



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
*Secretaria do Planejamento
e Gestão*

IPECE Informe

Nº 144 – Dezembro/2018

**Análise da Participação da
Administração Pública na
Economia: Brasil e Ceará**

Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário executivo

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE**Diretor Geral**

Flávio Ataliba Flexa Daltró Barreto

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

João Mário de França

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Cláudio André Gondim Nogueira

Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Marília Rodrigues Firmiano

IPECE Informe – Nº 144 – Dezembro/2018**DIRETORIA RESPONSÁVEL:**

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Elaboração:

Cláudio André Gondim Nogueira (Diretor – DIGEP)

Aprígio Botelho Lócio (Assessor Técnico – DIGEP)

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

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e dá assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -
Cambéba | Cep: 60.822-325 |

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

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

Sobre o IPECE Informe

A Série **IPECE Informe**, disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), visa divulgar análises técnicas sobre temas relevantes de forma objetiva. Com esse documento, o Instituto busca promover debates sobre assuntos de interesse da sociedade, de um modo geral, abrindo espaço para realização de futuros estudos.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE 2018

IPECE informe / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2018.

ISSN: 2594-8717

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Aspectos Econômicos. 4. Aspectos Sociais. 5. Mercado de Trabalho.

Nesta Edição

O principal objetivo deste Informe é analisar a participação da Administração Pública na economia considerando primeiramente as regiões e os estados brasileiros e, em seguida, os municípios cearenses, buscando pensar de que forma a gestão pública pode ajudar na dinamização e na diversificação das estruturas produtivas. As análises efetuadas mostraram que existem evidências de que há uma relação negativa e significativa entre os níveis de desenvolvimento humano e a participação da Administração Pública na economia de certa localidade. Considerou-se que isso tende a ocorrer, pois, as economias mais dinâmicas são, em geral, mais diversificadas e inovadoras. Outra evidência importante foi que essas participações da Administração Pública não tendem a se modificar muito ao longo do tempo, evidenciando que o processo de mudança parece ser de médio e longo prazo. No caso do Ceará, foram constatadas grandes disparidades entre os seus municípios, sendo que muitos deles apresentaram uma grande dependência do setor público. Assim, em busca de lidar com essa questão, argumentou-se que fatores tais como a descentralização dos investimentos públicos do Governo do Estado, a maior integração das economias locais, o aproveitamento de vocações locais e o desenvolvimento de novas capacidades seriam fundamentais para lidar com os entraves estruturais e, então, levar as economias de municípios relativamente menos desenvolvidos para outro patamar.

1. Introdução

O indicador econômico mais conhecido, provavelmente, é o Produto Interno Bruto (PIB). No caso, o PIB pode ser calculado por três óticas distintas: produto (ou produção), renda e dispêndio (ou despesa), de forma que a primeira é uma das mais comuns. Assim, pela ótica do produto, o PIB representa o valor monetário da venda de todos os bens e serviços finais produzidos em uma localidade ao longo de um determinado período de tempo ou, alternativamente, pode ser entendido como sendo o Valor Adicionado Bruto¹ por atividade econômica, somado aos impostos líquidos de subsídios (CAVALCANTE et al. 2017; MANKIW, 2010).

Conforme Cavalcante et al. (2017), no Brasil, e também em seus estados e municípios, o PIB pela ótica do produto está dividido em três grandes setores que, por sua vez, dividem-se em subsetores, como exemplificado a seguir:

- Agropecuária:
 - Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita;
 - Pecuária, inclusive apoio à pecuária; e
 - Produção florestal, pesca e aquicultura.
- Indústria:
 - Indústria extrativa;
 - Indústria de transformação;
 - Construção civil; e
 - Eletricidade e gás, água e esgoto.
- Serviços:
 - Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas;
 - Transporte, armazenagem e correios;
 - Alojamento e alimentação;
 - Informação e comunicação;
 - Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados;
 - Atividades imobiliárias;
 - Serviços prestados às empresas
 - Administração, educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento públicos, defesa e seguridade social;
 - Educação e saúde privadas; e
 - Outros serviços.

¹ O Valor Adicionado Bruto é dado pela soma do que cada firma/organização agrega de valor no seu processo de produção excluindo, portanto, os bens e serviços utilizados como insumos para a produção de outros produtos (CAVALCANTE et al. 2017; MANKIW, 2010).

Tomando como base essa classificação, uma investigação interessante seria a de analisar de maneira exploratória e específica a participação que o subsetor de Administração, Educação, Saúde, Pesquisa e Desenvolvimento Públicos, Defesa e Seguridade Social ou, para simplificar, da Administração Pública na economia considerando primeiramente as regiões e os estados brasileiros e, em seguida, os municípios cearenses, buscando pensar de que forma a gestão pública pode ajudar na dinamização e na diversificação das estruturas produtivas. Este é o objetivo deste Informe.

Mais especificamente, um argumento básico que permeia essa análise é que as localidades menos desenvolvidas tendem a ter economias com baixo dinamismo e pouco diversificadas e, portanto, acabam apresentando uma participação relativamente maior da administração pública em seu PIB². A grande participação relativa da administração pública, também, limitaria as oportunidades de emprego e renda existentes³ e, também, poderia gerar uma maior dependência da população aos interesses políticos dos governantes locais⁴.

Assim, caso se verifique uma elevada participação da administração em algumas economias estaduais / regionais brasileiras e ou dentre os municípios cearenses será possível pensar em políticas públicas que possam ampliar e diversificar as atividades econômicas locais para reduzir essa dependência e, principalmente, para melhorar a qualidade de vida da população.

2. Análise da participação do VAB da Administração Pública nas regiões e nas Unidades da Federação do Brasil no período 2002-2015

A Tabela 1 apresenta a participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) da Administração Pública no VAB Total, no período 2002-2015, para o Brasil e suas regiões e unidades federativas.

