

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA**

**CAPACIDADES ESTATAIS: A EXPERIÊNCIA DO  
CEARÁ (1987 - 2014)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ALAN CAIRO FERREIRA ROSA**

**BRASÍLIA-DF**

**2019**

**ALAN CAIRO FERREIRA ROSA**

**CAPACIDADES ESTATAIS: A EXPERIÊNCIA DO  
CEARÁ (1987 - 2014)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Aristides Monteiro Neto

**BRASÍLIA-DF**

**2019**

# INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

---

Rosa, Alan Cairo Ferreira

R788c Capacidades estatais: a experiência do Ceará (1987-2014) / Alan Cairo Ferreira Rosa – Brasília : IPEA, 2019.

73 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Aristides Monteiro Neto

Inclui Bibliografia.

1. Governo Estadual. 2. Participação do Estado. 3. Políticas Públicas. 4. Federalismo. 5. Desenvolvimento Regional. 6. Brasil - Ceará. I. Monteiro Neto, Aristides. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 351.98131

---

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

**ALAN CAIRO FERREIRA ROSA**

**CAPACIDADES ESTATAIS: A EXPERIÊNCIA DO  
CEARÁ (1987 - 2014)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 14 de outubro de ano 2019

**COMISSÃO JULGADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Antônio de Souza Karam

---

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Jr.

---

Prof. Dr. Aristides Monteiro Neto

**BRASÍLIA-DF**

**2019**

À Quel, minha doce companheira.

## AGRADECIMENTOS

À Lucivane, minha mãe-amorosa, pelo amor.

À Sofia, minha avó-mãe, um exemplo a ser seguido.

À Laís, minha irmã, por me proporcionar momentos de alegria e afeto.

Ao Roberto, pelo carinho.

À Flora, companheira de todos os momentos.

À Nukácia, pelas incontáveis ajudas, além do enorme carinho de sempre.

Ao Análio, pelo carinho e a paciência de me ensinar.

Ao Ed, pela disposição em ajudar.

Ao Benício, meu afilhado, que me trouxe muita alegria.

Às minhas amigas, Jana, Laura e Kelly, sempre prontas para ajudar.

À CODE, Nicollas e Felipe, pelo apoio e amizade.

Ao Prof. Aristides Monteiro Neto, pela importante orientação.

Aos membros da banca, Ricardo Karam e José Celso Cardoso, por contribuírem com este momento.

Às professoras e aos professores do programa de mestrado do Ipea, por dividirem os seus conhecimentos de forma tão generosa.

Às amigas e aos amigos do mestrado, por dividirmos esta trajetória.

“Este país nunca existiu para o seu povo; sempre existiu para os mercados mundiais.”  
Darcy Ribeiro

“Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram. A tradição de todas as gerações passadas é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos.”  
Karl Marx

**Resumo:**

O presente trabalho tem como objetivo compreender se as administrações estaduais no Ceará, durante o período de 1987 a 2014, engendraram um ambiente que lhes permitiram a construção e/ou ampliação das suas capacidades estatais. Neste sentido, o trabalho utiliza o conceito de capacidades estatais a nível estadual, considerando os limites colocados pelo sistema federativo. Para isso, o estudo realiza uma investigação e sistematização das decisões tomadas pelos governos do estado do Ceará (manifestadas em seus Planos), a partir de análises históricas de seus governos e de uma revisão literária de estudos consolidados na área. Os resultados mostraram que houve uma ampliação, bem como uma construção, das capacidades estatais dos governos analisados, devido ao estabelecimento do consenso em torno de uma ideia de projeto de desenvolvimento pautado na industrialização do Ceará e do equilíbrio fiscal. Além disso, outras ações também puderam ser consideradas como construção de capacidades, tais como: as reformas administrativas, o choque de governança, a construção de uma imagem positiva, etc. Sendo assim, conclui-se que os governos do estado do Ceará conseguiram construir um ambiente propício a ampliação/construção de capacidades estatais.

**Palavras-Chave:** Capacidades Estatais. Federalismo. Governos Estaduais.



**Abstract:**

This work aims to understand if the state government of Ceará, from 1987 to 2014, engendered an environment that allowed the construction and/or the enlargement of its state capacities. In this sense, the study uses the concept of state capacities at a state level, considering the limits set by the federative system. To that end, the study does an investigation and systematization of the decisions taken by the state government of Ceará (manifested in its plans), starting from a historical analysis and a literary review of consolidated studies in this area. The results show that there has been an enlargement, as well as a construction, of the state capacities in the administrations that were analysed, due to the establishment of a consensus on the idea of a development project based on the industrialization of Ceará and its fiscal balance. Furthermore, other actions may as well be considered as construction of capabilities, like: administrative reform, governance shock, construction of a positive image, etc. Thus, the study concludes that the government of the state of Ceará was able to build an auspicious environment to the enlargement/construction of state capacities.

**Keywords:** State Capacities. Federalism. State Governments.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 – CAPACIDADES ESTATAIS E FEDERALISMO .....</b>	<b>18</b>
1.1. CAPACIDADE ESTATAL.....	19
1.1.1. <i>O conceito de capacidade estatal</i> .....	19
1.1.2. <i>Questões metodológicas do conceito de capacidade estatal</i> .....	22
1.2. FEDERALISMO .....	27
1.2.1. <i>Princípios do federalismo</i> .....	28
1.2.2. <i>Federalismo e Constituição Federal de 1988</i> .....	29
1.2.3. <i>Federalismo e políticas públicas no Brasil</i> .....	30
1.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL ESTADUAL (NÍVEL INTERMEDIÁRIO).....	33
<b>CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO CEARÁ .....</b>	<b>36</b>
2.1. GOVERNO TASSO JEREISSATI (1987 - 1990).....	36
2.2. GOVERNO CIRO GOMES (1991 - 1994) .....	39
2.3. GOVERNO TASSO JEREISSATI (1995 - 2002).....	41
2.4. GOVERNO LÚCIO ALCÂNTARA (2003 - 2006) .....	45
2.5. GOVERNO CID GOMES (2007 - 2014).....	47
2.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO CEARÁ	49
<b>CAPÍTULO 3 – CONSTRUINDO CAPACIDADES ESTATAIS NOS GOVERNOS DO ESTADO DO CEARÁ.....</b>	<b>51</b>
3.1. ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS: COMPONENTES OBSERVÁVEIS.....	52
3.1.1. <i>Construindo consensos</i> .....	56
3.1.2. <i>Governança e participação social</i> .....	57
3.1.3. <i>Reformas administrativas</i> .....	60
3.1.4. <i>Política de incentivos fiscais, parcerias com instituições nacionais e internacionais,             acesso aos bancos e construção de uma imagem positiva</i> .....	62

3.2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ.....	65
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

A evolução histórica da estrutura produtiva no Brasil é marcada por uma distribuição espacial heterogênea, que se revela em realidades socioeconômicas bem distintas no país. De um lado, temos as regiões Sudeste e Sul com indicadores de qualidade de vida e econômicos, em geral, melhores do que os apresentados nas regiões Nordeste e Norte, e, no centro, o Centro-Oeste com padrão relativamente melhores do que estas. No entanto, isso não é uma característica evidenciada apenas no Brasil, a expansão do mercado tende a acentuar as desigualdades no sistema capitalista, o que requer uma atuação governamental intencional a fim de reverter esse processo (Myrdal, 1968).

A forte desigualdade entre os estados brasileiros é sem dúvida uma das barreiras a impedir o país de superar a condição de subdesenvolvido. Sendo assim, diante de um cenário em que a desigualdade regional se revela de forma dolorosa, a discussão sobre as capacidades estatais no nível estadual tem se tornado importante para o Brasil, dado que se espera que estas possam ampliar as possibilidades de o governo atuar, a partir de políticas públicas, na superação da desigualdade. Além disso, o desenho dado pelo federalismo impõe arranjos institucionais em que os entes estatais são fundamentais para um bom funcionamento da nação.

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, as desigualdades entre as regiões se manifestam de forma drástica, ainda mais diante de um cenário em que os Estados nacionais tiveram parte de sua autoridade limitada pela crescente globalização econômica, o que leva a restrições quanto a possibilidade de atuar na construção de uma estratégia de desenvolvimento. Ademais, a internacionalização das finanças e a maior mobilidade do capital acabou por limitar as possibilidades de os Estados tomarem decisões e comandarem o espaço nacional. Em outras palavras, são cada vez menores os instrumentos de políticas públicas que visam ao desenvolvimento.

O fenômeno da globalização juntamente com a difusão do neoliberalismo afetou a forma como as nações subdesenvolvidas enxergavam as políticas de desenvolvimento regional. Propugnou-se a ideia de que para uma dada região se desenvolver bastava tornar-se um espaço receptivo para capitais e tecnologias e conquistar os agentes econômicos. Além disso, destaca-se que houve uma convergência para um “pensamento único localista” (Brandão, 2007). Passou-se a enxergar o binômio local (municípios) e o nacional (governo federal), ignorando possíveis escalas

intermediárias, como os estados federativos. Nesse sentido, é importante pensar a questão da possibilidade de atuação do Estado em sua dimensão espacial, sem ignorar nenhuma de suas escalas, considerando o papel que o ente estadual pode assumir nesse arranjo.

Considerando o contexto colocado acima, em que há uma dificuldade de atuação do Estado na viabilização de uma trajetória de desenvolvimento para a Nação, que, por conseguinte, considere as desigualdades presentes no país, custa caro às regiões pobres esse esvaziamento das possibilidades e falta de capacidade de ação. Nesse sentido, uma atuação que reconsidere a importância da escala estadual de poder vem a se tornar imprescindível para superação do “atraso” de suas respectivas regiões.

Notadamente, o processo de formação da base produtiva do Brasil colocou a região Nordeste presa a amarras condicionadoras de um ciclo vicioso na região. Há entraves que prejudicaram historicamente, e ainda prejudicam, a ruptura da região com a situação de “atraso”. Parte disso pode ser explicado pela própria formação do sistema produtivo do Nordeste, baseado em uma economia de exportação de matérias primas em caráter de monocultura com elevada concentração da propriedade da terra e baixo incentivo ao assalariamento.

O Nordeste brasileiro, ao longo do tempo, vem apresentando indicadores sociais e econômicos muito baixos, com uma grande parte da população em situação de pauperização e nível de renda per capita abaixo da média brasileira. Esse contexto acentuou a divergência em relação a outras regiões, o que tornou as desigualdades cada vez mais profunda. No entanto, a partir das últimas décadas, 2000 e 2010, nota-se uma inversão na trajetória negativa dos indicadores do Nordeste, que pode ser entendida como uma evidência de convergência entre as regiões, ou, pelo mesmo, de uma estagnação da divergência.

Nessa circunstância, um estado do Nordeste apresenta uma trajetória com diversos resultados positivos e digno de nota: o Ceará. Judith Tendler (1998), em estudo realizado na década de 1990, destaca o governo deste estado como um exemplo de “bom governo”. Esta alcunha está associada as mudanças que ocorreram no estado no final da década de 1980. É neste momento, 1987, que se elege como governador, o jovem empresário Tasso Jereissati, após uma organização da elite no estado, o que culminou em uma quebra do ciclo da política oligárquica na região.

O estado tem obtido resultados econômicos consistentes nas últimas décadas, com taxas de crescimentos do seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita maiores do que as registradas pela média do Brasil em determinados anos, como será apresentado em capítulo posterior desta

pesquisa. Além disso, o estado tem se caracterizado pelo esforço empreendido e pactuado por grupos políticos de comando na administração estadual no sentido do equilíbrio fiscal do estado. As mudanças que vêm ocorrendo no estado do Ceará são realizadas pela ação de diversos agentes, que podem ser governamentais, econômicos e a própria participação da sociedade.

No que se refere à possibilidade de construir saídas para o desenvolvimento, Furtado (2009) destaca que cabe ao Estado um papel decisivo na formulação de soluções. O principal meio dele agir na tentativa de buscar uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos é pela implementação de políticas públicas. No entanto, é importante destacar que não há apenas esta visão, há estudiosos que consideram o mercado como o único meio possível de garantir o desenvolvimento, como Ludwig von Mises e Friedrich Hayek. Porém, esta não é uma visão compartilhado por este trabalho. Aqui, toma-se como referência a linha de pensamento de Furtado, por considerar que o Estado detém os meios para o enfrentamento de problemas socioeconômicos.

No Brasil, sendo ele composto por entes federados – estados, municípios e o Distrito Federal –, é imprescindível compreender as capacidades estatais que cada ente possui para formular e implementar políticas públicas. Aqui, um ente em especial interessa para a pesquisa, o estadual, sendo mais preciso, o governo estadual do Ceará. Compreender como a capacidade estatal é constituída no nível do ente estadual é importante para propor melhores arranjos na superação das desigualdades entre as diferentes regiões, tendo em vista que estados com mais capacidades podem assimilar e solucionar melhor as demandas da sociedade.

As capacidades estatais do governo do Ceará são orientadas pelo sistema federativo, vigente no Brasil. Dentro do federalismo brasileiro há uma distribuição de poder, em que os entes federados são dotados de limitada autonomia administrativa, política, tributária e financeira, com intuito de assegurar um equilíbrio entre eles na constituição do Estado Federal. Por outro lado, a descentralização em algumas competências pode não ocorrer, o que leva, por conseguinte, à centralização na União.

No caso brasileiro, o desenho federativo estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) levou a uma mitigação das competências dos entes estaduais, com uma forte centralização no nível federal da capacidade de legislar sobre a maioria das políticas. Nesse sentido, surge uma limitação normativa e política das capacidades de atuação dos governos estaduais em prol do desenvolvimento regional.

Outro ponto restritivo da atuação dos estados, é a capacidade de eles obterem receitas para implementar as suas políticas e promover investimentos com intuito de disparar o gatilho do desenvolvimento. Há uma concentração de receitas na União. Além disso, alguns gastos são fixados por lei, o que diminui ainda mais a margem de atuação dos estados diante das restrições orçamentárias. Entretanto, apesar desse contexto, o governo do estado do Ceará engendrou arranjos e modos de governança, que o permitiu ganhos em diversas áreas.

Nesta pesquisa, definiu-se o conceito de capacidades estatais e se apresentou as possibilidades de sua utilização nos governos estaduais, com ênfase no Ceará. Considerando as capacidades estatais, este trabalho analisou os períodos que compreendem os governos do Ceará de 1987 a 2014, com intuito de observar as mudanças promovidas pelo governo a partir de 1987, as quais permitiram que o estado construísse e/ou ampliasse a suas capacidades.

É importante destacar, que nesta pesquisa, não se está preocupado em analisar os resultados de uma provável utilização da capacidade estatal. O foco está, especificamente, na análise de quais ações o governo estadual realizou para obter as capacidades e, além disso, construir um ambiente propício à formação e ampliação de novas capacidades estatais. Com isso, esperou-se evitar possíveis confusões entre construções de capacidades e os resultados obtidos pelo uso das capacidades. Nesse sentido, vale a pena ressaltar que a pesquisa está preocupada com o processo, e não se trata, aqui, de uma observação estática. Por exemplo, não se quer avaliar o impacto do investimento público do Ceará, dado que isso já está bem desenvolvido em diversos estudos, mas sim, observar a atuação do estado que permitiu a ampliação da sua capacidade de investimento.

Sublinha-se que uma maior dotação de capacidade pode permitir atuações mais eficientes e efetivas para o estabelecimento de uma boa trajetória de desenvolvimento, mesmo frente às limitações impostas pelo federalismo e a outros fatores.

Diante deste cenário, este estudo tem como principal objetivo responder a seguinte pergunta: o governo do estado do Ceará, a partir dos arranjos construídos no período de 1987 a 2014, mesmo diante de limitações impostas por fatores históricos, políticos, econômicos e institucionais, foi capaz de criar um desenho propício para a construção e ampliação de capacidades estatais?

Sabe-se que na literatura existem diversos trabalhos com contornos sólidos em relação à capacidade estatal do Estado. No entanto, quando se pensa no nível intermediário (governo estadual) há muito o que avançar, ainda mais considerando as características do sistema federativo

brasileiro. Sendo assim, prosseguir estudos dessa escala, com intuito de expandir a discussão em relação às possibilidades do governo estadual é essencial para que soluções sejam encontradas para superar esse quadro de desigualdade.

