
POLÍTICAS PÚBLICAS
S O C I E D A D E

Revista do Mestrado

Acadêmico em Políticas

Públicas e Sociedade

Universidade Estadual do Ceará

REITOR

Prof. Dr. Manassés Claudino Fonteles

VICE-REITOR

Prof. Francisco de Assis Moura Araripe

PRÓ-REITOR DE POS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Prof. Dr. José Jackson Coelho Sampaio

CENTRO DE HUMANIDADES

Prof. João Nogueira Mota

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS (CESA)

Prof. Gedyr Lirio de Almeida

EDITOR

Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente

CONSELHO EDITORIAL

CONSULTORES INTERNOS

Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos
Prof. Dr. Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes
Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Prof. MS. José Filomeno de Moraes
Prof. Dr. José Jackson Coelho Sampaio
Prof^a. Dr^a Maria Barbosa Dias
Prof^a Dr^a. Maria Celeste Magalhães Cordeiro
Prof^a Dr^a. Maria Helena de Paula Frota
Prof^a. Dr^a Sofia Lerche Vieira
Prof. Dr. Ubiracy de Souza Braga
Prof^a Dr^a. Liduina Farias Almeida da Costa
Prof^a Dr^a Maria Glauciria Mota Brasil
Prof^a. Dr^a. Elba Braga Ramalho
Prof^a. Dr^a. Francisca Rejane de Bezerra Andrade
Prof. dr. Gisafran Nazareno Mota Juca
Prof. Dr. Francisco Josênio C. Parente

CONSULTORES EXTERNOS

Prof. Dr. Manoel Domingos (UFC)
Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj (UFC)
Prof. Dr. Pedro Demo (UNB)
Prof. Dr. Ronald Chilcote (University California)
Prof. Dr. Mariano Fernandez Enguita (Universidad de Salamanca)
Prof. Dr. Luiz Jorge Wernek Viana (IUPERJ)
Prof. Dr. Mauricio Domingues (IUPERJ)
Prof^a. Dr^a. Maria Alice Resende de Carvalho (IUPERJ)
Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso (IUPERJ)
Prof. Dr. Paulo Filipe Monteiro (Universidade Nova Lisboa)
Dr^a. Maria Lucilia Monteiro (Universidade Nova Lisboa)

PROJETO GRÁFICO

Clarice Frota

FOTOGRAFIA

Marcos Oliveira

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Cristiê Gomes Moreira - NUPES

Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza: UECE, 2003-. Semestral.
Conteúdo: ano 3, n. 6, jul/dez, 2003.

1. Humanidades e Ciências Sociais
2. Ciências Sociais

O Ceará, o Brasil e o Mundo : Discutindo a Era Jereissatti

Em dois momentos do século XX, nas décadas de 1930 e de 1980, o Brasil assume posturas construtivas no contexto político e ideológico internacional. O Ceará participou destes dois momentos, sempre ao lado de São Paulo, com um papel de liderança no processo. Esses dados são relevantes para sentir o peso desse Estado brasileiro, no sistema Federativo, de forma desproporcional à sua economia. A característica desse envolvimento ideológico pode ser sentida pela presença política dos dois partidos que representaram aqueles respectivos momentos: o Partido Integralista, na década de 1930, e o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), na década de 1980.

Na década de 1930, o primeiro momento em que o Brasil assume posturas ideológicas conservadoras, o Integralismo foi um forte movimento de massa, sobretudo no Sudeste, devido aos migrantes alemães e italianos. Seu principal concorrente era a Aliança Nacional Libertadora (ANL), ligado ao Partido Comunista Brasileiro, surgida dois anos depois, mas que Getúlio logo o abafou, em 1935, com uma Lei de Segurança Nacional. Politicamente, contudo, apenas São Paulo e Ceará elegeram deputados estaduais pelo Partido Integralista, sendo que o Ceará elegeu o único deputado federal daquele movimento político-ideológico. Estava por traz dessas respectivas singularidades, a cearense e a paulista, o sucesso da Liga Eleitoral Católica, isto é, o sucesso do projeto da Igreja Católica de recuperar espaços políticos perdidos desde a Proclamação da República, em 1889, com a hegemonia do pensamento positivista.