Como é possível perceber, a participação do VAB da Administração Pública em relação VAB Total oscilou entre 15,62% e 17,18% no Brasil durante o período em consideração. Em termos regionais, o Centro-Oeste⁵, o Norte e o Nordeste tenderam a apresentar participações maiores que a média nacional, ao passo que as regiões Sul e Sudeste obtiveram menores influências da Administração Pública na formação de seus VABs totais em todos os anos considerados.

² Ver, por exemplo, o artigo “*Poder público é responsável por PIB de 90% dos municípios do Piauí*” de Robert Pedrosa, publicado no jornal *O Dia* em 15 dez. 2014. Disponível em:

<https://www.portalodia.com/noticias/politica/poder-publico-e-responsavel-por-pib-de-90-dos-municipios-do-piaui-221536.html>






³ Sobre esse aspecto ver o artigo “*Economia do DF tem grande dependência da renda dos servidores*” de Antonio Temóteo, publicado no jornal *Correio Braziliense* em 05 ago. 2018. Disponível em:

https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/08/05/internas_economia,699292/economia-do-df-tem-grande-dependencia-da-renda-dos-servidores.shtml

⁴ Sobre esse último ponto ver, por exemplo, o artigo “*O governo é o PIB*” de Fernando Dantas, publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em 12 jan. 2018. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2018/01/fernando-dantas-o-governo-e-o-pib.html>

⁵ Esse resultado também foi afetado pela presença do Distrito Federal na região.

Tabela 1: Participação do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2002 a 2015

