

Ceará e o dilema desenvolvimentista brasileiro

Jawdat Abu-El-Haj(*)

RESUMO

O artigo revela processos de conciliação e rompimentos dentro do pacto político firmado com a ascensão do empresariado cearense ao poder numa aliança com as classes médias urbanas. Argumenta que as mudanças no capitalismo brasileiro, deflagradas pelo plano real na década de noventa, levaram ao distanciamento das duas facções e a gradual superação do projeto empresarial no Ceará. A adoção de uma ativa política industrial no intuito de atrair investimentos externos engendrou esse rompimento levando ao esgotamento do modelo político hegemônico desde os meados da década de oitenta.

ABSTRACT

The article reveals a process of conciliation and rupture within the political pact that was established between local business and urban middle classes. It argues that the restructuring of Brazilian capitalism initiated by the "Plano Real" in the 1990s, caused the distancing of those two factions and the dissolution of the entrepreneurial political project in Ceará. The adoption of an active industrial policy based on attracting external investments deepened the rupture and emptied the hegemonic political model in place since the mid-1980s.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, tecnoburocracia, administração pública.

Keywords: Developmentalism, technobureaucracy, public administration

Introdução

No dia 15 de novembro de 1986 a “Coligação Pro-Mudanças” encabeçada pelo empresário Tasso Jereissati trouxe uma aliança política peculiar à direção do Estado do Ceará. O novo arranjo de poder reuniu a vanguarda ideológica do empresariado cearense com a elite das classes médias urbanas, representadas pela tecnoburocracia estatal. Essa convergência inusitada na recente história política brasileira teve suas raízes no próprio processo contraditório de industrialização deflagrada pela revolução de trinta e consolidada posteriormente no Governo JK. O artigo revela processos de conciliação e rompimentos dentro do pacto político firmado com a ascensão do empresariado cearense ao poder numa aliança com as classes médias urbanas. Argumenta que as mudanças no capitalismo brasileiro, deflagradas pelo plano real na década de noventa, levaram ao distanciamento das duas facções e a gradual superação do projeto empresarial no Ceará.

Desenvolvimentismo e a diferenciação do empresariado cearense.

A expansão industrial nos anos cinquenta diferenciou duas facções do empresariado brasileiro. Um grupo monopolista, localizado geograficamente na região centro-sul, forjando uma aliança orgânica com as multinacionais, enquanto o segundo reunindo pequenas e médias empresas, se fixando no mercado interno. Esse segundo setor foi o embrião de uma burguesia nacional crescentemente vinculada ao consumo de massa (Cardoso 1964, Pereira 1977 e Diniz 1978)

O golpe de 1964 encerrou a fase nacional-desenvolvimentista. A reforma administrativa de 1967 formalizou o modelo industrial denominado de tripé: alianças entre as empresas monopolistas nacionais, multinacionais e empresas estatais. Aprofundou-se a internacionalização da economia brasileira alcançando seu apogeu durante o “milagre” (1968-1974). O seu símbolo maior era a política industrial orientada às exportações. O mercado interno, o consumo de massa, e as políticas sociais se tornaram periféricos perante a acumulação de capital dos monopólios. O setor internacionalizado da economia ditava, o ritmo de crescimento econômico assim decidindo a sobrevivência do empresariado local. (Lima e Abranches 1987)

O Ceará se encontrava excludido dessa política industrial. Na década de sessenta, comparativamente a Bahia e Pernambuco, recebeu poucos recursos diretos e nenhum empreendimento estatal ou privado de grande vulto. A modernização industrial no Ceará, iniciou-se tardialmente, em 1974, com o FINOR e o Programa de Reparcelamento da Indústria Têxtil em 1980. Esses programas de fomento consolidaram o empresariado local como pólo competitivo. A indústria cearense gradualmente adquiriu uma característica nacionalizada e oposta ao protótipo internacionalizado do empresariado monopolista. (Abu-El-Haj 1997 e 2000).

O renascimento do CIC (Centro Industrial do Ceara), em 1978, representou a tomada de consciência de classe se convertendo, em 1986, num projeto de poder. Duas variáveis facilitaram a transição de uma posição estrutural para a prática política: enraizamento no mercado interno e uma socialização política intelectualizada e ideológica que superou o provincianismo das tradicionais elites conservadoras. (Parente 2000)

Dentro do CIC detecta-se a existência de duas visões de mundo seguindo o padrão de gerenciamento empresarial interno. Baseando-se na caracterização do BNDES, a primeira facção, liderada por Tasso Jereissati, pertence à categoria de “propriedade de natureza familiar”, enquanto o segundo grupo, encabeçado por Amarílio Macedo, evoluiu para uma situação de “propriedade minoritária dominante”. A primeira descreve uma empresa controlada inteiramente por uma única família, enquanto a segunda representa uma sociedade anônima com um controle acionário minoritário, variando de 20% para 50% das ações votantes. A facção liderada por Tasso tornou-se hegemônica tanto politicamente como ideologicamente dentro do CIC por representar o tipo ideal do empresariado regional. Apesar da sua importância no meio empresarial nacional, Amarílio Macedo não se firmou como uma opção viável de poder.

Em 1986, a vitória eleitoral do Tasso Jereissati garantiu a sua liderança intelectual no projeto político da modernização do Ceará. A sua habilidade política foi somente assegurada na aliança com as classes médias urbanas cearenses. Formou-se uma agenda política determinada pela reforma do estado e compreendida como a racionalização do gerenciamento público. Sustentada pela elite política dirigente a tecnoburocracia, o núcleo duro das classes médias urbanas, se engajou no novo projeto de poder.

