

IPECE | Informe

Nº 274 – dezembro/2025

INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO CEARÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS PLURIANUAIS

IPECE
22
ANOS

INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATEGIA
ECONOMICA
DO CEARÁ



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO

Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Alexandre Sobreira Cialdini – Secretário

Sidney dos Santos Saraiva Leão - Secretário Executivo de Gestão de Compras e Patrimônio

José Garrido Braga Neto - Secretário Executivo de Gestão de Pessoas

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Daniel de Carvalho Bentes - Secretário Executivo de Modernização e Governo Digital

Francisca Rejane Araujo Felipe Pessoa de Albuquerque - Secretária executiva de Planejamento e Gestão Interna

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

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

José Meneleu Neto

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

IPECE Informe – Nº 274 – dezembro/2025**DIRETORIA RESPONSÁVEL:**

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Elaboração:

Witalo de Lima Paiva (Analista de Políticas Públicas)

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

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

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

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

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

Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 2018-2639
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 2025

IPECE informe / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2025

ISSN: 2594-8717

1. Investimento Público. 2. Economia Cearense. 3. Planos Plurianuais. 4. Planejamento Público

Nesta Edição

O presente Informe analisa, a partir dos Planos Plurianuais (PPA), os investimentos realizados pelo governo do estado do Ceará, nos últimos anos. O documento sintetiza os principais resultados apresentados originalmente no Texto para Discussão (nº 138) intitulado “Investimentos públicos e a alocação dos recursos no longo prazo: uma análise a partir dos planos plurianuais (PPA) no Ceará. A análise considera os três últimos Planos Plurianuais (PPA) elaborados pelo governo estadual, entre os anos de 2012 e 2023, abordando a evolução dos valores ao longo dos anos e a distribuição dos investimentos entre os temas estratégicos definidos em cada plano. Os resultados indicam que o Estado conduziu uma política permanente de investimentos elevados a cada ano. O estudo demonstrou também que os gastos se concentraram em temas estratégicos relevantes para o processo de desenvolvimento estadual, como Infraestrutura, Indústria, Educação e Saúde, Recursos Hídricos, Turismo e Segurança Pública. Do mesmo modo, os investimentos foram distribuídos de forma relativamente equilibrada quando se considera os aspectos sociais, econômicos e de infraestrutura. Nos anos mais recentes, entretanto, o governo tem direcionado um volume maior de recursos para investimentos relacionados com demandas sociais e de infraestrutura e mobilidade, caracterizando um plano de investimentos socialmente mais ativo e economicamente mais horizontal, beneficiando a economia de uma forma mais transversal e menos orientado às atividades produtivas específicas.

1. Introdução

O presente Informe analisa, a partir dos Planos Plurianuais (PPA), os investimentos realizados pelo governo do estado do Ceará, nos últimos anos.

Neste sentido, o documento sintetiza os principais resultados apresentados originalmente no Texto para Discussão (nº 138) intitulado “Investimentos públicos e a alocação dos recursos no longo prazo: uma análise a partir dos planos plurianuais (PPA) no Ceará”¹. O estudo de referência traz uma análise mais detalhada dos investimentos estaduais e deve ser consultado para aprofundar o entendimento quantos aos resultados aqui organizados. Como deve estar claro, o texto que segue reproduz em boa medida as discussões realizadas no documento original².

O estudo, como destacado, considerou os três últimos Planos Plurianuais (PPA) elaborados pelo governo estadual, entre os anos de 2012 e 2023, analisando a distribuição dos investimentos entre os temas estratégicos definidos em cada plano. Nestas avaliações, o estudo se utilizou das informações da execução orçamentária reportadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG)³.

A análise em tela teve um caráter mais simples e exploratório, com o intuito de ampliar o conhecimento sobre as opções de investimentos definidas pela gestão estadual. Assim, analisou-se os investimentos a partir do planejamento estratégico definido pelo Estado e apresentado nos últimos PPA, numa abordagem que se distanciou daquelas cujo objetivo principal é oferecer uma perspectiva fiscal dos gastos realizados.

O interesse em melhor conhecer o investimento realizado pelo Estado se deve ao fato desta rubrica ser um componente importante do orçamento público a contribuir com o crescimento e o desenvolvimento da economia local. Tal contribuição se dá tanto no curto prazo, como um vetor de demanda, quanto no médio e longo prazo, como elemento transformador das características estruturais da economia, com repercussões diretas sobre o bem-estar das famílias e sobre a capacidade local de gerar renda e riqueza.

A análise ganha relevância também pelo fato do estado do Ceará ter conduzido uma persistente elevação dos investimentos ao longo dos últimos anos, ocupando posições de destaque na comparação com os demais estados brasileiros. Neste contexto, e diante dos benefícios potenciais associados aos

¹ Paiva, W., L. 2025. Investimentos públicos e a alocação dos recursos no longo prazo: uma análise a partir dos planos plurianuais (PPA) no Ceará. Série Texto para Discussão, n. 138, p. 1-24. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Fortaleza, 2025

² Alguns estudos lançados originalmente como Textos para Discussão são também adaptados e divulgados como edições do IPECE Informe. O intuito é sintetizar os principais resultados e análises, utilizando uma abordagem mais simples e direta, de modo a ampliar o alcance da produção técnica do Instituto.