Em relação ao desenvolvimento regional, estudos como os de Monteiro Neto et al. (2015) e Amaral Filho (2018) possibilitaram progredir bastante na observação da relação entre governos estaduais e desenvolvimento, principalmente na dimensão analítica econômico-fiscal. Porém, ainda há muito espaço a ser preenchido no contexto da construção de capacidades estatais. Sendo assim, esta pesquisa contribuiu também com uma análise focada nas capacidades estatais em nível estadual, o que agrega muito aos estudos de desenvolvimento regional neste sentido.

Além disso, do ponto de vista prático, os resultados encontrados poderão auxiliar o entendimento por parte de gestores estaduais de capacidades estatais em suas regiões. Consequentemente, eles poderão consolidar os aspectos positivos das suas atuações e, além disso, aplicar uma nova forma de construção de suas capacidades a fim de superar as dificuldades encontradas no nível intermediário. Os resultados dessa investigação também podem ser relevantes considerando a pouca atuação de o governo federal em manter e desenhar estratégias de desenvolvimentos nas regiões. Em outras palavras, um projeto de desenvolvimento regional não é claramente institucionalizado, a nível federal, e depende quase que predominantemente do grupo político que está à frente do Estado. Sendo assim, é fundamental que os entes estaduais encontrem formas de ampliar as suas atuações em prol do desenvolvimento de suas respectivas regiões.

Então, de forma resumida, com o intuito de entender se ou como o governo do estado pôde agir na ampliação/construção de suas capacidades estatais, este estudo lançará mão dos conceitos de capacidades estatais ou governativas desenvolvidos na área de políticas públicas. Para isso, será realizado a partir de um estudo de caso do Ceará, visto que este estado, situado no Nordeste brasileiro, apresenta uma trajetória de pacto institucional em prol do desenvolvimento regional e iniciou reformas antes dos seus vizinhos (estados do Nordeste), o que permite uma análise mais ampla do fenômeno ao ser investigado. Esse modelo de análise permite identificar como o ente federado percebeu e construiu a sua capacidade de atuação com vistas ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a pesquisa tem foco na investigação e sistematização de arranjos construídos pelas intenções dos governos, em geral, manifestadas em seus Planos, no período apontado, além de ter se apropriado de diversas estudos com reflexões bem consolidadas sobre o



tema. Sendo assim, o que se pretende, a partir de uma análise histórica da trajetória do Ceará, é observar como o estado reagiu a mudanças ao longo do tempo. A partir dessa análise espera-se obter respostas sobre a atuação do estado com intento de ampliar as suas capacidades estatais.

Este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais resultante desta pesquisa. No Capítulo 1 está apresentado o referencial teórico. Nele há uma discussão sobre as possibilidades e limitações em torno do conceito de capacidade estatal. Além disso, é apresentada uma discussão do conceito em nível estadual para possibilitar a observação das capacidades estatais em um nível intermediário (estadual) e de como o sistema federativo impõe um desenho que condiciona a atuação dos entes federados.

O Capítulo 2 busca construir os aspectos históricos das ações dos governos estaduais do Ceará a fim de obter informações que levem a considerações sobre o processo de construção de capacidades no estado. Nele são analisados todos os governos do período estabelecido pela pesquisa (1987 a 2014).

O Capítulo 3 apresenta uma comparação das ações significativas, tomadas pelos governos ao longo do período de estudo, que contribuíram para a construção de capacidades estatais. Por fim, as considerações finais fecham a pesquisa destacando as principais observações e conclusões sobre o fenômeno estudado.

## CAPÍTULO 1 – CAPACIDADES ESTATAIS E FEDERALISMO

A primeira Revolução Industrial (1760 a 1860) provocou mudanças profundas na sociedade, uma delas foi o fato de que alguns países atingiram níveis de riqueza sem precedentes. Para alguns grupos houve uma melhora significativa de qualidade de vida. No entanto, os ganhos não foram equitativos, o crescimento trouxe um aumento da desigualdade, tanto dentro dos países como entre eles – o que atesta uma das características do capitalismo: a expansão desigual no território (Myrdal, 1968). Nesse sentido, a parcela menos favorecida passou a mirar o progresso do crescimento econômico como uma possível melhora na qualidade de vida.

Atualmente o mundo se revela em um cenário complexo, com a interação de múltiplos atores, públicos e privados. No entanto, é consenso entre alguns estudiosos – guardada as divergências entre eles, em relação ao papel do Estado – que a participação do Estado é fundamental no intento do desenvolvimento (Evans, 1993; Rodrik, 2015; Amsden, 2001; Reinert, 2007; Chang, 2004). Sendo assim, reconhece-se a importância dos governos para garantir um bom funcionamento do mercado, promovendo uma distribuição mais equitativa dos ganhos de produção e um aprofundamento das democracias. É a partir do Estado, mais precisamente de suas políticas públicas, que se superará, ou pelo menos mitigará, as mazelas que recaem sobre os excluídos dos ganhos. Dessa forma, é importante compreender a capacidade de o Estado para formular e implementar políticas públicas. Nessa perspectiva, Gomide, Pereira e Machado (2018) destacam que "o estudo das capacidades esclarece como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas".

Nesse contexto, faz-se necessário pontuar que o conceito de capacidade estatal está relacionado ao conceito de políticas públicas. Sendo assim, conceituar políticas públicas é essencial para se avançar no debate. Como não é propósito deste estudo criar uma discussão aprofundada sobre políticas públicas, a pesquisa adota a definição de políticas públicas dada por William Jenkins, por, segundo Howlett et al. (2013), ser uma conceituação abrangente. Para William Jenkins políticas públicas são

(...) um conjunto de decisões inter-relacionais – tomadas por um ator ou grupo de atores políticos – que se referem à seleção de objetivos e dos meios necessários a alcançá-los, no âmbito de uma situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance dos mesmos." (Howlett et al., 2013, p.8)

Nessa perspectiva, a capacidade estatal é algo que revela o potencial do Estado de compreender as demandas da sociedade – que visam melhorar a qualidade de vida –, bem como formular e implementar soluções que as atendam. Nota-se que as capacidades não se confundem com os resultados, o que pode levar a observar alguns ganhos sem que haja muita capacidade. Na verdade, a capacidade funcionaria como um catalizador do desenvolvimento, ou como um elemento de ruptura dos ciclos viciosos que inibem o desenvolvimento, dado que este não surge de forma espontânea.

Diante desse cenário, este capítulo propõe uma breve discussão do que se entende por capacidade estatal. Além disso, como neste trabalho foi estudado a capacidade estatal no nível estadual, é importante apresentar noções do federalismo brasileiro, dado que, neste contexto, são estabelecidos costumes, regras e leis que afetam as capacidades dos entes governamentais. Por fim, há um fechamento do capítulo, relacionando a aplicação de capacidade estatal nos governos estaduais (nível intermediário) e o federalismo.

## **1.1. Capacidade estatal**

### **1.1.1. O conceito de capacidade estatal**

A questão da capacidade estatal é imprescindível como âmbito de indagação analítica para uma melhor compreensão do funcionamento do Estado. Ela permite apreender com mais perfeição as questões que constituem a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobre isso, Chudnovsky (2015) aponta que alguns diagnósticos destacam que um dos entraves para o desenvolvimento da América Latina é a falta de capacidade estatal, sendo assim nota-se a importância do conceito. Por esse ângulo, faz-se necessário clarear a seguinte indagação: o que se deve entender como **capacidades estatais**? Alguns autores apresentam as seguintes definições:

Capacidade do Estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições. (Tilly, 2013, p.30)

A capacidade estatal é a aptidão dos entes estatais para alcançar as demandas que tenham sido atribuídas interna ou externamente. (Bertranou, 2015, p. 39, tradução do autor).<sup>1</sup>

Segundo Huerta (2008), a capacidade estatal é conceito em movimento, que é redefinido ao longo dos anos. Fato esse destacado pelas múltiplas abordagens. Numa perspectiva histórica, os primeiros trabalhos realizados na primeira metade da década de 1980 sobre capacidades, tinham como núcleo o aparato organizacional do Estado. Em outras palavras, o que importava eram os aspectos técnicos-administrativos internos. A ideia era garantir uma burocracia qualificada e insulada dos grupos de interesses, os quais pressionavam o Estado.

O pensamento da década de 1990 se apresenta de forma distinta da década precedente. Esta nova forma de enxergar as capacidades estatais provoca uma mudança de entendimento do conceito, o que, por sua vez, o movimenta para uma nova visão, sendo o conceito agora interpretado de forma mais holística, considerando múltiplas dimensões. Há, aqui, uma visão de que a noção de capacidades estatais extrapola o interno, sendo dada pela interação de múltiplos atores, agentes políticos, privados e sociedade civil.

As múltiplas abordagens do conceito de capacidades e a sua característica de ser latente – isto é, não é possível observá-la diretamente – dificulta a sua definição e medição. As diferentes perspectivas adotadas pelos estudiosos acarretam críticas em relação às explicações extraídas, a partir do uso do conceito, na observação do fenômeno. Há uma ideia de que os resultados são circulares ou tautológicos (Gomide, Pereira e Machado, 2018; apud Kocher, 2010).

Pode-se destacar, a partir da literatura, dois obstáculos para depreender o conceito: primeiro, por se tratar de um conceito multidimensional, ou seja, não há consenso em relação as dimensões exatas que o integram; e, um segundo, é a noção de que a capacidade estatal está ligada a algum objetivo, isto é, capacidade para o quê? Na primeira dificuldade temos que o amplo leque de dimensões está correlacionado com diferentes fatores, sendo assim, a escolha de uma dimensão leva a determinados fatores. No último, temos que, a depender do objeto de análise, as respostas serão distintas, o que nos leva a uma necessidade de ajustar o conceito de capacidade para o problema a ser investigado.

---

<sup>1</sup> “*la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente.*”

Em relação às várias dimensões do conceito, há abordagens de duas naturezas: uma em que se considera a incorporação de muitas dimensões (maximalistas); e, por outro lado, a que considera um número reduzido de dimensões (minimalistas) (Munck e Verkuilen, 2002).

Entre os autores que trabalham com a ideia de que há uma ou poucas dimensões que se sobressaem, podemos listar três linhas de abordagem, os trabalhos relacionados a **capacidade estatal fiscal**, os que estão associados a **capacidade estatal administrativa/burocrática** e, além disso, os trabalhos que estão fundamentados na **capacidade coercitiva** do Estado.

Como exemplo dos autores supracitados, podemos destacar o estudo realizado por Cárdenas (2015) em que a ênfase é dada à capacidade fiscal, entendida como a de o Estado obter receita a partir da população – incluindo a tributação da renda. O autor afirma que a capacidade estatal, na América Latina, está enfraquecida devido a alta concentração de poderes políticos e econômicos. Além disso, ele acentua que essa é uma dimensão fundamental para que o Estado consiga atender as demandas da sociedade.

Em outra perspectiva – a que considera a capacidade administrativa como o foco –, o entendimento de capacidade está centrado na entrega de bens e serviços públicos de maneira eficaz e/ou eficiente. Aqui, temos autores, como Michael Mann (2008), que colocam ênfase na análise da noção de poder infra estrutural do Estado, o qual está, de forma geral, ligado a capacidade do Estado exercer controle e monitoramento. Por outro lado, há estudiosos, como Barbara Geddes (1994) e Peter Evans e James E. Rauch (1999), os quais destacam o papel da burocracia.

Por outro lado, tem-se a capacidade coercitiva, em que os estudiosos a destacam como a capacidade de o Estado garantir a sua sobrevivência e consolidação a partir do poder coercitivo. Tem-se como referência nessa abordagem Charles Tilly (1992).

A partir dos exemplo apresentados até agora, nota-se que há várias abordagens que tendem a focar em uma determina linha, restringindo o escopo de atuação. No entanto, sublinha-se, aqui, que estudos recentes, como o elaborado por Pires e Gomide (2016), contemplam na análise os aspectos multidimensionais (abordagem maximalista). Os autores observando um conjunto de políticas públicas verificam como arranjos institucionais, que abarcam características técnico-administrativas e político-relacionais, afetam os resultados obtidos pelas políticas. Trata-se de uma análise mais holística do fenômeno de capacidades estatais.

Considerando o cenário apresentado, nota-se que há bastante dificuldade na tentativa de conceituar a capacidade estatal de forma que a sua operacionalização traga resultados positivos

na observação do fenômeno. No entanto, esforços recentes buscam construir com rigor metodológico uma forma de abordagem.

### 1.1.2. Questões metodológicas do conceito de capacidade estatal

Avançando na tentativa de estabelecer um tratamento conceitual rigoroso à noção de capacidade estatal, Gomide, Pereira e Machado (2018) percorreram a literatura a fim de estabelecer uma melhor compreensão dos atributos que compõem o conceito e, por sua vez, os efeitos que eles produzem. Os autores, apoiados no trabalho de Goertz (2006), decomuseram o conceito em três níveis:

- O primeiro nível é o **ontológico** (também conhecido com básico ou teórico), aqui, apreende-se o núcleo do fenômeno, aquilo que seria comum a todas as definições, dentro das diferentes abordagens. De forma ampla pode-se dizer que é a capacidade do Estado entregar bens e serviços a população.
- O segundo nível, o **constitutivo** (secundário ou dimensional), o qual está coberto pelo nível ontológico, trata-se dos atributos que possuem a capacidade de explicar os mecanismos causais. Em outras palavras, é o grau que compreende o por que da capacidade estatal.
- Por último, o terceiro nível, o **indicativo** (realista ou observável), é aquele que nos apresenta as variáveis observáveis (indicadores) possíveis de mensuração. Gomide, Pereira e Machado (2018) acentuam a importância desse nível para a operacionalização do conceito. A partir dessas variáveis pode-se mensurar indiretamente a capacidade estatal. O Quadro 01 mostra, de forma clara, como esses níveis estão relacionados.

Outro ponto importante, colocado por Gomide, Pereira e Machado (2018), é o modelo adotado para identificar a relação de causa e efeito entre a capacidade estatal e as variáveis observáveis. Há duas formas (modelos) de observar essa relação: uma em que o sentido de causalidade vai dos indicadores para capacidades estatais, isto é, as variáveis observáveis engendram capacidades estatais, modelo conhecido como formativo; e, no outro sentido, a capacidade estatal influencia as variáveis observáveis, modelo conhecido com reflexivo.

Quadro 01 – Capacidade estatal

Nível ontológico	Nível constitutivo	Nível indicador
Capacidade estatal	Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis
		Instrumentos de coordenação intra e intergovernamental
		Estratégia de monitoramento e avaliação de ações
	Política-relacional	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios
		Articulação com os órgãos de controle internos e externos
		Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo

Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2018). Adaptada pelo autor.

Em uma perspectiva similar ao que foi apresentada no quadro anterior, Huerta (2008) decompõe a capacidade estatal em duas dimensões: capacidade administrativa e capacidade política. Traçando um paralelo com o que coloca Gomide e coautores (2018), em relação aos níveis do conceito de capacidade, tem-se aqui o nível constitutivo, que leva ao nível ontológico do conceito.

A autora aponta que a capacidade administrativa diz respeito a burocracia e a organização. Quando se fala em burocracia deve-se entender o grau de profissionalismo dos recursos humanos disponíveis para o governo atingir os seus objetivos, o que está associado à burocracia ideal de Weber. Por exemplo, elevados níveis de qualificação, variedades de cargos, recrutamento baseados na meritocracia, prêmios e castigos etc. Por outro lado, em relação a organização, a atenção é dispensada nos recursos financeiros necessários para executar determinado objetivo, na distribuição de funções e responsabilidades, nas realizações de tarefas específicas e outros.

A capacidade política está ligada à dimensão em que se observa os arranjos formados a partir das regras, normas e costumes. Além disso, ela também constata as relações estabelecidas entre os atores envolvidos em um determinado objetivo.

Nesse contexto, Huerta (2008) apresenta outra forma de apreender melhor o conceito de capacidade estatal, a qual decompõe o conceito em níveis, conforme mostra o Quadro 02. Sendo assim, tem-se três níveis: primeiro, o nível micro, o qual está associado ao indivíduo (burocrata); em segundo, o nível meso, em que se observa a organização; e, por fim, o nível macro, o qual está relacionado com ao contexto institucional.

Quadro 02 – Níveis da capacidade estatal

Capacidade estatal	Capacidade administrativa	Nível micro: o indivíduo
		Nível meso: a organização
	Capacidade política	Nível macro: o contexto institucional

Fonte: Huerta (2008). Adaptada pelo autor.