Técnicos do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) tiveram um papel primordial na otimização financeira. O NUTEC (Núcleo de Tecnologia autarquia da SIC - Secretaria da Indústria e Comércio) e técnicos do SIC, marcaram a política industrial baseada em investimentos na infraestrutura básica e apoio técnico à pequena e média empresa. Integrantes do movimento sanitarista desenharam políticas de municipalização e ações preventivas onde o Programa Agente de Saúde se transformou em destaque mundial. Técnicos do INCRA, CEPA (Comissão Executiva da Política Agrária) e EMATERCE assumiram a direção da política agrária acelerando a desapropriação de terras e assentamentos rurais. O Ceará, naquele intervalo, era um retrato vivo do desenvolvimentismo nacional como concebido por Celso Furtado. (Abu-El-Haj 2002)

Convém ressaltar que a vocação tecno burocrática das classes médias urbanas cearenses é fruto da expansão do estado burocrático racional iniciado na era Vargas e consolidado com o surto de industrialização liderada pelo estado na década de cinquenta. Duas facções nasceram desses arranjos políticos: nacionalistas e desenvolvimentistas. O primeiro grupo defendia a intervenção direta do estado na promoção da industrialização, enquanto o segundo depositava a confiança no papel regulador das instituições governamentais. A extensão do padrão burocrático-racional ao Nordeste e principalmente a criação do BNB, desencadeou na região a mesma diferenciação detectada na União. (Sola 1998)

Classes médias e tecnoburocracia: a busca da autonomia relativa.

A institucionalização iniciada no Estado Novo, e particularmente com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Setor Público) em 1938, alterou significativamente o destino das classes médias brasileiras. A sua autonomia relativa das classes econômicas possibilitou uma intervenção ativa na vida política. A crescente institucionalização do “Estado Novo” multiplicou a demanda por técnicos especializados no desenvolvimento econômico. Duas embrionárias visões do mundo se confrontaram nos aparelhos do Estado. A primeira ligada ao nascente empresariado industrial, liderada pelo seu intelectual orgânico Roberto Simonsen, titular da Comissão Nacional de Política Industrial, colidiu com a inclinação

monetarista de Eugene Gudín, presidente da Comissão de Planejamento Econômico do Conselho da Segurança Nacional. (Nunes 1997 e Xavier 2002)

O fim da segunda guerra mundial favoreceu aos economistas neo-clássicos. Gudín chefiou a delegação brasileira no encontro de Bretton-Wood e em seu retorno passou pelo departamento de economia de Harvard onde formalizou um amplo acordo de intercâmbio acadêmico com FCEARJ (Faculdade de Ciências Econômicas e administrativas do Rio de Janeiro) criada junto com FCEAMG (Faculdade de Ciências Administrativas de Minas Gerais) e FCEAP (Faculdade de Ciências Econômicas Álvares Penteado) em 1938. Esse conjunto institucional refletiu a crescente demanda do Estado por técnicos qualificados com preparo para dirigir as novas instituições econômicas. Octavio Gouvêa de Bulhões e Eugene Gudín foram os dois pioneiros das ciências econômicas no Brasil atuando sistematicamente em prol da hegemonia da teoria neo-clássica uma vez que acreditaram ser esta a única abordagem compatível com os propósitos de modernização.

Os esforços se multiplicaram a partir de 24 de janeiro de 1946 quando a FCEARJ foi incorporada à Universidade do Brasil sob a denominação de FNCE (Faculdade Nacional de Ciências Econômicas). A falta de dotação orçamentária constante, levou a sua migração para FGV (Fundação Getúlio Vargas) em 1948. A FGV, fundada por Luiz Simões Lopes em 1944, o patrono do DASP, se dedicou a formar técnicos e especialistas em administração pública e privada. A fusão começou já em 1946 quando os docentes da FNCE ingressaram na FGV e em 1951 foi oficializada a transferência com a criação do IBRE (Instituto Brasileiro de Economia) com uma inclinação para a análise microeconômica e processamento de dados estatísticos sobre as taxas de juros. (Gomes 1994)

A inclinação monetarista é atribuída exclusivamente à Octavio Govea de Bulhões. Eugene Gudín se limitou a uma defesa acadêmica da teoria neo-clássica. Bulhões, todavia, participou ativamente na formulação de políticas econômicas chefiando a representação brasileira na Missão Abbink em 1948. Em 1947 promoveu a publicação das primeiras revistas especializadas em ciências econômicas, Revista Brasileira de Economia e Conjuntura Econômica. Em 1954 Bulhões criou o SUMOC (Superintendência de Moeda e Crédito) e se tornou seu primeiro presidente entre 1954/1955 (e voltou novamente entre 1961/1962). Lucas Lopes, assessor

econômico de Juscelino Kubitschek frente ao governo mineiro, acumulou a chefia do Conselho de Desenvolvimento Econômico e a presidência do BNDE durante o plano de metas (Malan, Bonelli e Abreu 1977)

O paradigma desenvolvimentista rival surgiu na CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e especificamente no seu Departamento Econômico. Simonsen, falecido em 1948, deixou um legado protecionista que influenciou o grupo técnico nacionalista. Na sua obra principal, Historia Econômica do Brasil (1500-1822), associou a submissão econômica externa do Brasil ao livre cambismo. A exportação de produtos primários desviou riquezas que empobreceram a sociedade, deixando-o vulnerável às pressões externas.

Em outras obras de natureza política, defendeu a receita de um duplo defensivo e ofensivo para promover o desenvolvimento interno. Proteger o mercado interno de “dumping” e manobras agressivas de poderosos concorrentes, é uma medida defensiva necessária para garantir um meio suscetível ao florescimento da indústria infante. Ao mesmo tempo, o planejamento econômico complementa a defesa, agindo ofensivamente para estimular investimentos e fluxos de capitais produtivos. A intervenção estatal, para Simonsen, concentraria-se na infra-estrutura básica, no estímulo à modernização da agricultura de subsistência, em indústrias de matéria prima (metalurgia e química) e na formação de recursos humanos técnicos e científicos.