³ A base de dados é fornecida pelo Sistema Integrado de Orçamento e Finanças (SIOF), administrado pela SEPLAG

investimentos, é salutar analisar a alocação destes recursos ao longo do tempo, algo relevante também para investigar a efetividade em temos de crescimento e desenvolvimento econômico.

O presente documento está, então, composto pelas seções de dois a quatro, além desta introdução. A seção seguinte apresenta, rapidamente, a evolução dos valores investidos pelo governo estadual. A seção três, a mais densa, apresenta as análises da alocação dos investimentos considerando os temas estratégicos e os grandes temas. A seção quatro finaliza com as considerações finais.

2. Evolução dos Investimentos Públicos Estaduais a partir dos Planos Plurianuais

Como citado anteriormente, o estado do Ceará conduziu ao longo dos últimos anos uma política permanente de investimentos elevados a cada ano. Conforme comentado em Uchoa et al. (2021), apoiado em uma política fiscal equilibrada, o Estado alcançou, especialmente na segunda metade da última década, níveis de investimentos que se posicionaram de forma sustentada entre os mais elevados do país.

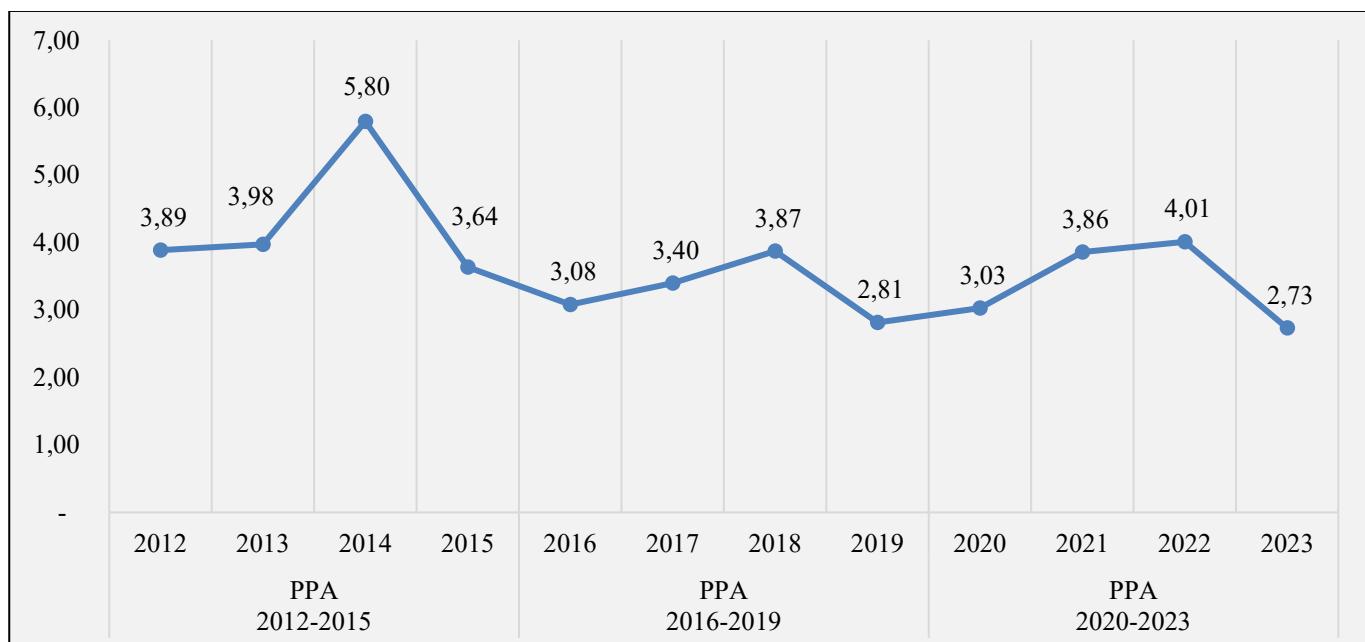
Neste contexto, de investimentos elevados, é oportuno analisá-los sob a perspectiva dos planos plurianuais (PPA) definidos pelo Estado. Neste enfoque são considerados os três últimos PPA, a saber: PPA 2012-2015; PPA 2016-2019; e PPA 2020-2023⁴.

Entre os anos de 2012 e 2023, os investimentos realizados pelo governo do estado do Ceará alcançaram, em termo reais, uma média anual de R\$ 3,675 bilhões, com o maior valor anual sendo registrado em 2014, quando chegou a R\$ 5,797 bilhões. O menor valor na série foi observado em 2019, quando somou R\$ 2,733 bilhões⁵.

O Gráfico 1, a seguir, apresenta a série e permite avaliar a evolução anual dos valores, bem a como o comportamento em cada PPA.