O nível micro cuida da burocracia (indivíduo) que integra o Estado. Ele analisa as habilidades e qualidades desses indivíduos em relação aos objetivos estabelecidos. São várias as questões que podem ser postas aqui, como, por exemplo, a relação entre capacitação do indivíduo e a política que ele participa. Além disso, é importante destacar que a construção de uma burocracia qualificada pode não ser suficiente para obter um grau elevado de capacidade. Muitas vezes, elas estão limitadas as condições da organização em que estão alocados, como a falta de recurso suficiente para uma determinada política.

Por outro lado, o nível meso se detém basicamente na gestão da organização. Nesse sentido, são levantadas questões de como os recursos disponíveis, as metas e missões bem desenhadas e claras, sistemas de monitoramento, boa coordenação dos recursos disponíveis etc.

Por fim, tem-se o nível macro. O olhar aqui é direcionado para as regras, as normas e os costumes, bem como para as formas com as quais os atores se relacionam. Nessa perspectiva,



olha-se o em torno, a sociedade, a economia e a política. É importante destacar que esse nível condiciona os demais.

Em outra perspectiva, Monteiro Neto (2014) apresenta as capacidades governativas como um “amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento”. Nesse sentido, como demonstra a Quadro 03, pode-se identificar dentro das capacidades governativas dois campos de possíveis atuações dos governos estaduais – sendo localizados no nível constitutivo, segundo a proposta apresentada por Gomide et al. (2018) –, a saber: o campo econômico fiscal, mais ligado aos aspectos econômicos e o campo político institucional, mais relacionado ao aspecto político. No entanto, cumpre destacar que essa divisão é meramente instrumental, com o intuito de facilitar a observação do fenômeno, dado que essas capacidades se relacionam.

Nesse sentido, conforme mencionado, o autor citado acima, trabalha com duas categorias analíticas: a categoria de capacidades fiscais e a categoria institucional. Diante disso, Monteiro Neto apresenta as seguintes definições para essas categorias:

- as capacidades econômicos fiscais são aquelas referentes à possibilidade de tributar, a capacidade que entes estaduais possuem de investimento e de realizar os seus gastos, bem como as transferências fiscais realizada pelo sistema de partilha do federalismo;
- a outra categoria, as capacidades políticos institucionais, engloba os instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas. (Monteiro Neto, 2014)

Quadro 03 – Capacidades governativas

Capacidades Governativas	Capacidades econômico-fiscais	Receitas de impostos
		Transferências recebidas
		Capacidade de endividamento
		Investimentos públicos
		Mobilização de recursos federais
	Capacidades político-institucionais	Capacidade de execução do programa e governo
		Execução do Plano Plurianual (PPA)
		Burocracia qualificada (gestão)
		Visão estratégica
		Atração de investimentos privados

Fonte: Monteiro Neto (2014). Adaptado pelo autor.

Neste trabalho, o uso do conceito de capacidade estatal, permite avaliar a atuação dos governos estaduais. Nesse sentido, pode-se identificar de que forma o ente estadual interfere na trajetória de desenvolvimento de suas respectivas regiões. Em outras palavras, pode-se verificar se ele possui capacidades estatais para alterar o ritmo e o nível da atividade econômica, bem como para provocar melhoria do bem-estar da população, ou/e se ele possui capacidade de implantar e coordenar um modelo de desenvolvimento na região. Nesse sentido, é necessário problematizar a capacidade em nível intermediário.

## 1.2. Federalismo

As capacidades estatais podem ser observadas em diferentes escalas de governos: central, que consideraremos neste trabalho como o governo federal; intermediário, definido, aqui, como os governos estaduais; e local, entendido como os governos municipais. Sendo assim, para uma análise mais robusta das capacidades estatais, no nível dos governos estaduais, é fundamental avaliar os aspectos que os circunscrevem. Por exemplo, compreender as limitações impostas pelo ordenamento jurídico do país. É, nesse contexto, que se faz necessário explanar sobre o sistema federativo, dado que este determina o desenho das relações entre os entes federados. Os aspectos históricos também são importantes, os quais serão melhor detalhados no desenvolver do trabalho.

A ideia do Federalismo surge com a discussão provocada pelo processo histórico de divisão do poder, de forma que se mantivesse uma soberania nacional juntamente com uma autonomia dada aos entes da federação. Para Silva (2009), “a questão federativa refere-se, ao desenho institucional que visa a distribuição territorial do poder sem destruir a autonomia de cada ente federativo”. Nota-se que, por trás dessa concepção, há uma noção forte de que os territórios são distintos e que isso deve ser preservado. Podemos entender isto como uma autonomia dada aos entes federativos de compreenderem os seus próprios problemas e, por conseguinte, buscarem as soluções que acharem mais adequadas a sua realidade.

O Federalismo existe, no Brasil, desde a proclamação da República, em 1889, bem como pela promulgação da Constituição Republicana de 1891. No entanto, Amaral Filho (2018) destaca que não há no país uma tradição no exercício de pensar e debater o Federalismo brasileiro. O autor aponta que o debate é incipiente e foi motivado, em certa medida, pela crise fiscal do setor público nacional, nos anos de 1980 e 1990, além das mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988.

Na literatura norte-americana há duas correntes teóricas que se propõem a explicar as relações intragovernamentais: uma defendida por Thomas Dye (1990) e outra por Daniel Elazar (1987). Dye aponta que os estados e os governos locais seriam a parte significativa do federalismo, tendo o governo federal uma participação reduzida. Para o autor esse cenário geraria um ambiente de competição que potencializaria os ganhos, dado aos arranjos formados pela busca dos interesses individuais, o que levaria a um controle mútuo dos entes federados. Por outro lado, Elazar destaca que o sucesso do sistema federativo estaria muito mais ligado a cooperação, a qual equilibraria a

competição. Além disso, o autor destaca ainda que as parcerias entre os entes federados se tornam fundamentais, bem como a institucionalização das negociações. No entanto, essas abordagens são difíceis de serem observadas no Brasil. A competição tem acentuado as desigualdades regionais e a cooperação ainda não se concretizou no cenário brasileiro.

### **1.2.1. Princípios do federalismo**

Uma compreensão dos princípios do federalismo torna-se relevante, porque ela nos permite identificar construções de relações que podem afetar a capacidade estatal dos entes da Federação. Segundo Amaral Filho (2018) alguns princípios são fundamentais para o funcionamento do federalismo: autonomia ou concorrência; cooperação; coordenação e equidade ou solidariedade regional. O autor destaca que embora não haja um tratamento sistemático desses princípios, no entanto eles são facilmente observados na literatura.

Em geral, o princípio da autonomia, também conhecido como o da descentralização, é garantido pela Constituição Federal. Ele garante que os entes federados possuam autonomia, há a ideia de descentralização do poder. Em um primeiro momento, esse princípio destaca a capacidade de decisão que os entes federados detêm em relação a suas receitas e despesas. No entanto, seria um erro reduzi-lo apenas a essa dimensão, a questão da diversidade territorial e cultural também aparece aqui, além da autoridade política e a gestão das políticas.

Outro princípio basilar para um bom funcionamento do federalismo é o da cooperação, ele está intimamente ligado ao princípio da autonomia. Embora haja uma autonomia e os entes federados atuam buscando os seus interesses, é importante notarmos que uma cooperação traria um ganho para todos, dado que uma disputa entre os entes levaria a um quadro que poderia acentuar perdas, como ocorre com a guerra fiscal. Além disso, ressalta que os prejuízos de uma não cooperação poderiam se agravar frente a um forte quadro de desigualdade econômica dos entes, o que é visto no Brasil.

Custa caro ao Brasil o princípio da coordenação. Amaral Filho (2018) destaca que esse princípio é “assumido pelo governo federal, que tem a função de coordenar ações coletivas dos estados e municípios”. O autor ressalta que a coordenação não é dada, dificilmente ela surge de forma espontânea, cabe a União buscar meios que garantem uma cooperação entre os entes federados, tendo em vista que estes estão mais propensos a concorrer em disputas com base nos

interesses locais. Em geral, esses meios são estabelecidos por regras e incentivos. Além disso, Amaral Filho argumenta que resultados em áreas que o governo federal detém o monopólio, como os macroeconômicos, são influenciados pelas relações estabelecidas entre os entes. Nesse sentido, a governança do sistema federativo se torna possível a partir de uma cooperação que busque uma convergência dos interesses locais visando também, não só ganhos no âmbito nacional. Nesse sentido, criar um ambiente em que os entes federativos cooperem, depende muito do sucesso da coordenação exercida pelo governo federal.

Por fim, temos o princípio da equidade. Estados nacionais marcados por entes federados muito distintos, com desigualdades acentuadas, poderiam viver uma tensão que enfraquecesse o sistema federativo e, por conseguinte, a própria nação. Nesse sentido, invocando o princípio da equidade, também conhecido como o da solidariedade regional, surge o fundamento que sustenta uma atuação do governo federal que vise o combate as desigualdades regionais, tendo como principal instrumento a função distributiva que ele guarda. Destaca-se que o uso de transferências fiscais não garante mudanças estruturais, o que de fato provocaria uma mudança na localidade.

### **1.2.2. Federalismo e Constituição Federal de 1988**

Além do federalismo brasileiro ser marcado por um processo de descentralização, contrário ao processo norte-americano, há nele, segundo Silva (2011), citando Thomas Dye (1990) e Elazar (1987), a falta de dois pontos fundamentais: a falta de autonomia financeira e política dos estados e municípios em relação ao governo federal, bem como a não institucionalização das relações intergovernamentais. Diante desse cenário, a autora destaca que surge no Brasil problemas ligados à sua formação, a saber:

(...) o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros. Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação.” (Silva, 2011, p. 4)

Segundo Abrucio et al. (1999), o federalismo brasileiro apresenta, em relação ao seu surgimento, características distintas do federalismo dos Estados Unidos da América, país que é tido como o precursor desse sistema. No caso brasileiro o que ocorre é um movimento de descentralização, busca-se descentralizar um poder excessivo concentrado pelo Governo Federal, enquanto nos Estados Unidos o movimento é de centralização, construção de uma nação.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) apresenta uma nova configuração da autonomia dos entes federados. Uma mudança importante está no fato de o governo federal perder autonomia em relação aos estados e municípios, além de elevar os municípios ao mesmo nível dos estados (Amaral Filho, 2017).

Nesse sentido, pode se observar dois importantes movimento recebidos pela CF/1988: um é a necessidade de democratização de um Estado autoritário e centralizador e outro é a descentralização fiscal da ideia de Estado desenvolvimentista que não consegue entregar resultados satisfatórios.

As competências em relação a receitas e despesas também foram fruto de mudanças pela Carta Maior. Houve um novo desenho da distribuição das atribuições tributárias, bem como dos serviços sociais sendo alguns destes atribuídos aos estados e aos municípios. Sublinha-se a Constituição Federal de 1988 promoveu a maior descentralização fiscal e de forma não observada antes de sua promulgação. No entanto, houve também uma maior descentralização das políticas públicas, tendo os entes de seguir regras estabelecidas pelo governo federal. Em outras palavras, aumentaram as obrigações dos governos subnacionais.

### **1.2.3. Federalismo e políticas públicas no Brasil**

A forma como as políticas públicas, em âmbito internacional, são vistas sofreu uma modificação a partir da década 1980, muito influenciada pelas recomendações do Banco Mundial. Há uma visão de que uma descentralização administrativa traria mais eficiência na elaboração e implementação das políticas (Silva Leite e Fonseca, 2011). No Brasil, essa mudança é aceita e refletida na Constituição Federal de 1988. Além disso, o processo de redemocratização, marcado por uma luta dolorosa contra a ditadura, pedia uma diminuição da centralização que havia no governo federal.

Devido ao processo de formação do sistema federativo brasileiro, que demandava maior descentralização dos recursos financeiros, políticos e administrativos, o que surgiu no Brasil foi uma disputa entre as unidades federativas, em que o princípio da cooperação e da solidariedade territorial quase não é lembrado. Com isso, foi criado um ambiente em que as políticas sociais desenvolvidas a nível estadual não levam em consideração o território além de suas próprias fronteiras, isto é, os estados, em geral, não buscam formar parcerias.

Diante desse cenário, somado o fato de os municípios assumirem uma maior autonomia, há uma mudança nas relações intergovernamentais, que engendra um complexo desenho institucional do federalismo. Em determinadas políticas, o governo federal passa a dialogar cada vez mais com os municípios, colocando os estados em uma situação de quase esquecimento. Sendo assim, as políticas sociais descentralizadas e focalizadas apresentam uma nova forma de coordenação. Como exemplo podemos citar o Programa Bolsa Família, que conta com uma participação quase nula dos estados (Silva Leite e Fonseca, 2011).

O processo de redemocratização também foi fundamental para instaurar as instituições federativas a partir dos anos de 1990. Silva Leite e Fonseca (2011) destacam que já haviam fatores exógenos e endógenos determinando a agenda de descentralização de políticas sociais no Brasil. Segundo os autores, o relatório publicado, em 1993, pelo Banco Mundial, Investimento em Saúde, influenciou sobremaneira a forma que o Brasil passou a enxergar as políticas de saúde. Por outro lado, fatores endógenos, como a entrada na agenda de uma ideia de democratização das políticas sociais e da administração pública a partir das décadas de 1970 e 1980 também influenciaram as políticas sociais. No entanto, não havia ainda uma institucionalização das políticas sociais descentralizadas, o que só ocorre a partir dos anos de 1990.

Em uma perspectiva histórica, a década de 1980 foi marcada por um desmanche das políticas sociais, muito devido aos interesses do governo central que estava focado na dimensão econômica, bem como a crise que marcou essa década. Diante desse cenário, a Constituição Federal de 1988 estabelece que as políticas sociais brasileiras, em sua grande maioria, são concorrentes (Arretche, 2004), isto é, dividem capacidades políticas legislativas entre os entes federados. Porém, a União detém a competências restritas às normas gerais para os temas repartidos.

Silva Leite e Fonseca (2011) destacam que, diante do que prescreve a Carta Maior e dos processos decisórios em relação as políticas sociais, tem-se uma descentralização das políticas sociais marcada por lentidão e ineficiências. Segundo os autores,

(...) o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (MEDEIROS 2001; ALMEIDA, 2005; AFFONSO e SILVA, 1996 apud ARRETICHE 2002). Entre 1990 e 1992, configura-se uma descentralização acelerada e caótica, caracterizada: por vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros; por privilégio de ações assistenciais e fragmentadas pelo Executivo que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo; e por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa da necessidade de descentralização administrativa (FAGNANI, 1997 apud MEDEIROS, 2001, pg. 17). (Silva Leite e Fonseca, 2011)

Segundo Arretche (2002) é a partir da segunda metade da década de 1990 que as políticas sociais começaram a sofrer uma descentralização mais organizada. Muito disso se deve as alterações que foram feitas na distribuição de competências entre os estados, municípios e governo federal. Além disso, cumpre destacar que isso possibilitou a construção de mecanismo institucionais que viabilizaram o deslocamento de atribuições para as localidades. Esse movimento foi marcado por uma maior transferência dos serviços básicos – com destaque para educação e saúde – para os municípios.

As reformas nas políticas sociais que ocorreram, já mencionadas no parágrafo acima, foram além da questão da gestão. Uma série de desenhos que foram construídos, contando com a participação dos governos e, até mesmo, dos movimentos sociais, geraram mecanismos que permitiram combater práticas como o clientelismo. Além disso, provocaram uma aproximação das políticas assistências e uma maior continuidade dos programas (Silva Leite e Fonseca, 2011).

Todo esse processo de descentralização das políticas sociais também é marcado por uma descentralização fiscal. Há um aumento relativo dos recursos dos municípios quando comparados com os recursos dos estados e do governo federal, o que fortaleceu ainda mais os municípios.

Durante a década de 2000 novos avanços foram alcançados. Houve um aumento da participação da sociedade civil nas políticas sociais, em grande medida pelo aumento da participação dos conselhos e associações (Lavalle e Barone, 2015). Com isso, houve um fortalecimento institucional das políticas sociais. No entanto, os problemas ligados ao princípio da coordenação e da equidade ainda não foram superados.



