropolitana de Fortaleza - RMF.

O panorama econômico aponta que, de 1995 a 2000, o Ceará obteve um crescimento do PIB inferior ao do Nordeste e do Brasil. Isso impacta diretamente na distribuição do PIB per capita, uma vez que a população cresce a taxas maiores do que a nacional, tanto em valores absolutos quanto em termos de longevidade, pois a expectativa de vida do cearense também evoluiu. A Participação do Valor Adicionado da Indústria no PIB tem seu valor máximo alcançado em 1998, quando começa decrescer. Esse período coincide com o decréscimo do PIB (BRITTO, 2003)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Aqui entende-se que a política desenvolvida pela Sudene não era exclusiva do Ceará e por isso, faz-se essa afirmação.

<sup>8</sup> SOARES, F. de A. et al. Interiorização e reestruturação da indústria do Ceará no final do século XX. In: Revista Econômica do Nordeste, v. 38, n. 1, p. 86–102, 2007.

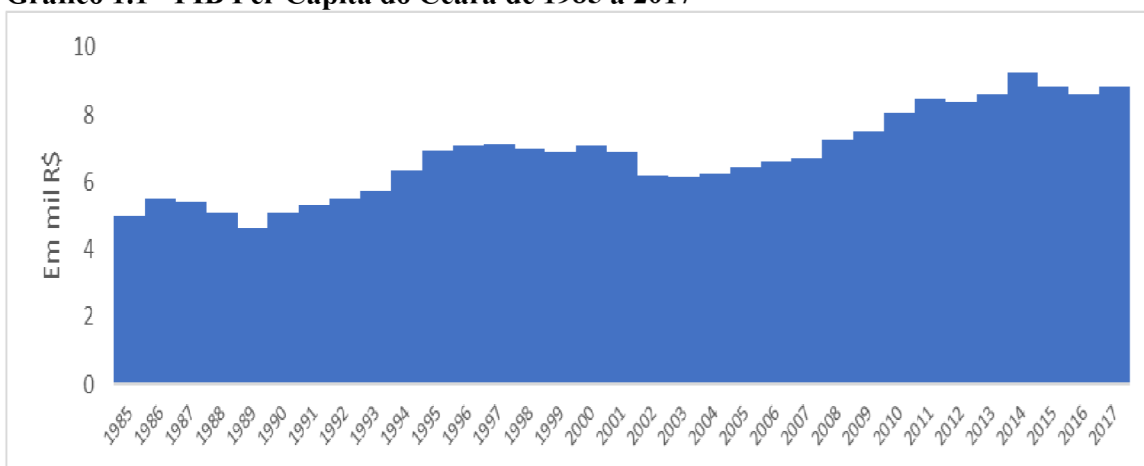
<sup>9</sup> BRITTO, J.N.P. Padrões de especialização produtiva, competitividade e estratégias de desenvolvimento local – o caso do estado do Ceará. Relatório – Banco Mundial.



Nos anos 2000, o PIB do Ceará ocupa a 10ª posição no ranking nacional e, de 2002 a 2019, a participação tanto no PIB do Nordeste quanto no do Brasil segue estável na média de 15% e 2,1% respectivamente. No caso do valor adicionado da indústria, observa-se, nesse período, uma certa estabilidade na taxa de variação.

O Gráfico 1.1 apresenta o PIB per capita do Ceará nos anos 1985 a 2017. A ideia aqui é apresentar a evolução do crescimento do PIB (a preços constantes) levando em consideração a população do estado. Nota-se um crescimento significativo ao longo do período apresentado, saindo de aproximadamente cinco mil reais para pouco mais de oito mil. Isso quer dizer que houve um crescimento do PIB per capita a preços constantes médio anual de R\$125,00/ano.

**Gráfico 1.1 - PIB Per Capita do Ceará de 1985 a 2017**



Fonte: Gráfico de elaboração dos autores. Dados: PIB Estadual a preços constantes (série calculada pelo Ipeadata) dividido pela população (IPEADATA, 2021). Unidade: Mil R\$ a preços de 2010. Deflator implícito do PIB Nacional

#### 1.4 Disparidades Regionais e o FDI

É possível observar as diferenças regionais nos estados brasileiros e, no caso deste estudo, as disparidades intrarregionais no Nordeste. O Ceará ocupa a 5ª. Posição no ranking estadual de PIB per capita entre os nove estados nordestinos em 2017 de acordo com dados do IPEADATA (2022). Do mesmo modo as disparidades interestaduais se apresentam em indicadores como PIB, renda, população ocupada, desemprego, Renda per capita e assim por diante. Algumas das alterações previstas na Legislação do FDI visavam ampliar os benefícios para os estabelecimentos industriais que se instalassem no interior do estado, com o propósito de melhorar os indicadores entre municípios e regiões

O FDI é um Fundo que reúne recursos financeiros advindos de diversas fontes (ICMS, empréstimos ou recursos a fundo perdido do Governo Federal, estados ou outras entidades, entre

outros) que tem por finalidade “[...] promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo o território do Estado do Ceará” (CEARA, 1979)<sup>10</sup>

Não se pode deixar de citar a relevância do papel da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, como propulsora das primeiras políticas de atração industrial para o Nordeste. No entanto, cada estado nordestino adotou políticas, as mais variadas com foco em atrair plantas industriais para o território. A institucionalização de um órgão capaz de redirecionar recursos para a instauração de estruturas produtivas mudou completamente o cenário configurado no Nordeste até o início da década de 1960.

A Sudene foi criada como uma autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, e sua secretaria executiva coube a Celso Furtado. De 1959 a 1964, Celso Furtado foi responsável pela estratégia de atuação do órgão, definida a partir do diagnóstico apresentado em seu livro *A operação Nordeste*, de 1959 (OLIVEIRA, 2021).

Pode-se considerar a SUDENE como o baluarte do intervencionismo estatal, fruto da importação de um modelo de desenvolvimento a partir do planejamento. A experiência de Celso Furtado na CEPAL é o marco indicativo dessa importação de conhecimentos à brasileira.

As mudanças institucionais que puderam ser observadas a partir da criação da SUDENE são incontestáveis. No entanto, o início das atividades foram concentrando indústrias na Bahia e em Pernambuco. O Estado do Ceará, visando reformular essa configuração, cria o FDI em 1979, também estimulado pelo lançamento do Governo Federal do III Polo Industrial do Nordeste, localizado no Ceará, visando reduzir as desigualdades regionais apresentadas nos primeiros anos de atuação da SUDENE (PONTES; ALMEIDA, 2003)<sup>11</sup>.

O surgimento de uma política ativa industrial no Ceará ocorreu com o II PLAMEG, quando se destaca na industrialização e na atração das indústrias de base, nos setores de siderúrgica e de refinaria. Pontes e Almeida (2003) ainda destacam que, neste plano, o papel do governo estadual fora ativamente instituído pelo intercâmbio com as estatais Siderbrás e Petrobrás, que visava a implantação no estado destas indústrias de base. O arranjo institucional do período permitiu que o Ceará firmasse dois protocolos com ambas as estatais. Destaca-se também a ampliação do cais do Porto do Mucuripe e a melhoria da infraestrutura do distrito industrial de Fortaleza. Crises dos anos 1970 impediram a continuação dos governos com as políticas (PONTES; ALMEIDA, 2003).

---

<sup>10</sup> CEARA, G. d. E. d. LEI N.º 10367, de 07/12/79. 1979. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2014/06/LEI-10.367-DE-07-12-79.pdf> Acesso em: 01/10/2021.

<sup>11</sup> PONTES, P. A.; ALMEIDA, M. B. de. Política industrial e as transformações econômicas no Ceará no período 1979-2002. *Políticas Públicas e Sociedade*, n. 6, 2003.

Nos anos que sucedem, 1983-1987, foram observadas as atividades produtivas regionais naturais crescerem e se estabilizarem: couro, calçados e têxtil e, por serem setores que compõem uma cadeia produtiva expressiva, desde a extração na natureza até a fabricação de bens pelas indústrias locais, destaca-se a sua relevância na formação de aglomerados industriais.

O governo das mudanças (1987-1991) reaviva as metas não alcançadas do III Polo, em particular as metas de instalação de uma usina siderúrgica e uma refinaria de petróleo no estado.

Nesse mesmo governo, foram idealizadas (sem sucesso) as Zonas de processamento de exportações (ZPE), na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). A preocupação com o desenvolvimento do interior, ganhou maior destaque nos planos de Tasso.

No final da década de 1980 o FDI foi reformulado de acordo com a constituição de 1988, dado que os entes federativos ganharam mais autonomia a partir desse marco. Isso permitiu que os estados formassem suas próprias instituições e articulações para garantir mais investimentos, lançando mão de redução de impostos, inversões de impostos como empréstimos, da ordem de 60 a 75%, concessões de terrenos e assim por diante, que aumentava à medida que o empreendimento se distanciava da RMF. Nesse contexto, criou-se mini distritos industriais nos municípios do interior para abrigar as pequenas e microempresas MPEs, foco principal de desenvolvimento da indústria no interior (PONTES; ALMEIDA, 2007).

De acordo com Soares et al. (2007), são quatro as fases importantes pelas quais passou o FDI: a Primeira (1979-1995) focada em mais concessão de impostos às indústrias que se instalassem no interior do Estado (não importando a distância da Região Metropolitana de Fortaleza - RMF); a segunda (1995-2002) que tinha efeito progressivo em relação ao distanciamento da RMF, quanto mais distante, maior o benefício tributário e o tempo para pagamento. A fase três (2002) foi marcada por algumas reformulações, onde o foco era desenvolvimento das cadeias produtivas existentes no Estado, onde fora criado o CED (Centro de Estratégia e Desenvolvimento) para identificar as aglomerações produtivas industriais e reestruturar a política industrial do Ceará. Por fim a fase 4 (2003) é marcada por uma total reformulação do FDI.

Nesta, permanece como diretriz básica a preocupação em consolidar as cadeias produtivas existentes no Estado do Ceará, além de garantir facilidades para adquirir instalações e desburocratizar os registros. Esta nova política industrial obedece a critérios de seletividade mais profundos, ou seja, foi criado um sistema de pontuação, em que cada ponto equivale a um ponto percentual, e cada empresa pode obter o máximo de 75% de isenção pelo período de 15 anos (CEARÁ, 2003 apud (SOARES et al., 2007, p. 91)).

Algumas variáveis são apontadas como possíveis determinantes na escolha da localização industrial no Ceará: a população residente que serve como indicador da escala econômica; a participação da RMF, que indica localização e economia dos custos de transporte; o indicador de

vantagens comparativas municipais, que esclarece um pouco a dinâmica de localização dada certas vantagens apresentadas em cada município (infraestrutura, localização geográfica, incentivos fiscais etc.); os salários, indicativo de custos de mão de obra e por fim; a escolaridade dos trabalhadores, que indicam acumulação de conhecimento e capital humano (PAIVA, CAVALCANTE E ALBUQUERQUE, 2007)<sup>12</sup>.