O Integralismo, como movimento político de massa a nível nacional, apenas no Ceará, contudo, sentiu o 'gosto' do poder político estadual. A eleição foi realizada de forma indireta e a maioria da Liga Eleitoral Católica (LEC) sobre o Partido Social Democrático (PSD) era de apenas dois votos¹. A base desse poder se deveu à participação dos dois deputados integralistas na eleição de Francisco Menezes Pimentel ao governo do Estado, em 1935, mesmo não sendo o candidato preferido de Getúlio Vargas. Assim, os dois deputados integralistas foram não apenas decisivos para eleger o candidato a governador, mas para barrar as pretensões de Getúlio de interferir na escolha de nomes para o governo do Estado. Esse fato valeu ao movimento uma secretaria responsável pela educação, a Secretaria de Instrução Pública, tendo assumido esta pasta o então Padre Hélder Câmara.

O segundo momento, em que o Brasil assume posturas ideológicas de mudanças significativas, coincide também com as eleições diretas para prefeitos, governadores e presidente da República, depois de mais de vinte anos de eleições indiretas, onde assistimos novamente a algo parecido com o momento da LEC. Em 1982 foi a eleição para governador, quando é eleito no Ceará um técnico e não um político tradicional. Em 1985, para prefeito, o Ceará elege uma professora universitária saída do movimento social, Maria Luiza Fontenele. Em 1986 é a entrada em cena de Tasso Jereissati. Mas é em 1994, quando o segundo presidente eleito após o movimento político militar de 1964, o Sociólogo Fernando Henrique Cardoso, pelo PSDB, faz uma aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL), na época o partido dominante no Nordeste brasileiro, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O PSDB liderou um projeto bem-sucedido das elites brasileiras de introduzir a competitividade na vida brasileira e assim preparar o Brasil para o processo de globalização.

Novamente o Ceará se apresenta, nesse momento, com um processo de hegemonia semelhante ao da Liga Eleitoral Católica (LEC). E os aspectos estruturais também são recorrentes, sobretudo na formação de quadros, que no primeiro momento foi decisiva a atuação do Seminário da Prainha e, neste segundo momento, a atuação do Banco do Nordeste na formação de um corpo técnico preparado para desencadear uma nova postura político ideológica. Um outro aspecto estrutural recorrente foi a organização de setores representativos da elite, que no primeiro momento eles se reuniram no Círculo Católica de Fortaleza (CCF) e, no segundo, eles se reuniram no Centro Industrial do Ceará (CIC). A eleição de Tasso Jereissati, em 1986, pelo PSDB, deste modo, constitui a resposta cearense não apenas ao investimento que o modelo Nacional Desenvolvimentismo fez na formação de uma burguesia de base regional, como também à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para tal fim, mas ao contexto do Estado aos esforços internacionais de inclusão social. O Ceará passa a se incorporar ao processo globalizante da modernidade e com quadros já preparados para esta empreitada.

O governo Jereissati, dessa forma, será, por longo tempo, um tema de reflexão não apenas para os intelectuais orgânicos, ligados diretamente ao processo de transformação em curso, mas para quem queira entender a realidade brasileira nesse contexto de transformações significativas na direção de um mundo globalizado. Esse número da Revista Políticas Públicas e Sociedade é apenas um desses momentos, onde alguns desses intelectuais poderão apresentar suas visões do processo em curso. Foi também naquele momento em que as elites nacionais estavam preparando um novo pacto de convivência, que substituirá o pacto getulista. A característica desse processo é a proteção (do modelo Nacional Desenvolvimentismo e do corporativismo da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas – de 1943) dando lugar à competitividade. O sentido está na globalização da economia. A era Jereissati, portanto, transcende, em significado, ao contexto estadual por sua visão estratégica de modernidade.