⁴ Apenas para localizar politicamente, os três PPA considerados englobam os três anos do segundo governo Cid Gomes (2011-2014); os dois mandatos do governador Camilo Santana (2015-2018 e 2019-2022) e o primeiro ano do governo Elmano de Freitas (2023-2026).

⁵ Todos os valores estão cotados em termos reais (a preços de dezembro de 2023) e consideram os montantes empenhados dos investimentos em cada ano, conforme dados disponibilizados pelo acompanhamento da execução orçamentária a partir do sistema SIOF/SEPLAG. Foram considerados como investimentos os valores constantes no grupo de despesa 44 da execução orçamentária estadual.

Gráfico 1: Evolução anual dos investimentos (R\$ bilhões) do governo do estado do Ceará – 2012 a 2023.

Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023.

Em termos acumulados, os investimentos estaduais somaram R\$ 44,100 bilhões em todo período. Considerando os planos plurianuais, o PPA 2012-2015 acumulou os maiores valores, com total de R\$ 17,297 bilhões e uma média de investimentos na ordem de R\$ 4.324 bilhões anuais. Os investimentos acumulados neste primeiro quadriênio representaram 39,2% do volume total dos recursos investidos, o maior percentual entre os PPA analisados. A Tabela 1, a seguir, apresenta as informações para cada plano e traz dados adicionais sobre o desempenho da economia cearense no período.

Tabela 1: Investimentos por Plano Plurianual (valores acumulados e médias anuais) e crescimento da economia cearense

Plano Plurianual	Investimentos Totais Acumulados (R\$ Bilhões)	Investimentos Médios Anuais (R\$ Bilhões)	Participação nos Investimento Total do período (%)
PPA 2012-2015	17.297,57	4.324,39	39,2%
PPA 2016-2019	13.165,77	3.291,44	29,9%
PPA 2020-2023	13.636,96	3.409,24	30,9%
TOTAL (2012-2023)	44.100,30	3.675,02	100,0%

Fonte: SIOF/SEPLAG; IPECE e IBGE. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais, a preços de dezembro de 2023

Conhecida a evolução anual e totais dos valores investidos pelo governo do estado do Ceará ao longo dos últimos três PPA, torna-se oportuno, então, avaliar como estes valores foram alocados. Para tanto, nesta análise se considera a distribuição segundo os “Temas Estratégicos” que integram os planos plurianuais. A seção seguinte trata desta abordagem.

3. Investimentos Públicos Estaduais e a sua Alocação Estratégica

A presente trata aborda o objeto principal do estado, que é a alocação dos investimentos segundo os temas estratégicos que integram os Planos Plurianuais. Além de avaliar as decisões a partir dos temas mais relevantes, a seção traz uma análise adicional, complementar, e que se baseia numa classificação a partir de grandes temas. Estes foram definidos de forma autoral e oferecem uma visão mais agregada dos temas individuais.

3.1. A Alocação a partir dos Temas Estratégicos do PPA

No planejamento desenvolvido pelo governo do estado do Ceará, os Temas Estratégicos são elementos integrantes do PPA e guiam a elaboração de programas e projetos, que por sua vez orientam a programação e execução orçamentária do Estado, ou seja, direcionam a atuação pública.

Cada PPA tem seus próprios temas, cuja definição é também influenciada pelo plano de governo de cada governante eleito. A despeito destas particularidades, alguns temas são preservados e estão presentes em diferentes edições dos planos plurianuais, bem como é possível compatibilizar temas que tratam do mesmo objeto e se diferenciam apenas nos nomes. O Quadro 2 traz os temas principais e os respectivos valores totais, incluindo os três PPA analisados.

Como já mencionado, os valores totais investidos pelo Estado, entre os anos de 2012 e 2023, somam, em todo período, R\$ 44,100 bilhões, em termos reais. Considerando os temas existentes, é possível determinar que apenas sete deles (Grupo 1) concentraram 72,6% do valor total, somando R\$ 32,027 bilhões. Expandindo a análise e abordando os sete temas seguintes em ordem de grandeza (Grupo 2), tem-se o total de R\$ 39,696 bilhões, o equivalente a 90,0% do total investido.

Os Grupos 1 e 2 contemplam os quatorze temas principais que concentraram 90,0% dos investimentos totais. Os outros dezesseis temas, incluídos no grupo 3, somaram apenas R\$ 4,404 bilhões, representando 10,0% dos investimentos totais do período.