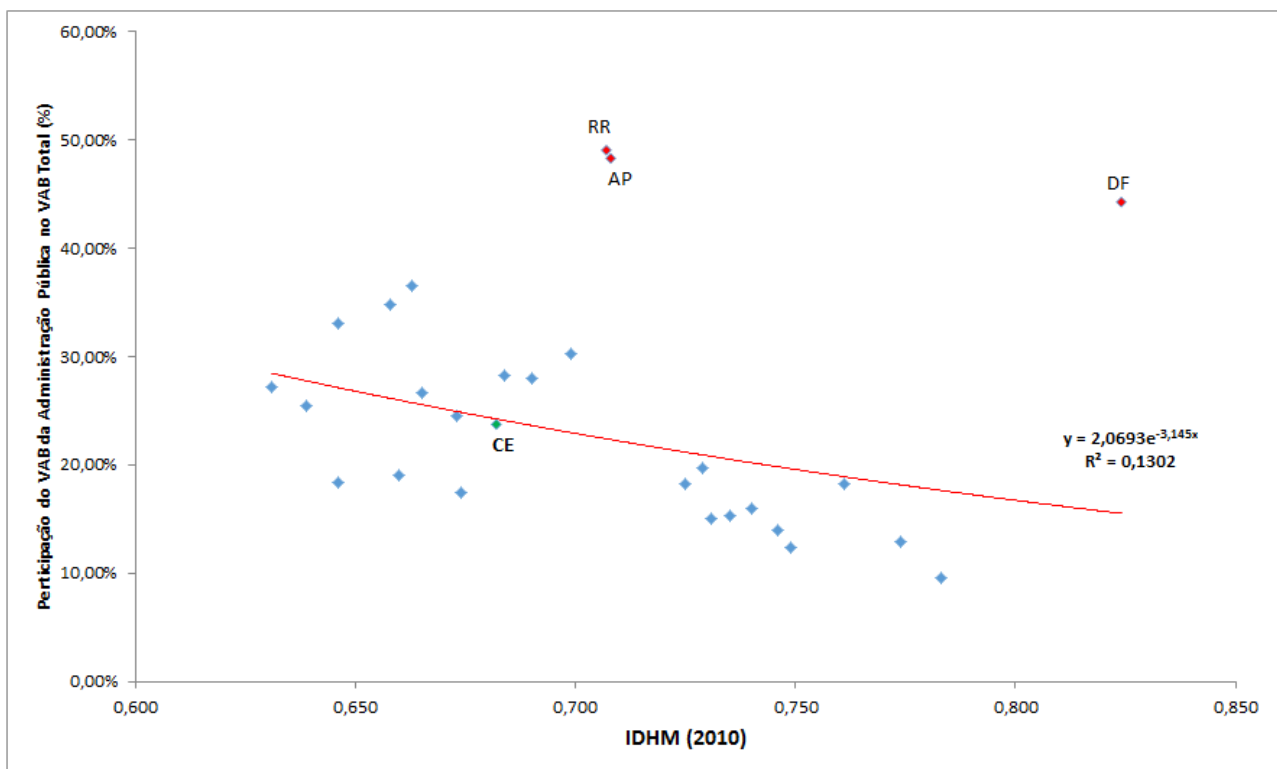
Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Norte	24,78%	24,17%	22,74%	23,79%	24,09%	24,27%	24,27%	25,65%	23,17%	22,64%	23,61%	23,85%	24,66%	25,33%
 Roraima	33,75%	29,39%	28,47%	29,01%	32,09%	31,03%	29,94%	29,90%	28,01%	26,89%	27,08%	28,99%	28,10%	27,81%
 Acre	37,64%	38,11%	37,64%	37,99%	41,26%	39,79%	38,55%	37,01%	36,51%	36,79%	37,39%	37,67%	35,29%	36,47%
 Amazonas	17,79%	17,05%	16,19%	17,17%	17,45%	17,06%	18,20%	18,38%	17,43%	16,77%	18,38%	18,30%	19,63%	20,03%
 Roraima	46,86%	49,03%	49,41%	51,08%	49,45%	51,59%	51,31%	50,62%	49,07%	49,53%	49,64%	47,55%	45,79%	47,77%
 Pará	21,07%	21,38%	18,97%	19,81%	19,11%	20,04%	19,39%	22,25%	18,31%	18,01%	18,89%	19,07%	20,58%	21,80%
 Amapá	44,52%	45,47%	46,81%	47,58%	46,61%	45,94%	46,22%	47,05%	48,32%	46,76%	45,57%	44,32%	44,26%	43,67%
 Tocantins	27,62%	26,52%	27,44%	30,00%	32,37%	31,69%	30,80%	30,79%	30,32%	32,04%	31,25%	32,28%	31,09%	30,36%
Nordeste	23,58%	23,30%	22,45%	23,38%	24,15%	24,21%	24,51%	25,03%	24,42%	24,30%	23,82%	24,29%	24,27%	24,75%
 Maranhão	23,55%	22,35%	22,17%	22,73%	22,43%	24,18%	22,68%	25,29%	25,44%	25,63%	24,81%	24,36%	24,56%	26,18%
 Piauí	35,13%	33,55%	32,94%	33,02%	30,57%	37,08%	34,90%	34,45%	33,02%	31,80%	31,85%	34,38%	31,17%	33,21%
 Ceará	23,52%	23,07%	21,90%	22,47%	23,57%	23,46%	24,42%	24,81%	23,75%	22,92%	22,65%	22,89%	22,66%	23,66%
 Rio Grande do Norte	27,32%	27,58%	26,40%	26,70%	26,87%	27,44%	28,06%	29,61%	28,19%	28,16%	26,83%	27,77%	28,62%	29,06%
 Paraíba	31,36%	31,07%	32,32%	33,91%	33,18%	33,46%	33,87%	33,63%	34,77%	34,08%	33,18%	34,84%	33,46%	33,29%
 Pernambuco	24,24%	24,79%	23,56%	24,75%	25,62%	25,49%	26,18%	26,38%	24,57%	23,73%	22,55%	22,30%	23,07%	23,79%
 Alagoas	22,88%	23,69%	23,43%	24,36%	25,31%	25,10%	26,37%	27,17%	27,24%	26,08%	25,90%	27,76%	26,76%	25,17%
 Sergipe	23,96%	23,38%	22,15%	24,14%	26,10%	25,80%	25,69%	27,76%	26,65%	26,11%	24,80%	25,96%	26,92%	27,76%
 Bahia	19,20%	18,67%	17,68%	18,71%	19,84%	18,93%	19,18%	19,18%	19,03%	19,94%	20,12%	20,51%	20,51%	20,51%
Sudeste	13,37%	13,02%	12,61%	12,54%	12,49%	12,72%	13,05%	13,53%	12,53%	12,31%	12,23%	12,79%	12,65%	13,48%
 Minas Gerais	17,64%	16,50%	15,02%	15,91%	15,69%	15,81%	16,09%	16,53%	15,09%	14,73%	14,83%	15,25%	15,83%	17,25%
 Espírito Santo	16,09%	17,15%	15,66%	15,74%	15,34%	16,10%	15,45%	17,24%	15,94%	13,97%	13,97%	15,03%	14,04%	15,80%
 Rio de Janeiro	19,89%	19,34%	18,61%	18,07%	17,78%	18,44%	17,99%	18,91%	18,19%	17,75%	16,94%	17,75%	17,76%	19,87%
 São Paulo	9,79%	9,68%	9,54%	9,45%	9,50%	9,70%	10,19%	10,60%	9,58%	9,47%	9,52%	10,02%	9,72%	10,09%
Sul	12,51%	12,12%	11,74%	12,83%	13,03%	12,62%	12,71%	12,86%	13,09%	13,03%	13,25%	13,34%	13,78%	13,92%
 Paraná	12,59%	11,50%	11,26%	12,61%	12,89%	11,97%	12,20%	12,45%	12,30%	12,32%	12,74%	12,51%	13,48%	13,41%
 Santa Catarina	13,26%	13,15%	12,23%	13,03%	13,06%	13,07%	13,24%	13,57%	12,90%	12,82%	12,83%	13,37%	12,92%	13,61%
 Rio Grande do Sul	12,02%	12,14%	11,92%	12,93%	13,15%	13,00%	12,87%	12,80%	13,95%	13,86%	14,03%	14,14%	14,62%	14,62%
Centro-Oeste	28,38%	26,97%	27,18%	28,45%	30,25%	28,99%	28,40%	28,83%	27,90%	27,45%	25,88%	26,49%	25,88%	26,90%
 Mato Grosso do Sul	18,05%	16,26%	17,92%	20,05%	21,55%	21,72%	21,22%	21,18%	19,73%	19,18%	18,77%	19,28%	17,94%	18,33%
 Mato Grosso	18,25%	15,13%	13,43%	15,28%	20,24%	18,35%	16,71%	17,24%	18,19%	16,46%	16,05%	16,66%	16,15%	16,87%
 Goiás	15,91%	15,54%	15,63%	16,80%	16,73%	16,23%	16,24%	15,00%	15,36%	15,50%	14,80%	15,51%	15,65%	15,88%
 Distrito Federal	44,26%	45,72%	46,43%	45,77%	46,54%	45,50%	45,41%	46,95%	44,28%	45,18%	43,53%	44,29%	43,06%	44,71%
Brasil	16,48%	16,02%	15,62%	16,02%	16,28%	16,26%	16,53%	17,10%	16,28%	16,07%	15,93%	16,39%	16,43%	17,18%

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Da mesma forma que o país e suas regiões não obtiveram grandes oscilações nas suas participações ao longo dos anos entre 2002 e 2015, o mesmo se observa, em geral, para os estados brasileiros. Contudo, similarmente à análise regional, as discrepâncias existentes entre alguns estados podem ser bastante significativas. Em 2015, por exemplo, no Estado de Roraima a administração pública representava nada menos que 47,77% do VAB total, enquanto que em São Paulo essa mesma participação chegava a apenas 10,09% (a menor do País naquele ano).

Adicionalmente, tanto os dados regionais como os estaduais sugerem que há, em geral, uma relação inversa entre a participação do VAB da Administração Pública no VAB Total e o nível de desenvolvimento das localidades, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Assim, de forma a testar empiricamente essa proposição, apresenta-se a Figura 1⁶.