A obra de Simonsen encontrou uma grande afinidade com o pensamento do argentino Raul Prebisch, mentor da CEPAL. Entre 1950 e 1954, o periódico Estudos Econômicos divulgou numerosos artigos de Prebisch. Quatro dos seus principais economistas se engajaram no segundo governo Vargas: Rômulo de Almeida chefiou a assessoria econômica da presidência e foi nomeado em 1952 como o primeiro presidente do BNB, Ewaldo Correia Lima e Joaquim Magia assumiram diretorias no BNDE, e Heitor Lima Rocha se tornou um dos mentores da Petrobrás.

Celso Furtado, sem dúvida, foi o grande protagonista dos desenvolvimentistas. Concursado pelo DASP, técnico da CEPAL e doutor em planejamento econômico, deu aos desenvolvimentistas um respaldo acadêmico ausente num grupo de técnicos do setor público. No Brasil, pressionou os neo-clássicos para debater as críticas de Prebisch à teoria das vantagens

comparativas. Conseguiu, em 1951, convidar Raul Prebisch para ministrar palestras na FGV e publicar no seu periódico, Revista Brasileira de Economia, um dos primeiros trabalhos estruturalistas no Brasil. (Furtado 1988)

Ameaçada a hegemonia neo-clássica pelo assalto cepalino, a FGV patrocinou, de 1950 a 1954, a vinda de alguns dos mais renomados economistas neo-clássicos para contestar e rebater o estruturalismo. Bulhões e Gudin, com acesso irrestrito a grande imprensa tais como O Globo e Correio da Manhã, associaram a opção monetarista à modernidade primeiro mundista. Finalmente, logo após uma palestra de Jacob Viner, economista de Princeton, que contestou a “cientificidade” e a “veracidade” do estruturalismo, as portas da academia se trancaram para os desenvolvimentistas.

A visão neo-clássica destacou a primordialidade da empresa privada, tanto nacional como estrangeira, como instrumento do equilíbrio econômico e sustentabilidade de investimentos. As ações públicas foram limitadas ao equilíbrio orçamentário através de políticas monetárias de controle inflacionário e ajustamento do balanço de pagamentos.

Furtado reagiu publicando a sua primeira obra principal A Economia Brasileira. Junto com Américo Barbosa Oliveira fundou o Clube dos Economistas, em 19 de julho de 1952, com o respaldo de Rômulo de Almeida e Cleantho de Paiva Leite, dois ex-assessores do CNI e integrantes da assessoria econômica da segunda presidência de Getúlio Vargas. Técnicos do CNI, BNDE e Banco do Brasil gradualmente se aproximaram do Clube e do seu periódico, Economia Brasileira, que se transformou numa referência básica para os desenvolvimentistas.

No governo Juscelino Kubitschek os dois grupos trabalharam conjuntamente para alcançar as metas traçadas pelo Conselho do Desenvolvimento cujo secretário executivo era Lucas Lopes, neo-clássico assumido e amigo íntimo de JK. Formou equipes de consultores oriundos do Itamarati, CEPAL, FGV e da Assessoria Econômica da Presidência da República. Sob o comando de Lopes e Roberto Campos trabalharam desenvolvimentistas clássicos como Rômulo de Almeida e Cleantho de Paiva Abreu. Gradualmente nasceu um consenso que reconciliou os dois grupos e estabeleceu três princípios que guiaram a formação posterior dos técnicos do desenvolvimento econômico no Brasil.

Primeiro é necessário subsidiar a empresa industrial nos seus investimentos em atividades consideradas vitais para o crescimento econômico. Segundo, os investimentos estatais devem se ater aos setores de alto risco e a infraestrutura básica, atividades historicamente distantes da empresa privada local e multinacional, mas essenciais para a expansão geral do parque industrial. Finalmente, a formação de recursos humanos e aperfeiçoamento de desempenho do setor público devem se destinar ao apoio instrumental das atividades prioritárias.

A reconciliação dos dois grupos era previsível dada a base ideológica dos seus integrantes. Em nenhum momento a ala desenvolvimentista apoiou a estatização da economia e a inibição de investimentos internacionais. O próprio Celso Furtado, por suas ligações com um organismo internacional que apoiava o ingresso de capital industrial na América Latina, não objetivava o desenvolvimento de laços com o capital nacional. O ponto de convergência se deu pela predominância do desenvolvimento econômico sobre qualquer outro objetivo social. Tanto os neo-clássicos como os desenvolvimentistas reduziram o desenvolvimento econômico ao aumento do capital investido mobilizado internamente ou importado de fontes financeiras externas. A meta básica se resumia na alocação racional de capital que propiciasse um aumento significativo no PIB e eventualmente estabelecesse um crescimento econômico sustentável. Somente o tempo e a persistência eram capazes de aglomerar suficientes recursos que levariam à década produtiva e posteriormente o amadurecimento econômico.

As discordâncias entre os dois grupos se centraram nas estratégias para atingir esses objetivos. Os neo-clássicos minimizaram o papel do Estado visto como um impedimento à circulação racional do capital através da empresa privada. Já os desenvolvimentistas, depositaram sua fé no planejamento econômico como complemento dos investimentos privados. Defenderam a premissa que investimentos públicos em infraestrutura acompanhados por incentivos e subsídios às empresas privadas geram uma sinergia saudável para a formação de mercados complexos e integradas estruturas industriais.