O primeiro artigo aborda o Ceará e o Dilema Desenvolvimentista Brasileiro, onde o cientista político Jawdat Abu-El-Haj apresenta as bases sociais da ascensão ao poder do grupo de CIC e argumenta que o plano real, dando vigor ao capitalismo brasileiro, ensejou também ao distanciamento das duas facções e a gradual superação do projeto empresarial dessas elites. Este argumento reforça o caráter moderno da 'era Jereissati', ao mesmo tempo em que torna a política chamada tradicional como convivendo, num processo de transição.

O artigo do economista Jair do Amaral Filho, também professor da Universidade Federal do Ceará, no Programa de pós-graduação de economia, faz uma abordagem mais diacrônica e se apresenta mais otimista com a aliança dos setores públicos e privados do governo Jereissati. Esse otimismo é apresentado pela situação de desvantagem econômica e social do Nordeste e o esgotamento das administrações anteriores, do "ciclo dos coronéis". Entretanto, a longa mobilização e as intensas discussões geradas em torno do CIC, entre 1978 e 1986, as quais fizeram com que setores da burguesia industrial nascente, intelectuais e setores esdarecidos do Ceará se tornassem cúmplices e padrinhos dos rumos tomados pela sociedade e economia cearenses.

Ainda uma análise histórica da 'era Jereissati' nos oferece os economistas Manuel Bosco de Almeida e Paulo Araújo Pontes, ambos do CAEN, do programa de pós-graduação da Universidade Federal do Ceará. Depois deles contextualizarem sobre o momento da instalação do III Pólo Industrial do Nordeste, localizado no Ceará, criado pelo governador Virgílio Távora, mostram como o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), com base nos incentivos fiscais, tiveram um papel relevante no processo. Os autores analisam a evolução dos mecanismos de incentivos do FDI-PROVIN e algumas transformações e resultados decorrentes da sua adoção. Os resultados verificados, segundo os autores, apontam para o crescimento de 4,1% ao ano do setor industrial, das vendas externas e a diversificação da pauta de exportações do Ceará.

Depois desse quadro, vamos ter oportunidade de vê algumas análises de *políticas públicas* adotadas na 'era Jereissati'. Iniciaremos pelo caso da política das águas, examinando os condicionantes políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública. A professora Ilza Araújo Leão de Andrade, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, depois de uma contextualização, argumenta que "a conjuntura de mudanças políticas que marcou todo esse período, foi amplamente favorável à realização de importantes rupturas com o modelo anterior, e a necessidade de legitimação política, do projeto em curso, foi também fundamental para o processo de mobilização social, necessário à implantação da dimensão descentralizada e participativa da política em questão".

A política agrária terá duas abordagens. A primeira, realizada pela professora Liduína Farias Almeida da Costa, do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará, que fez uma análise das interfaces das políticas regionais e agrárias no início da "era Jereissati". Ela defende que as conseqüências do esvaziamento das políticas agrícola e agrária foram menos drásticas para os técnicos que para os trabalhadores rurais. Muitos daqueles inseriram-se em outras instâncias de trabalho, como universidades, organismos internacionais, agências reguladoras de distintas esferas do governo e organizações não-governamentais e, rechaçando a assimilação do pensamento único, participam de novas resistências às desigualdades sociais e negações de direitos humanos, incluindo as que se colocam contra os *genócidios* promovidos pela chamada *globalização*. Trata-se, entretanto, de lição a não ser esquecida neste momento em que se buscam novas alternativas de enfrentamento à pobreza do país, cujo símbolo é o Nordeste (por extensão, o Ceará). Quer seja através do revigoramento ou recriação de órgãos como o DNOCS e a SUDENE quer seja mediante programas massivos destinados a debelar a fome de milhões de seres humanos, é indispensável considerar o protagonismo político destes que se encontram miseravelmente incluídos.