A partir do que foi levantado, tem-se claramente, que para compreender a forma que as políticas públicas surgiram e foram implementadas, bem como o seu desenho institucional, é fundamental conhecer a forma que o sistema federativo se estabelece no Brasil. Além disso, compreender a maneira que o federalismo foi recebido pela Constituição Federal de 1988 permitirá conclusões mais certas nas análises das políticas públicas.

Em uma perspectiva histórica, nota-se que o federalismo, de certa forma, estabeleceu os complexos arranjos institucionais das políticas públicas. Além disso, não houve uma padronização das políticas, há diversos desenhos.

Por fim, pode-se ressaltar que, a partir da literatura, o federalismo brasileiro trouxe características, muitas delas ligadas ao seu surgimento, que dificultam a formulação e implementação de políticas públicas mais eficientes, principalmente quando se observa os estados. Muito disso se deve as dificuldades de construir um ambiente em que os princípios da cooperação e solidariedade regional sejam observados.

É nesse contexto, descrito acima, que os estados devem pensar na sua capacidade estatal. Entender bem o sistema federativo brasileiro permitirá aos estados enxergarem as possibilidades de construção ou ampliação de suas capacidades, considerando as restrições que esse arranjo impõe aos governos estaduais.

### **1.3. Considerações sobre federalismo e capacidades estatais no nível estadual (nível intermediário)**

Como já mencionado neste trabalho, para se debater as capacidades estatais dos governos estaduais é fundamental compreender o sistema federativo, considerando que este impõe um desenho que vincula todos os entes que o compõe. Nesse contexto, a abordagem de capacidades numa perspectiva multidimensional, que considera os arranjos institucionais como parte do processo analítico, mostra-se como uma forte candidata para explicar o fenômeno em nível estadual.

Sendo os governos estaduais limitados nas questões fiscais, além de terem de obedecer às orientações estabelecidas pela CF/1988, as suas possibilidades de atuação apresentam características distintas do arcabouço dispensado ao Estado nacional. Por exemplo, a esfera nacional de governo guarda o controle da política macroeconômica, da moeda, da política e da

segurança externa, sendo os governos subnacionais, por seu lado, subordinados às decisões tomadas pelo governo federal nesta área, sofrendo os impactos, em suas regiões, que podem ser positivos ou negativos.

Nesse enquadramento, o estudo de Pires e Gomide (2016) pode estabelecer um ponto de partida para a forma que se deve compreender as capacidades estatais possíveis aos governos estaduais. Os autores apresentam um diálogo entre capacidade e governança, destacando as possibilidades derivadas dessa relação.

As mudanças na relação entre governantes e governados, em que passa a se buscar uma maior participação entre setor público, setor privado e sociedade civil, provoca uma releitura do conceito de capacidades estatais. Com isso, destaca-se que a governança começa a assumir um papel importante no conceito de capacidades. Sem negligenciar a dificuldade de conceituar governança, este estudo tomará como dada a mesma definição apresentada por Pires e Gomide (2016), citando Rhodes (1996, p.652), a saber:

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada.

Sob esta perspectiva, há autores que destacam a possibilidade da noção de governança permitir uma ampliação das capacidades estatais (Offe, 2009). Com isso, o que se coloca é a expectativa de que a interação entre governo estadual, setor privado e sociedade civil, proporcione arranjos de colaboração que podem entregar resultados mais eficientes e eficazes.

Dentro do desenho estabelecido pelo sistema federativo, é importante destacar que as capacidades estatais para escala subnacional apresentam limitações, quando comparadas com as possibilidades do governo federal, escala na qual os estudos de capacidades são mais desenvolvidos. Dentre as limitações, destaca-se que o ente estadual não controla as variáveis macroeconômicas, além disso a sua capacidade de legislar e tributar é reduzida, entre outras.

Estas são restrições que necessariamente foram consideradas na análise conceitual sobre capacidades estatais. Os governos subnacionais, regra geral, tendem a operar sob mimetismo ou isomorfismo institucional, o que quer dizer que tendem a realizar padrões de comportamento

muito similares e condicionadas pelas regras definidas pela esfera nacional de governo, isto é, pelo governo federal (Colombo, 2019).

Dados os enquadramentos institucionais que contornam os governos subnacionais, o conceito de capacidade estatal necessita ser manuseado com o intuito de analisar se e como tal governo incorpora ou resiste ao movimento de homogeneidade institucional acima comentado.

Então, de forma resumida, este capítulo apresentou o conceito de capacidades estatais, bem como o sistema federativo brasileiro e de que forma este impõem limites às possibilidades de atuação dos governos estaduais. Além disso, realizou-se consideração sobre a utilização do conceito de capacidades estatais no nível do ente estadual. Com isso, este trabalho conduz uma investigação de se e como os arranjos construídos pelo governo estadual permitiram a ampliação ou a construção de capacidades estatais.

## **CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO CEARÁ**

Este capítulo tem como objetivo apresentar a atuação dos governos do Ceará em uma perspectiva histórica. Em outras palavras, ele descreve as ações dos governos estaduais ao longo do período que compreende os anos de 1987 a 2014, com intuito de destacar aspectos significativos apresentados nos planos de governos e, de forma subsidiária, apontar conclusões de estudos relevantes.

Para isso, apresentam-se, de forma concisa, as ações históricas dos governos liderados por Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (1995-2002), Lúcio Alcântara (2003 - 2006) e, por fim, Cid Gomes (2007 - 2014). A partir disso, pretende-se destacar os principais pontos que possibilitaram a construção de capacidades estatais nestes governos, subsidiando assim, as análises do próximo capítulo.

### **2.1. Governo Tasso Jereissati (1987 - 1990)**

A história do governo estadual do Ceará é marcada por uma mudança significativa de paradigma que orientava a busca do desenvolvimento do estado, a partir de 1987, quando “jovens empresários” chegaram ao poder. Os governos precedentes, anteriores a 1987, estruturavam-se a partir de práticas políticas clientelistas. É no governo Tasso Jereissati (1987-1990) que o estado passa por uma transformação relevante que tencionava romper com o clientelismo local que orientava a política da região, com base em uma nova forma de governar (Farias, 1997). Com isso, iniciou-se um ciclo de governos que ficou conhecido como Governos das Mudanças: Tasso Jereissati (1987 - 1990), Ciro Gomes (1991 - 1994), Tasso Jereissati (1995 - 1998, 1999 - 2002).

O discurso de combate ao clientelismo levou ao poder três líderes na região do Nordeste, a saber: Valdir Pires, na Bahia; Miguel Arraes, em Pernambuco; e Tasso Jereissati, no Ceará. Sem embargo, apenas no Ceará foi possível observar a sustentação do novo grupo lançado ao poder (Gondim, 1995).

A candidatura de Tasso Jereissati começa a ser desenhada dentro do Centro Industrial do Ceará (CIC), espaço que abriu debates a fim de discutir os problemas estruturais da região. Grandes economistas – como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado – foram levados à

Fortaleza pelo CIC. É nesse contexto, inserido dentro de um ambiente de debate coordenado por empresários locais, que surge o movimento “Pró Mudanças”, o qual apoia a candidatura de Tasso Jereissati, a fim de retirar o estado de uma situação de atraso e miséria (Barbalho, 2007).

Antes de apoiar a candidatura de Tasso Jereissati, o CIC se inseriu na política declarando apoio à candidatura de Luís Gonzaga Mota, economista do Banco do Nordeste, nas eleições de 1982, embora sendo este candidato dos três “coronéis”: Virgílio Távora, Aduino Bezerra e César Cals (Gondim, 1995).

Nas eleições de 1986, o discurso de Tasso Jereissati se apoiou no combate ao clientelismo e à necessidade de mudanças. Para ele “só podemos mudar alguma coisa a partir de mudanças das estruturas administrativas e políticas” (Conferência de Tasso Jereissati na Escola Técnica do Ceará em 05.09.86; apud Mota, 1992, p. 31). Por outro lado, o seu concorrente, Aduino Bezerra, insistia na manutenção das velhas práticas que sustentavam o clientelismo como uma virtude. A vitória de Tasso Jereissati foi maiúscula, ganhando até mesmo em Juazeiro do Norte, que era reduto da família Bezerra (Gondim, 1995).

Como era esperado, o governo de Tasso Jereissati foi sustentado na ideia de que o crescimento deve ser baseado no setor privado, a partir do fomento da industrialização pelo governo do Ceará. Nesse sentido, o papel do ente estadual era primordial e amplo, com atuações fortes nas áreas de infraestrutura, educação e saúde. Além disso, há um combate ao clientelismo e ao empreguismo público. Essas orientações ficaram claras no “Plano de Mudanças”, que trazia indicações de um projeto de modernização (Governo do Estado do Ceará, 1987). Segundo Gondim (1995), a modernização da gestão era fundamentada numa nova construção da relação entre Estado, economia e sociedade. Havia a ideia de constituição de um setor público orientado por princípios universalistas, com base na busca por equilíbrio orçamentário, a eficiência da máquina administrativa e a probidade com a coisa pública.

Em seu primeiro governo, Tasso Jereissati herda um estado com as contas públicas deterioradas e, além disso, disfuncional, o que o faz optar por um ajuste fiscal austero e uma reestruturação administrativa, atuação política fortemente criticada por apresentar associação com o neoliberalismo. A lógica que orientou o primeiro mandato foi a de contenção de gastos e a maximização de receitas. Por exemplo, houve cortes expressivos nas despesas de custeio e de pessoal, medidas de amplo apelo popular. É aqui que começa a ser construído um consenso, entre os agentes políticos do estado, de que a saúde fiscal é fundamental para o desenvolvimento

(Governo do Estado do Ceará, 2018). Nota-se, observando os governos posteriores, o compromisso fiscal presente no Ceará ao longo do tempo.

Destaca-se que as reformas patrimonial, administrativa, financeira e fiscal foram fundamentais para o estado do Ceará por diferentes aspectos (Governo do Estado do Ceará, 2018). Em uma perspectiva, elas possibilitaram o equilíbrio orçamentário, com vários cortes de despesas, entre outras linhas de atuação. Por outro lado, elas melhoram a imagem do governo estadual, o que, possivelmente, poderia levar a um aumento das capacidades de poupança e investimentos, as quais se mostram fundamentais dentro de um modelo de desenvolvimento capitalista. Além disso, o choque de governança, provocado pelas reformas, alterou a relação entre governo estadual e governo federal, a qual passou a ser mais colaborativa, sem que o governo estadual representasse uma oposição ao governo nacional. É importante destacar que Tasso Jereissati pertencia, neste momento, ao mesmo partido político do presidente da República José Sarney, que era o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Como objetivos estabelecidos pelo governo, pode-se destacar os seguintes: acelerar a taxa de crescimento econômico, buscando atingir melhor distribuição de renda; assegurar a criação de empregos produtivos; e, melhorar as condições de saúde e educação da população, com prioridade para o segmento em estado de pobreza absoluta.

Na perspectiva do desenvolvimento na dimensão econômica, Tasso Jereissati não se distanciou da via de desenvolvimento pregada pelos seus antecessores, mantendo, com isso, um consenso de que a industrialização era a saída. Embora sofrendo de restrições, foram lançados alguns projetos, ligados ao Plano de Mudanças, na área de infraestrutura e atração de investimento. Como exemplo podemos citar os seguintes: ampliação e modernização do aeroporto Pinto Martins; armazenamento de água, com a construção de açudes de grande porte; Programa de Interiorização da Energia; incentivos à agroindústria; Programa de Desenvolvimento Turístico (PRODETURIS).

Algumas medidas lançadas, neste período, mostram-se importantes para que o estado começasse a criar um ambiente propício para construção de capacidades estatais. Sem capacidade de investir e com uma folha de pagamentos que representava 87% da receita estadual, o governo toma medidas duras. De um total de 146 mil funcionários, o governo promove a demissão de 40 mil. Além disso, ele estabelece a redução dos reajustes salariais, que passam a acompanhar o custo de vida (Tendler, 1997). O ingresso ao serviço público também passa a ser dificultado, dado que há uma insistência da necessidade de concurso público. Tendler (1997) destaca que essas medidas

foram fundamentais para que o estado conseguisse reduzir a folha de pagamento para 45% das receitas estaduais, em 1991.

Com a pouca atuação do governo federal, sem políticas públicas federais desenhadas para o desenvolvimento regional, o estado do Ceará buscou a construção de mecanismos endógenos para o desenvolvimento da região. Sendo assim, uma das saídas encontradas pelo governo estadual foi buscar ampliar/construir as suas capacidades utilizando a sua capacidade de poupança, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) e tentativas de obter empréstimos e fechar convênios. Além disso, destaca-se a concessão de incentivos fiscais com intuito de atrair empresas, a partir da regulamentação da Lei 10.367 de Dezembro de 1979 – que é o próprio FDI – pelo Decreto 20.740, de 1989. Ademais, para operar os recursos o Decreto criou o Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN) (Cambota e Biderman, 2011).

## **2.2. Governo Ciro Gomes (1991 - 1994)**

Tasso Jereissati lança Ciro Ferreira Gomes como o seu sucessor, nas eleições de 1990. Ciro Gomes, diferente de seu apoiador, não pertence ao grupo de “jovens empresários”. Ele é um advogado que vem de uma família com experiência política, sendo o seu pai um ex-prefeito da cidade Sobral, localizada no interior do Ceará. Além disso, ele se tornou suplente de deputado nas eleições de 1982. Sendo Ciro Gomes eleito, o que ele faz foi aprofundar as mudanças que já vinham ocorrendo no governo do seu antecessor.

O Plano de Governo de Ciro Gomes, “Ceará Maior”, dava destaque para a importância do governo estadual como indutor das seguintes diretrizes: contribuir para o desenvolvimento econômico mais equilibrado possível do ponto de vista da distribuição pessoal e espacial da renda; ensejar a modernização e a competitividade econômica estadual, sem prejudicar o meio ambiente; e apoiar o desenvolvimento da cidadania (Governo do Estado do Ceará, 1992).

Diante disso, alguns objetivos foram desenhados considerando as diretrizes estabelecidas no Plano “Ceará Maior”. Na diretriz que visa contribuir para o desenvolvimento econômico mais equilibrado possível do ponto de vista da distribuição pessoal e espacial da renda, a qual se preocupava com a diminuição das desigualdades entre indivíduos e entre as regiões, a saúde, a educação e a divisão do estado em sete Áreas de Desenvolvimento Regional (ADR) foram tratados como fundamentais. A ideia era de que o fortalecimento da saúde e da educação permitiria

a formação de mão de obra mais qualificada e, por sua vez, mais produtiva. E, com isso, haveria um aumento de produtividade e dos salários reais.

Em relação à questão da desigualdade regional, de forma geral, o governo propõe a divisão do estado do Ceará em sete macrorregiões de planejamento, em que há uma identidade regional que permita a agregação dos municípios. O foco seria identificar de forma mais assertiva os potenciais e os entraves das áreas, para uma melhor formulação de políticas públicas (IPECE, 2015). A ideia era implementar políticas públicas que dotassem as regiões de infraestrutura econômica e social, que levasse a área a um desenvolvimento regional.

Na diretriz que estabelecia a modernização e o aumento da competitividade econômica, o governo de Ciro Gomes traçou objetivos que buscavam a parceria entre o setor público e o privado. A ideia era aproximar as instituições públicas, ligadas à ciência e à tecnologia, ao setor privado, baseada na hipótese de que essa interação promoveria o aumento do progresso tecnológico na região (Governo Estadual do Ceará, 2018).

Na questão da industrialização, Ciro Gomes reforça a ideia da consolidação e modernização da estrutura industrial do estado, o que já estava em andamento desde o primeiro governo Tasso Jereissati. Nesse contexto, o estado adota uma postura de planejar a indução de novos investimentos que formem e consolidem pontos de irradiação de desenvolvimento. Pode-se destacar aqui o incentivo à construção de complexos industriais com capacidade de absorver mão de obra, como indústria têxtil, do couro e calçados. Além disso, havia um planejamento que visa aproveitar as potencialidades locais, como matérias primas disponíveis na região. Houve apoio à formação de minidistritos industriais fora da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Também foi fortalecido o incentivo às micro e pequenas empresas, com o lançamento de um programa de compras governamentais que as beneficiavam (Governo do Estadual do Ceará, 1992).

