

## CONFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: O CASO CEARÁ/GRENDENE

*Robert Paula Gouveia<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este artigo busca fazer uma avaliação crítica acerca de um programa específico de política pública social: os incentivos fiscais dados à empresa Grendene pelo governo do estado do Ceará. Partindo do conceito de políticas públicas e políticas públicas sociais, perpassa pelos elementos relacionados à sua avaliação e à sua base de financiamento, para chegar à questão dos incentivos fiscais propriamente ditos, até a análise do caso Grendene. Apesar da tomada de consciência de que os dados disponíveis sobre este caso específico (com este enfoque, principalmente) ainda são escassos, percebe-se que existem possibilidades e perspectivas alternativas no sentido de se alcançar os objetivos sociais, próprios das políticas públicas assim comprometidas e de qualidade. Nesse sentido, ao final do artigo apresenta-se também uma proposta de pesquisa que possibilite que se alcance esse intento.

**ABSTRACT:** This article seeks to make a critical evaluation about a specific program of public social policy: tax incentives given to the company Grendene by the state government of Ceará. Based on the concept of public policies and social policies, runs through the elements related to its evaluation and its funding base, aiming to reach the issue of tax incentives themselves, to analyze the case Grendene. Despite the awareness that the available data on this specific case (with this approach, mainly) are still scarce,

---

<sup>1</sup> Professor Assistente da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e doutorando do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: robertpg18@gmail.com.

it is clear that there are possibilities and perspectives in order to achieve social goals, its own public policy and compromised quality. Thus, at the end of the article also a research proposal that will enable us to reach this aim.

### **Introdução**

As políticas públicas, especialmente as sociais, são ações do Estado capitalista (embora não necessariamente exclusivas dele) que visam desde a atenuação dos efeitos do sistema sobre os agentes sociais mais frágeis até a apresentação, a esses agentes em especial e à sociedade como um todo, de perspectivas libertadoras e de transformação mais profunda de suas realidades, no que variam (em forma, intensidade, abrangência, etc.) de sociedade para sociedade.

Nesse sentido, são essas políticas de extrema importância para a consecução do chamado desenvolvimento social, na tentativa de se alcançar o efetivo bem-estar coletivo. Assim, faz-se oportuno um bom acompanhamento de seu planejamento, de sua elaboração, implantação e gestão, bem como de seus resultados, sendo uma forma de se verificar suas efetivas oportunidade, eficiência e eficácia.

Aqui, todos os agentes sociais (públicos e privados), envolvidos direta ou indiretamente no processo, são importantes enquanto observadores e avaliadores, a fim de que se tornem proponentes de ações que possam corroborar, aperfeiçoar ou corrigir as políticas públicas sociais, tornando-as melhores.

Ainda nessa lógica, há que se salientar a importância dos beneficiários diretos das referidas políticas públicas enquanto agentes sociais fundamentais no processo de avaliação destas. Eles seriam os mais capazes de fornecer os *feedbacks* mais qualificados para viabilizar, em boa parcela, um bom processo de avaliação.

Outro elemento importante em análises de políticas públicas seria a fonte de financiamento destas – fundamental que é para a própria origem das políticas – o que torna o olhar sobre o orçamento público e o fundo público fundamentais para uma

percepção mais clara acerca dessa temática. Não raramente negligenciados nos processos de análise e avaliação de políticas públicas, esses elementos se constituem em peças-chave para a compreensão dos rumos (muitas vezes contrários à sua própria essência) que as políticas públicas tomam, a partir das decisões dos seus formuladores. São assim, elementos básicos para a consecução dos objetivos dessas políticas, visto que formam a sua base financeira de viabilização, e, portanto, têm que ser observados atentamente.

Deve-se lembrar também a importância de se vislumbrar políticas públicas sociais como um elemento de inclusão social, e até mais, de cidadania, no sentido de dotar os agentes sociais – especialmente os mais frágeis socialmente – de condições de engajamento social mais dignas e autônomas. Neste trabalho, a perspectiva de políticas públicas de favorecimento prioritário do capital será questionada e confrontada com as políticas públicas de características efetivamente sociais.

Este artigo busca fazer tais análises, na tentativa de iniciar uma avaliação crítica acerca de um programa específico de política pública dita social: os incentivos fiscais dados à empresa Grendene pelo governo do estado do Ceará. Nesse sentido, parte do conceito de políticas públicas e políticas públicas sociais perpassa pelos elementos relacionados à sua avaliação e à sua base de financiamento, para chegar à questão dos incentivos fiscais propriamente ditos, observando-a a partir de seu desenvolvimento histórico no Brasil até a análise pontual do caso Grendene no estado do Ceará.

Ao final, apesar da tomada de consciência de que os dados disponíveis sobre este caso específico ainda são escassos (com esse enfoque, principalmente), chega-se à percepção de que existem possibilidades e perspectivas alternativas (legitimamente justificáveis), no sentido de se alcançar o vislumbre, nesse caso, dos objetivos sociais, próprios das políticas públicas comprometidas e de qualidade, restando, então, a disposição para se aprofundar a pesquisa e se alcançar uma melhor clareza sobre o tema.