Quadro 2: Investimentos por temas estratégicos e valores acumulados – valores totais para o período de 2012 a 2023

	Temas	Por Temas		Investimento Acumulado (R\$ Milhão)	Participação Acumulada sobre Total (%)
		Investimento (R\$ Milhão)	Participação sobre Total (%)		
Grupo 1	Infraestrutura e Mobilidade	12.823,07	29,1%	12.823,07	29,1%
	Indústria	6.670,15	15,1%	19.493,22	44,2%
	Recursos Hídricos	3.787,40	8,6%	23.280,61	52,8%
	Educação Básica	3.138,32	7,1%	26.418,94	59,9%
	Saúde	2.141,69	4,9%	28.560,62	64,8%
	Turismo	1.812,30	4,1%	30.372,92	68,9%
	Segurança Pública	1.654,58	3,8%	32.027,50	72,6%
Grupo 2	Agricultura Familiar e Agronegócio	1.632,68	3,7%	33.660,18	76,3%
	Saneamento Básico	1.402,34	3,2%	35.062,52	79,5%
	Ciência, Tecnologia e Inovação	1.033,03	2,3%	36.095,54	81,8%
	Justiça	989,41	2,2%	37.084,96	84,1%
	Esporte e Lazer	980,93	2,2%	38.065,89	86,3%
	Meio Ambiente	852,92	1,9%	38.918,81	88,3%
	Administração Geral	777,44	1,8%	39.696,25	90,0%
Grupo 3	Gestão Fiscal	623,85	1,4%	40.320,10	91,4%
	Trabalho e Empreendedorismo	615,54	1,4%	40.935,64	92,8%
	Educação Profissional	585,35	1,3%	41.520,98	94,2%
	Copa 2014	539,62	1,2%	42.060,60	95,4%
	Educação Superior	472,47	1,1%	42.533,07	96,4%
	Cultura e Arte	439,52	1,0%	42.972,59	97,4%
	Assistência Social	434,34	1,0%	43.406,94	98,4%
	Inclusão Social e Direitos Humanos	296,21	0,7%	43.703,15	99,1%
	Acesso à Terra e Moradia	153,11	0,3%	43.856,26	99,4%
	Planejamento e Modernização da Gestão	117,79	0,3%	43.974,05	99,7%
	Transparência, Ética e Controle	43,68	0,1%	44.017,73	99,8%
	Segurança Alimentar e Nutricional	43,50	0,1%	44.061,23	99,9%
	Energias	23,54	0,1%	44.084,77	100,0%
	Pesca e Aquicultura	10,39	0,0%	44.095,15	100,0%
	Gestão e Desenvolvimento De Pessoas	2,01	0,0%	44.097,17	100,0%
	Encargos Gerais do Estado	3,13	0,0%	44.100,30	100,0%
Total		44.100,30	100,0%		

Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023.

Observando os temas individualmente, os integrantes do Grupo 1 contemplam áreas relevantes para o desenvolvimento, como Infraestrutura, Indústria, Educação e Saúde, e, mais especificamente, temas sensíveis para o avanço cearense, como Recursos Hídricos, Turismo e Segurança Pública. Tal alocação, nesta análise inicial, parece coerente com as demandas de investimentos necessários para promover o desenvolvimento estadual.

A Tabela 2, na sequência, apresenta a composição dos PPA considerados a partir dos temas principais. A análise permite observar as decisões estratégicas em cada edição dos planos plurianuais a partir dos valores alocados em cada tema e da evolução destes ao longo dos ciclos de planejamento.

Tabela 2: Investimentos por PPA, segundo temas estratégicos – 2012 a 2023

Temas	PPA 2012-2015		PPA 2016-2019		PPA 2020-2023	
	Valor (R\$ Milhão)	% sobre Total	Valor (R\$ milhão)	% sobre Total	Valor (R\$ Milhão)	% sobre Total
Infraestrutura e Mobilidade	1.533,41	8,9%	5.375,33	40,8%	5.914,33	43,4%
Indústria	6.643,67	38,4%	16,06	0,1%	10,42	0,1%
Recursos Hídricos	1.568,58	9,1%	1.478,63	11,2%	740,19	5,4%
Educação Básica	1.223,61	7,1%	552,59	4,2%	1.362,13	10,0%
Saúde	975,80	5,6%	415,90	3,2%	749,98	5,5%
Turismo	998,16	5,8%	612,34	4,7%	201,80	1,5%
Segurança Pública	515,24	3,0%	452,02	3,4%	687,31	5,0%
Total Grupo 1 – G1	13.458,47	77,8%	8.902,86	67,6%	9.666,17	70,9%
Agricultura Familiar e Agronegócio	1.211,09	7,0%	89,56	0,7%	332,03	2,4%
Saneamento Básico	-	0,0%	899,97	6,8%	502,37	3,7%
Ciência, Tecnologia e Inovação	572,90	3,3%	209,46	1,6%	250,66	1,8%
Justiça	343,00	2,0%	314,05	2,4%	332,36	2,4%
Esporte e Lazer	513,09	3,0%	141,23	1,1%	326,61	2,4%
Meio Ambiente	10,92	0,1%	510,57	3,9%	331,42	2,4%
Administração Geral	228,17	1,3%	311,46	2,4%	237,80	1,7%
Total Grupo 2 – G2	2.879,18	16,6%	2.476,31	18,8%	2.313,26	17,0%
Temas Principais (G1+G2)	16.337,65	94,5%	11.379,18	86,4%	11.979,43	87,8%
Demais Temas – G3	959,92	5,5%	1.786,60	13,6%	1.657,53	12,2%
Total (G1+G2+G3)	17.297,57	100,0%	13.165,77	100,0%	13.636,96	100,0%

Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023. Temas ordenados pelo maior volume de investimento total acumulado em todo o período.

O Grupo 1 se manteve como principal em todas as edições, respondendo por percentuais entre 67,6%, no PPA 2016-2019, e 77,8% entre os anos de 2012 e 2015. Embora sempre relevante na estratégia governamental ao longo do período, a alocação dos recursos intragrupo foi alterada entre os planos. É

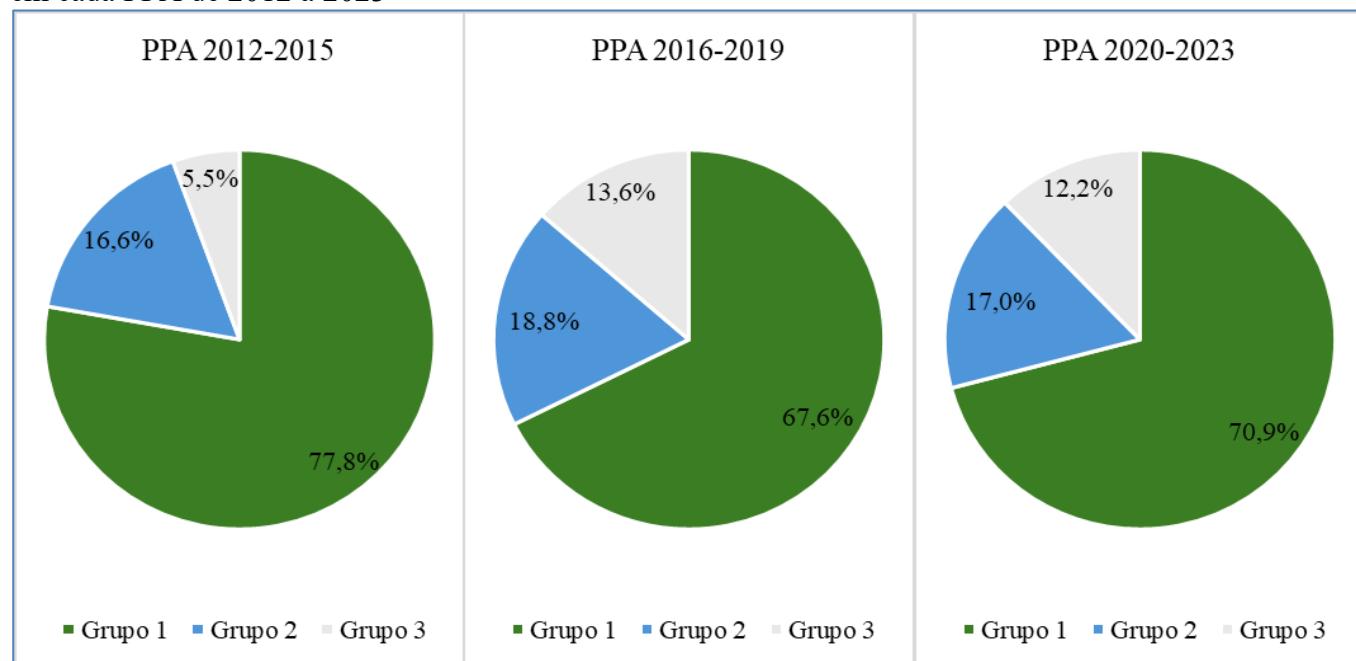
possível destacar os ganhos de relevância (em termos de participação no valor total) para os temas Infraestrutura e Mobilidade; Educação Básica e Segurança Pública. Na outra direção, Indústria; Turismo e Recursos Hídricos perderam espaço no grupo mais expressivo do investimento estadual.

Movimentos similares são observados no grupo 2. Neste, cuja participação total oscilou entre 16,6% e 18,8% nos PPA considerados, é possível destacar o aumento da relevância dos temas Saneamento Básico e Meio Ambiente, ao passo que Agricultura Familiar e Agronegócio perdeu espaço relativo entre os anos de 2012 e 2023.

As dinâmicas destacadas mostram como se deu a alocação de recursos em cada ciclo do planejamento estratégico do Estado e ajudam a perceber, de forma preliminar, as decisões de políticas públicas em cada momento. Entretanto, tais mudanças devem ser interpretadas sob a percepção de que tivemos a inclusão de novos temas a partir do primeiro PPA, 2012-2015, o que pode ser resultado do desmembramento dos temas iniciais, favorecendo um melhor enfoque na aplicação dos recursos.

Os gráficos a seguir, apresentados no Quadro 3, mostram a evolução de todos os grupos ao longo dos planos plurianuais. A composição em cada momento evidencia a menor importância relativa do grupo 1 e o crescimento do grupo 3. Neste grupo, em particular, é válido destacar os temas Educação Superior; Arte e Cultura; Assistência Social; Gestão Fiscal e Educação Profissional. Entre estes, os temas da assistência e da educação, ambos, surgiram no PPA 2016-2019 e foram mantidos no seguinte.

Quadro 3: Investimentos por PPA, segundo grupos estratégicos – percentuais em relação ao total investido em cada PPA de 2012 a 2023



Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023.

3.2. A Alocação a partir dos Grandes Temas Estratégicos

A seção quatro tem como objetivo oferecer uma análise complementar à realizada na seção anterior que focou nos temas estratégicos do PPA de forma individualizada. Aqui, se propõe uma agregação destes temas com a ideia de oferecer uma leitura adicional sobre a alocação dos investimentos estaduais.

Neste intuito, foram criadas quatro categorias, chamadas de Grandes Temas Estratégicos. O objetivo desta classificação é reorganizar os temas estratégicos individuais em grupos que tentam traduzir o resultado comum perseguido pelos investimentos. Deste modo, os temas individuais pertencentes a um mesmo grande tema reúnem investimentos que buscam alcançar um resultado agregado comum, que está, de certo modo, espelhado na definição do grupo. Tem-se, assim, os grandes temas: Social, Econômico, Estado e Infraestrutura e Mobilidade. Cada um é mais bem explicado a seguir.

O grande tema Social busca reunir os temas estratégicos que tem como resultado principal aprimorar as condições sociais da comunidade, focam na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade. O grande tema Econômico agrupa os temas do PPA que tem uma relação mais direta com o sistema produtivo, com as atividades econômicas e a produção da economia cearense. O grande tema Estado agrupa os temas que guardam uma relação próxima com a atuação da máquina pública, com funções típicas do Estado, do governo, que tem relação com a modernização e o aprimoramento a atuação estatal.

Por fim, o grande tema Infraestrutura e Mobilidade (Infra) se autodefine e se confunde com o próprio tema estratégico do PPA. O grupo reúne os investimentos cujo objetivo principal é aprimorar a infraestrutura econômica e urbana do Ceará e de suas cidades. A grande dimensão dos investimentos alocados neste tema também recomenda que ele seja tratado individualmente⁶.

O Quadro 4, a seguir, traz a composição de cada Grande Tema e os valores dos investimentos considerando todo o período e todos os PPA, de 2012 a 2023.

A distribuição dos investimentos foi relativamente homogênea entre os três grandes temas principais: Social, Infra e Econômico. Estes concentraram, conjuntamente, 90,4% dos investimentos totais dos PPA avaliados, alcançando o montante de R\$ 39,888 bilhões. O grande tema Estado apresentou uma participação relativamente menor, respondendo por 9,6% dos investimentos totais do período, o equivalente a R\$ 4,212 bilhões.

⁶ Importante ressaltar que as definições e as classificações empregadas nesta análise são uma livre criação, com o único objetivo de oferecer uma leitura adicional da alocação dos investimentos estaduais. Tal abordagem não pretende ser a única ou a mais indicada, nem está imune a alocações distintas dos temas estratégicos. De fato, há diversas intercessões entre temas e grandes temas que poderiam indicar outras formações. De todo modo, a opção aqui realizada parece satisfatória e permite alcançar o objetivo pretendido.

Quadro 4 – Investimentos por Grandes Temas – valores por temas e totais para o período de 2012 a 2023

Grande Tema	Temas Estratégicos PPA	Investimento Tema (R\$ Milhão)	Participação no Grande Tema (%)	Participação sobre Total (%)
Social	Recursos Hídricos	3.787,40	25,7%	33,4%
	Educação Básica	3.138,32	21,3%	
	Saúde	2.141,69	14,5%	
	Saneamento Básico	1.402,34	9,5%	
	Esporte e Lazer	980,93	6,7%	
	Meio Ambiente	852,92	5,8%	
	Educação Profissional	585,35	4,0%	
	Educação Superior	472,47	3,2%	
	Cultura e Arte	439,52	3,0%	
	Assistência Social	434,34	2,9%	
	Inclusão Social e Direitos Humanos	296,21	2,0%	
	Acesso à Terra e Moradia	153,11	1,0%	
	Segurança Alimentar e Nutricional	43,50	0,3%	
	Total Social	14.728,10	*	
Infraestrutura e Mobilidade (Infra)	Infraestrutura e Mobilidade	12.823,07	*	29,1%
Econômico	Indústria	6.670,15	54,1%	28,0%
	Turismo	1.812,30	14,7%	
	Agricultura Familiar e Agronegócio	1.632,68	13,2%	
	Ciência, Tecnologia e Inovação	1.033,03	8,4%	
	Trabalho e Empreendedorismo	615,54	5,0%	
	Copa 2014	539,62	4,4%	
	Energias	23,54	0,2%	
	Pesca e Aquicultura	10,39	0,1%	
	Total Econômico	12.337,23	*	
Estado	Segurança Pública	1.654,58	39,3%	9,6%
	Justiça	989,41	23,5%	
	Administração Geral	777,44	18,5%	
	Gestão Fiscal	623,85	14,8%	
	Planejamento e Modernização da Gestão	117,79	2,8%	
	Transparência, Ética e Controle	43,68	1,0%	
	Encargos Gerais do Estado	3,13	0,1%	
	Gestão e Desenvolvimento De Pessoas	2,01	0,0%	
	Total Estado	4.211,89	*	
Total		44.100,30	100,0%	*

Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023.

O grupo Infraestrutura e Mobilidade foi o segundo principal grande tema em termos de recursos aplicados, absorvendo R\$ 12,823 bilhões, o que representou 29,1% dos investimentos totais. Seguindo-o de perto, o grande tema Econômico foi o terceiro mais relevante, concentrando 28,0% dos investimentos realizados, o equivalente a soma de R\$ 12,337 bilhões. Neste em particular, os temas Indústria, Turismo, Agricultura familiar e Agronegócio e Ciência, Tecnologia e Inovação foram os principais na alocação dos recursos, respondendo por R\$ 11,148 bilhões ou 90,4% dos investimentos totais do grupo.

Por fim, o grande tema Estado concentrou uma parcela menor dos recursos, como já mencionado. Neste, os temas Segurança Pública, Justiça, Administração Geral e Gestão Fiscal foram os mais relevantes e somaram investimentos da ordem de R\$ 4,045 bilhões, o que representou 96,0% dos recursos totais do grupo.

Como realizado na seção anterior, a análise seguinte aborda a composição dos PPA a partir dos grandes temas. A Tabela 4 permite observar as decisões de investimento em cada edição dos planos plurianuais considerando os valores alocados em cada grande tema. Possibilita, ainda, avaliar como esta composição se modificou em cada ciclo de planejamento.

Tabela 4 – Investimentos por PPA, segundo grandes temas – 2012 a 2023

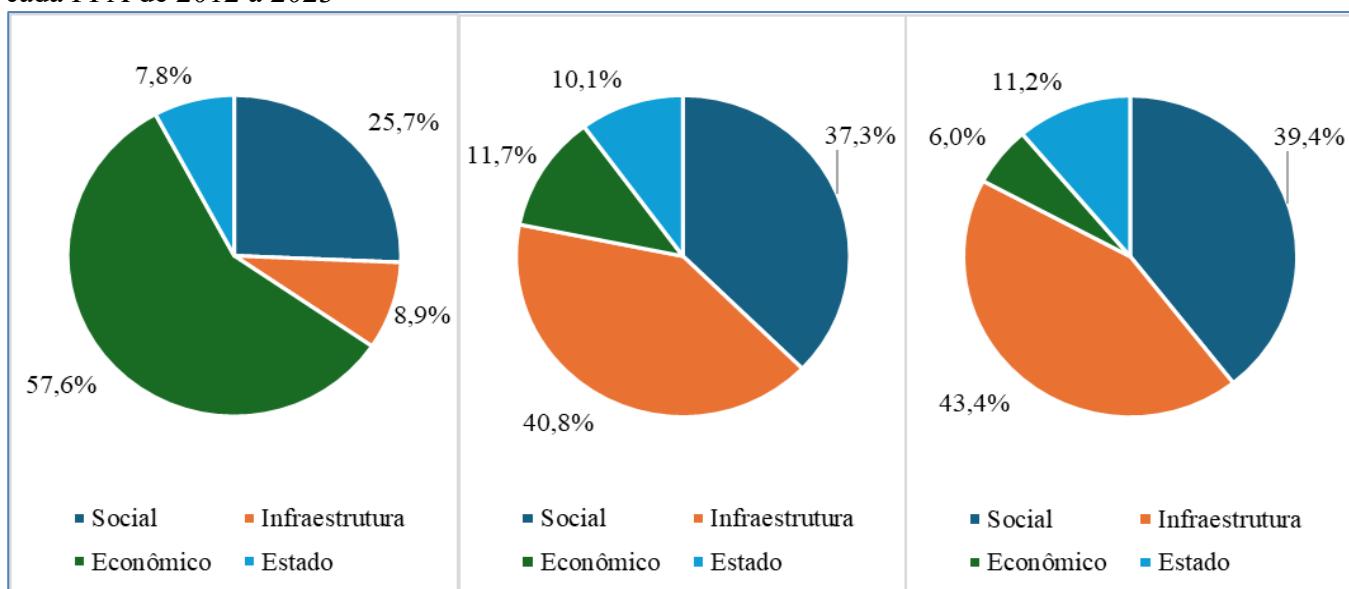
Grandes Temas	PPA 2012-2015		PPA 2016-2019		PPA 2020-2023	
	Valor (R\$ Milhão)	% sobre Total	Valor (R\$ Milhão)	% sobre Total	Valor (R\$ Milhão)	% sobre Total
Social	4.438,81	25,7%	4.914,45	37,3%	5.374,85	39,4%
Infraestrutura e Mobilidade	1.533,41	8,9%	5.375,33	40,8%	5.914,33	43,4%
Econômico	9.969,95	57,6%	1.546,66	11,7%	820,62	6,0%
Estado	1.355,39	7,8%	1.329,33	10,1%	1.527,16	11,2%
Total	17.297,57	100,0%	13.165,77	100,0%	13.636,96	100,0%

Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023. Temas ordenados pelo maior volume de investimento total acumulado em todo o período.