Britto (2003) afirma que a marca do FDI é a densidade conseguida em atividades produtivas já existentes no Estado (as consideradas naturais) tais como Têxtil, Artigos de Tecidos, Alimentos etc., em contraposição a uma política de sedimentação das empresas locais e incentivos aos segmentos de vocação natural.

Nos primeiros vinte anos do século XXI, as estratégias adotadas pelo governo estadual no setor industrial estão pautadas para contribuir com o desenvolvimento econômico: geração de empregos, aumento da massa salarial e aumento da participação do Estado na composição do PIB nacional. Ações como a desburocratização para atrair investimentos internacionais, investimentos em tecnologia da informação e comunicação, dispendo de uma das três bandas largas mais rápidas do país, com um cinturão digital que cobre 86% dos municípios cearenses. Além de investimento em infraestrutura, (água, energia, portos e aeroportos, além do aprimoramento institucional), políticas de longo prazo com participação popular, como o Ceará 2050, sinalizam que a articulação institucional são fundamentais para pensar o desenvolvimento do setor industrial (MOREIRA, 2019)<sup>13</sup>.

A partir desse contexto de transformações, observa-se um foco no fator setorial, onde beneficia-se indústrias estruturantes mais do que as ligadas a agroindústria e indústria de minerais não-metálicos. Soares et al. (2007) apontam um impacto positivo do FDI para a interiorização das indústrias no Estado, e utiliza o QL para ratificar sua hipótese. Como observação, os autores usam o número de estabelecimentos e o número de empregos, separando por raio econômico beneficiado pelo FDI. Nesta pesquisa, atualiza-se o QL para os anos mais recentes, 2002-2019, utilizando-se como variável o número de estabelecimentos, além da análise do indicador do ICN.

Esse histórico nos proporciona uma visão mais geral das ações do estado via mudanças institucionais no FDI. O tópico seguinte permite que se aprecie a evolução dos estabelecimentos industriais cearenses, seguindo-se a observação da estrutura produtiva como um todo.

---

<sup>12</sup> PAIVA, W.; CAVALCANTE, A.L.; ALBUQUERQUE, D. P.L. Localização industrial: evidências para a economia cearense. IPECE, 2007. Textos para discussão nº 44

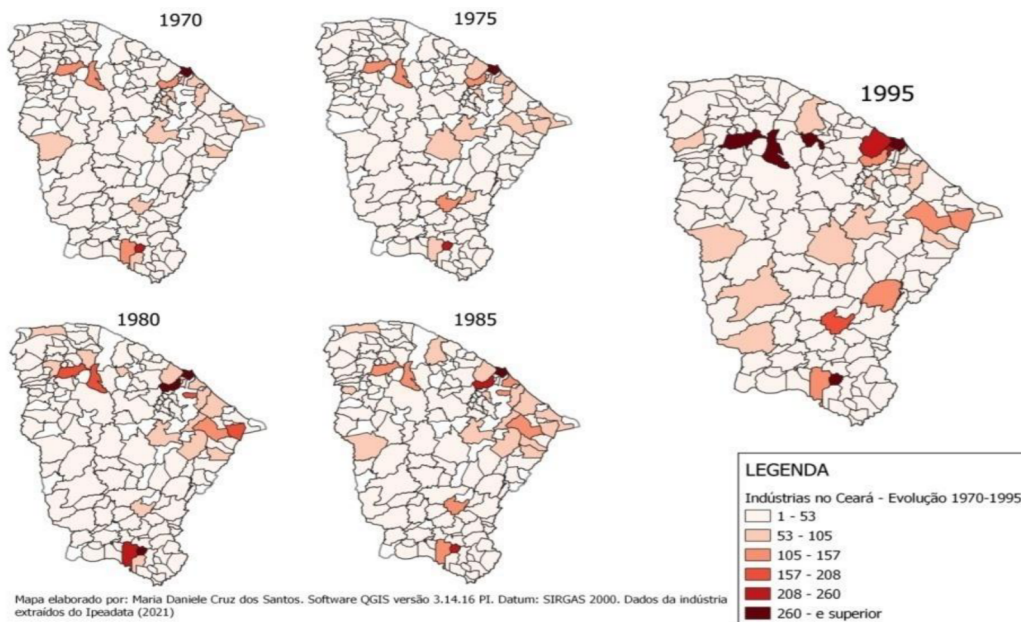
<sup>13</sup>MOREIRA, Darlan. Indústria cearense: conquistas e desafios. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/05/24/industria-cearense-conquistas-e-desafios/> Acesso em 04 de novembro de 2021.

## 1.5 Evolução da Indústria no Território Cearense

De acordo com a Figura 1.1, é possível observar que a distribuição espacial do número total de indústrias por município se mantém quase que estável ao longo do tempo em todas as regiões. Algumas microrregiões detêm o maior número de estabelecimentos industriais com o passar dos anos e permanecem nessa posição como: Fortaleza, Pacajus, Cascavel, Baturité, Litoral de Aracati, Sobral, Iguatu, Sertão de Quixeramobim, Baixo Jaguaribe, Sertão de Crateús, Itapipoca, Uruburetama e Cariri. Ou seja, das 33 microrregiões existentes, apenas 13 possuem mais de 50 indústrias instaladas e isso se repete por quase toda a série de 25 anos. Como é possível ver na Figura 1.1, quase não existem diferenças em termos de aumento no número de indústrias interiorizadas, pelo menos não a partir de 1979, que é quando o FDI foi implementado.

As modificações na legislação para ampliar o alcance do FDI foram diversas. Cada ano que ele é alterado amplia-se ou modifica-se os incentivos para atração das indústrias no estado. Mesmo tendo sido criado em 1979, somente a partir de 1993 é que a política passou a ter mais expressividade, pois na década de 1980, com a transição do período militar para o democrático, com a crise da "década perdida", constata-se alterações em 1995 no que se refere à interiorização das indústrias. A partir desse período já se observa algum crescimento no número de indústrias no interior em relação ao total de indústrias no estado.

**Figura 1.1 - Mapa do total de indústrias no Ceará distribuídas por município. 1970-1995**



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA (2021)

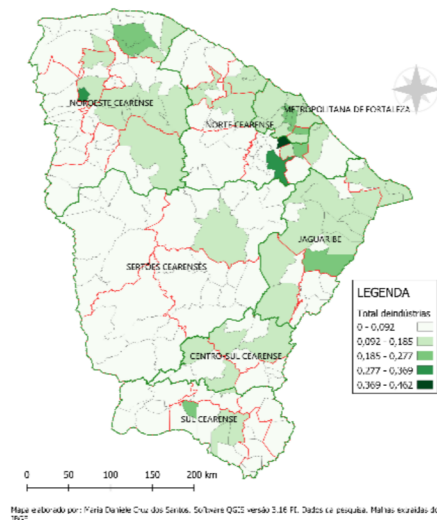
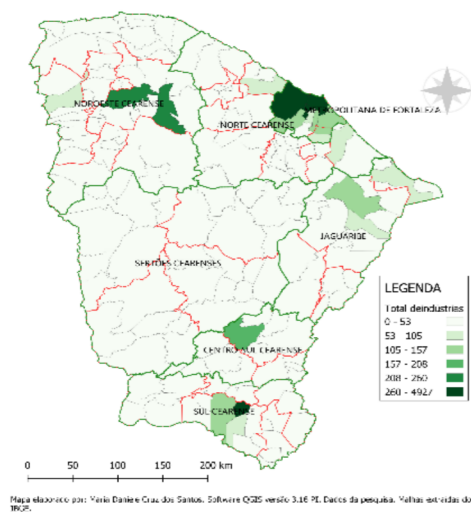
A construção dos mapas da Figura 1.1 foi possível graças à base de dados do IPEADATA, que contém informações sobre os estabelecimentos industriais distribuídos por município no Brasil desde épocas bem remotas. Destaca-se que a análise efetuada sobre concentração da indústria é realizada com a RAIS, por conter informações mais recentes, que é o propósito deste trabalho.

A atualização desses dados para 2019 pode ser vista no mapa a seguir, Figura 1.2. Percebe-se que, espacialmente, as indústrias cearenses estão concentradas nas mesmas regiões desde antes a criação do FDI e que permanecem praticamente inalteradas as configurações em termos de número de empresas no interior.

A taxa de industrialização, Figura 1.3, captada pela razão entre o total de indústrias nos municípios pelo total de estabelecimentos existentes, mostra que a maior parte da composição da indústria nos municípios está em torno de 18,5% de participação. Mas neste mapa também é possível identificar grande parte do território do interior cearense com uma taxa de industrialização menor que 10%.

**Figura 1.2 - Total de indústrias por município município cearense – 2019**

**Figura 1.3 - Taxa de industrialização por no Ceará em 2019**



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA (2021)

Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA (2021)

Nota-se as regiões do sertão central, centro-sul e sul cearense com lacunas espaciais, onde a industrialização é menor que 10%. Estudo realizado por Holanda e Petterini (2003)<sup>14</sup>, que detalha as vantagens comparativas dos municípios cearenses, aponta que a RMF e o Cariri apresentam os

<sup>14</sup> HOLANDA, Marcos Costa; PETTERINI, Francis Carlo. Vantagens comparativas municipais: indicadores e determinantes. *Análise Econômica*, v. 23, n. 43, 2005.

melhores indicadores para o setor industrial (que ele chama de secundário). Em termos quantitativos, os 10 municípios com maior número de indústrias em 2019 e taxa de industrialização, listados na Tabela 1.1 são, respectivamente:

**Tabela 1.1 - Os 10 municípios cearenses com maior número de indústrias e os 10 com a maior taxa de industrialização - 2019**

Município	Indústria	% em relação ao estado	Município	Taxa de Industrialização	Indústrias
Fortaleza*	4927	46,4%	Acarape	46,2%	42
Juazeiro do Norte	701	6,6%	Frecheirinha	32,0%	33
Maracanau*	553	5,2%	Aracoiaba	28,1%	36
Caucaia*	510	4,8%	Nova Olinda	27,0%	31
Eusebio*	292	2,7%	Itaitinga*	25,4%	110
Sobral	250	2,4%	Pacatuba*	24,8%	100
Iguatu	171	1,6%	Chorozinho	24,2%	30
Aquiraz	151	1,4%	Marco	20,9%	37
Russas	151	1,4%	Bela Cruz	20,7%	18
Crato	140	1,3%	Horizonte*	19,9%	106
TOTAL	7846	73,9%	Total	-	437

Fonte: Elaboração dos autores com dados da RAIS (2021).

\* Municípios pertencentes a RMF.

Dos 10 municípios com maior número de estabelecimentos industriais, quatro estão localizados na RMF. Eles concentram pouco mais de 75% das indústrias no estado, enquanto outros 13 municípios não possuem nenhum estabelecimento industrial<sup>15</sup>, 23 possuem apenas um<sup>16</sup>, e 69 municípios possuem entre 2 e 10 estabelecimentos, ou seja, 5,43% dos municípios concentram  $\frac{3}{4}$  das atividades industriais enquanto aproximadamente 57% dos municípios tem até 10 estabelecimentos industriais. Este cenário ratifica as diferenças regionais no que diz respeito a indústria do estado, antes e depois da criação do FDI.

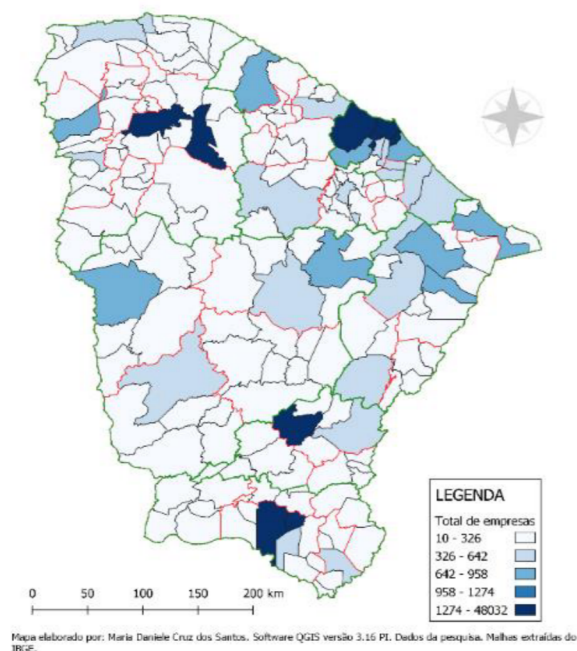
## 1.6 Panorama Descritivo da Estrutura Produtiva Cearense

A partir de informações fornecidas pela RAIS, verifica-se que a atual estrutura produtiva cearense (2019) é predominantemente de serviços, tanto em número de estabelecimentos (81,85%) quanto em quantidade de empregos ativos (78,17%). O setor industrial manteve-se em crescimento como pode ser verificado no Gráfico 1.2. Em relação ao total de estabelecimentos, também se confirma na Figura 1.4 as desigualdades regionais em termos absolutos. Uma grande concentração de empresas nas mesorregiões RMF e Norte, parte do Jaguaribe, no Norte, em Sobral, no Centro-sul em Iguatu e no Cariri na região sul cearense, os municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha.

<sup>15</sup>Arneiroz, Catarina, Choro, Graca, Miraima, Moraujo, Mulungu, Pacuja, Penaforte, Potengi, Potiretama, Salitre e Tarrafas.

<sup>16</sup>Abaiara, Alcantaras, Antonina do Norte, Aratuba, Baixio, Catunda, Croata, Deputado Irapuan Pinheiro, Erere, General Sampaio, Granjeiro, Ibicuitinga, Itatira, Palmacia, Parambu, Paramoti, Piquet Carneiro, Porteiros, Saboeiro, Santana do Cariri, São Joao do Jaguaribe, Senador Sa, Umari

**Figura 1.4 - Distribuição espacial das empresas no Ceará - Por município em 2019**



Fonte: Elaboração dos autores com dados da RAIS (2019)

É importante destacar que alguns setores são mais propícios a não ter estabelecimentos com CNPJ (e não fazer a declaração da RAIS) do que outros. O setor da agricultura, em especial, apresenta um número pequeno em relação ao número de estabelecimentos dos demais setores, devido à natureza da base de dados (RAIS). Geralmente as empresas agrícolas contratam trabalhadores informais ou são formadas da agricultura familiar e não possuem CNPJ. O Censo agropecuário de 2017 registrou um total de 394.330 estabelecimentos agropecuários somente no estado do Ceará. Isto, se levado em consideração, resultaria em um volume superior ao total de estabelecimentos dos três setores, que não ultrapassa a marca de 300 mil.

Um outro caso que nos chama a atenção são os microempreendedores individuais, os MEIs como são conhecidos, que também não são obrigados a declarar a RAIS caso não tenham a movimentação de empregados<sup>17</sup>.

A maior parte dos empregados formais das empresas declaradas na RAIS ganham entre 1 e 2 salários-mínimos, com a maioria deles formados com ensino médio completo. A classificação dos subsetores do IBGE aponta que o maior número de estabelecimentos está concentrado em: Comércio Varejista (39,07%), Administração Técnica Profissional (13,31%), Alojamento e Comunicação (12,25%) e Construção Civil (5,6%). Do setor industrial, os subsetores que mais se

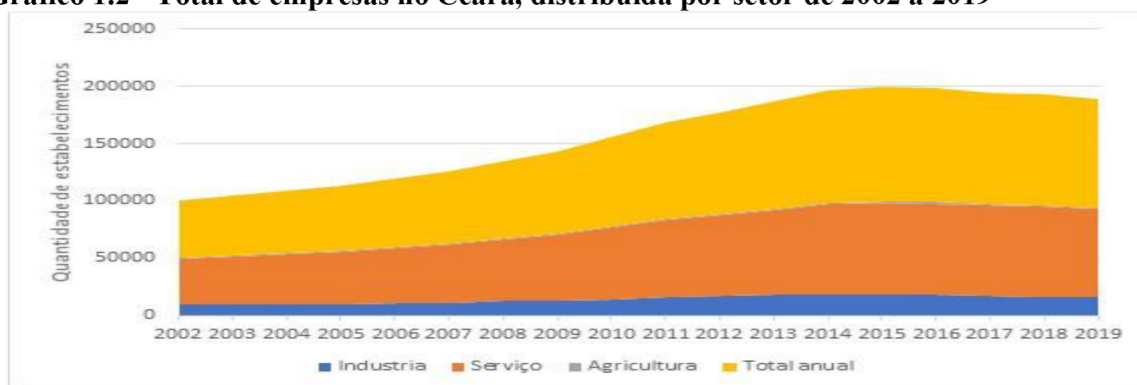
<sup>17</sup> Até o ano de 2019.



destacam em número de estabelecimentos são: a Indústria têxtil (24,39%), Alimentos e bebidas (24,21%), Indústria metalúrgica (8,53%) e Produção Mineral não metálico (8,53%).

O subsetor que detém a maior faixa média de remuneração é o Administração pública (26,05%) seguida pelo comércio varejista (14,65%). Havia cerca de 1,5 milhões de vínculos ativos em 31.12.2019 e com 55,8% do sexo masculino e 44,2% do sexo feminino, com a maioria contratada no serviço de administração pública. Essa estrutura é bem semelhante os dados a nível nacional<sup>18</sup>. Existe uma predominância de contratações no setor da administração pública, quadro que é semelhante ao quadro nacional (18,04% dos empregos formais no Brasil são dessa categoria). Em se tratando dos demais setores, o comércio varejista é expressivo tanto em números de estabelecimentos, quanto em contratações formais.

**Gráfico 1.2 - Total de empresas no Ceará, distribuída por setor de 2002 a 2019**



Fonte: Elaboração dos autores com dados da RAIS (2019)

Observa-se no Gráfico 1.2, um movimento ascendente no total de empresas cearenses, impulsionada predominantemente pelo setor de serviços. Portanto, é fato que a estrutura estadual está assentada no setor de serviços, concentrando diversos tipos de atividades em polos distintos no território cearense (em geral, os mesmos que concentram a atividade industrial), o que pode conduzir a conclusão de que a atração de empresas está fluindo para regiões onde esse fluxo já é pré-existente e onde já existem condições e economias externas favoráveis a manutenção de equipamentos industriais. Neste sentido, por observa-se que a indústria ao longo do tempo vai se dirigindo para espaços no interior onde já havia condições para sua manutenção, estima-se a seguir, através do ICN os locais dessa alocação, visando demonstrar os locais de concentração das indústrias cearenses.

<sup>18</sup> Comércio varejista (33,04%), Adm Técnica Profissional (13,16%), aloj comunic (12,01%). O que muda é o 4º. Lugar, que no Brasil o destaque é da agricultura (8,31%).

## 1.7 O Cálculo do ICN

O Índice de Concentração Normalizado (ICN) foi utilizado como referência na análise das transformações na estrutura produtiva do estado do Ceará em função dos impactos do FDI. A manipulação das variáveis seguiu o seguinte esquema: A base de dados é a RAIS de 2019. Montou-se uma tabela em que constavam em linhas os municípios cearenses e em colunas os setores definidos pelo IBGE (que totalizam 5 setores). Selecionou-se apenas o setor industrial (sem os dados da construção civil).

Escolheu-se o ICN porque ele apresenta diversas facilidades metodológicas que indicam concentração. É um índice que combina três indicadores de concentração e importância do setor para a região. Esse índice foi utilizado em trabalhos como o de Silva et al. (2015)<sup>19</sup>, Negrão et al. (2015)<sup>20</sup> e Vaz e Barbant (2020)<sup>21</sup>. A proposta do método emerge a partir dos trabalhos de Crocco et al. (2006)<sup>22</sup>, Crocco et al. (2003)<sup>23</sup> e Monastério (2011)<sup>24</sup>. O ICN aqui tem o papel de identificar a participação e concentração das atividades econômicas nos municípios cearenses. A partir desses resultados, extrai-se informações a respeito das atividades industriais.

O ICN é composto por três índices: O Quociente Locacional (QL), O Índice de Hirschmann-Herfindahl (IHH) e de Participação Relativa (PR). O cálculo do QL é dado pela equação 1.

$$QL = \frac{E_{ij}/E_i}{E_j/E} \quad (1)$$

Onde, o  $E_{ij}$  representa o total de estabelecimentos no setor “i” no município “j”;  $E_j$  é o número do total de estabelecimentos no município “j”;  $E_i$  é o emprego do setor “i” no estado e é o emprego total do Ceará. Na parte do numerador tem-se por dedução, a participação do setor no município em relação ao total de empresas no mesmo setor, enquanto no denominador verifica-se a representatividade percentual do setor total estadual.

---

<sup>19</sup> SILVA, M. J. N. d. et al. Análise comparativa da especialização da agropecuária nordestina e cearense a partir do Índice de concentração normalizado (ICN). In: XI Encontro Economia do Ceará em Debate, 2015.

<sup>20</sup> NEGRÃO, K. R. M. et al. Análise de potenciais arranjos produtivos locais de cerâmica e desenvolvimento local: uma aplicação do índice de concentração normalizado. Navus-Revista de Gestão e Tecnologia, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, v. 5, n. 4, p. 6–20, 2015.

<sup>21</sup> VAZ, A. C. A.; BARBANT, Y. D. Análise locacional de especializ. do cultivo da soja mato-grossense

<sup>22</sup> CROCCO, M. A. et al. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. Nova economia, SciELO Brasil, v. 16, p. 211–241, 2006.

<sup>23</sup> CROCCO, M. A. et al. Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais. [S.l.], 2003.

<sup>24</sup> MONASTERIO, L. Indicadores de análise regional e espacial. In: Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil / org.: Bruno de Oliveira Cruz ... [et al.]. Brasília: Ipea, 2011.

Monastério (2011) afirma que os valores de ICN maiores do que 1, significam que mais especializada é essa região em relação ao setor. Ao contrário, os valores menores que 1 indicam que a região é importadora do referido bem, produzido naquele setor, pois ele tem uma menor representação na região do que no Estado. Ele também sugere alguns cuidados na interpretação do QL. Se uma região possui um número substantivo de empresas formais de determinado setor, sem contabilizar as firmas informais de outros setores (como por exemplo, pequenas lanchonetes domiciliares, conserto de sapatos etc.) pode apresentar exportação enganosa de um setor. No entanto, aqui apega-se aos preceitos de que as firmas industriais dificilmente teriam atividades informais (sem cadastro de CNPJ) o que auxilia na identificação de concentração real.

Outro ponto destacado é que o QL também poderá ser maior do que 1, e a região importar o bem. O QL é bastante sensível ao nível de análise e ao grau de detalhamento setorial (quanto mais desagregado mais se capta a concentração e menos a participação). “Em níveis de agregação maiores, o indicador tende a convergir para a unidade” (MONASTERIO, 2011, p. 318).

Devido às fragilidades de interpretação individual do QL como citado em Crocco et al. (2003), os autores propõem a inclusão do IHH, o qual é extraído a partir da equação 2.

$$IHH = \left( \frac{E_{ij}}{E_{.j}} - \frac{E_{i.}}{E_{..}} \right)^2 \quad (2)$$

Monastério (2011) usa o argumento de McCann (2001) sobre a funcionalidade do IHH: ele mostra a concentração espacial do setor, assemelhando-se ao coeficiente de localização<sup>25</sup>. O resultado positivo deste índice indica que o município está concentrando a produção do setor (com maior valor do IHH) e por isso ele terá maior poder de atração econômica devido ao seu nível de especialização, uma medida semelhante ao *market-share*. No trabalho de Crocco et al. (2003) este índice é utilizado sem elevação ao quadrado, mas no presente trabalho acredita-se que a elevação ao quadrado capta a maior sensibilidade ao afastamento entre as regiões como explica McCann (2001) apud Monastério (2011).

O índice de Participação Relativa (PR) destaca o grau de participação do setor da região estudada. Este índice tem variação entre zero e um, onde quanto mais próximo de um, maior a representatividade da atividade na estrutura do Estado. É calculado através da equação 3.

$$PR = \frac{E_{ij}}{E_{.j}} \quad (3)$$

Os indicadores das equações 1, 2 e 3 podem apresentar dados necessários para a elaboração de um único indicador de concentração do subsetor de atividade econômica, o Índice de

---

<sup>25</sup> é um outro indicador que apresenta dados sobre concentração espacial de atividades econômicas.

Concentração Normalizado (ICN).

Tendo em vista o fato de que a interpretação dos indicadores pode trazer informação diversificada para o estudo, faz-se necessário a criação de pesos para cada um. Crocco et al. (2003) propõe uma combinação linear dos três índices, separada para cada subsetor do município estudado, que segue na equação 4:

$$ICN_j^i = \theta_1 QLn_j^i + \theta_2 IHHn_j^i + \theta_3 PRn_j^i \quad (4)$$

Os  $\theta$  são os pesos de cada um dos indicadores para cada índice correspondente. Este índice visa corrigir algumas falhas de análise que por ventura os demais índices em separado possam demonstrar (CROCCO et al., 2003). Eles serão extraídos a partir da análise fatorial (A.F) a partir do método dos componentes principais (ACP)<sup>26</sup>.

Essa transformação é importante porque, caso se tomasse como base o QL isolado (e usando como observações o número total de empregos ao invés do número total de empresas, como geralmente se faz na literatura), numa cidade cuja sua PR não seja significativa em relação ao país, tende-se a acreditar numa especialização inexistente, cujo aumento do índice se deu em detrimento de uma única fábrica numa cidade de pequeno porte, por exemplo. Assim, o uso do ICN da forma como está sendo proposta pode ponderar tais distorções (CROCCO et al., 2003, p. 7).

Na utilização do ICN, é necessário normalizar os indicadores, para que não haja interferência da significância de um ou outro dado da amostra, tornando-os relativos e deixando-os com a mesma carga de importância na construção e análise do índice. Essa normalização pode ser realizada através do cálculo do desvio padrão e da média de cada indicador em cada setor. Ela é feita subtraindo-se do valor do indicador a média e o resultado é dividido pelo desvio padrão, como mostrado na equação 5.

$$I_n = \frac{(I_i - I_{média})}{I_{dp}} \quad (5)$$

Neste índice normalizado, os valores em negativo representam os setores que ficaram abaixo da média estadual. O ICN foi estimado com dados da indústria na classificação do IBGE grande setor, que exclui a indústria da construção civil. Para uma análise mais enxuta e precisa, vamos desconsiderar os valores de ICN negativos (devido a normalização) pois percebeu-se que esses resultados estão relacionados com municípios que, ou tem uma estrutura industrial que representa até 11% do total de estabelecimentos (133 municípios), ou não tem uma estrutura industrial desenvolvida (13 municípios) Restaram 38 municípios com alguma significância de ser

---

<sup>26</sup> Para saber mais sobre o detalhamento desse processo, ver Silva et al. (2015)

analisados neste estudo. Essa redução contribui para uma análise mais enxuta das concentrações por meso e microrregião. O mapa com o ICN dos municípios está ao final dos resultados.

### 1.8 Resultados e Discussões

Os resultados do Quociente Locacional indicam que os 25 municípios com indicador maior ou igual a 1 Tabela 1.2, são em sua maioria, com estimativa populacional, em 2021, de até 30 mil habitantes (10 municípios), e com uma distribuição de indústria por habitante (número de habitantes / total de indústrias do município) de até mil habitantes por estabelecimento (19 municípios).

**Tabela 1.2 - Quociente Locacional da indústria nos municípios cearenses - 2019**

Município	QLn	Indústrias no município	Estim. População (2021)	Pessoas por indústria
Acarape	5,80	42	15140	360
Frecheirinha	3,63	33	14195	430
Aracoiaba	3,03	36	26600	739
Nova Olinda	2,85	31	15798	510
Itaitinga	2,61	110	38661	351
Pacatuba	2,51	100	85647	856
Chorozinho	2,42	30	20286	676
Marco	1,92	37	27822	752
Bela Cruz	1,88	18	32851	1825
Horizonte	1,76	106	69688	657
Maracanaú	1,74	553	230986	418
Alto Santo	1,59	15	16077	1072
São Gonçalo do Amarante	1,53	77	49306	640
Caucaia	1,52	510	368918	723
Russas	1,45	151	79550	527
Eusebio	1,42	292	55035	188
Pacajus	1,41	86	74145	862
Barreira	1,39	18	22715	1262
Itapajé	1,38	48	53448	1114
Maranguape	1,33	128	131677	1029
Aquiraz	1,31	151	81581	540
Pindoretama	1,19	28	20964	749
Quixeré	1,14	26	22432	863
Itarema	1,04	23	42595	1852
Juazeiro do Norte	1,04	701	278264	397

Fonte: Dados da pesquisa. Foram considerados na tabela apenas os resultados com significância como proposto para o indicador, que é  $QL \geq 1$ .

O IHH, que mede o poder de mercado de um determinado setor, indica que os municípios com maior poder de mercado no Estado são apresentados na Tabela 1.3. Mais uma vez Acarape é destaque dos demais municípios. Também se destaca o fato de a maioria dos municípios com poder de mercado são pertencentes a RMF.

**Tabela 1.3 - Índice de Hirschmann-Herfindahl para os municípios cearenses – 2019**

Município	IHH n	Município	IHH n	Município	IHH n	Município	IHH n
Acarape	11,44	Pacujá	0,75	Horizonte	0,24	Granja	0,15
Frecheirinha	3,74	Potiretama	0,75	Independência	0,24	Deputado Irapuan	0,14
Aracoiaba	2,30	Moraujo	0,75	Ipueiras	0,24	Pinheiro	0,14
Nova Olinda	1,93	Arneiroz	0,75	Caririaçu	0,23	General Sampaio	0,14
Itaitinga	1,47	Miraima	0,75	Paramoti	0,22	Monsenhor Tabosa	0,13
Pacatuba	1,30	Parambu	0,48	Maracanaú	0,22	Barro	0,12
Chorozinho	1,15	Marco	0,42	Santana do Acaraú	0,22	Abaiara	0,11
Penaforte	0,75	Bela Cruz	0,38	Guaramiranga	0,21	Alto Santo	0,06
Potengi	0,75	Piquet				Cedro	0,06
Mulungu	0,75	Carneiro	0,37	Aurora	0,20	Carius	0,05
		Croata	0,36	Aratuba	0,20	Saboeiro	0,05
Catarina	0,75	Itatira	0,36	Mucambo	0,19	São Gonçalo do	
Graça	0,75	Porteiras	0,35	Alcântaras	0,19	Amarante	0,02
		Santana do				Assaré	0,01
Choro	0,75	Cariri	0,34	Reriutaba	0,17	Caucaia	0,00 <sup>a</sup>
		Antonina do					
Tarrafas	0,75	Norte	0,26	Tamboril	0,16	Ibicuitinga	0,00 <sup>a</sup>
Salitre	0,75	Palmácia	0,26	Sao Joao do Jaguaribe	0,16		

Fonte: Dados da pesquisa

<sup>a</sup> Dado maior que zero com três casas decimais

A concentração da indústria cearense está distribuída da seguinte maneira: de acordo com os resultados, dos 38 municípios com ICN, conforme Tabela 1.5, maior que zero, 15 pertencem a mesorregião metropolitana de Fortaleza (RMF) e quatro pertencem a região Norte cearense, que se localiza vizinho a RMF.

A Região Noroeste contempla oito municípios; Jaguaribe, sete municípios e as mesorregiões mais afastadas do litoral e da RMF contemplam 4 municípios que apontaram concentração industrial (1 no Centro-sul, que é o município de Iguatu e 3 na mesorregião Sul Cearense, que são os municípios de Juazeiro do Norte, Barbalha e Nova Olinda). O ICN demonstrou que os municípios que concentram indústria são aqueles em que, ou o número de indústrias são os maiores no estado, ou são aqueles em que, dada a estrutura produtiva municipal, a indústria é bastante presente, como é o caso do município de Acarape, que registra 91 estabelecimentos e destes, 42 são do setor industrial, o que representa 46% de todas as empresas do município.

Observa-se que Fortaleza tem o maior número de estabelecimentos industriais do estado (4927 que representa em média 46% de todos os estabelecimentos industriais do Ceará) e o setor representa 10% de sua estrutura produtiva. O indicador de participação relativa, apresentado na Tabela 1.4, aponta Fortaleza com a maior participação do setor industrial no estado, o que é explicado pelo grande número de indústrias instaladas na cidade em relação ao estado. Segue-se com o município de Juazeiro do Norte, no extremo sul do país. Também é possível notar que neste

cenário, a maior participação relativa também está concentrada na região mais próxima do litoral da RMF.

**Tabela 1.4 - Fator de Participação Relativa da indústria - por município em 2019**

Município	PRn	Município	PRn
Fortaleza	13,18	Itaitinga	0,14
Juazeiro do Norte	1,74	Horizonte	0,13
Maracanaú	1,34	Pacatuba	0,11
Caucaia	1,22	Aracati	0,08
Eusebio	0,63	Pacajus	0,08
Sobral	0,52	Cascavel	0,06
Iguatu	0,31	Limoeiro do Norte	0,06
Aquiraz	0,25	São Gonçalo do Amarante	0,05
Russas	0,25	Barbalha	0,04
Crato	0,22	Tianguá	0,03
Maranguape	0,19		

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados, na Tabela 1.5, relativos ao cálculo do ICN para os municípios cearenses e a taxa de industrialização - 2019, é possível identificar que o município de Acarape detém a maior concentração industrial do estado. Isso porque, em termos relativos, a estrutura produtiva do município que é pequena (apenas 91 estabelecimentos de acordo com a RAIS (2020)), detém-se o maior quantitativo de indústrias (42 estabelecimentos de acordo com a RAIS (2020)) em relação aos demais setores, como pode ser visto pela taxa de industrialização. Esse fato nos possibilita afirmar que o ICN detecta concentrações setoriais, mas também aquelas em relação a estrutura produtiva interna das regiões.

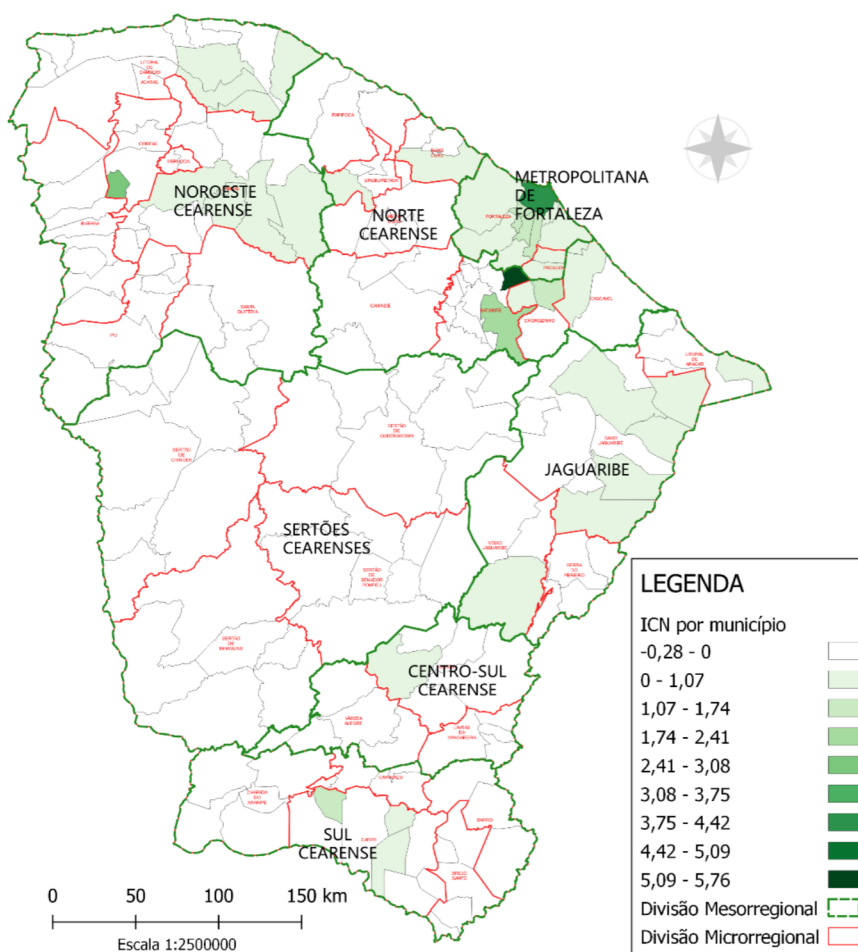
**Tabela 1.5 - ICN para os municípios cearenses e a taxa de industrialização – 2019**

Município	ICNn	%Taxa de industrialização	Município	ICNn	%Taxa de industrialização
Acarape	5,76	46,2%	Pacajus	0,47	17,6%
Fortaleza	4,26	10,3%	Maranguape	0,46	17,1%
Frecheirinha	2,45	32,0%	Itapaje	0,42	17,4%
Aracoiaba	1,77	28,1%	Barreira	0,40	17,5%
Nova Olinda	1,58	27,0%	Pindoretama	0,29	16,2%
Itaitinga	1,42	25,4%	Quixeré	0,26	15,9%
Pacatuba	1,32	24,8%	Itarema	0,21	15,2%
Chorozinho	1,18	24,2%	Cascavel	0,19	14,2%
Maracanaú	1,10	19,8%	Jaguaruana	0,17	14,4%
Caucaia	0,92	18,3%	Iguatu	0,14	12,2%
Juazeiro do Norte	0,81	15,2%	Forquilha	0,11	13,9%
Marco	0,77	20,9%	Morrinhos	0,10	13,9%
Bela Cruz	0,73	20,7%	Jaguaribe	0,09	13,3%
Horizonte	0,72	19,9%	Sobral	0,07	9,6%
Eusebio	0,66	17,6%	Guaiuba	0,07	13,4%
Russas	0,55	17,8%	Icapui	0,07	13,2%
São Gonçalo do Amarante	0,54	18,4%	Tabuleiro do Norte	0,05	12,7%
Alto Santo	0,52	18,8%	Irauçuba	0,03	12,7%
Aquiraz	0,47	17,0%	Barbalha	0,02	11,8%

Fonte: Elaboração dos autores com dados da pesquisa.

Os dados da RAIS (2020) apontam que as indústrias de Acarape estão concentradas nos setores têxtil, extrativo mineral, e produtivo mineral não metálico. A indústria química também está presente no território. Os demais municípios que apresentam concentração industrial pelo ICN, estão nas regiões anteriormente destacadas, principalmente a RMF. Os locais no interior onde existem alocação de empresas, foram regiões historicamente concentradoras, tanto de atividades econômicas (no geral) quanto do setor industrial. Essa impressão, plotada no mapa da Figuras 1.5, é reforçada pela evidência de que ao longo do tempo, pouco houve modificações na alocação espacial das indústrias no Ceará e em particular, do setor industrial.

**Figura 1.5 - Mapa da localização do Índice de Concentração ICN por município no Ceará - 2019**



Mapa elaborado por: Maria Daniele Cruz dos Santos. Software QGIS versão 3.16 PI. Dados da pesquisa. Malhas extraídas do IBGE.

Fonte: Dados da pesquisa



## 1.9 Considerações Finais

Os resultados demonstram que a estrutura industrial do Estado do Ceará ainda está muito concentrada na RMF ou em municípios de regiões vizinhas. Os espaços do interior que apresentam concentração são espaços que desde sempre se destacaram como polos atrativos de atividades econômicas, independentemente de setor.

Apesar de antiga, a política industrial fomentada pelo FDI deve ser atualizada a partir de algumas ressalvas. De acordo com a literatura, não é apenas a intenção, mas a governança e participação estatal que vai trazer suporte adequado para o desenvolvimento industrial nas diversas regiões. Diante dos impactos do contexto macroeconômico no território um dos fatores que pode contribuir, em função da argumentação elaborada por Chang, é a estrutura institucional que emerge em cada estado, concatenada com as políticas e articulações municipais.

O que se observa é que o desenvolvimento industrial e sua interiorização no estado do Ceará começam a partir da década de 1990, pela implementação da política industrial mais ativa, aliada a uma configuração institucional tanto no plano nacional, quanto estadual. Essa configuração permite deduzir que as políticas estabelecidas no período são as decisões que emergem juntamente à redemocratização, que funcionaram na direção da abertura comercial e da atração de indústrias para o estado do Ceará.

É inegável a existência de outras políticas adotadas tanto nacionalmente como a nível estadual que também contribuíram para o caminho da indústria rumo ao interior. No entanto, argumenta-se sobre a necessidade de se avaliar a efetividade da política de financiamento industrial adotada. Neste sentido, as evidências empíricas sugerem que ela teve algum impacto positivo sobre o aumento do número de estabelecimentos industriais, o aumento do número de empregos, bem como sobre a distribuição espacial do número de indústrias, mas sem o aparato institucional, os resultados seriam ainda menos expressivos.

Deve-se levar em consideração que empresas consideram uma série de fatores para além da política industrial de um estado, quando decidem se instalar em determinada região e esse fator decisório são pontos não observados desta pesquisa, onde esbarramos no limite deste estudo. Os avanços tecnológicos recentes, a governança institucional dos gestores dos entes federativos e a articulação entre instituições públicas e privadas como Universidades e empresas são um dos caminhos onde se pode germinar políticas assertivas de industrialização do interior do estado, identificando produtos capazes de serem produzidos nos lugares mais remotos, que utilizem a mão de obra e o intelecto local. Essa migração do setor pode promover em larga escala a criação de externalidades positivas.

Políticas de incentivo à industrialização são importantes mecanismos de viabilização de plantas em determinados lugares geograficamente distantes; no entanto, elas não podem vir desacompanhadas de um aparato institucional forte, capaz de sustentar as transformações erigidas a partir da nova força produtiva como geração de emprego, dinamismo local, atração de atividades econômicas satélites etc. Sem isso, as políticas ficam suscetíveis a serem substituídas por instituições mais antigas e com maior poder para manutenção do *status quo*, como, por exemplo, a manutenção de arranjos políticos locais em detrimento da implantação de indústrias independentes.

Dentro desse circuito, as empresas preferirão escolher as economias de escala pré-existentes, as políticas de atração de indústrias com algum resultado exitoso e a localização em regiões onde já está estabelecido certa força centrípeta, como é o caso da região do Cariri no sul cearense, Sobral na região Noroeste, Iguatu no Centro-sul e Jaguaribe na região do Jaguaribe.

A instalação de indústrias no interior do estado pode se dar por diversos motivos, e um deles mais visível no Nordeste é a disputa inter-regional pela atração de investimentos em função dos incentivos fiscais. Mas, se a Sudene a priori, deveria atender a todos igualmente, por que as empresas ainda assim tenderam a optar por se concentrar em locais estabelecidos? Aparentemente, o que explica este movimento são os argumentos usuais dos manuais de economia industrial e economia regional: as economias de escopo e de escala, em conjunto com a combinação de economias externas vinculadas à aglomeração espacial e de economia de diversificação fortemente vinculadas ao processo de metropolização que são possíveis de serem adquiridas pelas empresas.

## ANEXOS

### KMO and Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,477
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	42,374
	df	3
	Sig.	,000

### Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	1,445	48,171	48,171	1,445	48,171	48,171	1,001	33,355	33,355
2	1,016	33,854	82,026	1,016	33,854	82,026	1,000	33,346	66,700
3	,539	17,974	100,000	,539	17,974	100,000	,999	33,300	100,000

Extraction Method: Principal Component Analysis.

### Rotated Component Matrix<sup>a</sup>

	Component		
	1	2	3
QLn	0,06	0,23	0,97
IHHn	0,03	0,97	0,23
PRn	1,00	0,02	0,05

Soma dos módulos	1,08	1,22	1,25
------------------	------	------	------

	Participação da matriz rotativa por componente		
	1	2	3
QLn	0,05	0,19	0,78
IHHn	0,02	0,80	0,18
PRn	0,92	0,02	0,04

### Pesos

QLn	33,8430447
IHHn	33,32952919
PRn	32,82742611

## **2. Monitoramento Físico de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Estado do Ceará: Fundamentos, operacionalização e resultados.**

Autores: *José de Lima Freitas Júnior*<sup>27</sup>, *Valberg Barbosa Cavalcante*<sup>28</sup>, *Notlin de Araújo Almeida*<sup>29</sup> e *Shirly de Melo Guimarães*<sup>30</sup>.

### **2.1 Introdução**

Em sede do seu desenvolvimento, o vertente trabalho encontra-se organizado mediante a estruturação contextualizada por quatro partes distintas, as quais, quando observadas de forma integrada, permitem uma compreensão holística acerca do tema, conforme alhures se verifica.

Numa primeira parte, o artigo revela, por meio de uma nota introdutória, a metodologia então adotada, para fins de realização da pesquisa oportunamente estabelecida, apropriada a respeito do objeto pesquisado, com o objetivo de descrever a estratégia ali produzida, a desnudar o assunto.

Numa segunda parte, tem-se um complexo de fundamentos, reunidos como embasamentos científicos, plasmados pelo conjunto de pensamentos acadêmicos, postos como ensinamentos capazes de balizar o estudo, o qual restou desencadeado em função das premissas dali consideradas.

Numa terceira parte, destacam-se informações relativas à concepção, à implantação e à funcionalidade do instituto do monitoramento físico, conforme modelo estabelecido e operado no âmbito da Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, notadamente à luz de sua legislação vigente, para fins de acompanhamento e mensuração do desempenho dos projetos “fecopianos”, com ênfase para a consecução dos resultados planejadamente almejados.

Numa quarta e última parte, demonstram-se, em função da funcionalidade ocorrida no período de operacionalização do monitoramento físico dos projetos, fomentados com recursos do sobredito Fundo Especial de Gestão, os resultados obtidos, em contraposição aos que foram almejados planejadamente.

---

<sup>27</sup> Graduado em Direito e Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Analista de Gestão Pública, Coordenador da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, Gerente Executivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, Secretário do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIIS, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

<sup>28</sup> Graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Piauiense – FAP, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Analista de Gestão Pública, Orientador da Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

<sup>29</sup> Graduado em Estatística pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Especialista em Administração Pública pela Faculdades Integradas de Jacarepaguá – FIJ, Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Analista de Gestão Pública, Orientador da Célula de Controle e Acompanhamento Financeiro – CECAP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

<sup>30</sup> Graduada em Administração de Empresas, pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Técnica da Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

Ao final do presente ensaio, já em termos conclusivos, salienta-se uma série derradeira de considerações a propósito do tema, compostas por um conjunto de deduções, expressamente produzidas em razão do complexo de informações decorrentes do desenvolvimento do trabalho, sintetizando, de forma segmentada, toda uma compreensão fática.

## **2.2 O Monitoramento físico de projetos do FECOP**

### **2.2.1 Nota Introdutória**

O presente artigo possui um rigoroso vínculo com o objeto de estudo das Ciências Sociais Aplicadas. Essencialmente qualitativo, ocupa-se, pois, em realizar uma abordagem genuinamente qualitativa, eis que, a observar a sua natureza, dificilmente pode ser traduzida exclusivamente em números e indicadores quantitativos.<sup>31</sup>

A considerar os objetivos da abordagem escolhida, qual seja, qualitativa, a investigação restou consolidada, inicialmente, por meio de pesquisa exploratória, voltada, especialmente, para proporcionar uma maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito, e, bem assim, instigar o desenvolvimento e o esclarecimento de ideias, na certeza de que “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele”.<sup>32</sup>

Note-se que essa mesma investigação resultou sedimentada pela concorrente aplicação de pesquisa descritiva, na medida em que o pesquisador foi exigido a captar uma série de informações a respeito do tema, todas elas voltadas à perspectiva de se descrever os fatos e os fenômenos da realidade existente, em relação ao objeto da matéria investigada, considerando-se, necessariamente, o entendimento de que “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis), sem manipulá-los; estuda fatos e fenômenos do mundo físico, e, especialmente, do mundo humano, sem a interferência do pesquisador”.<sup>33</sup>

Doutra banda, empreendeu-se, em simetria às pesquisas anteriores, a consecução de pesquisa explicativa, tendo como foco a identificação de fatores que determinaram ou que contribuíram para a ocorrência dos fatos e dos fenômenos da realidade enfrentada pela investigação, considerado o embasamento conceitual de que a pesquisa genuinamente explicativa é “aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da

---

<sup>31</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

<sup>32</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>33</sup> RAMPAZZO, Lino. Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 8ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos”.<sup>34</sup>

Registre-se, por sua vez, que, quanto aos procedimentos técnicos utilizados no âmbito da investigação realizada, enveredou-se pela adoção de três meios instrumentais legitimamente apropriados, estabelecidos como expressões do conhecimento humano, a traduzir um modo de trabalho e de produção, e, bem assim, a solucionar eficientemente a situação-problema,<sup>35</sup> observando-se, a rigor, a concepção de que “técnica significa os diversos procedimentos ou a utilização de diversos recursos peculiares a cada objeto de pesquisa, dentro de diversas etapas do método”.<sup>36</sup>

Por conseguinte, fez-se uso de intensa pesquisa bibliográfica, direcionada a partir de referências teóricas analisadas e publicadas, amplamente levantadas, de modo a permitir com que o investigador obtivesse o conhecimento adequado acerca do que já se estudou sobre o assunto, para efeito de recolher informações prévias sobre o problema, a respeito do qual se procurou uma resposta resolutiva, destacando-se que “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica é o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.<sup>37</sup>

Assinale-se, outrossim, que o investigador se valeu de exaustiva pesquisa documental, desencadeada sobretudo em conteúdo de textos mais diversificados, e, porque não dizer, dispersos, despojados de quaisquer tratamentos analíticos, contudo, postos como matéria-prima, e fonte ao desenvolvimento da investigação, consubstanciada mediante análises realizadas em instrumentos legais, diários oficiais, manuais gerenciais, documentos oficiais, relatórios de gestão, julgamentos de prestação de contas, dentre outros mecanismos..., uma vez que “esse tipo de pesquisa é usado comumente e especificamente para colher dados e informações importantes na descrição de fatos ocorridos”.<sup>38</sup>

Finalmente, como consolidação conclusiva do processo investigatório, adotou-se a técnica da observação indireta intensiva, na modalidade participante, destinada a abordar, no próprio ambiente de investigação, fatos e fenômenos correlatos ao tema investigado, tal como ocorrem espontaneamente, com o objetivo de captar informações esclarecedoras sobre o problema para o qual se procurou uma resposta, sendo certo, ademais, tratar-se de uma “uma etapa imprescindível

---

<sup>34</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 24ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

<sup>35</sup> BARROS, Aidil Jesus da Silveira; SOUZA, Neide Aparecida de. Fundamentos de metodologia científica. 2ª ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

<sup>36</sup> RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

<sup>37</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>38</sup> LEITE, Francisco Tarciso. Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros. – Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2008.

em qualquer tipo ou modalidade de pesquisa”,<sup>39</sup> na medida em que este procedimento consiste na participação real do pesquisador na comunidade ou grupo, onde o próprio observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga.<sup>40</sup>

Em suma, gerou-se uma pesquisa estrategicamente produzida à luz de embasamento legitimamente qualitativo, consubstanciada pela interveniência concorrente de pesquisas exploratória, descritiva e explicativa, ponderadas pela mediação técnica dos meios instrumentais da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da observação indireta intensiva, na modalidade participante, cujos resultados constam nos termos seguintes.

### 2.2.2 Fundamentos

Parte-se do pressuposto doutrinário de que o monitoramento é o seguimento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenvolvimento coincida com o programado, com o fim de detectar, oportunamente, deficiências, obstáculos e ou necessidade de ajustes da execução, tratando-se, pois, de um processo de avaliação permanente, que permite coletar, armazenar, analisar informação do projeto, retroalimentando o próprio projeto desenvolvido, subsidiando a tomada de decisões políticas quanto a propósitos, processos de ações e alocação de recursos.<sup>41</sup>

A sua finalidade consiste em gerar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, pessoa, etc...), para explicá-lo (identificação de fatores inibidores e promotores de resultados), e fazer uso de tais informações, incorporando-as ao processo decisório do objeto monitorado, a fim de buscar aprendizado, transparência e responsabilização.<sup>42</sup>

Objetiva, ademais, determinar se a implantação e implementação do projeto são realizadas de acordo com o planejado, constituindo-se num componente fundamental de gerenciamento do projeto, pois, sem monitoramento, as ações deixam de ser acompanhadas e controladas, perdendo-se, desta forma, a garantia da maximização da relação custo-benefício, como também, da oportunidade de construção do conhecimento gerado pela ação, de que somos tão carentes.<sup>43</sup>

Neste sentido, porquanto, enquanto mecanismo de controle e correção que legitimamente é, o instituto do monitoramento tem como objeto verificar a extensão na qual a agenda estratégica é pertinente e está sendo realizada, além de averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados

---

<sup>39</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 24ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

<sup>40</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamento de metodologia científica. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>41</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. – São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>42</sup> MARTINS, Humberto Falcão *et al.* Um guia de governança para resultados na administração pública. – Brasília-DF: Publix Editora, 2010.

<sup>43</sup> Cunha & Bugacov, 1998, *apud* LÜCK, Heloisa. Metodologia de projetos: uma ferramenta de planejamento e gestão. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

para ela, sendo as suas principais características: gerar informações sobre o desempenho do projeto; produzir informações acerca do esforço envidado; permitir a verificação da extensão do que foi realizado; identificar fatores inibidores e promotores de resultados; proporcionar correções no momento oportuno, e; viabilizar: a tomada de decisão; o aprendizado; a transparência, e; a responsabilização.<sup>44</sup>

A considerar o Ciclo de Vida do Projeto, orientado pelo Guia PMBOK®<sup>45</sup>, como sendo a série de fases pelas quais um projeto passa, do início ao término, a saber: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento. Destarte, reportando-se notadamente à fase monitoramento e controle, importa destacar que esta é a fase que acontece paralelamente às demais fases do projeto, tendo como objetivo acompanhar e controlar aquilo que está sendo realizado pelo projeto, de modo a propor ações corretivas e preventivas no menor espaço de tempo possível, após a detecção da anormalidade, restando assim demonstrado que o objetivo do controle é comparar o *status* atual do projeto com o *status* previsto pelo planejamento, tomando ações preventivas e corretivas em caso de desvio.<sup>46</sup>

Por fim, urge considerar o fato de que o desenvolvimento do monitoramento reforça a necessidade sobre o que registrar e como registrar, isto é, à base de um sistema definido previamente e de acordo com os objetivos do programa e dos gestores, de maneira que essa base de dados e o pleno funcionamento do sistema permitirão elaborar sínteses e relatórios analíticos de monitoramento e oferecer informações para futuras avaliações, sendo certo que, tanto o monitoramento, quanto a avaliação, exigem que se faça planejamento e estruturação do sistema, de forma que isso inclui a pesquisa e a definição de: indicadores, métodos e técnicas de coleta de dados, instrumentos e ferramentas de armazenamento das informações, desenvolvimento de tecnologias apropriadas, fluxos de monitoramento, instrumentos de interpretação e análise de dados.<sup>47</sup>

### 2.2.3 Operacionalização

Cumprir registrar, preliminarmente, que o monitoramento físico dos projetos executados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, é uma política setorial fruto de um Plano de Ação específico, expedido em 21/05/2019, criado pela Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza

---

<sup>44</sup> MARTINS, Humberto Falcão *et al.*. Um guia de governança para resultados na administração pública. – Brasília-DF: Publix Editora, 2010.

<sup>45</sup> Disponível em: [https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok?sc\\_campaign=8A8BABF66EF9499DB5CCD1C1044CB211](https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok?sc_campaign=8A8BABF66EF9499DB5CCD1C1044CB211)

<sup>46</sup> VARGAS, Ricardo Viana. Manual prático do plano de projeto: utilizando o PMBOK Guide. 4ª ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

<sup>47</sup> Arregui *et al.*, 2004, *apud* MATIAS-PEREIRA, José. Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. – São Paulo: Atlas, 2012.



– CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, na perspectiva de empreender prática inovadora, fomentadora à consecução de exitosos resultados.

Referido Plano de Ação nasceu em virtude da necessidade de se cumprir o regramento previsto no art. 31, do Decreto Estadual nº 29.210, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009),<sup>48</sup> e, bem assim, em atenção às recorrentes recomendações e determinações expedidas pelo colendo Tribunal de Contas do Estado – TCE, que, por ocasião de um seriado de julgamentos de prestações de contas, sempre se manifestara pela implementação de um monitoramento sistematizado e periódico relativo aos projetos “fecopianos”.

Em decorrência do mencionado Plano de Ação, foi consolidado, em julho de 2019, o Planejamento Operacional relativo ao monitoramento físico dos projetos do sobredito Fundo Especial de Gestão, pautado na formalização de diretrizes metodológicas de desenvolvimento e implementação de resultados próprios, consubstanciadas pelos seguintes eixos estruturantes: unidade orgânica, inteligência, plano e sistema, tidos como componentes lógicos necessários à planificação operacional detalhada, bases fundamentais à composição do planejamento destacado, nele, porquanto, estando plasmado o modelo de gestão de monitoragem.

Anote-se, por oportuno, que, para efeito do aludido planejamento operacional, unidade orgânica pressupõe o centro de competência instituído para o desempenho de funções estatais, cujas atribuições específicas na organização são realizadas através de seus agentes, para a consecução dos seus fins;<sup>49</sup> inteligência, compreende o componente que, consubstanciado tão somente por pessoas físicas, é da essência da prestação dos serviços, a serem realizados pela unidade orgânica, pessoas estas que, incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal, no âmbito da organização, desempenham funções do órgão, estas, por sua vez, distribuídas entre os cargos de que são titulares;<sup>50</sup> plano, infere-se o produto do planejamento, nele contidos os principais enunciados deste, ordenando os objetivos gerais e decompondo os objetivos específicos, sendo o elo entre o processo de elaboração do planejamento e a implementação, identificando e ordenando as ações necessárias para atingir os objetivos, e, em regra, trazendo consigo o mapa estratégico da organização,<sup>51</sup> e; sistema, tem-se a ferramenta viabilizadora à realização do monitoramento sistemático e periódico, de modo a determinar o grau em que seu desenvolvimento coincida com o

---

<sup>48</sup> Art. 31. A Gerência Executiva do Fundo – GEF, em parceria com os executores locais, será responsável pela análise e monitoramento da execução dos projetos, utilizando o sistema de monitoramento previamente implantado para o acompanhamento das ações financiadas pelo FECOP.

<sup>49</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

<sup>50</sup> *Ibid.*, *idem*.

<sup>51</sup> PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mário. Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático. – São Paulo: Atlas, 2011.

programado, com o fim de detectar, oportunamente, deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução.<sup>52</sup>

Com efeito, em pronto alinhamento aos ditames do Planejamento referido, foi criada a unidade orgânica, representada pela Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, no âmbito da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Na sequência, a inteligência também foi prontamente estabelecida, quando da fixação do cargo de Orientador de Célula, a gerir o citado núcleo, que, por sua vez, restou preenchido por servidor de carreira da pasta, fazendo-se acompanhar de outro Analista de Gestão Pública, a servirem como *experts* no trato de toda matéria.

Outrossim, foi estabelecido, em outubro de 2019, o Plano Operacional de Monitoramento de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, compreendido por um complexo de diretrizes norteadoras à realização do monitoramento físico dos projetos “fecopianos”, consubstanciado notadamente por método, técnicas, e processos, com foco no acompanhamento direcionado ao alcance de metas, produtos e atividades, a servir como um instrumental prévio, guia essencial à realização dos processos, subprocessos, atividades, tarefas e rotinas, inerentes à produção dos serviços de monitoramento, bem como, à construção de diagnósticos, de modo a viabilizar o confronto dos resultados almejados com os realmente concretizados.

E, finalmente, foi construído, e em plena operacionalização, no âmbito do Sistema de Planejamento e Gestão – SPG, no Subsistema FECOP, no Módulo CCPIS, o Submódulo Monitoramento, constituído por quatro importantes ferramentas, quais sejam: a) *dashboard*; b) acompanhamento; c) indicadores, e; d) relatório, todas voltadas para a pronta realização do conjunto de atividades, tarefas e rotinas, pertinentes ao monitoramento dos projetos "fecopianos", na perspectiva de mensurar, periodicamente, o grau de desempenho e os resultados alcançados, e, por conseguinte, a maior efetividade na aplicação dos recursos.

Na esteia do Plano Operacional de Monitoramento de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, instrumento a servir de guia aos operadores de plantão, tem-se, como método a ser observado, o exaurimento de duas fases de acompanhamento, assim definidas, a saber: a) uma primeira fase, intitulada de “produção de dados”, e; b) uma segunda fase, denominada de “exploração de dados”.

Na fase de “produção de dados”, constituída em ambiente virtual, e mais exatamente no Submódulo Monitoramento, consubstancia-se a composição de informações específicas, produzidas inicialmente pelas Secretarias de Estado, para, ato contínuo, recebidas e consolidadas pela Célula

---

<sup>52</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. – São Paulo: Atlas, 2012.

de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, subsidiar o acompanhamento do desempenho físico de cada projeto.

Por sua vez, na fase de “exploração de dados”, estabelecida, desta feita, em ambiente presencial, por meio de reuniões técnicas recorrentes, consubstancia-se a análise das informações específicas consolidadas, como objeto de conhecimento, discussão e providências, e que segue até a determinação do grau de desempenho do projeto, em relação ao que foi programado, para fins de se detectar intercorrências, em virtude de mudanças, deficiências, obstáculos, dificuldades e riscos, ou em razão de necessidades de ajustes, de modo que, ao final, sejam determinados os encaminhamentos devidos, para efeito das correções necessárias, e, bem assim, documentadas as lições apreendidas.

Em seu turno, na seara de cada uma das fases de acompanhamento indicadas, estabeleceu-se a observância das seguintes técnicas procedimentais, para fins de execução das ações a elas relacionadas, e que se fazem necessárias à consecução do monitoramento físico dos projetos “fecopianos”, quais sejam:

- 1) Na fase de “produção de dados”:
  - a) Coleta de dados;
  - b) Análise dos dados;
  - c) Construção de indicador(es), e;
  - d) Geração de relatório de monitoramento.

- 2) Na fase de “exploração de dados”:

Reunião Técnica de Monitoramento, estruturada com a seguinte pauta:

- a) Análise de relatório;
- b) Determinação do grau de desempenho;
- c) Indicação de Intercorrências;
- d) Encaminhamentos, e;
- e) Lições apreendidas.

Com vistas à execução de cada técnica procedimental anteriormente fixadas, importa dar pleno cumprimento aos seguintes processos, a acontecer, constantemente, na primeira quinzena do mês de monitoramento, em relação ao mês anterior monitorado, diga-se de passagem, para efeito de realização regular de todas as atividades, tarefas, rotinas, e fluxos, que se fizerem necessárias à produção e à prestação dos serviços de monitoramento, a saber:

- 1) Na fase de “produção de dados”, a ser toda ela constituída em ambiente virtual, notadamente no módulo específico “monitoramento”, constante como parte integrante de sistema do governo, compreendendo:
  - a) Coletar os dados, mediante a inserção de informações específicas, quanto a produtos, atividades e metas, por parte de cada Secretaria de Estado, para cada projeto submetido à deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS;
  - b) Analisar os dados coletados, mediante detido exame das informações específicas levantadas, a cabo da Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, com o objetivo de verificar a execução física em que se encontra cada projeto;
  - c) Construir indicador(es), com o intuito de estabelecer parâmetros para a realização periódica do acompanhamento, por conta da Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, e;
  - d) Gerar relatório de monitoramento, como a finalidade de determinar o grau de desempenho de cada projeto, por setorial, a cargo da Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP.
  
- 2) Na fase de “exploração de dados”, que deverá ser toda ela construída em ambiente presencial, por meio de Reunião Técnica de Monitoramento, a ocorrer para fins de discussão e deliberação, e que será concentrada sempre na segunda quinzena do mês de monitoramento, em relação ao mês anterior monitorado, a envolver todos os atores responsáveis pelo projeto, donde haverá de ser cumprida a seguinte programação, qual seja:
  - a) Fixação de calendário;
  - b) Reserva de recinto;
  - c) Convocação dos atores responsáveis pelo projeto;
  - d) Condução da reunião pelo Orientador da Célula;
  - e) Chamada dos convocados;
  - f) Registro dos presentes;
  - g) Fixação de pauta, e;
  - h) Apresentação, constante com os seguintes itens de pauta:
    - Aprovação de ata de reunião (anterior);
    - Análise do relatório (gerado pela Célula);
    - Determinação do grau de desempenho (via relatório de monitoramento);

- Intercorrências setoriais (apontadas via relatório de monitoramento);
- Lições apreendidas (registradas em ata e consolidadas no módulo).

Registre-se, por oportuno, que, excepcionalmente, por conta da emergência de saúde pública, de importância internacional, concernentes ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), da qual, inclusive houvera sido declarado estado de calamidade pública, por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE,<sup>53</sup> a implementação dos trabalhos relativos ao monitoramento físico dos projetos “fecopianos”, que estava programada para acontecer a partir de janeiro de 2020, foi deveras prejudicada, por todo o decorrer deste período, tendo sido prontamente retomada em janeiro de 2021, contudo com a estratégia alterada pela Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, em comunhão com a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, decidindo-se pela manutenção de todo o roteiro estabelecido para a fase de “produção de dados”, porém, especialmente no tocante a fase de “exploração de dados”, concentrando os trabalhos *interna corporis* tão somente na análise do relatório, na determinação do grau de desempenho, no apontamento das intercorrências setoriais, e na consolidação das lições apreendidas.

Observe-se que, em simetria aos processos ora convencionados, a Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, mobiliza-se no sentido de realizar Inspeções Técnicas periódicas, constituídas por visitas *in locu*, devidamente planejadas, com o objetivo de vistoriar, no ambiente físico propriamente dito, mediante a utilização de critérios objetivos, o cumprimento das metas projetadas, das atividades realizadas e dos produtos entregues, em face de projetos previamente selecionados e priorizados pela Coordenadoria, a ocorrer sempre no mês de novembro de cada ano, reservada a primeira quinzena do mês dezembro à consolidação do competente Relatório Inspeccional, a ser difundido por ocasião da Reunião Técnica de Monitoramento, trabalhada na segunda quinzena deste último mês.

Registre-se, finalmente, a recomendação de que o Relatório de Monitoramento acompanhe o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro do FECOP, peça documental de prestação de contas, apresentada, após o encerramento de cada semestre, no prazo de 60 (sessenta) dias, aos órgãos de controle interno (Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE) e externo (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, e Tribunal de Contas do Estado – TCE), conforme dispõe o art. 13, inciso VII, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), em prestígio aos primados da ética, da moral jurídica, da lei, da publicidade, e, sobretudo, da transparência pública, do controle social, da responsabilidade e da *accountability*.

---

<sup>53</sup> Vide Decreto Legislativo nº 543, de 03 de abril de 2020 (DOE de 03/04/2020), Decreto Legislativo nº 555, de 11 de fevereiro de 2021 (DOE de 11/02/2021) e Decreto Legislativo nº 571, de 1º de julho de 2021 (DOE de 01/07/2021).

## 2.2.4 Resultados

No decorrer do período de janeiro a dezembro de 2021, foram submetidos ao monitoramento físico um quantitativo de 57 (cinquenta e sete) projetos, envolvendo um conjunto de 12 (doze) Secretarias de Estado, observados os seguintes resultados de acompanhamento, a saber:

- a) Dos 57 (cinquenta e sete) projetos aprovados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, e submetidos ao acompanhamento durante o período, foram aferidos em situação considerada “normal”, porquanto em execução plena de suas metas, 26 (vinte e seis) projetos, representando um percentual de desempenho correspondente a 45,61% (quarenta e cinco vírgula sessenta e um por cento);
- b) Por sua vez, deste mesmo universo, e para o mesmo período, foram aferidos, desta feita, em situação considerada “atrasada”, porquanto, com execução de suas metas abaixo do previsto, um quantitativo expressivo de 31 (trinta e um) projetos, cenário este representando um percentual de desempenho equivalente a 54,39% (cinquenta e quatro vírgula trinta e nove por cento), valendo destacar que:
  - 3 (três) projetos apresentaram execuções com as metas zeradas, portanto, sem execução de metas;
  - 15 (quinze) projetos apresentaram execuções com metas realizadas abaixo de 80% (oitenta por cento).
  - 5 (cinco) projetos apresentaram execuções com metas concretizadas acima de 80% (oitenta por cento), e;
  - 8 (oito) projetos apresentaram execuções com metas consolidadas em 100% (cem por cento);
- c) Considerando o somatório do número de projetos aferidos em situação “normal”, qual seja, 26 (vinte e seis) projetos, porquanto, de plena execução de suas metas em 100% (cem por cento), com o número de projetos, ainda que aferidos em situação “atrasada”, porém, com execuções de suas metas consolidadas também em 100% (cem por cento), é dizer, 8 (oito), tem-se um quantitativo significativo de 34 (trinta e quatro) projetos, tidos como sendo satisfatórios em seus desempenhos, diante da demonstração da excelência de suas execuções;
- d) Estes mesmos 34 (trinta e quatro) projetos, representam um indicador de desempenho satisfatório, por se encontrarem num cenário acima da média (50%), qual seja, 59,65% (cinquenta e nove vírgula sessenta e cinco por cento), restando, abaixo da média (50%), um quantitativo de 23 (vinte e três) projetos, os quais, considerados com desempenho insatisfatório, representam 40,35% (quarenta vírgula trinta e cinco por cento).

Os resultados acima descritos seguem sintetizados nas Tabelas 2.1 e 2.2, conforme adiante se seguem, por demonstrativos.

**Tabela 2.1 – Demonstrativo Percentual de Execução - Execução Normal *versus* Execução Atrasada (2021)**

Execução	Projetos	Percentual (%)
Normal	26	45,61
Atrasada	31	54,39

Fonte: Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

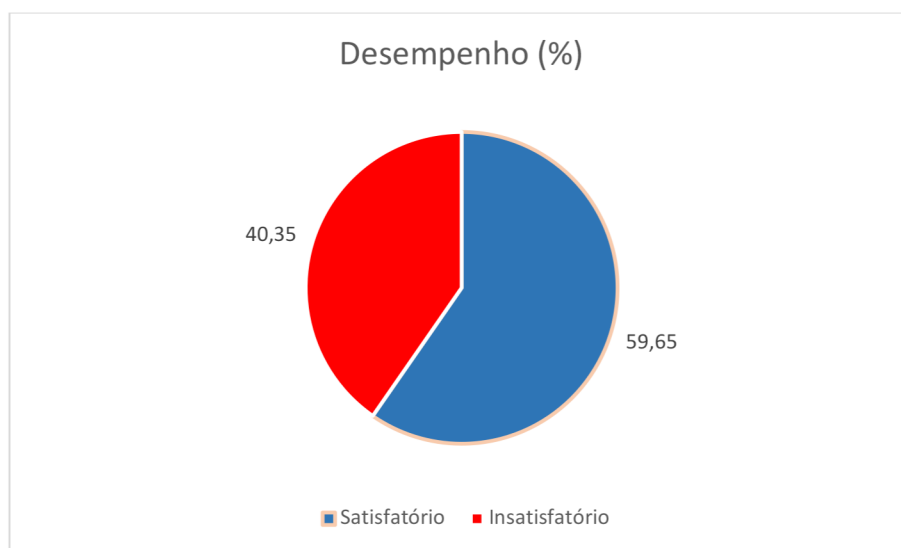
**Tabela 2.2 – Demonstrativo de Desempenho Geral considerando o alcance das Metas (2021)**

Execução	Projetos	Desempenho (%)	Conceito
Abaixo da média	23	40,35	Insatisfatório
Acima da média	34	59,65	Satisfatório

Fonte: Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

Por conseguinte, importa considerar o Gráfico 2.1, a seguir destacado, o qual bem representa a relação entre o desempenho considerado satisfatório *versus* o desempenho considerado insatisfatório.

**Gráfico 2.1 – Demonstrativo de Desempenho Geral - Satisfatório *versus* Insatisfatório (2021)**



Fonte: Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

## 2.3 Considerações Finais

A título de considerações derradeiras, oportuno destacar as seguintes evidências:

1º ponto: O monitoramento físico dos projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, decorre de mandamento legal e de recomendações recorrentes do egrégio Tribunal de Contas do Estado – TCE;

2º ponto: Este mecanismo foi gerado em 2019, mediante adoção de um Plano de Ação, do qual decorreu um Planejamento Operacional específico, deste redundando um Plano Operacional de Monitoramento de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP;

3º ponto: O modelo de gestão do Monitoramento Físico de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, encontra-se plasmado num Planejamento Operacional previamente estabelecido, pautado nos eixos: unidade orgânica, inteligência, plano e sistema;

4º ponto: O Plano Operacional de Monitoramento de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, constituído por diretrizes norteadoras à realização do monitoramento físico dos projetos “fecopianos”, corporifica-se por método, técnicas, e processos, com foco no acompanhamento direcionado à mensuração de metas, produtos e atividades;

5º ponto: Como método a ser observado, tem-se o exaurimento de duas fases de acompanhamento, assim definidas, a saber: a) uma primeira fase, intitulada de “produção de dados”, e; b) uma segunda fase, denominada de “exploração de dados”;

6º ponto: Devem ser trabalhadas técnicas procedimentais específicas, para efeito de execução das ações relacionadas a cada uma das fases de acompanhamento, e que se fazem necessárias à consecução do monitoramento físico dos projetos “fecopianos”;

7º ponto: Para cada técnica procedimental adotada, cumpre realizar os processos correspondentes, a acontecer em cada quinzena do mês de monitoramento, em relação ao mês anterior monitorado;

8º ponto: Devem ser realizadas Inspeções Técnicas periódicas, constituídas por visitas *in locu*, devidamente planejadas, com o objetivo de vistoriar, no ambiente físico propriamente dito, o cumprimento das metas projetadas, das atividades realizadas e dos produtos entregues;

9º ponto: Cabe instruir o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, com o Relatório de Monitoramento, em prestígio aos primados principiológicos, legais e institucionais;

10º ponto: Por conta da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), a implementação do Monitoramento Físico de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, programada para acontecer a partir de janeiro de 2020, restou deveras prejudicada;



11º ponto: A retomada dos trabalhos de implementação do Monitoramento Físico de Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, ocorreu em janeiro de 2021, com o estabelecimento de adequações estratégicas específicas;

12º ponto: No período de janeiro a dezembro de 2021, o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, deliberou um quantitativo de 57 (cinquenta e sete) projetos, respectivamente distribuídos dentre 12 (onze) Secretarias de Estado, dos quais 34 (trinta e quatro) projetos alcançaram desempenho satisfatório (59,65%), e 23 (vinte e três) projetos obtiveram desempenho insatisfatório (40,35%).

13º ponto: Tem-se que, do conjunto de projetos que obtiveram desempenho insatisfatório, assim o foram em função de algumas das seguintes situações constatadas, a saber: a) projetos apresentaram execuções com as metas zeradas, portanto, sem execução de meta alguma; b) projetos apresentaram execuções com metas realizadas abaixo de 80% (oitenta por cento), e; c) projetos apresentaram execuções com metas realizadas entre 80 (oitenta) e 100% (cem por cento), considerando que o ideal de execução, por parte do órgão monitor, é de 80% (oitenta por cento);

14º ponto: Como circunstâncias motivadoras a este quadro de insatisfação cita-se, dentre as causas levantadas, como dificuldades mais comuns relatadas pelas Secretarias de Estado interessadas: a) a pandemia do novo coronavírus (Covid 19); b) demora quanto à conclusão de processos licitatórios respectivos; c) atrasos recorrentes, quanto às entregas, por parte dos fornecedores; d) excesso de burocratização quanto à formulação e execução de Editais de Chamamento Público; e) tempo ínfimo de execução de projetos, para o atingimento pleno das metas, especialmente quando comparado ao tempo de sua apresentação, para fins de análise e consequente aprovação;

15º ponto: Diante de todo este cenário, infere-se que a Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, ainda que vivenciando tempos tenebrosos de pandemia, por causa do novo coronavírus (Covid 19), demonstrou capacidade extraordinária de gerenciamento quanto ao monitoramento físico dos projetos “fecopianos”, mormente quando superadas as mais diversas intercorrências, para efeito de internalização, sedimentação e funcionalização exitosa de boas práticas, a bem de uma cultura organizacional, que, anunciada nova, registra os seus primeiros sucessos de trabalho.



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DO  
PLANEJAMENTO E GESTÃO

O “**O Boletim de Gestão Pública**” e outras publicações do IPECE encontram-se disponíveis na internet através do endereço:  
[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)