## **Políticas Públicas Sociais**

Definir política pública significa, em princípio, fazer relação com a atividade política do Estado, uma vez que aquela resulta desta. Autores como Rua (1998), por exemplo, definem política pública como sendo “um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de recursos públicos” (RUA, 1998, p. 1). Sabe-se que o único agente político a alocar de forma imperativa recursos públicos é o Estado, portanto, é no âmbito político e no seio da ação estatal que surge a política pública, especialmente a política pública social. A definição clássica de política pública, apresentada por Castro (in CANELA, 2008), a partir de estudos de Bruno Jorbet e Pierre Muller, afirma que política pública é o Estado em ação. Em comum, ambas as idéias apresentam o Estado como elemento central e norteador das políticas públicas, mas ambas, da mesma forma, esquecem que, não necessariamente, toda política pública é exclusivamente estatal.

Nesse sentido, a política pública estaria definida a partir de quatro fases distintas, de acordo com Porto (in CANELA, 2008). A primeira fase seria a da formulação, onde tanto Estado como o setor econômico privado e a sociedade civil apresentariam contribuições, a partir de processos de discussão e deliberação entre todos, no sentido de balizarem a fase subsequente: a tomada de decisão. Na esfera estatal participariam políticos, burocratas, parlamentares; no âmbito do setor econômico privado, empresários e representantes do capital nacional e multinacional; no tocante à sociedade civil, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais, associações profissionais, etc.

A fase da decisão envolveria ações estatais mais específicas, com uma participação privada em maior ou menor escala, a partir da escolha feita quando das alternativas geradas na fase anterior. Aqui se tentaria atender às demandas sociais através de ações propositivas de soluções para os problemas.

A terceira seria a fase de implantação, onde se dariam as ações para alcançar os objetivos pretendidos. Essas ações seriam oriundas de grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada.

Por fim, na última fase, seriam avaliados os resultados, a partir do monitoramento das políticas públicas, comparando-se os objetivos traçados na fase de formulação com esses resultados específicos.

A evolução dos estudos nessa área deu origem às análises no campo do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*, no original), a partir da visão de Marshal (1967), onde a política pública social seria definida como todo bem produzido para promover socialmente as coletividades em diferentes campos.

A partir daí, várias análises sobre o tema se sucederam até se chegar à definição talvez mais abrangente sobre a questão, fornecida pelo teórico norueguês Gasta Esping-Andersen (2000), vinculando políticas públicas a três fatores:

- i. O regime político, que responderia às questões de como e por quê são formuladas as políticas públicas sociais;
- ii. A organização dos partidos, que, ao serem fortes, aumentariam o controle social sobre a implantação das políticas públicas sociais;
- iii. A organização sindical e os movimentos sociais, atores importantes em influenciar a formulação e a implantação dessas políticas.

Percebe-se, portanto, o papel protagonista do Estado nesse mister, donde lhe são exigidas ações, instituições e programas específicos para a implantação de quaisquer decisões tomadas nesse sentido.

Uma outra corrente de pensamento teórico sobre política social, de cunho dialético, sugere uma definição da questão não apenas sob o olhar técnico-científico, mas também a partir de conceitos baseados na ética. Autoras como Pereira (2008) lembram que este outro olhar sobre as políticas públicas sociais afeta fortemente a vida social, uma vez que enfatiza a necessidade de que direitos sociais se efetivem no atendimento às chamadas demandas sociais, o que amplia a perspectiva de cidadania das coletividades envolvidas.

A identificação por esta vertente teórica, e por Pereira (2008) em particular, da política pública social como uma política de ação, que tem todo um perfil próprio e que produz efeitos onde

atua, mostra que ela é pensada não apenas como uma disciplina teórica, que se dispõe a conhecer e explicar a realidade, mas também como uma ferramenta prática, no sentido de agir sobre essa realidade, visando alterá-la. Aqui, a autora chama atenção para um fato importante: sendo a política pública social também, e fortemente, prática no sentido mencionado, ela não deve confundir-se com o conceito de administração social, bem mais limitado ao âmbito pragmático e empírico, que nega a relação das políticas ou programas sociais com a sociedade em geral. Isto, porém, não nega o fato de que a política pública social e a administração se influenciam mutuamente (toda ação posta em prática afeta a conjuntura, levando a novas decisões a serem geridas pela administração), embora não signifiquem a mesma coisa.

Em relação às políticas públicas, é correto afirmar que política social se enquadra enquanto um tipo de política pública, ou uma espécie do gênero, como afirma Pereira (2008). Ambas seriam políticas de ação, lembrando que o termo *público* não significa ação exclusiva do Estado, como já mencionado, mas sim como algo que faz referência a todos (a toda a coletividade envolvida), no atendimento de demandas sociais.

Cabe ainda ressaltar o caráter contraditório inerente às políticas públicas sociais. Em tese e de forma bastante resumida, como se supõe pelas definições apresentadas (tanto as tradicionais quanto a dialética), política pública social significa a promoção do bem comum. Entretanto, chama atenção o fato de que, na prática, a política pública social sempre atenderá a interesses específicos, estando ou não, efetivamente, a promover esse bem coletivo. Na verdade, Pereira (2008) chama atenção para esse fato mostrando sua tendenciosidade de acordo com a correlação de forças existentes, o que a tornaria, na sua visão, dialeticamente contraditória. A autora, entretanto, afirma que é essa contradição que possibilita à classe trabalhadora e aos desprotegidos socialmente, de modo geral, a também utilizá-la a seu favor.

A política pública efetivamente social é aquela que promove ou consegue, a partir de sua implementação, a transformação da

realidade social na qual está inserida, a partir de algum programa ou ação capaz de modificar a realidade social a favor daqueles antes em desvantagem. Nesse caso, este tipo de política prioriza não os interesses do capital prioritariamente, mas, ao contrário, os interesses da coletividade, no intuito de autonomizá-la diante da realidade imposta pelo sistema capitalista. Assim, os recursos públicos utilizados pela referida política pública servem de instrumento de viabilização de ações libertadoras, no sentido de propor aos beneficiários a possibilidade de não depender exclusivamente da venda de sua força de trabalho para a sua sobrevivência.

Autores como Castro (2008) pensam política pública social como a promoção do bem comum, mas ele chama atenção para o fato de que, na prática, a política pública social sempre atenderá a interesses específicos, estando ou não, efetivamente, a promover esse bem coletivo. Isso ocorre, ainda segundo a autora, porque grupos de poder, portadores de interesses organizados, atores com voz ativa, capazes de pressionar por suas demandas específicas (sendo ou não atores estatais), afetam o desenho, e, conseqüentemente, a implantação dessas políticas.

Conclui-se, portanto, que por trás do marco regulatório de qualquer política haverá sempre interesses ideológicos associados. São exemplos disso, no Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS), a partir do movimento sanitário, e a montagem do sistema de ensino público superior durante o regime militar, voltado às elites, e que abriu espaço para a atuação do setor privado em outros nichos mercadológicos da sociedade brasileira.

Notadamente no caso brasileiro, as especificidades precisam ser analisadas desde a origem do papel do Estado enquanto fomentador de políticas públicas sociais. Nesse caso, sua tarefa inicial foi a geração de emprego e renda juntamente com o barateamento do custo de produção do capital, a partir dos investimentos geradores de infraestrutura a serviço do setor capitalista privado. Ambas as tarefas, inclusive, com um mesmo objetivo: a consagração de lucratividade e expansão do capital em âmbito interno (capital nacional e multinacional), haja vista que fornecer mão de obra e infraestrutura significa abastecer de fatores produtivos qualquer processo capitalista de produção e troca.

Essa lógica, todavia, foi e é incompatível com a universalização de serviços públicos sociais, notadamente em países reconhecidamente pobres (caso brasileiro), dada, entre outros fatores, a necessidade de priorização de recursos. Assim é que, somente a partir da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assume (tardiamente, em relação a muitos dos países capitalistas – desenvolvidos ou não) efetivamente a formulação e a gestão das políticas públicas sociais. Entretanto, apesar do advento do que se convencionou chamar *constituição cidadã*, muitas dessas políticas seguem até hoje mais como arremedos de ações sociais do que propriamente como modelos nesse sentido, embora tenha havido certos avanços em algumas áreas (casos da saúde e educação, por exemplo).

Dados recentes mostram que o Brasil, teoricamente, investe razoavelmente bem em políticas sociais, aproximadamente 25% do PIB, segundo Amadeo (in CANELA, 2008), o que gera contradição com o fato de ser uma das sociedades mais desiguais do mundo. Disso resulta a compreensão de que a questão social brasileira é urgente no tocante à ênfase a ser dada às políticas públicas sociais. Nesse mister, Porto (in CANELA, 2008) enfatiza que, entre 1995 e 2001, houve um aumento significativo nos assim chamados *investimentos sociais*, porém manteve-se relativamente constante o nível de desigualdade<sup>2</sup> social no país, pondo em xeque a eficácia das políticas sociais. Atualmente, apesar de se perceber um incremento nos indicadores desta área, não se pode afirmar categoricamente que estamos transformando a realidade. As desigualdades ainda são enormes, e, a julgar pelas oscilações nos indicadores sociais, a tendência parece ser mais de instabilidade que de inflexão, nesse sentido.

Tudo isso parece, então, apontar para uma clara necessidade de um debate mais profundo e atento acerca das políticas públicas

---

<sup>2</sup> Aqui, utiliza-se o conceito marxista para desigualdade, ou seja, de algo causado pela divisão de classes e que por haver, nessas divisões, classes dominantes, estas se utilizavam da miséria gerada pela exploração social como instrumento de manter o domínio estabelecido sobre as classes dominadas, numa espécie de ciclo.

e sociais, incluindo aí a avaliação que se faz sobre as políticas sociais brasileiras. Não se trata de uma tentativa preconcebida de desqualificá-las, ou uma sugestão de viés negativo das mesmas. O que se pretende, em princípio, é compreender onde estão as possíveis falhas, os pontos frágeis dessas ações, no sentido de corrigir-lhes a rota, além de enaltecer, potencializar e difundir seus (eventuais ou não) bons resultados. A perspectiva é aquela já mencionada, de observar a política pública como algo efetivamente social, nos moldes de instrumentos libertadores, financiados pelos recursos públicos para a promoção da transformação social, e não para privilégios privados ou que priorizam os lucros antes de qualquer outro resultado.

### **A Avaliação das Políticas Públicas Sociais**

De início, a questão que se põe é: por que se deve avaliar/monitorar políticas públicas sociais? Há muitas respostas para essa questão, especialmente no caso brasileiro. Segundo Costin (in CANELA, 2008), deve-se evitar a interpretação essencialmente tecnocrática, a dos chamados especialistas, e assim evitar más interpretações a partir da frieza dos dados. A autora mostra como exemplo o caso da educação brasileira, onde 97% das crianças entre 7 e 14 anos tiveram acesso ao ensino fundamental no Brasil na década passada, correspondendo a um investimento médio da ordem de 4,3% do PIB no período (maior que os investimentos alemão, japonês ou irlandês). Todavia, os resultados brasileiros em testes internacionais de desempenho escolar mostraram-se, segundo ela, insatisfatórios, o que claramente denota contradição e necessidade de uma investigação das causas desse fenômeno.

Assim, de modo geral, avaliar política pública social serve como parâmetro para reorientação ou fortalecimento das políticas em curso, e para as respectivas tomadas de decisão. Ademais, e principalmente, favorece o controle social e democrático das ações públicas, sendo, todavia, oneroso, o que exige eficiência.

Nesse sentido, Costin (in CANELA, 2008) afirma que, para avaliar bem uma política social, faz-se necessário definir previamente critérios de avaliação/resultados esperados ainda

na fase de planejamento, com bases realistas, numa espécie de avaliação *ex ante*, associada a um monitoramento constante do andamento da política pública social em questão. No final, é imprescindível, segundo a autora, debruçar-se sobre os resultados obtidos (ainda que positivos), no sentido de incrementar positivamente ou corrigir eventuais problemas.

Tal avaliação exigiria ainda, segundo ela, uma abordagem de pesquisa que buscasse verificar a efetividade das intervenções dessas políticas no âmbito da sociedade. Nesse sentido, faz-se importante também a definição do que Costin (in CANELA, 2008) chama de agentes de avaliação, quais sejam:

- i. Os agentes internos, geralmente formuladores (ou representantes destes) da política pública em avaliação, e que costumam ser pouco críticos nesse momento;
- ii. Os agentes externos, não formuladores da política pública e que podem vir a ser exageradamente críticos, ainda que sejam política e eticamente isentos;
- iii. Os agentes participativos, beneficiários das políticas públicas e fontes potencialmente positivas em termos de críticas às mesmas, enquanto maiores interessados no seu sucesso;
- iv. Os agentes mistos, que englobariam um *mix* de avaliadores das três vertentes apresentadas.

Vale lembrar, ainda segundo a autora, que, a partir da boa atuação dos agentes avaliadores envolvidos, se garante um controle social eficiente da implantação e efetividade das políticas públicas, sendo este o principal meio de sustentação desta avaliação. Se este raciocínio procede, talvez possa se associar aqui o exemplo brasileiro dos orçamentos participativos, mesmo sabendo-se das limitações e dificuldades enfrentadas pelos diversos níveis de poder público para sua implantação e efetivação enquanto instrumentos de atuação social.

Monteiro (2002) lembra, ainda, que a avaliação de políticas públicas passa por uma cronologia temporal que se inicia pelo levantamento objetivo do problema a ser combatido, a partir da busca por informações, dados estatísticos e indicadores acerca da questão.

Em seguida, avalia-se a real capacidade de implantação de políticas públicas pelo Estado, via observação quanto ao montante de recursos financeiros, humanos e infraestruturais disponíveis para esse tipo de ação pública.

Por fim, menciona o autor, faz-se necessário observar as condições presentes do problema (conjuntura social), além de buscar apreender as visões relevantes na sociedade sobre o mesmo, ou seja, sua interpretação acerca daquilo que a aflige.

Aliás, essa interação entre setor público e sociedade, no sentido de garantir a qualidade (em sentido amplo) das políticas públicas – especialmente as ditas sociais – em curso na coletividade, é, ou deveria ser, a prioridade de movimento nesse tipo de ação.

Seguindo este raciocínio, Fonseca (in CANELA, 2008) lembra que os objetivos da análise/avaliação de políticas públicas sociais passam por questionar a ação dessas políticas, seus determinantes, suas finalidades, seus processos e suas consequências.

Aqui, o foco da análise seria, segundo a autora, a avaliação dos processos de tomada de decisão voltados para a implantação de uma política ou de um grupo delas. Isso se daria: pela descrição dos ordenamentos institucionais e sua influência sobre o processo decisório; pela identificação dos participantes das políticas e das coalizões que podem formar; e pela avaliação dessas possíveis coalizões sobre as decisões de política pública. Seria, pois, indispensável a participação direta e atuante dos atores sociais mais fortemente ligados aos potenciais resultados das políticas públicas sociais que estão sendo gestadas.

Cabe atentar, por fim, para uma questão normalmente negligenciada quando o assunto é política pública social e, especialmente, suas avaliações: as fontes de financiamento. Avaliações que não consideram devidamente a importância desse fator tendem a tornar-se discursos vazios, haja vista a grande e intrincada complexidade presente na questão financeira, especialmente quando se trata de orçamento e fundo públicos.

## **O Orçamento Público**

Definir orçamento é tarefa relativamente simples, mas que ganha ares mais complexos na medida em que se avança na sua compreensão. Essa complexidade tende a se tornar mais forte em se tratando de orçamento público, dada a sutileza das nuances ali envolvidas.

Do ponto de vista individual, privado, ou até doméstico, orçamento nada mais é do que a quantidade de recursos (próprios) que se tem à disposição para se fazer frente às despesas cotidianas. Parece claro, sobretudo do ponto de vista estritamente monetário, que é desejável um saldo positivo nessa correlação de forças entre os recursos e as despesas, isto é, deve-se gastar menos do que as disponibilidades financeiras permitem, ou, no máximo, deve-se empatar essa disputa, se não houver o desejo de depender de recursos alheios (que representam, via de regra, custos ao tomador dos mesmos). Eventualmente, claro, se aceita um revés nesta relação (despesas maiores que os recursos), notadamente em casos emergenciais específicos, mas espera-se, e até recomenda-se, o retorno à condição equilibrada tão logo seja possível. Isto é o que preconizam, em geral, os ditos bons manuais de economia financeira, e é assim que a maioria (cada vez menor, nesses tempos de crédito fácil e consumismo galopante) dos indivíduos age em se tratando de finanças pessoais.

A questão, aparentemente simples e bem equacionada, passa a ser complexa e relativamente mais subjetiva quando se sai da esfera individual, privada, e se chega à esfera pública. As subjetividades começam a surgir a partir da própria definição de orçamento público. Trata-se, segundo autores como Velloso (in CANELA, 2008), por exemplo, de “um instrumento que define quanto e em que o governo vai gastar, dada a receita prevista, ou a estimativa de receita” (Velloso in CANELA, 2008, p. 143). Enquanto no âmbito individual os gastos são (ou deveriam ser) planejados a partir de uma receita efetivamente conhecida, na área pública as despesas é que parecem inicialmente mais palpáveis, já que as demandas sociais são efetivas, reais e normalmente bastante aparentes. Já as receitas, aqui, por vezes são apenas uma expectativa, em termos de montante real.

Assim, de modo geral, receita pública é basicamente a arrecadação de tributos, e a despesa, o total de gastos. Como essas duas contas normalmente não coincidem, o orçamento público encontra-se normalmente desequilibrado. Quando as receitas são subestimadas e o saldo orçamentário é positivo, pode-se definir novos gastos – dada a sobra de recursos, e quando há uma super estimativa dessa receita (saldo orçamentário negativo), deve-se fazer cortes na despesa. Aqui, enquadra-se historicamente o orçamento público brasileiro.

Talvez por isso, segundo Velloso (in CANELA, 2008), seja uma tradição para o país, desde que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que antes de iniciar a chamada execução orçamentária, o Presidente da República decreta limite de gastos inferior ao que preconiza a Lei Orçamentária, realizando o que a literatura técnica denomina contingenciamento de recursos. Seguindo este raciocínio, o autor afirma que essa tradição tem seguido uma lógica cada vez mais contundente, baseada em duas razões:

- i. O desejo do Congresso Nacional em participar ativamente das discussões orçamentárias, que o leva a, propositalmente, superestimar a receita;
- ii. Exigências da política fiscal, em nome do chamado superávit primário (economia de recursos públicos para honrar compromissos da dívida pública), orientam a política orçamentária para o mesmo caminho.

Nesse sentido, pode-se dizer então que o orçamento público brasileiro (como os orçamentos dos países capitalistas) é uma arena de disputas, sendo sua elaboração e execução uma resenha de conflitos de interesses que envolvem tanto agentes públicos como privados (ministérios, *lobbies* e partidos políticos), engendrados num jogo de soma zero em que, para se ganhar, há sempre que se infligir perda(s) a outro(s).

Especificamente no que concerne às políticas públicas sociais, Salvador (2010) avalia que o orçamento público brasileiro é reflexo de uma correlação de forças sociais que se traduzem nos interesses pela apropriação dos recursos públicos, mostrando, a partir daí, quem financia o montante de gastos orçamentários realizados anualmente.

Em função disso, o orçamento público brasileiro realiza vinculações, numa tentativa de minimizar os efeitos dessa queda de braços, e tentando proteger os grupos sociais em condição de maior fragilidade. Assim é que surgem conceitos como o de receita vinculada, originada a partir de tributos cuja arrecadação é direcionada a gasto definido (VELLOSO, in CANELA, 2008). São exemplos as receitas de contribuições sociais, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); todos vinculados ao financiamento da previdência, saúde, seguro-desemprego e assistência social (a seguridade social brasileira).

Lembra ainda Velloso (in CANELA, 2008) que, em tese, a vinculação de receitas poderia estimular as despesas, já que o crescimento daquelas aumentaria estas. No Brasil, porém, isso não ocorre necessariamente assim, dada a forma de contingenciamento operada pelo governo nos últimos exercícios fiscais. Os recursos enquadrados nessa modalidade orçamentária têm sido acumulados/entesourados, não podendo ser gastos em outro fim, revertendo-se assim para a conta do superávit fiscal. O autor dá o exemplo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis), vinculada a investimentos em infraestrutura de transportes e que não gerou, entre 1999 e 2005, segundo ele, expansão de despesa, a despeito do seu incremento no período.

Por outro lado, no que concerne ao orçamento, existem as chamadas despesas orçamentárias obrigatórias, associadas às disposições constitucionais e legais. São elas, entre outras, as despesas da seguridade social, como, por exemplo, as aposentadorias rurais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Aqui não há, como lembra Velloso (in CANELA, 2008), como haver contingenciamento, sob pena de se gerar um passivo facilmente (e justamente) exigível, na esfera jurídica.

Diante dessas lógicas em cada lado do orçamento

público, notadamente no tocante à área social, o resultado é um *déficit* (provocado, artificial, devido ao contingenciamento de recursos e à busca pelo superávit fiscal) do Orçamento da Seguridade Social, cuja perspectiva, em persistindo essa lógica protagonista de pagamento da dívida pública, é de agravamento, ou seja, enfraquecimento dos gastos e despesas sociais (e consequentemente de seus indicadores, em termos relativos, pelo menos).

Percebe-se então que o orçamento público é, na prática, o ponto de partida para o acompanhamento dos gastos dos recursos arrecadados pelo Estado. Analisar o orçamento é, portanto, a possibilidade de se determinar as reais prioridades de um governo, mostrando que setores são mais ou menos privilegiados na já mencionada arena de disputas. Nesse mister, fica evidente o papel central da correlação de forças sociais, e principalmente políticas, no âmbito da disputa pelos recursos públicos. Legitimidades à parte, Soliani (in CANELA, 2008) afirma que a análise do orçamento pode ser reveladora, no sentido de comparar plataformas eleitorais com ações efetivas dos governos eleitos, ou de verificar níveis de gastos em compatibilidade (ou não) com objetivos de um programa social qualquer, ou ainda, se o dinheiro público é usado com eficiência, e se o público-alvo em questão é de fato beneficiado, e como, efetivamente, o é.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O autor lembra que estas informações não costumam aparecer tão claramente em planilhas orçamentárias, mas também na análise histórica do comportamento dos gastos, na observação da evolução dos indicadores sociais e, sobretudo, na interação, o mais direta possível, com os beneficiários das políticas públicas sociais.

### **As políticas públicas sociais e os incentivos fiscais: o caso Grendene no Ceará**

Ao longo dos últimos vinte anos, muitos dos estados e municípios brasileiros têm incorporado a prática de adotar os incentivos fiscais<sup>4</sup> como forma de atrair para suas localidades os mais diversos tipos de investimentos produtivos, especialmente os industriais. A justificativa para isso seria dar resposta a fatores historicamente responsáveis, no Brasil, pela concentração espacial da riqueza nacional (no Sul e Sudeste do país), tais como a industrialização tardia de algumas regiões, a histórica desarticulação econômica setorial e a urbanização descontrolada.

Assim é que o governo federal iniciou esse movimento de transferência de recursos para estados e municípios (incluindo, aí, fundos para incentivos fiscais específicos, para alguns deles) no início dos anos 1960, no que foi seguido por alguns entes federados, que criaram suas próprias regras e programas de desenvolvimento principalmente industriais, dando origem a uma disputa (nesse momento ainda tênue e localizada) entre eles no sentido de atrair os “melhores” investimentos, movimento que ficou conhecido (especialmente a partir do fim dos anos 1980/ início dos anos 1990) como guerra fiscal – prática atualmente proibida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O Ceará, estado tido como modelo de sucesso recente deste tipo de política pública, iniciou seu processo, nesse sentido, nos anos 1970, com a criação do seu Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), objetivando ampliar os investimentos industriais no estado. A estratégia passava pela redução da carga tributária aos beneficiários (empresas), que em contrapartida (assim

---

<sup>4</sup> Por incentivo fiscal entende-se, segundo Sandroni (2000), “Subsídio concedido pelo governo, na forma de renúncia de parte de sua receita com impostos, em troca do investimento em operações ou atividades por ele estimuladas. Os incentivos podem ser diretos ou indiretos. Quando concedidos na forma de isenção do pagamento de um imposto direto, como o imposto sobre a renda, beneficiam o contribuinte; no caso de um imposto indireto, tendem a diminuir o preço da mercadoria produzida pela empresa que recebe a isenção, beneficiando também o consumidor”.

chamada social), contribuiriam para a geração de mais emprego e aumento de renda locais, melhorando assim os índices dos indicadores sociais.<sup>5</sup>

A partir dos anos 1990, a prática dos incentivos se disseminou fortemente por todo o país, a partir, principalmente, do movimento de descentralização (também de recursos) promovido pela Constituição Federal de 1988. A ideia seria proporcionar equiparação, na visão de Amaral Filho (2003), por exemplo, entre os entes federados, no sentido de melhor prover seus públicos e privados.

Assim, os incentivos fiscais, centrados na isenção ou redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); os incentivos financeiros, baseados na disponibilidade, direta ou não, de recursos públicos para financiar parte ou todo o investimento privado; e os incentivos infraestruturais, ancorados na disponibilidade de bens de capital, principalmente, tornaram-se sinônimo de política pública de atração de investimentos produtivos, sob a alcunha geral de incentivos fiscais.

A guerra fiscal, que se conhece hoje, surge como decorrência desse movimento, e traz consigo controvérsias, no tocante ao desenvolvimento socioeconômico do país. Entre outros fatores, a homogeneização dos incentivos entre os estados faz com que o capital passe a “fazer leilão” entre os entes federados, buscando a “melhor oferta” para decidir-se pela instalação. Isso enfraquece o Estado (poder estatal) na relação, e o torna tolerante no sentido de ter que dispor de recursos para fazer frente a esse tipo de barganha. Ademais, com o empenho de mais e mais recursos para incentivos desse tipo, sobram poucas disponibilidades para outras áreas de atuação pública, especialmente a área social.

No Ceará, a intensificação e solidificação desse movimento vai ocorrer nos anos 1990, com a atualização do FDI.<sup>6</sup> Nesse sentido, o governo local passa a adotar um projeto de ênfase na

---

<sup>5</sup> CEARÁ – CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

<sup>6</sup> CEARÁ – CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

consolidação do parque industrial, com estímulo à desconcentração espacial do investimento (a chamada interiorização da indústria). Os empréstimos (diretos e indiretos), de acordo com dados do governo do Ceará, vão ao teto de 60% do ICMS devido para empreendimentos instalados na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), e 75% para aqueles fora da RMF. Quanto aos prazos de gozo dos incentivos, empreendimentos a mais de 500 km da RMF teriam até 180 meses, abaixo de 300 km, até 120 meses, e na própria RMF, até 72 meses.

Como precondições para a concessão do benefício às empresas pleiteantes, há destaque para a questão da exigência de absorção intensiva de mão de obra e matérias-primas locais, para a exigência da produção de bens sem similares no estado, e para a desejável contribuição para a substituição de importações pelo estado.<sup>7</sup>

Entre 2002 e 2003, surge uma modificação importante na filosofia do FDI, priorizando incentivos às cadeias produtivas locais, com vistas a aumentar a competitividade conjunta da indústria. O restante da lógica do programa não sofreu grandes alterações. A composição do FDI seria, principalmente: de recursos orçamentários; empréstimos ou recursos a fundo perdido, oriundos da União, tesouro estadual e outras entidades: contribuições/doações e outras fontes de receitas; e receitas oriundas da aplicação de seus recursos no mercado.<sup>8</sup>

A Grendene S/A, uma das maiores empresas do setor industrial brasileiro de confecções, têxteis e calçados, operando originalmente em Farroupilha/RS desde 1971, transferiu boa parte de seu parque industrial para o Ceará em meados dos anos 1990, “fortemente influenciada pelos incentivos fiscais e pelo baixo custo da mão de obra local” (GRENDENE, 2011), estando presente nos municípios de Sobral (maior unidade), Crato e Fortaleza. Com um volume de exportações significativo (vide

---

<sup>7</sup> CEARÁ – CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

<sup>8</sup> CEARÁ – CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

tabela abaixo), recebe incentivos do FDI em duas modalidades: através do Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI), o qual corresponde a um incentivo de 11% sobre o valor *Free on Board* (FOB) das exportações realizadas e que atualmente encontra-se desativado (embora a Grendene continue a ser beneficiada, por força de legislação); e através do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), de qual a unidade de Sobral possui benefício garantido até 2019, de 75% do ICMS devido, com carência de 36 meses e dívida de 1% do total. As unidades de Fortaleza e Crato têm prazos menores de carência de vigência, mas muito semelhantes (DE LUCA & LIMA, 2007).

Números de Exportação  
Mais de 90 países

Volume de exportações		
Ano	R\$ (milhões)	Pares (milhões)
2007	249,3	40,1
2008	355,6	47,8
2009	355,0	48,3

Fonte e elaboração: Grendene (2011).

Ainda segundo a própria empresa, a partir desses benefícios seus resultados patrimoniais, especialmente os de receita e lucratividade, têm crescido “muito satisfatoriamente ano a ano” (GRENDENE, 2011). O crescimento patrimonial foi, entre 2002 e 2004, por exemplo, da ordem de, aproximadamente, 77,22%; e a receita líquida de vendas cresceu, entre 2002 e 2003, mais de

40%. O grande destaque, porém, fica por conta do crescimento do lucro líquido no mesmo período, tendo dobrado, com crescimento da ordem de 102,93%.<sup>9</sup>

Alguns dados chamam ainda mais atenção a partir desses resultados. Os incentivos fiscais do FDI (PROVIN/PROAPI) correspondem a mais da metade da origem de recursos de investimento da empresa entre 2002 e 2004 (GRENDENE, 2011). Ademais, a própria empresa afirma ter consciência da importância dos incentivos fiscais para seus resultados, e alerta seus novos investidores no mercado (a Grendene abriu seu capital em bolsa em 2004) para o risco de eventual perda desses incentivos e sua relação direta com “possível” queda de resultados (GRENDENE, 2011).

Essas informações apresentadas até aqui, em comparação com os indicadores sociais associados à coletividade onde a empresa Grendene está instalada (como Sobral, por exemplo), podem ser interessantes enquanto mote para uma reflexão mais detida acerca da real eficácia desse tipo de política pública social. Em Sobral, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009, haviam 46.209 pessoas ocupadas diretamente em 3.159 unidades empresariais. Dados obtidos junto à própria Grendene apontam para a existência, de 13.000 pessoas empregadas diretamente na empresa atualmente, em Sobral. Isto coloca o mercado de trabalho sobralense muito próximo de uma situação que a teoria microeconômica chamaria de dependência estrutural, com tendência monopsonista, especificamente no setor da indústria de calçados, cujos trabalhadores são, em sua imensa maioria, de baixa qualificação.

---

<sup>9</sup> GRENDENE. Disponível em: <<http://www.grendene.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

### **Considerações Finais**

Muitos teóricos e políticos ainda veem, nos incentivos fiscais uma política pública interessante, no tocante à atração de investimentos produtivos com vistas à geração de mais emprego e renda para localidades fragilizadas econômica e socialmente. As dificuldades econômicas regionais, aliadas à possibilidade “conjunta” de ganhos para capital, trabalho e poder público atrelada à essa lógica, justificariam esta, para seus defensores, como uma boa estratégia de ação, inclusive social, prioritariamente junto ao segmento do trabalho.

Casos como o do Ceará e da empresa Grendene, entretanto, dificultam uma teorização tão lógica, ao mesmo tempo em que exigem uma reflexão menos apressada sobre a questão, sendo, nesse sentido, emblemático.

Trata-se de uma situação de tendência à dependência social, baseada num jogo de trocas em que a moeda principal parece ser a condição social da população. Uma eventual saída desse capital da cena urbana desta localidade, provavelmente causaria (ou causará) danos profundos à dinâmica socioeconômica não só da cidade, mas de toda uma microrregião do estado do Ceará.

Apesar da relativa escassez de dados, bem como de certa defasagem dos mesmos (que poderá ser suprida com uma investigação mais profunda a ser feita sobre o tema), o que foi apresentado mostra uma relação de aparente dominação entre uma grande empresa capitalista, líder nacional e até mundial no seu segmento de atuação, e uma coletividade frágil socialmente, de uma região relativamente pobre, do interior de um país periférico, apesar de emergente. As indicações de importância quanto aos fatores produtivos (recursos públicos, para incentivos, e mão de obra barata, para a decisão de investimento por parte da empresa) corroboram a afirmação anterior.

Aqui, parece oportuno um estudo que investigue, a partir da identificação das causas e consequências sociais da migração de boa parte da empresa Grendene de Farroupilha/RS para Sobral/CE, duas questões:

- i. Qual o real critério de adoção, por parte do governo do estado do Ceará, do atual modelo de incentivos fiscais à empresa Grendene, enquanto política pública social?
- ii. Que alternativas existiriam a essa postura?

Nesse sentido, os sujeitos inseridos diretamente nesse processo migratório (representantes da empresa, trabalhadores e poderes públicos locais) são as fontes de informação do referido estudo.

Responder a tais questões, todavia, não é tarefa fácil (além de haver várias possibilidades de respondê-las, inclusive contraditoriamente). Seguindo-se o caminho da busca por uma política pública efetivamente social, faz-se necessário que o poder público local, em conjunto com a sociedade civil (notadamente, os movimentos populares), comece a discutir a possibilidade de implantar ações alternativas de geração de emprego e/ou renda que possam indicar uma mudança no perfil de aparente dependência estrutural da relação existente entre a Grendene e o mercado de trabalho local (especialmente na cidade de Sobral).

Ademais, uma legislação (a despeito da decisão do STF) eficiente no sentido de limitar o nível de recursos a ser contingenciado para esse ou outro tipo semelhante de “ação social” seria interessante, no sentido de evitar situações futuras desvantajosas para os indivíduos mais fragilizados socialmente, além de haver a necessidade de que se evite, por parte do poder público, investimentos com caráter apenas economicista. Exemplos e programas, inclusive em nível federal, não faltam nesse sentido. A economia solidária, o associativismo no campo e na cidade, as reivindicações dos movimentos sociais, precisam ser considerados como possíveis instrumentos alternativos às realidades fundamentalmente concentradoras de capital e riquezas.

Os poderes públicos, principalmente os locais, devem atentar para a necessidade de pôr seus fundos públicos (geralmente escassos) a serviço da coletividade, no sentido de dotar as comunidades de instrumentos efetivos de consolidação do bem-estar social dinâmico, eficaz e abrangente; aliás, o objetivo para o qual foram originalmente concebidos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. *Incentivos Fiscais e Políticas Estaduais de Atração de Investimentos*. Texto para Discussão n. 8. IPECE. Ceará, 2003.

CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CASTRO, Maria Helena G. de. Políticas Públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CEARÁ – CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

COSTIN, Cláudia. Avaliação e monitoramento das políticas sociais: dever do Estado moderno. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

DAIN, Sulamis. Financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e sociedade*, Campinas: Unicamp, 2001.

DE LUCA, Márcia Martins M. & LIMA, Virgínia Felício L. Efeito dos Incentivos Fiscais no Patrimônio das Entidades Beneficiárias do Programa FDI, do Governo do Estado do Ceará. *Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão*. v. 5, n. 1, jan./jun. 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economias postindustriales*. Ariel, 2000.

FONSECA, Ana. A evolução histórica das políticas sociais no Brasil. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

GRENDENE. Disponível em: <<http://www.grendene.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu M. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: CLAD, 2002. p. 8-11.

PORTO, Mauro P. A mídia e a avaliação das políticas públicas sociais. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Brasília: Paralelo, 1998. Disponível em: <<http://www.unb.br/ceam>>. Acesso em: 24 jun. 11.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo publico e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 2000.

SOLIANI, André. Siga o dinheiro: orçamento e a cobertura das políticas sociais. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

VELLOSO, Raul. *Orçamento da União: equilibrando receita e despesa*. In: CANELA, Guilherme (Org.). *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

Recebido em: 30/8/2011

Aprovado em: 9/5/2012