Figura 1: Relação entre a participação do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) e o Desenvolvimento Humano – Unidades da Federação – 2010



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Como a referida figura sugere, considerando o ano de 2010 (a título de ilustração)⁷, parece mesmo haver essa relação. No caso, como foi argumentado antes, localidades menos desenvolvidas

⁶ Foi escolhida a forma funcional que mais se ajusta aos dados.

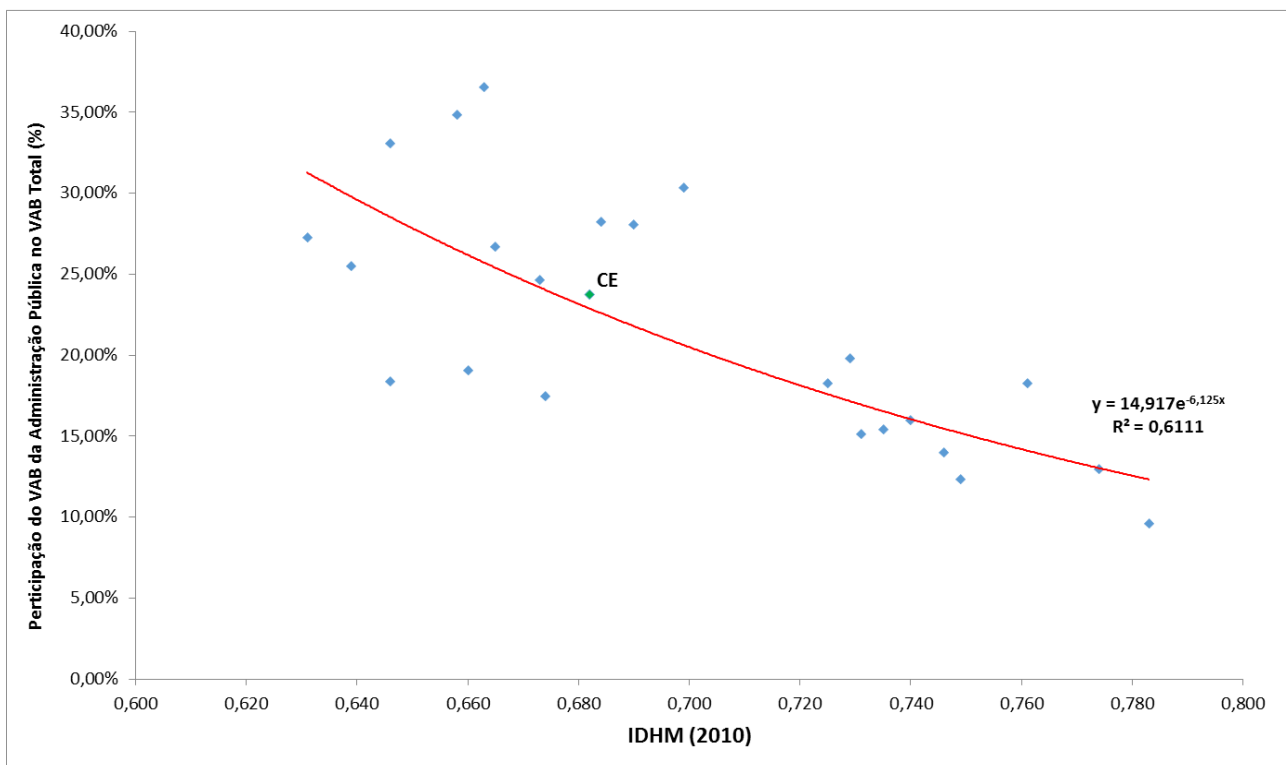
⁷ O ano de 2010 foi escolhido, pois, foi um ano de censo e, por isso, o cálculo do IDHM é mais preciso que nos demais anos, em que o índice é calculado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ademais, na análise municipal, o IDH-M só está disponível em anos de Censo.

tendem a ter economias relativamente menos dinâmicas e, conseqüentemente, com maior participação da administração pública.

Contudo, percebe-se que o ajuste da linha de regressão é relativamente baixo, devido basicamente à presença de três valores atípicos (*outliers*): Distrito Federal (DF), Roraima (RR) e Amapá (AP), que obtiveram participações muito mais elevadas do que seria esperado⁸ de acordo com os seus Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM).

Então, se esses *outliers* fossem retirados da amostra, essa relação negativa entre participação da administração pública na economia e os níveis de desenvolvimento humano se tornaria muito mais clara, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2: Relação entre a participação do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) e o Desenvolvimento Humano (sem *outliers*) – Unidades da Federação – 2010