Como saída para uma maior capacidade de investimento em infraestrutura – ponto considerado fundamental pelo governo no processo de industrialização –, o governo buscou recursos em diversas fontes, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF). No âmbito federal ele buscou ainda recursos no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) (Governo do Estado do Ceará, 1992).



No que se refere à administração, Ciro Gomes continuou com o aprofundamento da reforma administrativa lançada no governo do seu antecessor. Foram articulados convênios e cooperações técnicas com instituições internacionais, destacando-se as parcerias com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a Escola Nacional de Administração Pública de Quebec e com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) (Governo do Estado do Ceará, 2018). Essas parcerias foram importantes para o fortalecimento da boa estrutura de governança do estado do Ceará. Além disso, elas possibilitaram um contato com pesquisas e práticas importantes no campo das políticas públicas, o que amplia a possibilidade do estado de compreender e elaborar soluções para os problemas destacados na sociedade.

Outro ponto importante do governo de Ciro Gomes foi o papel assumido pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), órgão que passa a atuar de forma estratégica no governo. Ela encarrega-se de orientar o investimento e, além disso, definir prioridades que busquem o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Ademais, como aponta Jair do Amaral (2019), criam-se unidades que aumentam a qualidade de governança: Sistema de Acompanhamento (SAM) e a Coordenadoria de Projetos Especiais (CPE).

### **2.3. Governo Tasso Jereissati (1995 - 2002)**

Na segunda vez que Tasso Jereissati assume o governo do estado do Ceará, permanecendo no comando por dois mandatos seguidos (1995 - 1998 e 1999 - 2002), ele propõe, já no primeiro quadriênio, a implementação de um plano audacioso, o “Plano de Desenvolvimento Sustentável, Ceará Avançando nas Mudanças (1995)”. De início, as sugestões apresentadas pelo Projeto Áridas – que é um conjunto de estudos de sucesso sobre as possibilidades de desenvolvimento no Nordeste – são recebidas pelo Plano. Além disso, o Plano apresenta-se como fundamentado em uma ideia de um projeto para o futuro com o aceite da sociedade cearense. Destacando-se a seguinte divisão das ações do Plano:

(...) (i) sociedade que viva em harmonia com a natureza e que seja espacialmente equilibrada, (ii) sociedade democrática e justa, (iii) economia sustentável, (iv) sociedade avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia, (v) Estado a serviço da sociedade. (Governo Estadual do Ceará, 2018, p. 23)

O Plano tinha como objetivo orientar, a partir dos vetores estabelecidos, as ações do governo no intuito de pensar um desenvolvimento sustentável de longo prazo, o qual projetava o Ceará em 2020. Essa visão de futuro se apresenta como algo inovador, dado que primeiro é estabelecido onde se quer chegar, para depois traçar os objetivos (Lima, 2008).

Nesse contexto, os vetores estabelecidos foram os seguintes: proteção do meio ambiente; capacitação da população; geração de empregos e desenvolvimento sustentável da economia; e, por último, desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação. Nota-se uma relação entre os vetores e a base para ações.

Alguns pontos foram importantes para que se estabelecesse uma confiança em torno de um Plano tão ambicioso. Uma parte considerável pode ser creditada à habilidade de *marketing* dos Governos das Mudanças, que souberam explorar os aspectos positivos de suas atuações de forma profissional, usando um padrão midiático político que percorria todo o governo, ou seja, não se restringia apenas as eleições (Barbalho, 2007). Em outro sentido, o convênio estabelecido com MIT materializou-se em uma série de estudos, orientados pela especialista e professora Judith Tandler, que confirmaram aspectos de boa gestão no governo do estado do Ceará. Os impactos das pesquisas foram extremamente relevantes apontou Judith Tandler escrever um livro, *Good government in the tropics* (1997), amplamente divulgado internacionalmente, o que melhorou ainda mais a imagem do Ceará frente aos investidores. Além disso, a eleição de um presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que pertencia ao mesmo partido de Tasso Jereissati facilitaria a articulação com o governo federal, o que ajuda ainda mais não construção de um otimismo coletivo.

Do ponto de vista da governança, a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável mostrava-se o desenho mais complexo quando comparado com tentativas de mudanças de seus antecessores. Sendo assim, o fortalecimento da governança, a partir de novos arranjos institucionais, era fundamental para o sucesso do Plano, dado que os riscos de implementação eram grandes. Sabendo da dificuldade de execução, o governo propõe um desenho institucional que busca uma relação próxima à sociedade, ampliando os meios de participação desta.

Dentro desse contexto, que mira uma aproximação do governo estadual e da sociedade, são criados pelo estado campos estratégicos: primeiro, a Coordenação Geral; segundo, a Coordenação de Secretárias; terceiro, e último, a Coordenação Executiva. Em nível inferior a esse,

o governo estabelece mais três campos: Mediação, Integração Interna e Articulação Externa (Governo do Estado do Ceará, 2018).

Conforme já mencionado, os campos supracitados foram criados com intuito de estreitar as relações entre estado e sociedade, bem como uma forma de institucionalizar essa relação. Nesse sentido, como exemplo, composto por representantes políticos, órgãos de classes e outros representantes da sociedade ou do governo, havia o campo da Mediação que era o responsável por essa comunicação entre governo e sociedade. Destaca-se ainda, dentro desse campo, o surgimento de importantes conselhos: Conselhos de Participação da Sociedade (CPS), Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CDRS) e Conselhos de Descentralização (DC) (Governo Estadual do Ceará, 2018).

Em relação às estratégias de atuação do Plano, destacam-se as seguintes: Economia rural sustentável, baseada na agricultura e na agroindústria; Indústria manufatureira em ramos geradores de emprego e renda em todo o estado do Ceará, especialmente no interior; Complexo industrial e portuário do Pecém; Centro importador, exportador e distribuidor; Turismo no litoral e no interior; Indústria da Cultural; Revolução na educação; Educação tecnológica; Meio ambiente; e, por fim, Política e administração pública (Lima, 2008). Nesse sentido, o Plano apresentava uma proposta de atuação bastante ampla e integrada.

No tocante à industrialização – consenso persistente dos governos do Ceará –, um dos focos foi aprofundar as obras estruturantes, como uma forma de torna-se atrativo aos empreendimentos. Sendo assim, o governo acentuou o investimento em infraestrutura entendidas como fundamentais para o desenvolvimento do estado, como construção do Porto do Pecém e a implementação do Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP). Além disso, houve a construção do novo aeroporto de Fortaleza, Pinto Martins, construção do Açude Castanhão, bem como de melhorias na malha rodoviária do Ceará. Uma ampliação da mobilidade dentro do estado era fundamental para o sucesso do Plano por diversos motivos, um deles é permitir a atuação planejada nas 20 regiões de desenvolvimento estabelecida por ele.

O destacado aumento de investimentos em infraestrutura promoveu uma considerável ampliação no estoque de capital. Destaca-se que o governo mobilizou recursos em mais de uma frente: houve o apoio do governo federal, de fontes financiadoras internacionais e, além disso, participação do setor privado (Governo do Estado do Ceará, 2019). Percebe-se que o alinhamento do governo estadual com o governo federal, os aparentes resultados positivos conquistados pelos

Governos das Mudanças e a “saúde” fiscal do estado, ampliava o acesso do estado a esses apoiadores.

Em paralelo aos intensivos investimentos em projetos estruturantes, o governo do Ceará lançou mão de políticas públicas com vistas a atrair empreendimentos intensivos em mão de obra. Além disso, as políticas buscavam uma diversificação das atividades econômicas, sempre entendida, pelos Governos das Mudanças, como ponto importante para garantir um desenvolvimento sustentável. É com esse objetivo que o governo promove mudanças substanciais de incentivos fiscais. Assim, foi lançado o Programa de Incentivos às atividades Portuárias e Industriais (PROAPI), com o objetivo de atrair empresas exportadoras do setor calçadistas e do couro. Salienta-se que os incentivos fiscais concedidos pelo estado aumentavam de acordo com a distância que a empresa se instalaria da Região Metropolitana de Fortaleza, isto é, quanto mais longe maiores eram os incentivos.

Foi dada atenção especial ao potencial turístico do Ceará, considerando-o um setor importante para gerar emprego e renda. Sendo assim, a partir dos recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo, criado no primeiro governo Tasso Jereissati, o governo estadual investe em obras que tornariam o Ceará em polo turístico. Como exemplo, pode-se citar a Construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, além de obras de saneamento, transporte e rodovias.

Em outra frente, mantendo a ideia de atuar em diversas áreas com o intuito de diversificar a economia, o governo estadual cria a Secretaria de Agricultura Irrigada (SEAGRI), além de estabelecer o Fundo Estadual de Irrigação (FEIR). A SEAGRI passa a assumir papel de destaque no governo na tentativa de modernização da agricultura irrigada. Com a montagem dessa estrutura, o governo buscava atrair para região empresas produtoras de frutas e flores, sendo a distribuição destas orientadas pela vocação de cada região dentro do estado.

A educação também foi um ponto assumido como importante pelo Plano, principalmente a técnica. Nesse sentido, houve a criação de Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT) em diversas regiões não pertencentes a RMF, com a atribuição de capacitar mão de obra em serviços técnicos e processos produtivos, que, além de possibilitar um aumento da renda para o indivíduo, ajudaria no aumento da produtividade econômica. Os Centros de Ensino Tecnológicos (CENTEC) também foram importantes na formação de mão de obra profissional e tecnológica. Além disso, houve esforços para reduzir os índices de analfabetismo, principalmente entre a

população entre quinze e trinta e nove anos, e, também, a busca para a universalização do ensino fundamental.

## **2.4. Governo Lúcio Alcântara (2003 - 2006)**

As eleições de 2002 levam ao Poder Executivo Lúcio Alcântara, eleição que começa a sinalizar uma saturação do grupo pró-mudanças, dado a intensificação da disputa eleitoral, que enfraquece até mesmo a liderança de Tasso Jereissati. Com um discurso pautado no crescimento econômico com inclusão social, o Plano de Governo, de Lúcio Alcântara, colocado em prática, foi intitulado de “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social”.

Com a intenção de evidenciar a desigualdade entre ricos e pobres no estado, principalmente quando se leva em consideração a diferença entre o interior e a RMF, o Plano apresentava indicadores que constatava essa disparidade. Sendo assim, mesmo considerando a importância de projetos estruturais, havia claramente uma proposta que destacava a importância de crescer com distribuição dos ganhos econômicos. Em outras palavras, todos deviam se beneficiar do crescimento econômico. Para isso, o Plano se coloca como uma peça fundamental. Destaca-se que ele trazia uma preocupação qualitativa para o desenvolvimento.

Embora com essa nova ideia de desenvolvimento, o consenso da industrialização como via de desenvolvimento permanecia. O governo estadual enxergava que o caminho era o mesmo, no entanto, era preciso destacar a importância da inclusão social. Nesse sentido, o governo atribuía importância à participação da sociedade, colocando no Plano meios para valorizar espaços de diálogos e interações entre governo e sociedade. Como exemplo pode-se citar a criação da Secretaria Extraordinária da Inclusão e Mobilização Social, além da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR).

Considerando o que foi estabelecido no Plano, o planejamento do Ceará dividiu as ações governamentais em quatro eixos:

- **Ceará Empreendedor** – A este eixo ficou destinada a política de desenvolvimento econômico. A ideia era promover o fortalecimento da competitividade dos territórios e das empresas. Lançou-se mão de incentivos fiscais como forma de atração de novas empresas – mecanismo utilizado desde a chegada dos governos pró-mudanças. Além disso, houve uma preocupação

em fortalecer o micro e pequeno empresário. A expansão da infraestrutura e a difusão da inovação empresarial ganharam espaço no planejamento do governo. Em outro espectro, mantendo a ideia de diversificação da economia, foram estabelecidas ações voltadas a agricultura irrigada e ao setor do turismo.

- **Ceará Vida Melhor** – As políticas de desenvolvimento social ficaram a cargo deste eixo. Centraram-se aqui medidas que buscavam o aumento da qualidade de vida da população residente no estado. Sendo assim, mirava-se uma inclusão social a partir da democratização das oportunidades, além melhorar na qualidade dos serviços e bens prestados pelo estado do Ceará, como saúde, educação, habitação, saneamento, cultura e outros.
- **Ceará Integração** – Destacava-se neste eixo uma preocupação em estabelecer um planejamento voltado para o desenvolvimento local e região. A ideia era estabelecer políticas que fortalecessem os polos regionais, promovendo, com isso, uma desconcentração das regiões metropolitanas.
- **Ceará Estado a Serviço do Cidadão** – Este eixo tinha como objetivo promover um fortalecimento da governança no estado do Ceará. Para tanto, foi estabelecido o Modelo de Gestão de Resultado (MGR), modelo largamente utilizado por sistemas de governança de vários países. O MGR é um modelo em que o cidadão passa a ser considerado como um cliente de um Estado, este assume uma postura empreendedora que tem como objetivo entregar as demandas dos cidadãos com eficiência, eficácia e efetividade, bem como garantir transparência de sua atuação. Embora com um estado já dotado de uma certa estrutura de governança, a implementação do MGR mostrou-se inovadora no estado do Ceará. Destaca-se que estruturas foram criadas a fim de garantir o MGR: Secretaria da Controladoria (SECON), Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal (COGERF), Grupo Técnicos por Resultados (GTR), Grupo de Gestão Fiscal (GTF) e Grupo de Gestão de Contas (GGC) (Governo do Estado do Ceará, 2003).

Nesse contexto, a política de desenvolvimento foi articulada visando uma atração de projetos estruturantes que permitissem um aumento da economia do estado do Ceará sem deixar

de lado a dimensão social. Além disso, a política industrial contou com o FDI e buscou diversificar a atividade produtiva.

Destaca-se que as ações que vinham sendo implementadas no Ceará, como os incentivos para a produção voltada para exportação, diversificação da pauta promovida pela política industrial, além das obras de melhoria na logística de transportes, colocou o Ceará como o maior exportador nacional de frutas e pescados. Fato possibilitado, em grande medida, pela capacidade do Terminal Portuário do Pecém, que passou a operar com tudo que podia entregar.

Em relação ao combate às desigualdades, a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOB), aprovado pela Lei complementar n 37, de novembro de 2003, é notadamente um ponto de destaque do governo Lúcio Alcântara. O Fundo foi uma importante fonte de recursos que pôde ser utilizada para promover a inclusão social e, por sua vez, reduzir a acentuada desigualdade, persistente no Ceará. Destaca-se que o FECOB era alimentado por recursos oriundos do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

## **2.5. Governo Cid Gomes (2007 - 2014)**

Quebrando a longa hegemonia do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – no poder desde que Tasso Jereissati, em que, em 1988, mudou do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) para o PSDB –, Cid Gomes é eleito governador pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) derrotando Lúcio Alcântara, o qual tentava reeleição pelo PSDB.

Confirmada a vitória de Cid Gomes, ele lança o documento “Diretrizes para o Plano de Governo – da Coligação, Ceará Volta a Crescer”. O documento deixa claro uma quebra política e ideológica que vinha sendo conduzida pelo grupo pró-mudanças, encerrando assim um ciclo de governos do PSDB. No documento são apresentadas muitas críticas destinadas aos governos anteriores. No entanto, é importante destacar que, embora com a ruptura política/ideológica, o governo estadual permanece com os consensos estabelecidos em torno do desenvolvimento do estado (Governo do Estado do Ceará, 2018). Em que, conforme já mencionado, trata-se de consensos cristalizados, basicamente, na industrialização e na saúde financeira do Ceará.

Assumindo o governo com o Plano de Governo “O Grande Salto que o Ceará Merece”, em 2007, Cid Gomes estabelece uma proposta que articula dimensões políticas, sociais e ambientais, com objetivo de possibilitar a população um aprofundamento do exercício da

cidadania. Para tanto, julga-se necessário promover uma reforma administrativa logo no início. Sendo assim, a Lei n 13.875, de 07 de fevereiro 2007, dispendo do “Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências”. Destacando-se no artigo primeiro, da Lei, que “O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados”.

Sublinha-se que um dos objetivos pretendidos pela reforma administrativa, implementada por Cid Gomes, era melhorar a comunicação entre o governo estadual e o governo federal. O objetivo dessa aproximação era claro: possuir acesso a estruturas federais que controlavam programas e recursos. Nesse sentido, novos arranjos foram estabelecidos, como, por exemplo, o papel central que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) recebe no novo governo. Além disso, estruturas como a Secretaria das Cidades, ficavam encarrega de comunicar-se diretamente com o Ministério das Cidades, bem como a Secretaria do Desenvolvimento Agrário com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Pesca com o Ministério de Pesca (Governo do Estado do Ceará, 2007).