Intercalando a segunda abordagem da reforma agrária, a Professora Glauécia Mota Brasil, do Curso de Serviço Social de Universidade Estadual do Ceará faz uma análise primorosa sobre as mudanças e as permanências nas crises da Segurança Pública. Ela analisa as reformas e mudanças operadas pelo governo Tasso Jereissati na área da segurança pública em dois momentos de crise vividos pelas polícias do Ceará envolvidas em denúncias de torturas, corrupções e outras práticas criminosas contra policiais civis e militares. Assim como os limites dessas reformas e mudanças frente às resistências corporativas dos dispositivos policiais e as resistências dos agentes governamentais em garantir a participação ativa da sociedade civil em todo esse processo.

Por fim, a segunda abordagem sobre o Estado brasileiro e a reforma agrária, realizada pelo professor Paulo Roberto Fontes Barquete, nos traz de volta uma questão que o Brasil ainda busca tornar eficaz uma política pública. Neste ensaio, ele aborda o tratamento dispensado à reforma agrária pelos governos que se sucederam desde meados dos anos de 1960. Nesse período ocorreram dois momentos de grande repercussão: a implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no governo Sarney (1985-1989), e o *Novo Mundo Rural*, cuja concretização se dá no segundo mandato do presidente Cardoso (1999-2002). Tais iniciativas não permitiram a consolidação de um efetivo processo de democratização da terra. O autor defende que a expressiva mobilização de setores da sociedade civil tem mostrado, sob variadas formas de lutas e de apoio, a inevitabilidade da reforma agrária para a construção de uma Nação democrática.

Estes são os artigos que buscam pensar a "era Jereissati". Está em suas mãos, portanto, algumas avaliações e análises que contribuirão substantivamente para o entendimento do processo de inserção brasileira na globalização, via um dos Estados da Federação que teve um papel importante. A complexidade desse momento não se esgota aí, mas pode ser realizada por várias vertentes. Uma dela, através da compreensão dos atores mais representativos e nestes

trabalhos podem ser encontrados pelos setores modernos de empresariado e dos trabalhadores rurais. Outra vertente apresentada encontra-se na dinâmica estrutural do processo, destacando a questão da segurança, da reforma agrária e da economia globalizada.

O CIC, o setor da sociedade civil que desencadeou esta investida, apesar de não ser mais se identificar com o governo do PSDB cearense, isto é, de ter se descolado como colaborador estratégico do governo, com no período dos dois governos de Tasso Jereissati, tem um papel importante como base da sociedade civil organizada da sociedade cearense. Assim, para encerrar este editorial, apresentamos três opiniões de seu atual presidente, o empresário Marcos Flávio Borges Pinheiro, sobre a base da formação desse setor da elite nordestina que foi os incentivos fiscais. O Ceará introduziu este mecanismo de forma pioneira na região de forma a atrair um setor moderno desse empresariado. Não é o incentivo que a SUDENE realizava, trazendo indústrias do Sudeste, mas é uma forma inovadora.

Para maior compreensão desse processo inovador, tem a palavra Marcos Pinheiro que, como presidente do CIC, tem realizado um programa de formação política e econômica de forma a que esse setor da sociedade civil não perca a sua cidadania.