Esse consenso permeou as agências de desenvolvimento e particularmente a SUDENE e BNB. No início da década de cinquenta, Rômulo de Almeida foi convocado por Getúlio Vargas para dirigir o BNB. Para dar um direcionamento a nova instituição encomendou

diversos estudos sobre o fluxo de capitais. Contratou Hans Singer, um dos economistas de renome da CEPAL e um colaborador próximo de Raul Prebisch. Seguindo sua trajetória frente ao Departamento Econômico da CNI, Almeida colocou duas metas no seu plano de ação a frente do BNB. Primeiro, rejeitou o clássico assistencialismo predominante no programa de combate a seca, considerando essas políticas como fonte de corrupção e desmoralização econômica da região. Segundo, seguindo as diretrizes de planejamento econômico postas por Roberto Simonsen, o incentivo à agricultura de subsistência seria uma meta primordial para reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, tornando a indústria nordestina mais produtiva e competitiva.

No seu levantamento dos fluxos de capitais, Hans Singer detectou uma persistente deterioração dos termos de troca entre a região industrial no Sudeste e o Nordeste agrário. A disparidade se agravou em relação a São Paulo que já nos anos cinquenta detinha o triplo da renda per capita do Nordeste. Almeida e Singer recomendaram políticas de atração de recursos externos (principalmente nacionais) e a fixação do capital regional através dos programas de incentivos, coibindo a sua fuga para os centros financeiros no Sudeste. Os seus estudos foram aproveitados por Celso Furtado na formulação dos relatórios finais do GTDN da Operação Nordeste.

Em sua posse, Rômulo de Almeida enfatizou a formação de uma elite tecno-burocrática como uma contraposição a “trágica” cultural política tradicional que esvaziava o potencial de desenvolvimento regional. Uma importante repercussão teve essa concepção ideológica. Além de fornecer recursos humanos tecnicamente qualificados, as agências de desenvolvimento tiveram uma influência decisiva na transformação da estratificação social. Uma nova classe média regional se expandiu enraizada num treinamento técnico e formação educacional superior que contestava a herança familística que determinava o loteamento de cargos públicos.

No seu clássico estudo do setor público no Brasil, Mario Wagner Vieira da Cunha localizou nos anos cinquenta o início das mudanças na estratificação social no Nordeste. Entre as décadas de vinte e quarenta houve uma expansão marcante do setor público no sul e sudeste. Em 1920 o peso demográfico do setor público era limitado a 6/1000 habitantes, alcançando 14/1000, em 1940, e chegando a 59/1000 no Distrito Federal nos meados da década de 1940. Nos anos cinquenta, a

parcela do setor público no mercado da região sudeste diminuiu consideravelmente pelo surto de desenvolvimento industrial e a expansão vertiginosa da empresa privada.

Nestas décadas, o impacto da expansão do setor público Nordeste ficou contornada pela dominação “patriarcal”. Optando pelo controle político da máquina administrativa, as elites regionais bloquearam a expansão da máquina administrativa, minimizando o peso do setor público. No fim dos anos quarenta deflagrou-se tardialmente o mesmo processo iniciado na década de 1920 no Sudeste. O número de funcionários públicos expandiu de 59% entre 1943 e 1958. Neste mesmo intervalo, as populações nordestinas sofrem a pressão urbana. No Ceará, entre 1940 e 1950, o percentual da população no setor primário diminuiu de 79% para 74%, mantendo-se estável a oferta de empregos na indústria (estimada em 7%), mas aumentando significativamente o emprego terciário de 13% para 18%. Em São Paulo o retrato é diferente. Decai ligeiramente a oferta do setor primário (59% em 1940 para 57% em 1950), expande radicalmente a oferta industrial de 17% para 30% e despenca concomitantemente o peso de serviços de 24% para 13%. Semelhantes tendências observadas no Ceará se reproduzem em outros estados nordestinos.

Os dados apontam para duas dinâmicas sociais desencadeadas pela expansão do Estado brasileiro. Na região Sudeste, os investimentos maciços industriais geraram uma ampla oferta de empregos no setor privado para as classes médias. A intensificação da institucionalização a partir do “Estado Novo” ajudou na formação de um núcleo das classes médias urbanas que se inseriu na vida social e política com relativa autonomia. No Nordeste, a falta de políticas de industrialização inclinou os mercados de trabalho para o setor terciário, deixando o setor público como o único nicho acessível às classes médias urbanas. Essa construção estrutural limitou as opções dessas camadas e reduziu a sua relativa autonomia perante as elites regionais. (Cunha 1963 e Pinto 1970)

O Banco do Nordeste do Brasil através do CAB (Curso de Aprendizagem Bancária), implantado em 1957, teve um papel central tanto na formação de recursos humanos como na promoção da mobilidade social. Recrutou estagiários entre os melhores alunos de cursos secundários na faixa etária de 15 anos, que durante três anos recebiam treinamento e remuneração,

preparando-se para ingressar na carreira formal. Em 1966 o sistema foi renomeado como CHB (Curso de Habilitação Bancária), onde o recrutamento dos estagiários para a carreira formal era pendente de uma rigorosa avaliação técnica. O programa foi extinto em 1988 coincidindo com a crise financeira do Banco. Desse programa saíram alguns dos mais destacados técnicos do BNB e uma futura elite tecno-burocrática que participaria ativamente no redesenho político do Ceará na era Tasso Jereissati. (Parente 2000)

Permanece, todavia, a relativa fragilidade dessas elites técnicas que ingressarem na vida política sob a hegemonia do empresariado regional. O primeiro indício dessa ligação umbilical apareceu a partir dos anos setenta. Quatro técnicos do BNB tiveram uma participação ativa nos governos dos coronéis: Paulo Lustosa da Costa, um cabista que assumiu a pasta de Planejamento do governo Aduvaldo Bezerra; no segundo governo Virgílio Távora três técnicos tiveram uma intervenção tanto técnica como política: Gonzaga Mota, no Planejamento, Firmino de Castro, na Fazenda e Indústria e Comércio e Osmundo Rebouças, na Fazenda. (Abu-El-Haj 2002).