Em relação ao aprofundamento da participação do setor privado e social no governo, mais um passo significativo é dado no governo estadual: o Plano Plurianual (PPA) é elaborado dentro do modelo participativo. Sendo assim, a execução orçamentária passa a contar com as influências regionais e setoriais.

Outro aspecto proposto pelo Plano “O Grande Salto” era estabelecer proposta que buscasse o desenvolvimento econômico sem que para isso ocorresse uma destruição do meio ambiente. Seria perseguido um desenvolvimento em que a conservação do meio ambiente era fundamental. Além disso, esperava-se que a conservação funcionasse como um indutor do desenvolvimento sustentável. Queria-se a formação de economias urbanas e rurais sustentáveis que permitisse o desenvolvimento de capacidades.



## **2.6. Considerações sobre a perspectiva histórica dos governos estaduais do Ceará**

Este capítulo teve como propósito apresentar elementos mais distintivos da trajetória das capacidades estatais dos governos estaduais do Ceará, dentro do período de análise da pesquisa (1987 - 2014), considerando os aspectos históricos de suas ações. Sendo assim, apresentou-se aqui, com base principalmente nos planos de governo, as intenções manifestas dos governantes durante os seus mandatos.

Notou-se que os diversos governos do estado do Ceará, a partir de 1987, embora com mudanças de governantes, mantiveram linhas de atuação as quais tinham como norte consensos comuns: desenvolvimento via industrialização e a manutenção do equilíbrio fiscal. Embora vários pontos de conflitantes entre os governos tenham se tornado presentes, no entanto estes não tinham como objetivo negar as experiências de governos anteriores. Uma exceção mais visível foi a administração realizada pelo governo Cid Gomes, marcada por contrapontos críticos às gestões anteriores nos campos da gestão e de políticas sociais (como educação) que, ainda assim, manteve o ideário de industrialização e equilíbrio fiscal como rumos estratégicos. As estruturas administrativas dos governos cearenses – isto é, a sua composição de secretarias de governos e instituições – não permaneceram imutáveis no tempo, contudo as alterações não foram realizadas para se opor ou destruir esforços anteriores.

É relevante constatar que as mais significativas reformas do Estado brasileiro do período tiveram lugar no Ceará antes mesmo do que viria se dar no resto do Brasil. A reforma administrativa e o forte ajuste fiscal no Ceará foram fenômenos que antecederam, ainda em 1987, ao ciclo de reformas liberais propostas para os estados pelo governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a partir de 1995.

Também ficou evidente que as administrações estaduais, de maneira recorrente, buscaram recorrentemente apoios políticos visando obter e/ou consolidar capacidades estatais na sua relação com o governo federal em cada momento. Nos anos 1990, nos governos FHC (1995-1988 e 1999-2002), de orientação social-democrata, os ajustes fiscal e da dívida pública, bem como investimentos públicos federais representaram facilidades para o Ceará. Na década seguinte, quando o Partido dos Trabalhadores, com orientação de centro-esquerda, estava no governo federal, as administrações estaduais reorganizaram suas estruturas para se ajustar às referências

institucionais e de captação de recursos do governo federal. Em particular, a criação de secretarias com o intuito de estabelecer uma comunicação institucional entre o governo estadual e o governo federal foi característica do período.

Em muitos sentidos o isomorfismo institucional se estabeleceu no Ceará em governos de orientações partidárias diferentes, visando a mesma estratégia: garantir a disponibilização de recursos para o financiamento das políticas estaduais.

Diante do que foi apresentado, as decisões tomadas pelos governos estaduais do Ceará foram utilizadas para avaliar a evolução na construção e ampliação de capacidades estatais, análise esta, que será apresentada no capítulo 3.

### **CAPÍTULO 3 – CONSTRUINDO CAPACIDADES ESTATAIS NOS GOVERNOS DO ESTADO DO CEARÁ**

Este capítulo tem como objetivo percorrer a trajetória dos governos analisados em perspectiva histórica no Capítulo 02, a fim de apreender de que forma se deu a construção de capacidades estatais no estado do Ceará. Para tanto, foi utilizado um conceito de capacidades estatais que considera as capacidades em duas dimensões: técnico-administrativa e política-relacional.

Nesse contexto, a partir dos Planos de Governo e estudos consolidados, analisados na pesquisa, pretendeu-se entender a evolução das capacidades em um nível intermediário, a partir de um ciclo inaugurado pelos Governos das Mudanças até o rompimento político-ideológico com eleição do Cid Gomes. A análise da evolução das capacidades estatais foi realizada considerando as dimensões apresentadas no Quadro 04. Para isso, foi traçado um comparativo entre os governos eleitos, no período de 1987 a 2014.

Quadro 04 – Capacidades Estatais – Dimensões e Indicadores

<b>Dimensões Constitutivas</b>	<b>Indicadores observáveis</b>
Técnico-administrativa	São as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada.
Político-relacional	São associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais.

Fonte: Pires e Gomide (2016). Adaptado pelo autor.

Destaca-se que as dimensões constitutivas do conceito de capacidades estatais, destacadas no Quadro 04, serão observadas a partir das ações dos governos estaduais do Ceará, ou seja, serão analisadas as intenções de atuação dos governos que alteraram as dimensões.

### **3.1. Atuação dos governos estaduais: componentes observáveis**

As capacidades estatais de um governo estadual, como é o caso do Ceará, não abarcam todas as possibilidades de atuação presentes no Estado. Embora a Constituição Federal de 1988, estabeleça que a República Federativa do Brasil seja formada por entes federados que guardam uma certa autonomia, o ente estadual não consegue controlar, por exemplo, a política macroeconômica do país. Nesse contexto, é natural que as capacidades exigidas pelos governos estaduais possam ser limitadas ou possam reforçar dimensões específicas. Entretanto, como será apresentado posteriormente, esta pesquisa mostrará que isso não significa que não haja espaço para atuação em nível estadual.

Na verdade, o que pode faltar é uma compreensão melhor de quais capacidades devem ser perseguidas pelos governos estaduais dentro de um sistema federativo. Por exemplo: ao analisar países, Rodrik (2007) identificou que as políticas efetivas nas trajetórias de desenvolvimento variam, a depender de instituições locais, dos contextos históricos-políticos e de outros aspectos. Algo similar é aceitável no nível intermediário (governo estadual). Pode-se supor, por exemplo, que governos estaduais demandam capacidades distintas, que atendam soluções para os seus problemas, dentro de seus aspectos históricos.

O governo do Tasso Jereissati, como já mencionado, assume a condução do estado do Ceará diante de uma situação completamente disfuncional, quando se considera que o papel do Estado é atender a população. As contas públicas estavam deterioradas e os cargos no serviço público, em boa medida, estavam preenchidos por indivíduos apadrinhados, que muitas vezes não apresentavam qualidades técnicas para exercer as suas atribuições. Além disso, havia as pressões das forças conservadoras e tradicionais dos coronéis e uma situação de miséria e atraso.

Centrando-se na ideia de modernização, de algo novo, Tasso Jereissati acentua o discurso de uma gestão de Estado ao estilo da eficiência empresarial (Gondim, 1995). Destacava-se a importância de promover uma mudança na relação entre Estado e sociedade, com uma maior participação desta. Em outras palavras, era preciso realizar um choque de governança no Ceará.

Além disso, argumentava-se a necessidade de racionalizar a administração pública, de tornar os serviços mais eficientes, estabelecer políticas de desenvolvimento econômico e recuperar capacidade administrativa e financeira. Nas palavras de Tasso Jereissati, citado por Gondim (1995), o seu projeto estava comprometido

(...) em mudar as relações políticas e econômicas, em nossa sociedade. Os componentes básicos desse projeto incluem a eleição dos objetivos da sociedade acima dos interesses grupais e pessoais; a eliminação do clientelismo e empreguismo do setor público; da má aplicação dos recursos do governo e da falta de transparência das ações governamentais (Jereissati, 1989).

Nesse contexto, é importante sublinhar que os Governos das Mudanças conseguem estabelecer um consenso ao redor de seu projeto de mudanças, fato importante para a construção de capacidades estatais. Embora de difícil apreensão na prática, a legitimação do ente estadual por parte dos cidadãos, da sociedade civil e do setor privado é fundamental para atuação do governo. Esta legitimação permite que o governo amplie as suas possibilidades de atuação e, por sua vez, aumente as suas capacidades estatais (Bertranou, 2015). Dentro desse contexto, pode-se enquadrar a obtenção desse consenso dentro da dimensão político-relacional das capacidades estatais. Pires e Gomide (2016) apontam para a importância dos consensos dentro dos processos de políticas públicas. Nesse aspecto, pode-se dizer que o governo do Tasso Jereissati começa a alargar a sua capacidade estatal dentro da dimensão político-relacional. Ademais, os consensos em torno do projeto de desenvolvimento estabelecidos aqui permanecem pelo menos até o último ano analisado nesta pesquisa, 2014, o que permitiu a construção de planejamentos de longo prazo.

O Quadro 05, elaborado a partir dos dados desta pesquisa, descreve, de forma sintética, como ocorreu a atuação de sucessivas administrações estaduais no Ceará com vistas à reformulação de capacidades estatais, em uma perspectiva histórica. É importante destacar que a tentativa de enquadrar as ações do governo estadual é um exercício de abstração, que não tem o propósito de esgotar e/ou estabelecer uma rigidez da atuação e da classificação. Pretende-se apenas identificar os principais destaques observáveis nesta pesquisa. Além disso, a partir deste estudo, reforça-se que a atuação do estado na construção de capacidades é transversal. Em outras palavras, a divisão do conceito mostra-se meramente instrumental, com o intuito de facilitar a observação do

fenômeno. Os governos do estado do Ceará, analisados nesta investigação, atuaram de forma multidimensional na construção de capacidades estatais.

Quadro 05 – Ações dos governos do Ceará: dimensões x indicadores observáveis

Dimensões constitutivas	Indicadores observáveis				
	Tasso Jereissati (1987-1990)	Ciro Gomes (1991-1994)	Tasso Jereissati (1995-2002)	Lúcio Alcântara (2003-2006)	Cid Gomes (2007-2014)
Técnico-administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca do equilíbrio fiscal.</li> <li>- Reforma administrativa.</li> <li>- Política de incentivos fiscais.</li> <li>- Parcerias com instituições internacionais.</li> <li>- Choque de governança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprofundamento da reforma administrativa.</li> <li>- Manutenção da equilíbrio fiscal.</li> <li>- Manutenção da política de incentivos fiscais.</li> <li>- Parcerias com instituições internacionais de ensino.</li> <li>- Acesso aos bancos nacionais e internacionais.</li> <li>- Acesso aos fundos nacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção do equilíbrio fiscal.</li> <li>- Planejamento de longo prazo.</li> <li>- Manutenção da política de incentivos fiscais.</li> <li>- Parcerias com instituições internacionais de ensino.</li> <li>- Acesso aos bancos nacionais e internacionais.</li> <li>- Acesso aos fundos nacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção do equilíbrio fiscal.</li> <li>- Manutenção das bases do planejamento de longo prazo.</li> <li>- Manutenção da política de incentivos fiscais.</li> <li>- Acesso à bancos nacionais e internacionais.</li> <li>- Acesso aos fundos nacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção da equilíbrio fiscal.</li> <li>- Reforma administrativa.</li> <li>- Manutenção da política de incentivos fiscais.</li> <li>- Acesso à bancos nacionais e internacionais.</li> <li>- Acesso aos fundos nacionais.</li> </ul>
Político-relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de consensos.</li> <li>- Choque de governança.</li> <li>- Uso da mídia profissional para garantir legitimidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção dos consensos.</li> <li>- Uso de mídia profissional.</li> <li>- Criação de Sistema de Acompanhamento de Metas e a Coordenação de Projetos Especiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção dos consensos.</li> <li>- Bases para um sistema de governança mais complexo.</li> <li>- Busca por um modelo de gestão participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção dos consensos.</li> <li>- Implementação do Modelo de Gestão por Resultado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção dos consensos.</li> <li>- Aprofundamento do Modelo de Gestão por Resultado.</li> <li>- Institucionalização do diálogo entre governo estadual e federal.</li> <li>- PPA participativo.</li> </ul>

Fonte: Dados da Pesquisa.

### 3.1.1. Construindo consensos

Em relação às informações apresentadas no Quadro 05, sublinha-se que os consensos permaneceram ao longo de todos os governos analisados. Esses consensos foram fundamentais para que o estado garantisse uma certa estabilidade e legitimação das ações. Além disso, é importante destacar que eles eram conhecidos e não se tratavam de algo que surgiu de forma espontânea. Segundo o Governo do Estado do Ceará (2018), os consensos eram entendidos em duas perspectivas:

(...) (1) o primeiro foi formado em torno do projeto de industrialização da economia estadual. Tal projeto sustentava-se na tese segundo a qual a saída para o desenvolvimento econômico do Ceará teria que ser a industrialização, alcançando, ao menos, a terceira posição no ranking regional. Assim, a estratégia de *catching up* do Estado do Ceará visava construir o terceiro polo industrial do Nordeste; (2) o segundo consenso, embora nascido ao meio do caos fiscal financeiro e do trauma deixado pela penúria de recursos públicos enfrentados pelo Estado do Ceará, em 1986, estava associado ao primeiro consenso, pois, o caminho da industrialização só seria possível se houvesse uma execução orçamentária responsável e equilibrada, capaz de proporcionar poupança e recursos suficientes para a realização de investimentos públicos em infraestrutura industrializante. (Governo do Estado do Ceará, 2018, p.18)

Nesse cenário, os governos estruturavam as suas ações a partir dos consensos estabelecidos. Este fato permitiu a continuidade de políticas públicas e, em alguns casos, o seu aprofundamento. É importante destacar que a manutenção de um projeto é fundamental no sentido de que mudanças estruturais levam tempo para que ocorram.

Além disso, os consensos foram imprescindíveis para que os governos estaduais do Ceará formulassem processos de longo prazo, o que lhe permitiu uma ampliação de suas capacidades estatais, pois a falta de um longo horizonte de atuação acabaria restringindo-as, no sentido de que, no geral, não haveria instrumentos que provocassem mudanças amplas na sociedade em um curto espaço de tempo. Além disso, a pesquisa destaca importância dos consensos na ampliação das capacidades estatais na dimensão político-relacional.



### **3.1.2. Governança e participação social**

O choque de governança promovido por Tasso Jereissati também se revelou como algo positivo para a construção de capacidades estatais. Pires e Gomide (2016) apontam que dependendo da forma que os atores se relacionam e quais são os seus papéis e funções, a governança pode permitir uma ampliação das capacidades estatais. Essa construção pode ser observada tanto na dimensão político-relacional quanto na técnico-administrativa, sendo uma atuação transversal. Em outros termos, quando o governo estadual estabelece uma nova forma de governar a sociedade, isso pode possibilitar a construção de capacidades na dimensão político-relacional e, também, pode ser observado um aumento na dimensão técnico-administrativa. A política de incentivos fiscais, no Ceará, por exemplo, conta com uma ampliação da dimensão política-relacional, no sentido de inserir o setor privado na necessidade de promover o investimento no estado. Além disso, por outro lado, ela amplia a dimensão técnico-administrativa por exigir quadros qualificados para atuarem na articulação e orientação dos investimentos.

Nesse contexto, Linda Gondim destaca que

Um dos traços distintivos do "governo das mudanças" parece ter sido a estreita articulação entre o projeto de governança -- entendida como o exercício do poder na administração dos recursos sociais e econômicos -- e a governabilidade, isto é, "as condições sistêmicas de exercício da autoridade política em um sistema político" (MELO et al., 1994, p. 17). Em outras palavras, a eficiência e a modernidade do modelo de gestão são apresentadas como bases da legitimidade do poder. (Gondim, 1995, p.8)

Gozando de contas equilibradas e de uma imagem positiva, à *Ciro Gomes* é permitido um espaço maior de atuação, dado as capacidades construídas pelo governo antecessor. No entanto, destaca-se que o governo estadual continuou atuando de forma a ampliar as suas capacidades, sendo possível identificar essa atuação no novo desenho da estrutura na administração. A Secretaria de Planejamento torna-se estratégica na orientação de investimento. Além disso, criam-se o Sistema de Acompanhamento de Metas e a Coordenação de Projetos Especiais, o que fortalece o sistema de governança.

Findado o governo de Ciro Gomes, quem retornou ao Poder Executivo, para mais dois mandatos consecutivos, foi Tasso Jereissati. Diante dessa conjuntura, há a manutenção dos projetos e proposta de ampliação de outras áreas. Com uma trajetória fechada ao redor de um consenso, o governo propõe um plano ambicioso, o “Plano de Desenvolvimento Sustentável”. Esse Plano exigiu um modelo de governança mais complexo do que o que vinha sendo empregado, que pôde ser observado na criação de uma estrutura para possibilitar a sua implementação: Coordenação Geral, Coordenação de Secretários, Coordenação Executivo, Conselhos de Participação da Sociedade, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável e Conselhos de Descentralização. A ideia era implementar um Modelo de Gestão Participativa, aprofundando a participação da sociedade civil e do setor privado nas decisões do governo estadual. Destaca-se que o Plano tinha como ponto importante aprofundar a participação de múltiplos atores na solução dos problemas do Ceará. Dentre os projetos do plano, destaca-se:

O grupo de trabalho multi-participativo do projeto de construção do Açude Castanhão, este por recomendação do Banco Mundial; o grupo de trabalho participativo do Complexo Industrial Portuário do Pecém-CIPP; Colegiados do Programa de Açudagem de Interligação de Bacias (Comitês de Bacias, Comissão de Apoio ao Reassentamento e Preservação Ambiental-CARPA; Instituição Sócio Comunitária de Agrovilas-ISCA e Fórum participativo para elaboração dos Planos Municipais do Programa de apoio às reformas sociais (PROARES). (Governo do Estado do Ceará, 2018, p. 24)

Lúcio Alcântara na administração estadual do período de 2003-2006, no que se refere a criação de capacidades estatais relacionada a governança, destaca-se a implementação do Modelo de Gestão por Resultado (GPR). Como já mencionado no texto, o GPR é um modelo em que o cidadão passa a ser considerado como um cliente de um Estado, o qual assume uma postura empreendedora que tem como objetivo entregar as demandas dos cidadãos com eficiência, eficácia e efetividade, bem como garantir transparência de sua atuação. Embora com um estado já dotado de uma certa estrutura de governança, a implementação do GPR mostrou-se inovadora no estado do Ceará. Nesse contexto, destaca-se, mais uma vez, uma forte atuação do governo estadual para criar uma administração cada vez mais eficiente.

A GPR é implementada no Ceará a partir de uma missão no Canadá, sendo este uma referência internacional na utilização do modelo. Para isso, o governo estadual propõe um modelo

de GPR com um ciclo básico de três etapas: planejamento, implementação e avaliação (Medeiros; Rosa; Nogueira; 2018).

A eleição do Cid Gomes, vencendo Lúcio Alcântara que tentava reeleição, é marcante no sentido de por fim a um ciclo de governos do PSDB. No entanto, é importante lembrar que o consenso ao redor da industrialização e de se manter um equilíbrio fiscal permanece.

No mesmo tom que os governos antecessores, Cid Gomes busca construir boas relações com o governo federal e instituições internacionais, articulação que permite ao governo ampliar as suas capacidades estatais. Sendo assim, é aprovada a Lei n 13.875, de 07 de fevereiro 2007, a qual fortalece o modelo de GPR, dando, com isso, continuidade ao projeto estabelecido no governo anterior.

É importante destacar que uma pesquisa realizada por Medeiros (2008) verificou que a implementação do GPR apresentou resultados positivos. Segundo a autora “verifica-se que sua implantação traz benefícios ao Ceará, sendo o maior impacto, até esse ponto, no planejamento dos programas focos em resultados, em contrapartida a produtos, passando a ter maior efetividade na execução das políticas públicas” (Medeiros, 2008, p.111). Nesse sentido, o GPR também aumentou a capacidade estatal técnico-administrativa do governo estadual do Ceará de conseguir melhores resultados aos problemas apresentados, na medida em que produziu um quadro técnico com capacidade de respostas efetivas as políticas demandas pela sociedade. Além disso, sublinha-se que o modelo passou a influenciar a administração, como exemplo pode-se citar que o PPA 2008-2011 que deixou claro a orientação da administração pública deveria se orientar pela gestão por resultado (Nogueira e Pontes, 2014).

Além disso, ainda dentro da lógica de aprofundar o estabelecimento de uma relação participativa entre sociedade e governo estadual, Cid Gomes altera o modo de elaboração do Plano Plurianual. Como já sublinhado no texto, o PPA passa a ser construído de forma participativa, contando com a participação de líderes regionais, bem como da sociedade civil. Nota-se que essa busca pela participação de múltiplos atores nas decisões do governo, a partir de 1987, com a chegada dos Governos das Mudanças ao poder, revelou-se fundamental para garantir ao governo estadual legitimidade, além de possibilitar aprendizagem e inovação na administração pública.

### 3.1.3. Reformas administrativas

Em relação às reformas administrativas, as mais significativas ocorreram nos governos de Tasso Jereissati e Ciro Gomes. Ambos compartilhavam de pontos comuns. Destaca-se que a reforma administrativa proposta por Tasso Jereissati guardava forte relação com os ideais de uma burocracia weberiana. Francisco de Oliveira (1993) argumenta que a novidade apresentada pelos Governos das Mudanças consistia “em empresários que querem fazer a política enquanto empresários, e imprimem à política as características da atividade empresarial, segundo a ideologia weberiana”. Logo após a posse, Tasso Jereissati

(...) anunciou um pacote de 16 decretos com o objetivo de moralizar a administração pública do Ceará, uma vez que a arrecadação não chegava a cobrir metade da folha de pagamento do funcionalismo do estado. Os decretos, retroativos aos nove meses durante os quais, pela lei eleitoral, estariam vetadas contratações e demissões de funcionários públicos, anulavam todos os atos que afetavam o funcionalismo, extinguíam e substituíam antigas secretarias e órgãos da administração direta e indireta. (Abreu et al, 2010)

Diante desses decretos, os resultados não demoraram muito a aparecer. Após cinco meses de governo, a gestão “comemoraria o primeiro superávit nas contas do estado, graças ao enxugamento e moralização da máquina administrativa e ao aumento da arrecadação, o que permitiu não apenas regularizar o pagamento dos salários como a concessão de aumento para o funcionalismo” (Abreu et al, 2010).

É nesse contexto que o governo promove uma demissão de algo em torno de 40 mil servidores e, além disso, estabelece uma reestruturação da administração (Tendler, 1997). Segundo Judith Tendler o concurso público passa a ser incentivado como forma de ingresso ao serviço público, além de motivar a capacitação dos servidores.

Além disso, segundo o Relatório Consolidado do governo do Ceará, a partir dessa reforma, o governo conseguiu recuperar “as capacidades de poupança e de investimento, e melhorou a imagem do governo diante das organizações financeiras nacionais e internacionais, permitindo a renegociação de dívidas” (Governo do Estado do Ceará, 2018, p.19). Essas medidas

fortalecem a construção de capacidades estatais ligadas a dimensão técnico-administrativa, mas também às econômico-fiscais, pois recuperaram a capacidade de gasto na administração estadual.

Sublinha-se que, embora com as medidas tomadas por Tasso Jereissati, a Lei de Reforma Administrativa só foi editada em 1991 pelo governo de Ciro Gomes. Ciro Gomes abraça as ideias do primeiro governo de Tasso Jereissati e, além disso, busca o seu aprofundamento. Sendo assim, destaca-se que as mudanças na estrutura da administração desses governos tinham como objetivo promover o corte de pessoal, além de propor extinção, substituição e fusão de órgãos (Gondim, 1995).

Barbara Geddes (2008) destaca a importância de conseguir implementar uma reforma administrativa que possibilite a criação de uma burocracia eficiente, que, por sua vez, amplie as capacidades estatais. No entanto, a autora aponta para a dificuldade de implementar uma reforma administrativa dentro de uma estrutura que busca a manutenção do *statu quo*, em que há uma política baseada no clientelismo e na corrupção. Nesse sentido, o governo do estado do Ceará dá um importante passo.

Outra reforma administrativa significativa só ocorreu no governo de Cid Gomes. Com intuito de criar capacidade para atender o que foi proposto, na campanha eleitoral, como linhas de desenvolvimento. Nesse sentido,

(...) o novo governo promoveu uma reformulação administrativa visando atender as diretrizes de desenvolvimento fixadas em campanha eleitoral, acomodar a coligação política, mas também buscar um melhor diálogo com o governo federal e seus ministérios e órgãos de ação, que controlavam os programas e recursos federais. Nesse sentido, o governo estadual, primeiramente, transformou a Secretaria de Planejamento e Gestão-SEPLAG na secretaria nuclear. Algumas secretarias foram reestruturadas com o objetivo de melhor dialogar com o governo federal. Estes foram os casos da Secretaria das Cidades, para se conectar com o Ministério das Cidades, da Secretaria do Desenvolvimento Agrário-SDA para se relacionar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria da Pesca para se corresponder com o Ministério da Pesca. (Governo do Estado do Ceará, 2018, p.31)

Ponto importante de se destacar aqui, no que se refere à criação de capacidades estatais, é a estrutura estabelecida pelas reformas administrativas com vistas a melhorar a comunicação

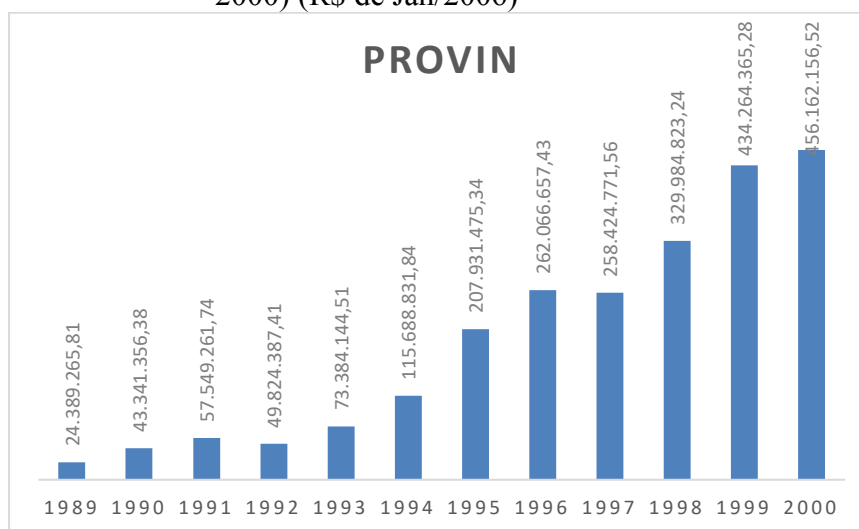
entre o governo estadual e o governo federal, em que se tinha como objetivo claro de possuir acesso a estruturas federais que controlavam programas e recursos, como já mencionado no trabalho. Esta aproximação também se dava pela simpatia partidária que havia entre o governo estadual e o federal. Sublinha-se que os governos do Ceará, analisados nesta pesquisa, em nenhum momento representou oposição ao governo federal.

### **3.1.4. Política de incentivos fiscais, parcerias com instituições nacionais e internacionais, acesso aos bancos e construção de uma imagem positiva**

Dentro da construção de capacidades na dimensão técnico-administrativa, o Ceará avançou em outros aspectos, considerando o primeiro governo Tasso Jereissati. Destaca-se a questão da obtenção de recursos financeiros para investir no estado. A concessão de incentivos fiscais com intuito de atrair empresas, a partir da regulamentação da Lei 10.367, de dezembro de 1979, pelo Decreto 20.740, de 1989, revelou-se uma política que poderia superar a escassez do estado para promover investimentos. O Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN) movimentou um montante considerável. Conforme demonstra o Gráfico 01, o valor liberado pelos governos estaduais aumentou de aproximadamente 24 milhões de reais, em 1989, para aproximadamente 456 milhões de reais, em 2000, o que garantiu ao estado do Ceará um aumento considerável dos investimentos. Além disso, os ajustes nas contas do estado possibilitaram a formação de poupança e ampliou a capacidade do estado investir em infraestrutura (Governo do Estado do Ceará, 2018).

Ademais, conforme a Figura 01, a política de incentivos fiscais foi adotada a partir de diversos programas, ao longo de vários governos, a saber: PROVIN, Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI), Programa de Desenvolvimento do Comercio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI) e o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas (PROCAP). Sendo assim, foi um importante instrumento para tentar atingir o projeto de desenvolvimento do Ceará a partir da industrialização.

Gráfico 01 – Incentivos fiscais liberados pelo Governo do Estado do Ceará (1989-2000) (R\$ de Jan/2006)



Fonte: SEFAZ-CE.

Figura 01 – Incentivos fiscais liberados pelo Governo do Estado do Ceará, no período 1989 a 2006 (R\$ de Jan/2006)

Ano	PDCI	PROAPI	PROCAP	PROVIN	Total
1989				24.389.265,81	24.389.265,81
1990				43.341.356,38	43.341.356,38
1991				57.549.261,74	57.549.261,74
1992				49.824.387,41	49.824.387,41
1993				73.384.144,51	73.384.144,51
1994				115.688.831,84	115.688.831,84
1995				207.931.475,34	207.931.475,34
1996		802.578,84		262.066.657,43	262.869.236,26
1997	2.637.074,37	9.380.168,29		258.424.771,56	270.442.014,23
1998	1.290.742,80	22.259.511,91		329.984.823,24	353.535.077,96
1999	1.305.689,19	36.143.188,11		434.264.365,28	471.713.242,58
2000	817.829,88	51.566.454,14		456.162.156,52	508.546.440,54
2001	1.652.198,07	79.114.638,10		410.742.880,41	491.509.716,58
2002	502.168,95	79.210.352,05		444.530.790,86	524.243.311,86
2003	1.611.747,31	90.747.874,32	61.209,38	420.752.805,49	513.173.636,50
2004	5.882.296,85	77.156.507,40	177.549,55	422.643.137,28	505.859.491,09
2005	7.674.178,92	76.657.318,34	180.560,00	426.232.724,42	510.744.781,68
2006	1.390.423,54	13.398.801,49		70.049.126,89	84.838.351,92
Total	24.764.349,89	536.437.392,99	419.318,94	4.507.962.962,41	5.069.584.024,22

Fonte: Pontes; Cambota; Biderman (2012, p.7)

Em relação à busca de soluções para ampliar os investimentos, Tasso Jereissati continua lançando mão da política de incentivos fiscais e de sua boa relação com o governo federal, bem com instituições internacionais. Além disso, o seu equilíbrio fiscal permite uma maior margem

de atuação. Aqui, fica ainda mais evidente que a construção de uma imagem positiva dos governos pró-mudanças mostrou-se fundamental na ampliação das capacidades estatais, no Ceará, o que conferia legitimidade para sua atuação.

Nesse contexto, em relação a capacidade de investimento, o governo estadual continua com a aplicação da política de incentivos fiscais. Além disso, o governo buscou recursos do Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Os mecanismos de fundos federais também foram importantes, como os do Fundo de Investimento do Nordeste e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (Governo do Estado do Ceará, 1992). No âmbito internacional, o governo estadual firmou convênio, no valor de US\$ 265,6 milhões, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no qual o recurso foi destinado a implementação do Saneamento e Saúde (SANEAR), sendo este, realizado durante o governo Ciro Gomes. Sublinha-se a importância dessa parceria, dado que no âmbito nacional o Brasil passava por uma crise política e econômica de grandes dimensões.

A transição do governo Tasso Jereissati para o governo de Ciro Gomes ocorreu de forma tranquila, com este sendo o candidato daquele. Nesse contexto, em que há uma continuidade do projeto de desenvolvimento, permitiu que o governo trabalhasse com planejamentos a longo prazo, estratégia fundamental para o desenvolvimento, tendo em vista que este necessitava de mudanças estruturais.

Além disso, o governo estadual articulou convênios e cooperações técnicas com instituições internacionais, destacando-se as parcerias com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a Escola Nacional de Administração Pública de Quebec e com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Essas parcerias tinham como objetivo transferir experiências e informação a fim de qualificar a gestão pública no Ceará. Nesse sentido, sublinha-se uma atuação do governo na construção de capacidades estatais na dimensão técnico-administrativa.