01. Programa de Incentivo

“O programa de atração de indústrias levado a efeito no Ceará foi, ao meu juízo, extremamente bem sucedido e de grande importância para a economia do Ceará. Apesar de apresentar uma arquitetura frágil – pois era calcado apenas num engenhoso elenco de incentivos fiscais e financeiros, e portanto longe de ser caracterizado numa política industrial – foi vendido com invulgar empenho e senso de oportunidade, capitalizando a imagem de um governo austero e cumpridor de contratos. Seus efeitos podem ser percebidos em pelo menos quatro dimensões, entre as quais destacam-se (a) geração de mais de 100 mil empregos industriais diretos no Ceará desde sua criação (vale ressaltar que a ZFM que abocanha cerca de 40% dos incentivos fiscais a nível federal conta com pouco mais de 60 mil empregos); (b) diversificação e interiorização da atividade industrial no Ceará, possibilitando a geração de empregos em municípios sem alternativas de atividade econômica, e consolidando o perfil de alguns setores da atividade industrial do Ceará como são os da área têxtil, confecções, calçados e couro, alimentos e bebidas, etc, todas indústrias caracterizadas como tradicionais, é fato, mas todas de grande potencial de absorção de mão-de-obra de baixa qualificação, exatamente o tipo que abunda no Ceará; (c) geração de impostos, mesmo que as empresas se instalem com mecanismos que, ao final, se traduzam em redução de impostos, o resultado fiscal é positivo, pois uma empresa recolhe impostos de forma direta e indireta, e o impacto indireto não é nada desprezível, e, se olhado com isenção, facilmente identificável; e (d) extremamente econômico ao erário estadual, pois sua engenhosa concepção prevê que o projeto gera o próprio funding para o incentivo. O Estado do Ceará não conta hoje com nenhum tostão de contribuição da Daimler-Chrysler na sua arrecadação de ICMS, portanto caso essa empresa implante uma fábrica no Ceará, o Governo pode abrir mão de uma parte do imposto diretamente devido por aquela empresa sem comprometer sua estrutura financeira”.

02. Relação de empresários locais e incentivos

“A reação de empresários locais alegando que somente empreendimentos externos são beneficiários de incentivos fiscais é uma tremenda sandice, que só posso creditar a desinformação ou a má fé de alguns grupos. Em alguns casos pode-se dizer que ambas as características estão tipificadas. Até onde acompanhei essas estatísticas, das cerca de 300 empresas beneficiárias, mais de 60% eram controladas por capitais genuinamente alencarinhas, o que por si já descaracteriza o argumento. Acho que uma crítica procedente ao programa deve focar muito mais a implementação que a concepção”.

03. Programa de infra-estrutura

“O programa de construção de obras de infra-estrutura no Ceará, conquanto incompleto, se reveste de fundamental importância para o futuro de nosso Estado, quer pela condição de pré-requisito para hospedar grandes investimentos, quer na melhoria das condições de operação dos empreendimentos já sediados no Estado. Seus efeitos mais contudo se darão no longo prazo, e requer um persistente papel de indução do poder público na utilização plena de seus potenciais. O Ceará realizou ao longo dos últimos 15 anos importantes obras nas áreas de estradas, saneamento básico, geração e distribuição de energia elétrica, construção de terminal aeroportuário e um portuário. Não é pouco. Agora é necessário arregaçar as mangas e desenvolver uma política de desenvolvimento integrado do Ceará, levando em conta todos esses fatos novos, e também as desvantagens antigas ainda remanescentes”.

Prof. Dr. Francisco José C. Parente
EDITOR

SUMÁRIO

JAWDAT ABU-EL-HAJ	
Ceará e o dilema desenvolvimentista brasileiro	11
JAIR DO AMARAL FILHO	
Capital social, cooperação e alianças entre os setores público e privado no Ceará.....	23
PAULO ARAÚJO PONTES E MANOEL BOSCO DE ALMEIDA	
Política industrial e as transformações econômicas no Ceará no período 1979 - 2002.....	41
ILZA ARAÚJO LEÃO DE ANDRADE	
Os condicionamentos políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública : o caso da política de águas do governo do Ceará.....	61
LIDUÍNA FARIAS ALMEIDA DA COSTA	
Governo e participação no Ceará : interfaces das políticas regionais e agrárias no início do ciclo das mudanças.....	71
GLAUCÍRIA MOTA BRASIL	
As crises na segurança pública : mudanças e permanências	89
PAULO ROBERTO FONTE BARQUETE	
O estado brasileiro e a reforma agrária : 1964 - 2002.....	107
MARIA JANETE DE LIMA	
Formação de professores : entre o real e o “virtual” da formação.....	121