A redemocratização e o colapso do regime militar ofereceram às classes médias cearenses um intervalo raro de rompimento com as elites estaduais. Dois acontecimentos marcaram a década de oitenta: o rompimento do “Acordo de Brasília” assinado entre os três coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Aduvaldo Bezerra), em 1982, do Gonzaga Mota e a eleição de Maria Luiza Fontenele à prefeitura de Fortaleza, em 1985, pelo PT. No entendimento de 1982 os três coronéis concordaram em lançar Gonzaga Mota como o candidato unificado do PDS contra Mauro Benevides do PMDB. (Vasconcelos 1999) Em 5 de março de 1986, Gonzaga Mota rompe o acordo e apoia o candidato do PMDB Mauro Benevides, mas, logo em seguida, no dia 12 de abril de 1986, incentivado pelo então presidente José Sarney, anuncia sua adesão a candidatura de Tasso Jereissati ao governo do Estado.

Na disputa eleitoral de 15 de novembro de 1985, a socióloga Maria Luiza Fontenele superou a votação de duas lideranças políticas históricas do Ceará: Lúcio Alcântara (PFL) e Paes de Andrade (PMDB). A sua vitória foi garantida por um apoio maciço das classes médias urbanas e uma boa aceitação das camadas populares. Na 1ª zona, a mais afluyente de Fortaleza, teve uma estrondosa vitória enquanto na 94ª zona, a

região de maior concentração de favelados, empatou com o segundo colocado, Paes de Andrade. (Mota 1992)

As dificuldades enfrentadas na “Administração Popular de Fortaleza” resultou na migração das classes médias urbanas cearenses ao novo arranjo político nascido no CIC (Centro Industrial do Ceará). Sob a liderança empresarial duas facções ingressaram no “Governo das Mudanças”: a primeira, a nacional desenvolvimentista, localizada no setor econômico do Estado e a outra, aglutinava setores tecno-burocráticos associados às experiências das agências de fomento ao desenvolvimento econômico regional e principalmente ao BNB. A primeira defendeu uma ação mais contundente do Estado no desenvolvimento enquanto a segunda formada dentro do consenso desenvolvimentista e com forte formação econômica neo-clássica considera o papel do Estado marginal perante a empresa privada. Naturalmente, o segundo grupo teria uma afinidade ideológica maior com o ascendente grupo empresarial.

As duas facções das classes médias urbanas convergiram com o grupo do CIC no Movimento Pro-mudanças. Criado em 1986 por uma iniciativa suprapartidária (PCdoB, PCB e PMDB), elaborou o programa do governo Tasso cuja base era a reforma do Estado, a adoção de políticas sociais mais ativas e promoção de investimentos desenvolvimentistas de grande impacto sobre a renda per capita.

Francisco Ariosto Holanda, titular da Secretaria da Indústria e Comércio, e Eudoro Santana, secretário da Agricultura e Reforma Agrária, representaram a ideologia e a prática do desenvolvimentismo clássico. Ambos funcionários da Petrobrás enfatizaram a salubridade de intervenção direta do Estado na economia. Em 1989 os dois secretários foram exonerados após um protesto aberto às articulações do núcleo com Collor de Melo. Embora o governo do Estado optasse por Mario Covas, o candidato do PSDB, todavia, o rompimento foi definitivo. O distanciamento entre os desenvolvimentistas clássicos e o grupo do CIC era esperado. Os empresários defendiam uma política econômica que ampliasse o horizonte de investimentos privados enquanto os desenvolvimentistas clássicos apoiavam a permanência do Estado na economia. Inevitavelmente os dois caminhos estavam predestinados a secessão.

A outra facção era representada por técnicos do BNB treinados dentro das regras da economia neo-clássica e integrantes de uma classe média que teve a sua ascensão

social vinculada ao desempenho da empresa industrial no Nordeste. Após o rompimento de Tasso com a ala histórica do PMDB, José Lima Matos assumiu a secretaria da Fazenda. Um ex-cabista, teve um papel central na reforma financeira do Estado e na ampliação da arrecadação. Outros funcionários aposentados do BNB tiveram participação ativa nos governos Tasso e Ciro: Pedro Brito do Nascimento, Cláudio Ferreira Lima, Osmundo Rebouças e João Castro Silva.

A convivência entre os desenvolvimentistas do setor privado e o grupo empresarial do CIC se limitou ao primeiro governo Tasso. Durante o governo Ciro, o fortalecimento dos técnicos desenvolvimentistas se deu pelo Pacto de Cooperação desencadeado em 24 de outubro de 1991, por iniciativa de Amarílio Macedo e com a assessoria de José Lima Matos, Osmundo Rebouças, João Parente, João de Paula e Raimundo Padilha. Matos e Rebouças eram funcionários aposentados do BNB e ex-secretários do governo do Estado. Parente, Paula e Padilha eram executivos do setor privado e próximos do grupo J. Macedo. Com o incentivo do governo do Estado e a liderança de Amarílio Macedo promoveram numerosos encontros para gerar políticas sinérgicas de desenvolvimento entre os setores público e privado.

Uma nova abordagem desenvolvimentista nascia num intervalo onde a indústria brasileira enfrentava uma crescente competição internacional. Multiplicaram-se as demandas por políticas de competitividade e produtividade industrial. O modelo desenvolvimentista dos países do Leste Asiático se apresentava infalível, onde políticas de financiamento público ao crescimento industrial e cooperação próxima entre empresa privada e agências públicas de planejamento produziram resultados fabulosos entre os meados dos anos oitenta e 1997. Uma política de cooperação entre um Estado flexível, ágil e enxuto e empresas tecnologicamente atualizadas e produtivas, naquele momento, se tornou o conceito novo de gestão tanto de empresas privadas como de instituições governamentais.

Ciro Gomes: as classes médias urbanas no poder.