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

3. O caso do Ceará no período 2002-2015

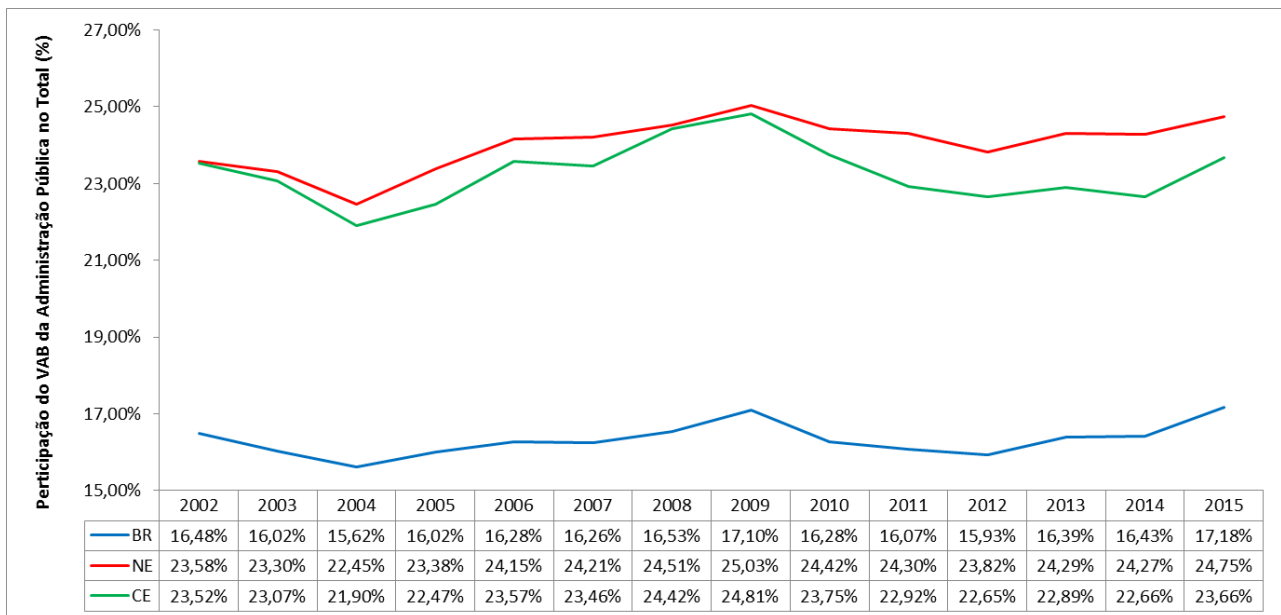
Por meio das Figuras 1 e 2, percebe-se ainda que o Estado do Ceará apresenta-se muito próximo à linha de regressão estimada, o que significa que o seu nível de participação da

⁸ No caso do DF, isto se deve à forte presença da estrutura administrativa e do funcionalismo público, principalmente o federal. Já os casos de Roraima e Amapá potencialmente podem ser explicados pelo relativo isolamento geográfico em relação ao resto do País e por sua condição de territórios até aprovação da Constituição de 1988.

Administração Pública no VAB Total é bastante compatível com o seu estágio de desenvolvimento humano (estimado pelo IDHM).

Na verdade, o comportamento da referida participação do Ceará é muito similar à da Região Nordeste, mas o seu valor é sempre um pouco menor. Por outro lado, essa participação é ainda consideravelmente maior que a da média brasileira durante o período de 2002 a 2015, conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3: Participação do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) – Brasil, Nordeste e Ceará – 2002-2015



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Outra particularidade importante, e que pode ser também verificada na Figura 3, que afeta tanto o Ceará como o Nordeste e o Brasil é que, durante anos em que a atividade econômica apresenta certa estagnação ou recessão, a participação da Administração Pública no VAB Total tende a aumentar, como pode se perceber, por exemplo, nos anos de 2009 e 2015.

Finalmente, constata-se que, embora os níveis das participações difiram entre Brasil, Nordeste e Ceará, elas tendem a se mover de forma bastante similar ao longo do tempo, como mostra a Tabela 2.

Mais especificamente, considerando o período 2002-2015, todos os pares de correlações entre as áreas geográficas consideradas foram positivas e significativamente elevadas (maiores que 0,75), o que corrobora essa percepção.

Tabela 2: Matriz de correlações entre as participações do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) de Brasil, Nordeste e Ceará considerando o período entre 2002 e 2015

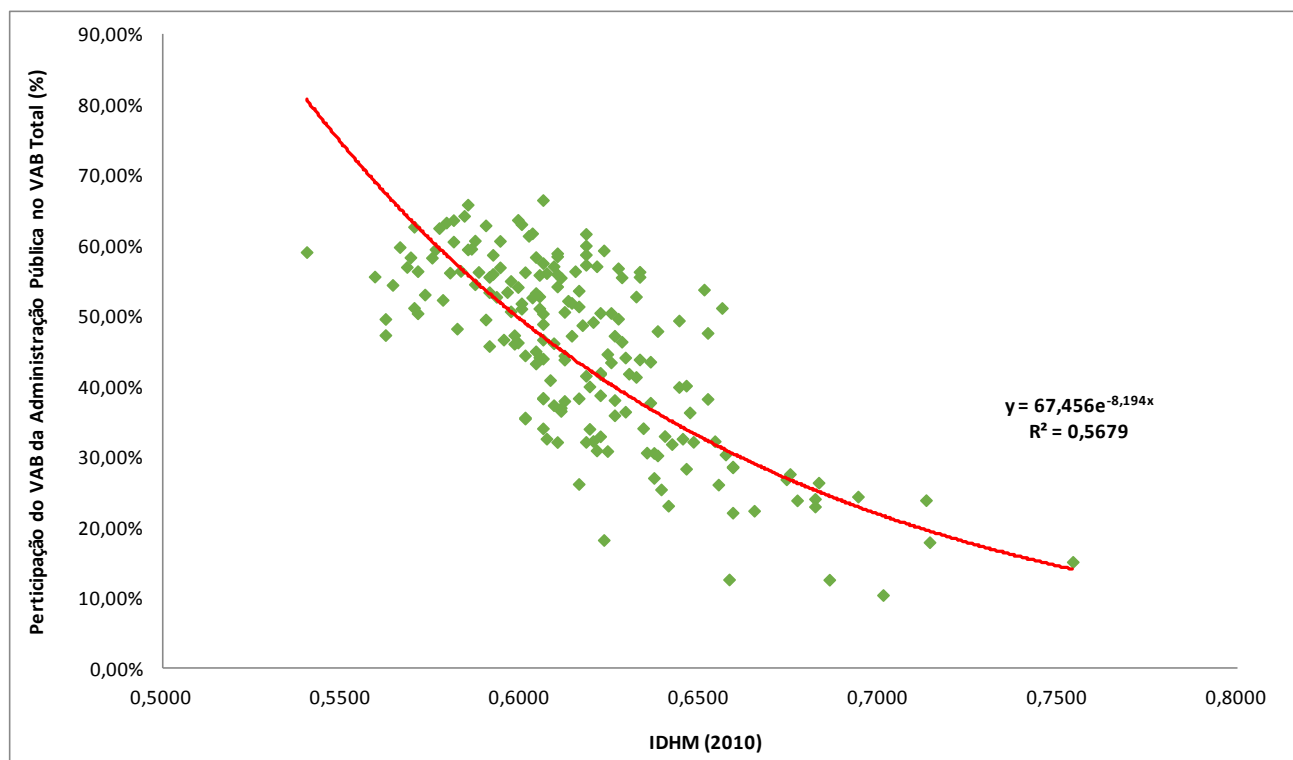
	Brasil	Nordeste	Ceará
Brasil	1,0000		
Nordeste	0,8062	1,0000	
Ceará	0,7685	0,7589	1,0000

Fonte: Elaboração própria.