Outro ponto que cumpre destacar, foi a atuação do governo estadual para melhorar a imagem do estado frente as organizações financeiras nacionais e internacionais. Além dos resultados positivos alcançados pela atuação do governo ter repercutido, tanto internamente quanto externamente, o governo utilizou o marketing profissional para construir uma imagem positiva de seu projeto das mudanças (Barbalho, 2007). Essa atuação permite que o estado do Ceará



amplie/construa as suas capacidades estatais, na medida em que facilita o diálogo com instituições financeiras para renegociar dívidas e acessar novos créditos.

Sendo assim, sublinha-se um dado interessante da pesquisa, que permitiu que o governo Tasso Jereissati e Ciro Gomes fortalecesse os seus apoiadores: o uso de mídia profissional. O uso desse recurso garantiu e fortaleceu a imagem positiva do governo, o que lhe possibilitou uma ampliação das capacidades político-relacional. Segundo Barbalho (2008),

Importa situar que o padrão midiático publicitário da política não foi ativado apenas em época de eleições, mas se tornou um investimento recorrente dos Governos das Mudanças com o intuito de estabelecer o que Carvalho (2001) denomina de “imagem marca das mudanças” – um reforço para que o continuísmo dos governos mudancistas (Tasso-Ciro-Tasso-Tasso) fosse positivado, e não visto de forma negativa. (Barbalho, 2008, p.29)

Nesse sentido, a imagem dos Governos das Mudanças foi trabalhada de forma positiva pelos governadores do estado do Ceará, bem como estudos, como os realizados por Judith Tendler, que destacavam os bons resultados dos governos. Como já mencionado, Tasso Jereissati e Ciro Gomes foram os que melhor utilizaram a imprensa para legitimar suas ações.

### **3.2. Considerações gerais sobre as capacidades estatais no governo do estado do Ceará**

Neste capítulo foi realizada uma investigação das ações dos governos estaduais, no período estabelecido por esta pesquisa. Com isso, foi construído o percurso das decisões tomadas por eles, considerando aquelas que contribuíram para a construção/ampliação de capacidades estatais. Nesse sentido, também foi realizado uma comparação entre os diferentes governos.

Considerando a investigação descrita, aqui, sublinha-se diversas estratégias e mecanismos de políticas públicas adotadas pelos governos estaduais do Ceará que resultaram em ampliação/construção de suas capacidades estatais. Em outras palavras, os governos se esforçaram para alterar uma aparente escassez imposta por uma dada conjuntura institucional, histórica e econômica.

Nesta trajetória de ganhos de capacidades estatais contaram de maneira decisiva os resultados em torno a dois atributos fundamentais: a) consenso na direção a tomar; e b) a mudança na relação entre sociedade e estado. Destaca-se que pontos como o consenso (desenvolvimento via industrialização e busca do equilíbrio fiscal) garantiu ao estado legitimidade para a sua atuação, bem como a possibilidade de manutenção de políticas públicas, sem as rupturas comuns as mudanças de governos. Permite-se supor, através desta pesquisa, que essa continuidade possibilitou ao governo estadual a construção de um ambiente com espaço para aprendizado e inovação. Pode-se observar essa característica na forma que o governo estadual atuava após as mudanças de governo. Os governos posteriores não buscavam uma alteração brusca de direção em relação ao anterior, observa-se uma tentativa de corrigir pontos que apresentavam dificuldades e ampliar os espectros de atuação, na medida em que ocorriam avanços.

Outra característica persistente ao longo da pesquisa foi a mudança na relação entre a sociedade e governo estadual. A partir de Tasso Jereissati – primeiro governador que propôs uma nova forma de governança, buscando a inserção de múltiplos atores nas decisões políticas –, os seus sucessores, analisados nesta pesquisa, buscaram aprofundar essas relações entre governo estadual e a sociedade. Sendo assim, sucessivas administrações estaduais no Ceará buscaram ao longo do tempo institucionalizar a participação social, como estratégia de legitimação política e das políticas públicas. Com isso, destaca-se que esses arranjos institucionais possibilitaram a expansão/criação de capacidades estatais, além de permitir um maior aprendizado neste aspecto.

Outro ponto importante é a persistência do equilíbrio fiscal. O fato é que a manutenção da saúde fiscal do estado, juntamente com os resultados positivos alcançados nos primeiros anos dos governos pró-mudanças e o uso de uma marketing profissional, permitiram que no estado do Ceará se construísse uma imagem positiva de seus governantes. Essa construção pode ter facilitado o acesso aos créditos fornecidos pelas instituições financeiras. Além disso, o equilíbrio fiscal facilitou ao estado a retomada de capacidade de poupança e investimento.

Os vários governos estaduais sempre buscaram uma boa relação, no período analisado, junto ao governo federal, sem representar uma força opositora a este. O ponto alto dessa relação foi observado no governo de Cid Gomes, quando o Ceará institucionalizou essa busca por uma comunicação estreita com o governo federal.

Nesse sentido, nota-se que as mudanças promovidas nos modelos de governança, a partir dos Governos da Mudança, podem ter impactado de forma transversal as dimensões constitutivas das capacidades estatais do governo estadual. Sendo assim, tem-se evidências de que os estados podem conseguir resultados positivos, na construção/fortalecimento de capacidades estatais, ao implementarem sistemas de governança mais fortalecidos.

A análise em perspectiva histórica permitiu destacar a importância da dimensão político-relacional para a construção de capacidades estatais no Ceará. Foi um modelo de atuação mais consistente e sustentado no tempo que resultou uma ampliação das capacidades.

Por fim, é importante destacar que as dimensões das capacidades são interdependentes, embora a construção do conceito proponha a divisão. É evidente que a atuação do governo estadual na melhoria de uma dimensão pode afetar outra dimensão. Por exemplo, quando os governos do estado do Ceará buscaram construir uma imagem positiva de suas gestões, dimensão político-relacional, houve também uma expansão da dimensão técnico-administrativa, considerando que a imagem positiva do governo possibilitou o acesso aos créditos disponíveis por instituições financeiras. Em outras palavras, a boa gestão do governo do Ceará gerou confiança para que as instituições financeiras liberassem créditos ao estado.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve como motivação compreender o processo de gestão de políticas públicas em diversas administrações estaduais do Ceará por meio dos conceitos de capacidades estatais. Para isso, inicialmente, discutiu-se sobre o conceito próprio capacidades estatais, bem como, do federalismo. Após a apresentação desses conceitos, analisaram-se os governos estaduais do Ceará no período de 1987 a 2014, bem como uma comparação entre eles. Nesse sentido, realizou-se uma investigação e uma sistematização das decisões tomadas pelos governos do estado do Ceará que geraram um ambiente favorável a construção e ampliação de suas capacidades estatais.

Duas características foram consideradas notadamente importantes para a investigação sobre o esforço de elaboração de capacidades estatais no Ceará: os consensos e a governança. O consenso estabelecido em torno da industrialização, como o caminho para o desenvolvimento, e do equilíbrio fiscal permitiu ao estado a construção de uma legitimidade da sua atuação, o que possibilitou a ampliação e/ou construção de capacidades. Além disso, isso garantiu uma estabilidade política, sem as rupturas comuns as mudanças de governos.

Dentro da mesma perspectiva, a busca pelo equilíbrio fiscal demonstrou-se positiva para a construção de capacidades estatais no nível estadual. Considerando as restrições impostas pelo desenho do sistema federativo, além da inserção do Brasil no âmbito internacional, a atitude do governo estadual, no sentido de perseguir sempre o equilíbrio fiscal, resultou também na imagem positiva dos governos estaduais frente às instituições financeiras nacionais e internacionais, o que possibilitou o acesso aos recursos disponíveis por elas. Nesse sentido, o equilíbrio fiscal garantiu ao estado acesso a recursos que, dado as limitações impostas pelo desenho federativo e o próprio estágio de desenvolvimento do estado, não seriam possíveis sem essa capacidade de articulação.

O formato de governança pública adotado, sem grandes alterações entre as sucessivas administrações, sempre buscando uma maior participação do setor privado e da sociedade civil na atuação do governo, contribuiu para a construção de um ambiente propício à busca de soluções para os problemas enfrentados. A aproximação do governo estadual e dos demandantes de políticas públicas veio a permitir que o estado compreendesse melhor os problemas que a sociedade

identifica como barreiras para uma melhor qualidade de vida, além de possibilitar o surgimento de prováveis soluções a partir da interação.

Teve substancial efeito positivo sobre o sucesso das escolhas estratégicas governamentais, o consenso de uma ideia de projeto de longo prazo garantidor da legitimidade de sua atuação. Sendo assim, com o apoio da população e do setor privado com vistas a um projeto a longo prazo, a margem de operação do estado tendeu a expandir.

Algumas lições aprendidas pela investigação dessa experiência histórica incitam apontamentos para demais governos estaduais brasileiros. Mesmo considerando que sua dimensão econômica seja pequena relativamente à outras economias estaduais, a trajetória exitosa de escolhas de políticas e instrumentos merece, sem dúvida, ponderações.

Uma primeira, é a de que as capacidades para garantir a própria ação de governos devem estar suficientemente estabelecidas e consensuadas. No Ceará, os primeiros passos dos governos pós-1987 foram no sentido de reestruturar, simultaneamente, as capacidades fiscais e do corpo burocrático. Em outras palavras, os esforços iniciais visavam dispor de gastos públicos e mobilizar a burocracia para o atendimento das demandas da população.

No momento seguinte foram definidas prioridades estratégicas quanto ao caminho a seguir para o crescimento econômico, a criação de emprego e o planejamento do território. A industrialização foi, sem dúvida, a estratégia conservada e perseguida pelas sucessivas administrações.

O consenso em sucessivos governos em torno a valores e estratégias de desenvolvimento, aliado à manutenção dos padrões gerais de atuação das políticas – sem que governos viessem a se opor desconstruindo radicalmente medidas tomadas por administrações precedentes – é, sem dúvida, traço decisivo do êxito da experiência cearense na elaboração e manutenção de capacidades estatais para o desenvolvimento.

Outra das lições aprendidas, é que as administrações estaduais no Ceará combinaram, quando visto numa perspectiva de longo prazo, comportamentos ora institucionalmente ousados, ora conservadores. Ousados, por um lado, porque foram capazes de se adiantar a certos processos e/ou estruturas que apenas viriam a se manifestar posteriormente em maior parte dos governos estaduais brasileiros. Conservadores, por outro lado, porque organizaram estratégias consensuais e de longo alcance, as quais foram sendo executadas, com poucas alterações, por vários e sucessivos

governos. Neste último caso, a linha de continuidade observada é representativa da perseverança na construção de capacidades estatais. Dentre os resultados mais evidentes e confirmadores do êxito da experiência cearense estão, como apresentados por Amaral Filho (2018), as elevadas taxas de crescimento do PIB, as transformações nos indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida da população, as notáveis posições do estado nos indicadores educacionais e, por fim, a consolidação de um padrão diferenciado de ajustes de políticas públicas conduzido por uma estrutura governamental eficaz.

Por fim, destaca-se que, como a pesquisa utilizou basicamente fontes primárias dos governos estaduais do Ceará, será importante, para estudos futuros, incorporar elementos de contradições, ou seja, trazer à tona elementos que mostrem contrapontos e divergências de visões e atitudes entre governos que se sucedem, como dimensões de uma economia política dos estudos das capacidades estatais. Com isso, espera-se poder superar esta fase exploratória e, por conseguinte, ultrapassar o limite desta investigação estabelecido pelos próprios dados da pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/tasso-ribeiro-jereissati>>. Acesso em: 06/09/2019

ABRUCIO, Fernando Luiz. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Centro de Estudos Konrad –Adenauer. Pesquisas, nº 12. São Paulo, 1999

AMARAL FILHO, Jair do. **O que Podem os Governos Estaduais: O Caso do Ceará (1987 – 2014)**. Ipea, 2018.

AMSDEN, Alice Hoffenberg et al. **The rise of" the rest": challenges to the west from late-industrializing economies**. Oxford University Press, USA, 2001

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação e Sociedade, v. 23, n. 80, p.25-48, set., 2002.

BARBALHO, Alexandre. **Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo**. 2007.

BERTRANOU, Julián. **Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate**. Revista Estado y Políticas Públicas, v. 4, p. 37-59, 2015.

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Editora da UNICAMP, 2007.

CÁRDENAS, Mauricio. **Capacidad Estatal en América Latina**. M. Chudnovsky, Capacidades estatales: Diez textos fundamentales. Argentina: Banco de Desarrollo de América Latina, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. Unesp, 2004.

CHUDNOVSKY, Marina. Introducción. Em **State capacity in latin america**. Economía, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **As Instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos**. Ipea, 2019.

DYE, Thomas R. **American federalism: Competition among governments**. Free Press, 1990.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. University of Alabama Press, 1987.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth**. *American sociological review*, p. 748-765, 1999.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará: dos índios à geração Cambeba**. Fortaleza: Tropical, p. 187, 1997.

FURTADO, Celso. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Contraponto, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **O PT dos empresários: anacronismo ou modernidade do grupo Jereissati**. S. I., 1993, numeo.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdades. **Trajetórias das desigualdades, como Brasil Mudou nos últimos**, v. 50, 2015.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Univ of California Press, 1994.

GOERTZ, G. **Social science concepts: a user's guide**. Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. 2018.

GONDIM, Linda MP. **Os governos das mudanças no Ceará: um populismo weberiano**. Caxambu: ANPOCS, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano de Mudanças – 1987–1991**. Fortaleza, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Ceará Melhor – 1992–1995**. Fortaleza, 1992.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual - 1991-1995**. Fortaleza: 1991.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará - 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Consolidando o Novo Ceará – Plano de desenvolvimento Sustentável – 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão social – 2003-2006**. Fortaleza: SEPLAN, 2003.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Desenvolvimento com Inclusão Social – É com Trabalho que a Gente Cresce**. Fortaleza, novembro de 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Diretrizes para o Plano de Governo – da Coligação, Ceará Volta a Crescer**. SPLAG, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **CEARÁ 2050, juntos pensando o futuro**. Fortaleza: SEPLAN, 2018.

HUERTA, A., 2008. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional**. *Política y Cultura*, 30, pp.119-134

KOCHER, M. A. **State capacity as a conceptual variable**. *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, p. 137-145, 2010.

MANN, Michael. Poder infraestructural revisitado. **Chudnovsky, M.(Comp.). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales**. Buenos Aires: CAF, 2008.

MEDEIROS, A. C. C. **Gestão Por Resultados na Administração Pública: a Experiência do Estado do Ceará Comparada ao Modelo Canadense**. Fortaleza: UFC, 2008.

MEDEIROS, A. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, Cláudio André G. **Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá**. *Encontro Economia do Ceará em Debate*, v. 4, 2008.

MOTA, Aroldo. **História política do Ceará - 1987-1990**. Fortaleza. Multigraf-Editora, 1992.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate, 1. *Governos estaduais no federalismo brasileiro*, 2014.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica das regiões**. Saga, 1968.

MUNCK, Gerardo L.; VERKUILEN, Jay. **Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices**. *Comparative political studies*, v. 35, n. 1, p. 5-34, 2002.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; PONTES, Paulo Araújo. **Planejamento governamental em contexto Plurianual, lições do estado do Ceará sobre o ciclo 2012-2015**, 2014.

OFFE, C., 2009. **Governance: an ‘empty signifier’?** *Constellations*, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6\_3

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Leya, 2013.

PONTES, Paulo Araújo; CAMBOTA, Jacqueline Nogueira; BIDERMAN, Ciro. **Incentivos Estaduais à Indústria de Transformação e a Geração de Emprego: Um Estudo de Caso para o Estado do Ceará.** 2011.

REINERT, Erik S. **How Rich Countries Got Rich--and why Poor Countries Stay Poor.** Public Affairs, 2007.

RODRIK, Dani. **Economics rules: Why economics works, when it fails, and how to tell the difference.** OUP Oxford, 2015.

SILVA, Lilia Penha Viana. **PACTO FEDERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo.** IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009.

SILVA LEITE, Cristiane Kerches da; FONSECA, Francisco. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988.** Organizações & Sociedade, v. 18, n. 56, 2011.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica.** Revan, 1998.

TILLY, Charles. **Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990.** Madrid: Alianza Editorial, 1992.