O pivô do neo-desenvolvimentismo era o governador eleito Ciro Gomes. No seu governo, as facções tecno-burocráticas que ocupavam uma posição tutelada e

restrita a funções executivas no governo anterior, assumiram uma liderança política no governo Ciro. A mudança da natureza do poder emana da própria posição estrutural ocupada pelas duas lideranças políticas. Tasso Jereissati representava a burguesia regional, com suas características tipicamente endógenas onde predominava a centralização decisória e restrita delegação técnica. Ciro Gomes, por outro lado, além de ser político por vocação, é proveniente das classes médias.

As origens sociais de Ciro Gomes nas classes médias cearenses explica a sua espontânea convergência com a tecno-burocracia desenvolvimentista. Apesar da sua família ser de origem pecuarista, no século vinte, precisamente com a consolidação da República Velha, predominou o elemento bacharelesco de sua formação. Seguindo os passos do pai, professor da rede pública de ensino, ingressou na política em 1982 ao disputar uma vaga de deputado estadual. Ocupando a vaga de suplente até 1986, quando consegue se eleger numa luta intensa contra os dois clãs mais poderosos de Sobral, as famílias Barreto e Prado. A polarização municipal desenrolou em lealdades antagônicas durante a intensa disputa entre Tasso Jereissati e Adauto Bezerra. Ciro aderiu a campanha de Tasso Jereissati enquanto as oligarquias municipais permaneceram fieis à candidatura do ex-governado coronel Adauto Bezerra.

O novo governador, com uma minoria na Assembléia Legislativa, convocou Ciro Gomes para liderar suas articulações. Orador eloquente e líder carismático, Ciro se revelou um político habilidoso na aprovação da reforma administrativa e no arregimento do apoio da opinião pública em prol das mudanças gerencias do setor público. Sua popularidade se sentiu a partir das pesquisas de opinião pública encomendadas pelo governo para medir a aceitação de suas diversas opções à prefeitura de Fortaleza. Conseqüentemente, é lançado a prefeitura de Fortaleza em junho de 1988 e derrota, por uma margem minúscula (menos do que 1%) o candidato da “Frente Democrática” (PCdoB-PDT).

Em 1989, Ciro Gomes se aproximou do antigo PCB ao endossar Roberto Freire à presidência da república. Todavia, em setembro de 1989, seguiu a orientação de Tasso ao apoiar a candidatura do Mario Covas e, logo em seguida, ingressou, junto com Tasso Jereissati, no PSDB em 16 de janeiro de 1990. Novamente, as pesquisas de opinião pública favoreciam Ciro na disputa pelo governo do Estado. Tasso Jereissati se inclina à sua candidatura negando apoio ao membro nato do CIC,

Sergio Machado, secretário do governo e seu principal escudeiro. Com esta decisão, o grupo governamental perdia o seu principal articulador político. Na disputa de 1990, Ciro Gomes, da coligação “Geração Ceará Melhor” (PSDB-PDT-PDC), derrotou no primeiro turno Paulo Lustosa, da chapa “Compromisso Ceará Verdade” (PMDB-PDS-PFL-PSD-PTdoB-PTR) e o representante da esquerda João Alfredo da “Frente Ceará Popular”. (Mota 1992)

Ao assumir o poder em 1990, Ciro Gomes formou um governo com marcante participação dos desenvolvimentistas oriundos do BNB. O distanciamento da facção nacionalista do governo Tasso ocorreu em 1989. Francisco Ariosto Holanda, titular da Secretaria da Indústria e Comércio, e Eudoro Santana, o secretário da Agricultura e Reforma Agrária, ambos funcionários da Petrobrás e integrantes históricos da esquerda, retornaram às origens ao ingressarem no PSB (Ariosto Holanda atualmente é deputado federal licenciado pelo PSDB e secretário da ciência e tecnologia do governo Tasso). Esse grupo enfatizou a salubridade de intervenção direta do Estado na economia e protestaram contra as articulações desencadeadas por Sergio Machado com o então candidato Collor de Melo. O gradual distanciamento dos nacionalistas era esperado. Os empresários defendiam uma política econômica que ampliasse o horizonte de investimentos privados enquanto os nacionalistas apoiavam a permanência do Estado tanto na economia como nas reformas sociais. Inevitavelmente os dois caminhos eram predestinados a secessão. (Abu-El-Haj 2002)

O desligamento a facção deixou a ala desenvolvimentista numa posição central na tomada de decisões. Recebendo as finanças equilibradas da administração Tasso, se esperava do governo Ciro (1990-1994) a realização de um salto qualitativo tanto no quadro social como no desenvolvimento econômico. (Aquino 2000) O destaque do seu governo foi o “Pacto de Cooperação”. Lançado em 24 de outubro de 1991 por Amarílio Macedo, um empresário originalmente ligado ao CIC e coordenador do Movimento Pro-Mudanças, o fórum suprapartidário de mobilização da sociedade civil na campanha de 1986 contra o coronelismo, se transformou no guia da política industrial. No Ceará, diferentemente de outros Estados onde semelhantes iniciativas foram promovidas por governos, essa política nasceu por iniciativa da sociedade civil e posteriormente recebeu o encorajamento das instituições públicas. (Albuquerque 2000)

Dois grupos de executivos dirigiram o cotidiano do “Pacto de Cooperação”. O primeiro, representado por técnicos do BNB treinados dentro das regras da economia neoclássica e membros de uma classe média que teve a sua ascensão social vinculada ao desempenho da economia industrial no Nordeste. O outro, socializado dentro do setor privado, principalmente no conglomerado J. Macedo, então a maior sociedade anônima privada do Ceará.