Quando se considera os grandes temas, o PPA 2012-2015 apresentou uma composição que difere dos planos seguintes. Neste primeiro PPA analisado, o grupo Econômico concentrou a maior parcela dos investimentos (57,6%) sendo seguido a distância pelo Social (25,7%). Já nos ciclos de planejamento seguintes, o grupo Econômico perdeu seu espaço no orçamento de investimentos, que passou a ser ocupado pelo grupo Infraestrutura e Mobilidade (Infra). Além disso, o grupo Social ganhou maior relevância nos PPA entre os anos de 2016 e 2023.

De fato, no PPA 2016-2019, os grupos Infra e Social concentraram a maior parcela dos recursos, com percentuais respectivos de 40,8% e 37,3%, e assumiriam o maior protagonismo no direcionamento dos investimentos estaduais. No PPA seguinte, 2020-2023, o panorama se repetiu com os grupos Infra (43,4%) e Social (39,4%) mantendo a maior relevância no plano de investimentos do Estado. Os gráficos a seguir, apresentados no Quadro 5, mostram a evolução da participação nos grandes temas ao longo dos planos plurianuais.

Quadro 5 - Investimentos por PPA, segundo grandes temas – percentuais em relação ao total investido em cada PPA de 2012 a 2023



Fonte: SIOF/SEPLAG. Elaboração própria. Investimentos em valores empenhados, em termos reais a preços de dezembro de 2023.

Como fica demonstrado, ao longo dos ciclos analisados, deu-se uma clara mudança na composição dos investimentos do governo cearense, com maior direcionamento de recursos para infraestrutura e mobilidade e intensificação dos investimentos sociais em detrimento da aplicação de recursos mais voltados diretamente para produção da economia local. Em outras palavras, uma atuação mais relacionada às áreas sociais e horizontal em termos econômicos marcaram os ciclos de investimentos mais recentes do governo estadual, em contraposição a uma atuação econômica mais intensa e vertical que marcou o PPA inicial.

Importante esclarecer que por atuação vertical entende-se, aqui, uma aplicação de recursos mais direta sobre às atividades produtivas, como turismo, indústria e agronegócio, como se percebe com o grupo Econômico. Por outro lado, uma atuação horizontal aponta para uma aplicação dos recursos de forma mais transversal em relação às atividades produtivas, menos direcionada a determinadas atividades. Investimentos em infraestrutura econômica, por exemplo, têm essa característica, pois beneficiam a atividade econômica de forma mais ampla, alcançando para além de uma atividade produtiva em particular.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou os investimentos realizados pelo governo cearense a partir do planejamento estratégico apresentado nos últimos PPA. O objetivo principal foi ampliar o entendimento sobre o planejamento estadual, em particular sobre os investimentos executados. Como apresentado, o interesse maior foi em melhor conhecer os investimentos estaduais, uma vez que tais gastos são um componente importante do orçamento público e possuem contribuições potenciais relevantes sobre o crescimento e o desenvolvimento da economia local.

Dedicando atenção para alocação dos recursos, o estudo demonstrou que os gastos se concentraram em temas estratégicos, relevantes para o processo de desenvolvimento estadual, como Infraestrutura, Indústria, Educação e Saúde, Recursos Hídricos, Turismo e Segurança Pública.

Do mesmo modo, os investimentos entre os anos de 2012 e 2023 foram distribuídos de forma relativamente equilibrada quando se considera os aspectos sociais, econômicos e de infraestrutura. Nos anos mais recentes, entretanto, o governo tem direcionado um volume maior de recursos para investimentos relacionados com demandas sociais e de infraestrutura e mobilidade, caracterizando um plano de investimentos socialmente mais ativo e economicamente mais horizontal, beneficiando a economia de uma forma mais transversal e menos orientado as atividades produtivas específicas.

Neste primeiro momento, a abordagem apresentada no documento foi mais exploratória e trouxe elementos importante para se conhecer e entender as alocações dos investimentos estaduais. Os resultados até aqui são informativos sobre as opções de investimentos definidas pela gestão estadual a partir dos planos plurianuais e parecem indicar uma alocação coerente com as demandas de desenvolvimento da economia e da sociedade cearense.

6. REFERÊNCIAS

Paiva, W., L. 2025. Investimentos públicos e a alocação dos recursos no longo prazo: uma análise a partir dos planos plurianuais (PPA) no Ceará. Série Texto para Discussão, n. 138, p. 1-24. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Fortaleza, 2025.

Uchoa, J., Santos, F., Silva, C., Matos, P. 2021. Análise da Sustentabilidade e dos impactos Macroeconômicos da Política de Investimentos do Governo do Estado do Ceará. Série Estudos Econômicos CAEN, n.44, p. 1-47. Centro de Pós-Graduação em Economia (CAEN/UFC). Fortaleza, 2021.