4. Análise da participação do VAB da Administração Pública nos municípios cearenses em 2010 e 2015

A mesma análise evidenciada anteriormente nas Figuras 1 e 2, pode ser feita para os 184 municípios cearenses, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4: Relação entre a participação do VAB da Administração Pública no VAB Total (%) e o Desenvolvimento Humano – Municípios do Ceará – 2010



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Como é possível perceber, mais uma vez se obteve uma evidência de que há uma relação negativa e significativa entre o nível de desenvolvimento humano de uma localidade e a sua participação da Administração Pública no VAB Total.

No caso, em 2010, o município com a maior participação da Administração Pública no Ceará foi Tururu, com 66,50%. Neste mesmo ano, esse município apresentou um IDHM igual a

0,6060. Por outro lado, Eusébio foi o município com a menor participação, equivalente a 10,37% em 2010, e tinha um nível de desenvolvimento humano bem mais elevado que Tururu (0,7010, o 4º maior do estado).

O Quadro 1 apresenta os municípios cearenses com as 10 maiores e as 10 menores participações da Administração Pública em 2010.

Quadro 1: Municípios com as 10 maiores e as 10 menores participações da Administração Pública – Ceará – 2010

Os 10 menores		Os 10 maiores	
Município	% VAB Adm. Pública / VAB Total	Município	% VAB Adm. Pública / VAB Total
Eusébio	10,37%	Ibaretama	62,51%
Maracanaú	12,54%	Graça	62,70%
Horizonte	12,58%	Ararendá	62,90%
Fortaleza	15,08%	Alcântaras	63,07%
Sobral	17,87%	Ipaporanga	63,30%
Itapajé	18,19%	Poranga	63,64%
Pacajus	22,07%	Martinópole	63,68%
São Gonçalo do Amarante	22,35%	Tejuçuoca	64,25%
Limoeiro do Norte	22,94%	Choró	65,84%
Aquiraz	23,06%	Tururu	66,50%

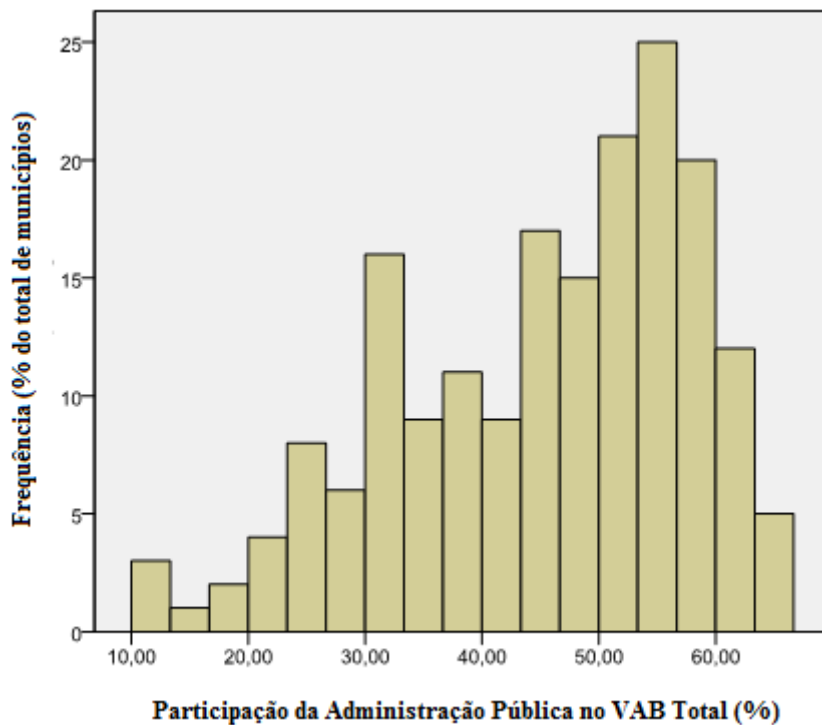
Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Neste quadro é possível perceber que a discrepância entre os menores e os maiores valores das participações municipais é muito grande. Particularmente, entre os 10 menores, nada menos que sete municípios fazem parte da região da Grande Fortaleza, que é relativamente mais desenvolvida em relação às outras regiões do Ceará (FIRMIANO; MEDEIROS, 2018). É possível verificar, ainda, que uma parte dos municípios cearenses é bastante dependente do setor público.

Para detalhar ainda mais esse último argumento, propõe-se a análise da distribuição dessas participações, o que é feito com a ajuda da Figura 5. No caso, o histograma mostra que a referida distribuição apresenta uma dispersão significativa e que é assimétrica à esquerda, o que significa que há uma maior concentração de municípios na parte mais à direita da distribuição, exatamente onde as participações da Administração Pública são maiores.

Com base nos dados analisados, é possível verificar, também, que apenas 10 dos 184 municípios cearenses (listados no Quadro 1) apresentaram participações menores que a do Ceará em 2010 (de 23,75%). Adicionalmente, nada menos que 83 deles obtiveram participações superiores a 50% naquele ano.

Figura 5: Histograma das participações do VAB da Administração Pública no VAB Total – Municípios do Ceará – 2010



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

A título de comparação temporal, consideram-se agora as 10 maiores e as 10 menores participações da Administração Pública dentre os municípios cearenses em 2015 (ver o Quadro 2).

Quadro 2: Municípios com as 10 maiores e as 10 menores participações da Administração Pública – Ceará – 2015

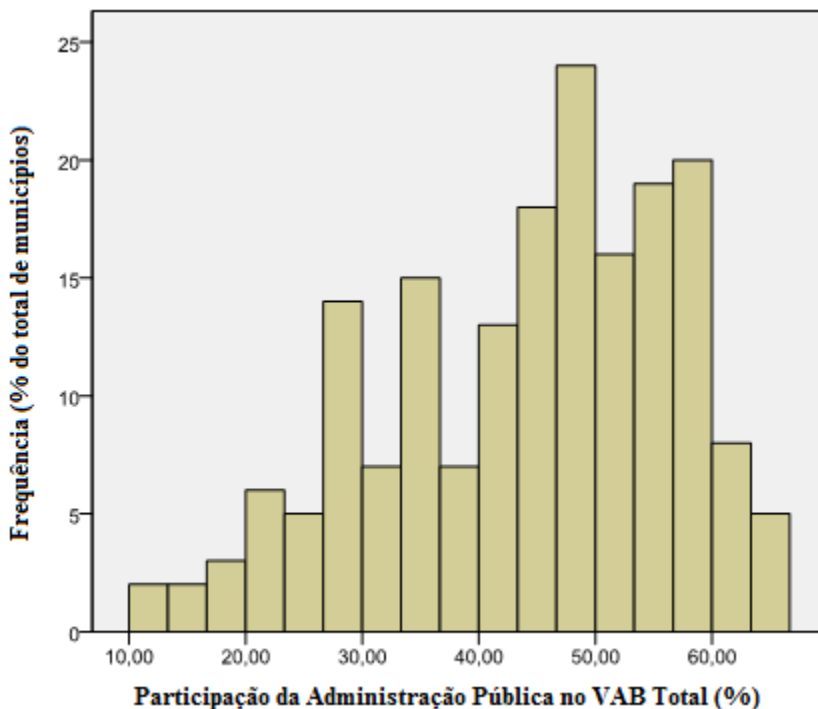
Os 10 menores		Os 10 maiores	
Município	% VAB Adm. Pública / VAB Total	Município	% VAB Adm. Pública / VAB Total
Eusébio	10,89%	Martinópolis	60,36%
Maracanaú	12,51%	Carnaubal	61,45%
São Gonçalo do Amarante	14,96%	Catarina	61,47%
Fortaleza	15,58%	Miraíma	62,77%
Quixeré	18,29%	Graça	62,93%
Sobral	18,59%	Tejuçuoca	63,37%
Aquiraz	19,03%	Choró	63,53%
Aracati	20,15%	Alcântaras	64,47%
Horizonte	20,54%	Granjeiro	64,71%
Missão Velha	20,65%	Pires Ferreira	66,59%

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Mais uma vez o município de Eusébio foi aquele que apresentou a menor participação da Administração Pública no VAB Total (10,89%), enquanto Pires Ferreira obteve a maior (66,59%). O grupo dos 10 menores foi composto por sete municípios que faziam parte desta lista em 2010, ou seja, três municípios passaram a fazer parte deste grupo em 2015, quais sejam: Quixeré, Aracati e Missão Velha. Já no grupo dos 10 maiores houve a troca de cinco municípios entre 2010 e 2015.

Adicionalmente, como ilustrado na Figura 6, tem-se que a distribuição das participações municipais referentes ao ano de 2015 continua a apresentar uma dispersão bastante considerável e a ser que assimétrica à esquerda.

Figura 6: Histograma das participações do VAB da Administração Pública no VAB Total – Municípios do Ceará – 2015



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Finalmente, de acordo com os dados disponíveis, é possível verificar que apenas 13 dos 184 municípios cearenses apresentaram participações menores que a do Ceará em 2015 (de 23,66%); que 68 deles obtiveram participações superiores a 50% naquele ano; e que, entre 2010 e 2015, 108 apresentaram reduções em suas participações. Desta forma, parece ter havido certa melhora em 2015 quando comparado a 2010 no que se refere a esses critérios. Por outro lado, ao se analisar o resultado líquido dessas mudanças, verifica-se que a participação da Administração Pública do Ceará como um todo mudou pouco entre esses anos (passando de 23,75% para 23,66%)⁹.

⁹ Vale lembrar que 2015 foi um ano de recessão, o que contribuiu para que essa mudança fosse pequena.

5. Considerações finais

As análises efetuadas neste Informe mostraram que existem evidências, tanto ao nível das Unidades da Federação quanto ao nível dos municípios cearenses, de que há uma relação negativa e significativa entre os níveis de desenvolvimento humano e a participação da Administração Pública na economia de certa localidade. Considerou-se que isso tende a ocorrer, pois, as economias mais dinâmicas são, em geral, mais diversificadas e inovadoras e, por isso, o setor público se torna menos representativo em suas estruturas produtivas.

Outra evidência importante foi que essas participações da Administração Pública não tendem a se modificar muito ao longo do tempo, evidenciando que o processo de mudança desse quadro parece ser de médio e longo prazo, pois, como foi dito antes, há que se modificar o nível de dinamismo das economias mais dependentes, o que necessariamente passa pela transformação de suas estruturas produtivas.

Em um estado relativamente menos desenvolvido, como é o caso do Ceará, e com grandes disparidades entre os seus municípios, essas constatações são realmente muito importantes, pois, percebe-se a grande dependência de vários deles às intervenções públicas, em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Então, como modificar essa realidade? Realmente, essa não é uma tarefa fácil, pois, como já se argumentou, faz-se necessário lidar principalmente com fatores estruturais.

Assim, conforme Nogueira, Medeiros e Nogueira (2018); Nogueira e Santos (2018); e, Santos, Nogueira e Santos (2018) argumentam, um dos caminhos seria por meio da desconcentração dos investimentos públicos do Governo do Estado em direção aos municípios do interior (em detrimento da região de planejamento da Grande Fortaleza). De fato, ao longo do período de 2015 a 2017, de acordo com os mesmos autores, verificou-se que houve desconcentração, processo esse que tem que ser continuado ao longo dos próximos anos para que se verifiquem mudanças mais significativas nos padrões de desenvolvimento e dinamismo dos municípios mais dependentes da Administração Pública.

Santos, Nogueira e Santos (2018, p. 23-24) vão mais além ao proporem que

(...) os municípios não podem ficar eternamente dependentes do investimento do estado e das transferências intergovernamentais. As gestões municipais devem buscar melhorar suas arrecadações próprias buscando um dinamismo econômico de forma eficiente e tendo maior rigor no controle de seus gastos para que possam possuir autonomia financeira, medidas essas que são necessárias para enfrentar as crescentes demandas da sociedade e, por conseguinte, contribuir para a melhoria nas condições de vida de suas populações.

Porém, além de medidas arrecadatórias e de controle das despesas, é de extrema importância para melhorar, de forma sustentável, a condição financeira e a capacidade de investimento dos municípios cearenses, visando à dinamização de suas bases econômicas ao longo do tempo.

Então, com base nesses argumentos, trazer mais investimentos do Governo do Estado (e, também, do Governo Federal) e elevar a capacidade de investimento dos próprios municípios seriam passos importantes para melhorar as suas infraestruturas ao longo do tempo, o que poderia aumentar a sua atratividade econômica, permitindo a instalação de novos empreendimentos e a ampliação dos existentes.

Outro aspecto importante seria o de aproximar mais as administrações municipais do Governo do Estado e do Governo Federal, para que as políticas públicas e iniciativas desses governos possam ajudar na dinamização e reestruturação de suas economias.

No caso do Ceará, como enfatizam Santos, Nogueira e Santos (2018, p. 24),

a Plataforma Ceará 2050¹⁰ assume (...) um papel fundamental, uma vez que tem foco no desenho de políticas públicas para a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável e acelerado para o Ceará em uma perspectiva de longo prazo, sendo uma de suas perspectivas principais a busca pela redução das disparidades entre as regiões e, conseqüentemente, dos municípios cearenses, por meio da dinamização e integração das economias locais, aproveitando as suas vocações e desenvolvendo novas capacidades.

Nesse contexto, aspectos como a integração das economias locais, o aproveitamento de vocações locais e o desenvolvimento de novas capacidades seriam, também, fundamentais para lidar com os entraves estruturais e, então, levar as economias de municípios relativamente menos desenvolvidos para outro patamar.

Seria exatamente nessa perspectiva que a maior integração entre as políticas federais, estaduais e municipais seria fundamental. No caso:

- poderia haver um maior suporte para a melhoria da eficiência e aperfeiçoamento institucional das administrações municipais e a efetividade de suas ações;
- as políticas públicas federais e estaduais de formação de capital humano e de promoção do empreendedorismo poderiam reforçar o aproveitamento de vocações e o surgimento de novos negócios ao nível local, além de potencializar crescimentos nos níveis locais de produtividade;

¹⁰ Mais especificamente, o Ceará 2050 é uma plataforma colaborativa de planejamento estratégico de longo prazo, que atua nas dimensões econômica, social, ambiental, territorial e institucional, visando à promoção do desenvolvimento sustentável no estado. Para maiores detalhes, ver: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/>

- as políticas de melhoria da infraestrutura e dos sistemas de logística poderiam aumentar a integração econômica dos territórios, facilitando o escoamento da produção e a movimentação de pessoas entre as localidades;
- as políticas públicas federais e estaduais poderiam facilitar o acesso ao crédito e ao suporte técnico para a estruturação de novos empreendimentos;
- etc.

Adicionalmente, as características específicas de cada localidade ou região deveriam ser consideradas e soluções customizadas (ao invés de genéricas) podem ser estruturadas para se garantir maiores níveis de efetividade das políticas adotadas.

Portanto, verifica-se que há soluções possíveis para se reduzir a dependência que as economias menos dinâmicas têm da Administração Pública (outras além das que foram propostas podem ser pensadas). Entretanto, verifica-se que essas soluções se constituem em desafios importantes para os governantes, pois, demandam transformações importantes na gestão pública, no planejamento e, também, de coordenação entre os vários níveis de governo, mas que tem que ser enfrentados para que haja uma melhoria significativa da competitividade das economias locais e, também, da qualidade de vida da população.

Referências

CAVALCANTE A. L. et al. **PIB do Ceará nas óticas da produção e da renda – 2002-2014**. Fortaleza: IPECE, 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/07/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2002_2014.pdf

FIRMIANO, M.; MEDEIROS, C. N. **Panorama socioeconômico das regiões de planejamento do estado do Ceará – 2017**. Fortaleza: IPECE, 2018 (IPECE Informe n. 122). Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/informe/ipece_informe_122_08_Janeiro_2018.pdf

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia**. 5.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

NOGUEIRA, C. A. G.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, A. O. **Resultado do ICI em 2017 e o seu comportamento nos últimos 5 anos**. Fortaleza: IPECE, 2018 (Enfoque Econômico n. 178). Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2012/12/EnfoqueEconomicoN178_06_03_2018.pdf

NOGUEIRA, C. A. G.; SANTOS, T. E. G. **Análise da regionalização dos investimentos do Governo do Estado do Ceará (2013-2017)**. Fortaleza: IPECE, 2018 (IPECE Informe n. 143). Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/ipece_informe_143_27_Dez2018.pdf

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

SANTOS, M. M.; NOGUEIRA, C. A. G.; SANTOS, T. E. G. A descentralização dos investimentos públicos no estado do Ceará com direcionamento aos municípios cearenses. In: NOGUEIRA, C. A. G.; SANTOS, T. E. G. (Eds.) **Boletim de Gestão Pública – Nº 11 – Novembro/Dezembro de 2018**. Fortaleza: IPECE, 2018. p. 19-24. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/Boletim_Gestao_Publica_NovDez_2018.pdf