A iniciativa do “Pacto de Cooperação” coincidiu com a crescente dificuldade que a empresa local enfrentava no início dos anos noventa com a abertura comercial e o início da internacionalização da economia brasileira. Naquele intervalo se multiplicaram os programas governamentais para elevar a competitividade e produtividade de setores endógenos. O modelo desenvolvimentista dos países do Leste Asiático surgia infalível onde o financiamento público da indústria e cooperação próxima entre empresa privada e agências públicas de planejamento produziam fabulosos resultados entre os meados dos anos oitenta e 1997. A sua teoria defendia a flexibilização do estado e um planejamento compartilhado com o setor privado. A convergência entre ações governamentais e os investimentos privados objetivou a melhora da competitividade internacional e a elevação da produtividade. Na década de noventa esse conceito de gestão dominou a literatura da reforma do estado e os ajustes estruturais. O Ceará era o pioneiro, no Brasil, dessa reforma gerencial.

Ciro Gomes ofereceu à nova política desenvolvimentista seu amparo pessoal. Facções desenvolvimentistas que ocuparam uma posição tutelada no governo Tasso, assumiram posições de destaque na sua administração. O governo Tasso inverteu o equilíbrio de poderes em benefício das facções desenvolvimentistas das classes médias, enquanto o governo Collor projetava os interesses de uma burguesia regional com características tipicamente endógenas.

Plano Real e o rompimento do pacto cearense:

Iniciativas desenvolvimentistas tais como o “Pacto de Cooperação” foram atropeladas pelo Plano Real. O ingresso maciço dos IDE (Investimentos Diretos Estrangeiros) exigiram uma nova pauta de políticas públicas mais próximas dos ajustes monetários do que

de políticas industriais características do “Pacto de Cooperação”. O impacto dos IDEs foi significativo a partir dos meados da década de 1990. Esses investimentos, como revelam os dados da UNCTAD, se limitaram a uma média anual de US\$1.8 bilhões entre 1985 e 1995. Uma entrada galopante foi registrada a partir de 1995. O Banco Central registrou investimentos de US\$10.5 bilhões, em 1996, atingindo US\$31.4 bilhões em 1999. De acordo com o BNDES, o pique ocorreu em 1998 quando as transações de IDEs movimentaram entre \$35 e \$ 40 bilhões de dólares. Neste intervalo, o Brasil foi o principal receptor latino americano do capital internacional. Dos \$90 bilhões investidos em 1999 na América Latina, o Brasil absorveu \$31 bilhões, um aumento de 23% ao ano anterior. O BNDES calcula ainda que entre 1991 e 1998 as fusões, alianças e privatizações acumularam \$142 bilhões, com destaque ao capital internacional.

Numa investigação conduzida pelo BNDES das 100 maiores empresas brasileiras, houve uma confirmação da crescente transferência da propriedade industrial às multinacionais por via das privatizações, fusões e aquisições de empresas privadas locais. Essa nova fase de ingresso de IDE procurou conquistar mercados de consumidores. Além das áreas típicas de investimentos multinacionais em setores de capital intensivo, o capital financeiro penetrou em setores de trabalho intensivo, típicos de domínio das empresas brasileira. Em ramos de capital intensivo, empresas com participação acionária internacional (calculada a base de 10% ou mais do capital investido) aumentaram a sua presença de 36% para 54% entre 1980 e 1995. Em setores de trabalho intensivo a expansão foi de 7% para 19%, enquanto na área de utilização de recursos naturais a participação na receita operacional líquida expandiu de 32% para 41%. (Moreira 1999)

Os efeitos da nova estrutura industrial repercutiram nas elites econômicas e políticas cearenses. A abordagem desenvolvimentista projetada pelo “Pacto de Cooperação”, fruto do início da década de noventa, precisava de mais recursos e tempo para surtir efeitos. A crise fiscal e a retirada do Estado da participação direta, cessou a modernização competitiva. As negociações entre grupos de interesses, preparação de metas, planejamento de ações e implementação de recomendações exigiam um período que o ingresso do capital internacional não permitiu. O Ceará e suas elites, procurando captar o máximo possível de investimentos internacionais, embarcaram em políticas de atração

indiscriminada de empreendimentos externos. Quatro diretrizes definiram a nova política industrial: a construção de uma ampla infraestrutura física, projetos industriais ancoras, tais como a siderurgia de laminados a frio, a refinaria com capacidade de produção de 310,000 barris de petróleo e a termelétrica com uma capacidade de 500 Megawatts. As ancoras e infraestrutura foram direcionadas para captar parcelas do IDE que se dirigiam aos centros industriais tradicionais do Sul-Sudeste. Previam-se ainda a interiorização de investimentos, oferecendo incentivos fiscais e garantindo custos baixos de mão de obra organizada em cooperativas com mínimos custos sociais.

De acordo com os dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, entre janeiro de 1995 e dezembro de 2000, 624 projetos de IDE foram processados. Destes, 269 se concretizaram e 53 estão em instalação, alcançando cifras de US\$ 5.4 bilhões e gerando 63.281 empregos diretos. Gêneros de consumo de massa dominaram a pauta de investimentos: indústria alimentícia e de bebidas (15%); calçados e couro (15%); vestuário e artefatos (13%); metal-mecânica (11%) e química e produtos farmacêuticos (10%). Esses setores industriais tradicionalmente eram arenas exclusivas do empresariado regional. A adoção dessas políticas ocorreu inicialmente no Governo Ciro e se intensificou no segundo governo Tasso Jereissati (1994-1998).

A elevada diversidade da indústria cearense aliada a ausência de empreendimentos tecnológicos e de capital intensivo, no entanto canalizaram o IDE à setores do consumo de massa. Afetou-se os interesses do empresariado local, fraturando o consenso político construído desde o triunfo eleitoral do CIC. Embora indícios desse rompimento se iniciassem com o lançamento de Ciro Gomes ao governo do Estado, substituindo o principal estrategista Sergio Machado em 1990, essa cisão era mais por desentendimentos pessoais do que por motivos ideológicos. A partir dos meados dos anos noventa a política industrial adotada por exigência de um quadro nacional, causou uma contradição interna no grupo político dominante.

Conclusão:

A dinâmica política do Ceará a partir da ascensão do pacto político entre o empresariado estadual e as diversas facções das classes médias urbanas passou por três momentos. Na primeira instância, a eleição de Tasso

Jereissati estabeleceu um pacto político que englobou uma aliança com representantes das alas nacionalista e desenvolvimentista da tecno-burocracia. Simbolicamente, a convergência entre Tasso Jereissati e Ciro Gomes, além da aproximação pessoal, selou um pacto entre representantes orgânicos das duas classes. O primeiro rompimento ocorreu entre os nacionalistas e a ala empresarial hegemônica, mas manteve a presença dos desenvolvimentistas. No governo Ciro, esse grupo adquiriu uma posição de liderança decisória ausente no governo Tasso. O segundo rompimento se concretizou entre os desenvolvimentistas e o empresariado. Ironicamente esse processo se desencadeou no governo Ciro por imposição do Plano Real e seus efeitos sobre a estrutura e investimentos na economia brasileira. O colapso da política industrial direcionada à elevação da competitividade econômica geral e sua redução à captação do IDE provocou contradições irreconciliáveis dentro da aliança política inaugurada em 1986. A fragmentação política não atingiu somente o divórcio entre o empresariado local e as diversas facções das classes médias urbanas, atingiu em cheio o próprio consenso empresarial, distanciando a representação dos interesses de classe.

As dificuldades enfrentadas por todos os integrantes das alianças políticas do Ceará, firmadas desde 1986, comprometeram todos os interesses das classes envolvidas. Gradualmente, as duas facções das classes médias urbanas foram excluídas do pacto de 1986. Desde os meados dos anos noventa as contradições afetaram o próprio pólo hegemônico empresarial. Todavia, a consciência crescente que a integração indiscriminada do Brasil no mercado internacional não surtiu o efeito positivo esperado revigorou as alianças de classes.

Historicamente, as classes médias urbanas foram incapazes de gerar um projeto ideológico próprio dada a sua dependência à acumulação privada como meio de reprodução. Do mesmo modo, o empresariado nacional, sem mecanismos políticos protecionistas, se revelou um pólo frágil perante o capital internacional. A aliança entre as duas classes e a manutenção dos laços entre seus dois representantes orgânicos no Ceará, Tasso Jereissati e Ciro Gomes, não se restringe a uma necessidade eleitoral mas a própria sobrevivência de classe. Ironicamente, a sobrevivência das duas facções da elite política estadual depende em grande medida da inclusão das classes populares tradicionalmente marginalizadas nas articulações políticas. A extensão

Ceará e o dilema desenvolvimentista brasileiro

dos direitos da cidadania e o ingresso dessas classes na vida política, ironicamente, se apresentam como medidas imprescindíveis à sobrevivência tanto da burguesia nacional como da tecnoburocracia, o núcleo principal das classes médias urbanas.

Referências Bibliográficas

Abu-El-Haj, Jawdat 1997 "Neo-Desenvolvimentismo: A Política Industrial no Ceará" *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 28, no.3 (jul/set) (pp. 325 – 345).

_____. 2000 *A Mobilização do Capital Social no Brasil: O Caso da Reforma Sanitária no Ceará*. (São Paulo: Annablume Editora).

_____. 2002 "Classe, poder e administração pública" in José Camelo Parente (editor) *Era Jeissai* (Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha).

Albuquerque, José Lindomar 2000 *Empresários na política: estudo do pacto de cooperação no Ceará*. (Tese de mestrado em sociologia, UFC)

Aquino, Jakson Alves de 2000 *Processo de decisão no Governo do Estado do Ceará (1995-1998): o porto e a refinaria*. (Tese de mestrado em sociologia, UFC).

Bresser Pereira, Luiz Carlos 1977 *Estados e subdesenvolvimento industrializado*. (São Paulo: Brasiliense).

Cardoso, Fernando Henrique 1964 *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. (São Paulo: Difel).

Carvalho, Rejane Vasconcelos Accioly de 1999 *Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política*. (Campina, SP: Pontes Editores).

Castro Gomes, Ângela 1994 *Engenheiros e economistas*

novas elites burocráticas. (Rio de Janeiro: FGV).

Costa Pinto, Luiz de Aguiar 1970 *Desenvolvimento Econômico e Transição Social* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).

Diniz, Eli 1978 *Empresários, estado e capitalismo no Brasil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).

Lima Jr, Olavo Brasil e Abranches, Sérgio 1987 *As origens da aise*. (Rio de Janeiro: Vértice).

Celso Furtado 1988 *A Fantasia Organizada* (Rio de Janeiro: Paz e Terra)

Malan, Pedro; Bonelli, Regis e Paiva de Abreu, Marcelo 1977 *Política externa e industrialização no Brasil, 1939-1952*. (Rio de Janeiro: IPEA/INPES).

Moreira, Mauricio Mesquita 1999 "Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior".

Mota, Aroldo 1992 *História política do Ceará, 1987-1991*. (Fortaleza: Multigraf Editora).

Nunes, Edson 1997 *Gramática política no Brasil*. (Rio de Janeiro: JZE/ENAP). Uribam, Xavier 2002 "Idiosincrasias do liberalismo brasileiro in Abu-El-Haj, Jawdat e Aquino, Jackson Alves (orgs) *Estado, cidadania e políticas públicas*. (Fortaleza: EDUFC).

Parente, Francisco José 2000 *A fé e a razão na política*. (Fortaleza: EDUFC/UVA).

Sola, Lourdes 1998 *Idéias econômicas, decisões políticas* (São Paulo: EDUSP/FAPESP).

Vieira da Cunha, Mario Wagner 1963 *O Sistema Administrativo Brasileiro*. (Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais).