

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: O
CASO DO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.
28 de julio de 2000

ORIGINAL: PORTUGUÉS

CEPAL
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: O
CASO DO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL**

*/ Este documento foi preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, pelo Sr. Jair do Amaral Filho, Professor Titular e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica (DTE) e do Curso de Mestrado em Economia (CAEN) da Faculdade de Economia, Atuariais, Administração e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). O autor agradece a valiosa colaboração de Gabriel Aghón, Diretor do Projeto CEPAL/GTZ do Desenvolvimento Local E Descentralização Na América Latina. As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com as da Organização.

SÚMARIO

RESUMO EXECUTIVO.....	1
I. INTRODUÇÃO	3
II. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	5
1. CÍRCULO VICIOSO VERSUS CÍRCULO VIRTUOSO	5
2. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS: O MODELO DE REFORMAS E AJUSTAMENTO ESTRUTURAIS.....	6
III. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO.....	19
1. SITUAÇÃO FÍSICA.....	19
1.1. Posição Geográfica	19
1.2. Relevo	19
1.3. Clima.....	19
1.4. Solo	20
1.5. Recursos Hídricos	20
2. POPULAÇÃO.....	20
3. DESEMPENHO ECONÔMICO E SOCIAL.....	21
4. EMPREENDEDORISMO E O CARÁTER ENDÓGENO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL LOCAL.....	23
5. ARTICULAÇÕES E MONTAGEM DO PROJETO POLÍTICO DOS “JOVENS EMPRESÁRIOS”: PROJETO DE UM NOVO ESTADO DE COMPROMISSO	24
IV. ALIANÇAS E COOPERAÇÃO PÚBLICO E PRIVADA.....	27
1. CAPITAL SOCIAL, COOPERAÇÃO E CRESCIMENTO.....	27
2. CIC: USINA DE IDÉIAS E LIDERANÇAS	27
3. PACTO DE COOPERAÇÃO.....	28
4. DO PACTO DE COOPERAÇÃO AO PROJETO ÁRIDAS.....	30
4.1. O conceito de Desenvolvimento Sustentável	31
4.2. Produto.....	33
4.3. Desdobramentos.....	35
5. PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA-PLANEFOR	39
V. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS	43
1. ALGUNS MARCOS TEÓRICOS.....	43
2. DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.....	44
3. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO CEARÁ	46
3.1. Educação.....	47
3.2. Saúde.....	49
3.3. Desenvolvimento Industrial	52
3.4. Recursos Hídricos	53
VI. CONCLUSÃO.....	59

BIBLIOGRAFIA	61
NOTAS	65

RESUMO EXECUTIVO

O Estado do Ceará é um dos vinte e sete estados da federação brasileira e um dos nove estados que compõem a região Nordeste do Brasil. Nos últimos anos este Estado tem chamado atenção pelas reformas estruturais do setor público, pela disciplina fiscal e pelo crescimento econômico. Entre 1985 e 1999 a economia cearense obteve uma taxa acumulada de variação do seu produto interno bruto acima dos produtos nacional e regional.

Tal desempenho se manifestou dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (instabilidade econômica com altas taxas de juros e de inflação), crise fiscal do Estado Federal, esvaziamento da política federal de desenvolvimento regional, coordenada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, e desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados, que motivou sucessivas renegociações das dívidas estaduais pela União e uma “guerra fiscal” interestadual.

As mudanças e reformas estruturais verificadas no Estado do Ceará a partir do governo reformista, em 1987, têm um caráter autônomo e uma natureza endógena, ou seja, elas não resultaram de pressões do Tesouro Nacional, do Congresso Nacional ou do Banco Central do Brasil nem de pressões vindas de organismos internacionais. Elas resultaram de uma ruptura política ocorrida entre forças políticas locais que produziu um novo paradigma de regulação e gestão públicas.

Comparadas às mudanças institucionais verificadas dentro do sistema federativo brasileiro, desde 1988, as transformações ocorridas no Ceará convergem para pontos comuns: ajuste fiscal, estabilização monetária, descentralização de funções administrativas e responsabilidade fiscal. Interessante notar que, ao mesmo tempo que essas transformações satisfazem os interesses da federação elas não trazem necessariamente prejuízos para o desempenho da economia local. Pelo contrário, no Ceará essas transformações potencializaram um processo de desenvolvimento local. A descentralização também tem apontado para uma certa melhoria na alocação dos recursos, e isto tem sido mais evidente na área da gestão dos recursos hídricos. Entretanto, quanto ao aspecto distributivista, observa-se que os indicadores sociais não acompanharam na mesma proporção e no mesmo ritmo o crescimento econômico, mostrando assim sua face concentradora.

As redes de alianças e de cooperação entre os setores público e privado, identificadas no Centro Industrial do Ceará-CIC, na Associação dos Jovens Empresários-AJE, no Pacto de Cooperação e no PLANEFOR têm contribuído para que hajam correções e ajustes no processo, servindo desta maneira de mecanismo de estabilização do sistema. Pode-se dizer que essas redes,

constituídas pelo capital social, estão na origem do processo político produtor dessas transformações recentes. Todavia, para que essas redes continuem exercendo esse papel dinamizador é necessário que elas conservem e mesmo ampliem seu espírito cívico e altruísta para não só servirem de mecanismos de correção e estabilização mas também de mecanismo de promoção da inclusão social.

I. INTRODUÇÃO

Dentre as economias estaduais brasileiras a economia do Ceará vem se destacando nos últimos anos pela reforma do Estado, ajuste das contas públicas estaduais, incremento nos investimentos público e privado e mudança do regime de crescimento acompanhada por variações positivas persistentes do PIB, em especial nas áreas urbanas e nos setores industrial e serviços.

Entre 1985 e 1998 a economia cearense obteve uma taxa acumulada de variação do seu PIB de 56,25% contra 41,1% do Nordeste e 36,2% do PIB nacional. Além disso, a participação relativa do produto cearense no PIB nacional passou de 1,5% em 1970 para 1,8% em 1994, e 2,0% em 1998, indicando assim uma certa apropriação do processo de desconcentração produtiva nacional verificado em décadas recentes.

Cabe salientar que esse desempenho se manifestou dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (instabilidade econômica com altas taxas de juros e de inflação), crise fiscal do Estado Federal, esvaziamento da política federal de desenvolvimento regional, coordenada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, e desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados.

Esse fenômeno foi influenciado, de um lado, por fatores históricos e, por outro e mais diretamente, pela ruptura política provocada pelas novas elites locais, sob a liderança dos “jovens empresários”, vis-à-vis da “oligarquia dos coronéis”¹, que deu lugar a um processo de ajustes do setor público estadual e permitiu a emergência de novas formas de intervenção pública local.

De acordo com Vázquez Barquero (2000), o desenvolvimento econômico local pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural da economia local. Além desse aspecto geral, pode identificar esse processo através de três dimensões, ao menos: uma econômica, caracterizada pela otimização no uso dos recursos e fatores econômicos locais, outra sócio-cultura, pela qual os fatores e valores socioculturais servem de base para as transformações materiais e, a terceira dimensão, político-institucional e administrativa, a qual cria o entorno favorável para que se operem as transformações econômicas locais.

No caso específico do Ceará, pode-se dizer que a economia local ganha uma dinâmica diferente a partir de uma data precisa, 1987, mas esse fato novo não tem uma origem predominantemente econômica e sim político-institucional. Embora tenha existido uma série de eventos econômicos, endógenos e exógenos, que ajudou a condicionar e a construir as variáveis políticas locais o fato é que uma ruptura político-institucional importante foi produzida na passagem

do ano de 1986 para 1987 e que influenciou decisivamente o comportamento da economia local até os dias atuais. Neste caso, o aspecto político-institucional está na origem de um processo econômico virtuoso e endógeno que se passa no estado do Ceará nos últimos treze anos.

II. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1. Círculo vicioso versus Círculo Virtuoso

Até 1986 o Estado do Ceará foi governado por uma sucessão de políticos tradicionais que se alternavam no poder praticando políticas públicas clientelistas e fortemente dependentes dos instrumentos e recursos do governo federal. A partir de 1987, com a ascensão do grupo político denominado de “jovens empresários”,² observa-se uma interrupção dessa trajetória. Em consequência verifica-se a passagem da situação que podemos caracterizar como de “círculo vicioso” para uma situação de “círculo virtuoso”, em matéria de gestão pública e seus impactos sobre a relação entre (a) Tesouro Estadual e Banco Estadual, (b) Tesouro Estadual e Tesouro federal e (c) Banco Estadual e Banco Central assim como um impacto positivo sobre a organização da economia local e o seu regime de crescimento.

Na primeira situação (pré-1987) o Estado encontrava-se asfixiado pelo endividamento de curto prazo e gastos excessivos com pessoal, com suas contas debilitadas e o sistema de administração desarticulado, além da economia local desorganizada. O indicador ilustrativo desse quadro pode ser encontrado na intervenção federal sobre o banco estadual (Banco do Estado do Ceará-BEC) bem como no atraso de 03 (três) meses no pagamento dos salários dos funcionários. Em decorrência dessa situação o governo do Ceará comportava-se como forte transmissor de déficits e dívidas ao governo federal, além de perder credibilidade junto à sociedade civil organizada e junto à comunidade financeira, nacional e internacional.

Na segunda situação (pós-1987), já com o “governo das mudanças”, o Estado cearense passa a sofrer menor pressão da dívida de curto prazo e dos gastos com pessoal, reabilita suas contas e rearticula o sistema de administração, além de reorganizar e de acelerar o crescimento da economia local. Como resultado dessa situação o governo do Ceará consegue estancar as transmissões de déficits ao Tesouro Nacional e recupera sua confiança junto à sociedade local e à comunidade financeira, nacional e internacional.

Entende-se, neste caso, que o “governo das mudanças” marca uma ruptura sobre a trajetória e o padrão de gestão pública do Estado. O novo padrão de gestão se traduziu num profundo ajustamento fiscal, financeiro, administrativo e estrutural (infra-estrutura). Não se trata de uma ruptura apenas no campo dos objetivos das políticas públicas mas também de uma ruptura com relação aos meios que movem o sistema social, tendo em vista a mudança da natureza política do governo. A principal fonte dessa mudança está na passagem de um sistema com influências tradicionais (patriarcais e patrimonialistas) para um sistema moderno, de “caráter racional” e burocrático.

Tal ajustamento não foi fruto de uma “elucubração” intelectual nem de um projeto técnico implementado por alguma “ordem” de burocratas iluminados encrostada no aparelho estatal local. Pode-se afirmar também que não é fruto de pressões exercidas pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central. O referido ajustamento originou-se de um projeto político endógeno nascido fora do aparelho estatal, mais exatamente no seio de um grupo de “jovens empresários” industriais locais, sem tradições políticas pessoais, cujo resultado foi a ruptura com o paradigma de regulação tradicional.

A emergência desse novo projeto político interrompe um longo processo de dominação no Estado do Ceará cujo comando estava entre as mãos de 03 (três) lideranças políticas tradicionais, Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals. Não resta dúvida de que esses chefes políticos contavam com um aparelho estatal e uma direção administrativa munidos de uma boa infra-estrutura e um bom número de funcionários competentes, com formação universitária, pós-graduação, etc. É sabido também que esses políticos se serviam de um sistema de planejamento estadual relativamente sofisticado.

Entretanto, a racionalidade predominante na estrutura do Estado estava muito mais próxima do paradigma patrimonialista do que propriamente burocrático³, podendo ser visto inclusive vestígios do sistema carismático. Isso se verificava no recrutamento da direção administrativa, na gestão financeira, no regime fiscal e na composição das políticas públicas. Se de um lado, essa influência era alimentada por “ordens” e “tradições” instaladas no interior do aparelho estatal, de outro, ela estava ligada às bases de sustentação política e econômica de caráter patriarcalista.

O sistema de dominação tradicional estava baseado numa rede estadual de outros chefes políticos locais, convencionalmente chamados de “coronéis”, cuja base econômica era o complexo agropecuário sustentado sobre o tripé gado-algodão-cultura de subsistência, mantido por uma relação social de produção de sujeição (parceria). Esta base econômica predominou no Ceará até final da década de 70 e tinha como pilares o monopólio da grande propriedade rural e o modo de financiamento controlado pelo capital mercantil-usurário. Ao mesmo tempo que essa base imprimia a natureza e reproduzia o sistema de dominação ela recebia em troca os benefícios de uma intervenção estatal coerente com seus objetivos imediatos. Apesar do caráter positivista do regime militar (1964-1985), o sistema de dominação patrimonialista predominante no Ceará foi assimilado pelos sucessivos governos militares, fazendo com que fosse reforçado o prestígio e o carisma pessoal dos referidos chefes políticos estaduais junto à sociedade local.

2. Mudanças Institucionais e administrativas: o modelo de reformas e ajustamento estruturais

O modelo de ajustamento adotado no Ceará pelo governo reformista dos “jovens empresários”⁴ teve como principal (e imediata) estratégia o ajuste financeiro baseado na diminuição da necessidade de empréstimos, tanto junto ao mercado como junto às autoridades monetárias federais. Esta estratégia foi praticamente imperativa tendo em vista a capacidade negativa de endividamento do Estado do

Ceará no período que precedeu a ascensão dos “jovens empresários” ao poder como também devido à crise fiscal-financeira instalada no governo federal.

Os ajustamentos caminharam no sentido de diminuir o coeficiente da relação entre⁵ dívida pública e PIB estaduais (B/Y) como também a diminuição do coeficiente da relação entre serviço da dívida e PIB estaduais (C/Y), o que significou, em última instância, ter que baixar o déficit corrente do governo em relação ao PIB estadual (D/Y) mas também ter que renegociar e alongar a dívida de curto prazo (ver Tabela III). No entanto o esforço do governo passou a concentrar-se não apenas na diminuição do numerador (B, C e D) mas também no aumento do denominador (Y) dessas relações.

A diminuição do numerador deu-se através do aumento das receitas, via melhoramento e modernização do sistema de arrecadação de impostos e taxas do domínio do Governo Estadual. Na Secretaria da Fazenda o governo introduziu algumas inovações importantes como a informatização, a reestruturação organizacional e funcional, o rodízio da fiscalização, a recuperação das instalações, a formação e qualificação de pessoal e a reformulação do aparato legal e normativo legal. O aumento no rigor sobre a cobrança dos impostos foi também um item importante.

Outro fator importante no aumento das receitas foi o item “Receita patrimonial”, pois em decorrência do uso efetivo da “conta única” e da introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) o governo passou a obter ganhos financeiros significativos, auxiliados pela inflação. Por outro lado, uma diminuição e racionalização das despesas correntes do governo tornaram-se realidade graças aos cortes dos gastos com pessoal e da supressão de várias “rubricas”, além das economias atribuídas ao novo padrão ético mas também à relativa profissionalização da máquina burocrática. Para se ter uma idéia mais detalhada da execução orçamentária do primeiro governo das reformas, comparada ao período anterior, sugere-se ver a Tabela III.

Dados referentes à execução orçamentária (receitas *versus* despesas) da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará mostram que durante doze anos do governo reformista (1987-1998) houve sete anos (1988/90/91/92/93/94/98) que foram apresentados superávites e cinco anos (1987/89/95/96/97) que foram registrados déficits. Isto mostra que o governo do Estado do Ceará perseverou na disciplina fiscal mesmo depois do primeiro do governo reformista, significando que ele cooperou com o ajuste fiscal nacional ao mesmo tempo que exercitou a função estabilização dentro da macroeconomia federal.

O binômio arrecadar mais e melhor e gastar menos e melhor passou a representar a peça central da racionalidade fiscal-financeira do processo de ajustamento. Dentro dessa lógica o governo procedeu uma reforma administrativa (fusões de órgãos, mudanças de procedimentos e métodos, etc.) acompanhada de um rigoroso controle dos gastos com pessoal⁶ além de profissionalizar a diretoria do Banco Estadual, o BEC, e enquadrá-lo dentro dos parâmetros técnicos do mercado, sem abandonar por completo sua função sócio-econômica, mas agora colocada em segundo plano. Ainda com relação ao Banco Estadual, interrompeu-se a relação incestuosa deste com o Tesouro Estadual, relação essa que se dava através das antecipações de receitas normalmente não cobertas por este último.

Apagada pelos ajustes fiscal e financeiro, a reforma administrativa talvez represente a principal reforma experimentada pelo Estado do Ceará na história recente, dado que representa a encarnação do pensamento político reformista que assumiu o poder em 1987. Como tal esse tipo de organização englobou determinadas características, tais como (i) o profissionalismo, (ii) a hierarquia, (iii) a conformidade aos direitos, (iv) o rigor, (v) a previsibilidade, (vi) a confiança, (vii) a separação da direção administrativa dos meios de administração e de aquisição, etc.

Nesse aspecto merece destaque a postura do governo em relação ao tipo de recrutamento da direção administrativa de primeiro e segundo escalões bem como em relação ao rigor e disciplina da massa dos funcionários. No tocante ao referido recrutamento, o governo rompe com a tradição de aproveitar os políticos derrotados, ou que trabalharam na campanha eleitoral, no preenchimento dos cargos. Em relação à massa de funcionários o governo baixa uma série de decretos anulando nomeações, contratações e promoções realizadas pelo governo anterior, no período que antecede a eleição-preservando apenas aqueles aprovados em concurso público-, demitindo aqueles funcionários ausentes em seus postos, privilegiando o rigor e a disciplina em relação à presença e hierarquia no trabalho, etc.. (para uma leitura dessas medidas ver Mota, 1991)

Quanto ao aumento do denominador (Y), o governo empreendeu esforços no sentido de dinamizar e acrescer o Produto Interno Bruto estadual, mesmo porque o aumento do PIB local faz aumentar mecanicamente a base arrecadadora. Cabe salientar que, a condição inicial básica deste esforço estava em função das medidas implementadas no sentido de diminuir o numerador (B, C e D), ou seja, medidas que promoveram o ajuste estrutural das finanças públicas e procuraram imprimir uma racionalidade de eficiência no uso dos fatores.

As políticas de ajustes estruturais das contas públicas possibilitaram o equilíbrio orçamentário, a diminuição da necessidade de financiamento (junto ao mercado e ao governo federal), a geração de poupança e a retomada da capacidade de investimento do Estado, não só no primeiro “governo das mudanças”, entre 1987 e 1990, mas também nos períodos seguintes. Um dos benefícios produzidos pelo ajuste fiscal e pela credibilidade foi a atração de parcerias na realização de novos projetos. Os principais parceiros atraídos para o Estado do Ceará são o Banco Mundial (BIRD); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); EXIBANK; OECF: KfW e o Governo Federal na realização de projetos nas áreas da educação, saúde, saneamento básico, recursos hídricos, turismo, estradas de rodagem, etc.

Isto permitiu, por conseqüência, investimentos significativos em infra-estrutura que por sua vez se transformaram em aumento do estoque de capital e da demanda local bem como em geração de economias externas para o setor privado. Trataremos com mais detalhe dos investimentos mais adiante, mas para observar mais de perto o desempenho da poupança pública estadual e dos investimentos públicos estaduais, de maneira comparada com períodos anteriores a 1987, sugere-se ver as Tabelas II e III.

Ainda no sentido de incrementar o Produto Interno Local (Y) o governo estadual adotou um grupo de políticas complementares aos investimentos em infra-estrutura que foram as seguintes:

- Política de endogeneização das “compras governamentais”, quer dizer, direcionamento de certas compras efetuadas pelo governo para o interior da economia estadual. Segundo Amorim (1993) e Tandler (1997) essas experiências foram bem sucedidas, por exemplo, nas compras de material e equipamentos para a polícia estadual e móveis e equipamentos para a rede de escolas estaduais, e esta política favoreceu alguns municípios do interior do Estado. Inicialmente, essa política emergiu como uma nova forma de gerar emprego e renda na região semi-árida durante o período da seca, quando o governo determinou que os materiais para a construção de obras fossem adquiridos nos municípios e distritos do interior do Ceará. Após a seca essa política se tornou permanente e suas proporções não são desprezíveis: entre os anos 1989-1991 o governo estadual gastou 15 milhões de dólares com contratos na compra de mobiliário escolar, serviços, etc. O impacto mais expressivo aconteceu sobre o distrito de São João do Aruaru, com nove mil habitantes e localizado a 130 quilômetros de Fortaleza (capital). Depois de cinco anos do primeiro contrato, São João do Aruaru passou de quatro serrarias para quarenta e duas, com uma média de nove empregados por empresa.
- Políticas agressivas de incentivo ao Turismo, isto se verificando através de uma política de atração de turistas nacionais e estrangeiros (investimento em difusão de imagem fora do estado) bem como de uma política de estruturação setorial específica ao turismo (PRODETURIS-CE e PRODETUR) mas com repercussões em outros setores como serviços, produção de artesanatos, produção cultural, etc.
- Política industrial, baseada em 05 (cinco) vetores:(a) apoio à pequena e média empresa⁷; (b) atração de capitais externos através de uma política de concessão de financiamentos e isenção de imposto estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS)⁸, oferta de terrenos e infra-estrutura; (c) incentivos à interiorização da indústria, através de maior concessão de isenção de impostos e criação de distritos industriais e (d) potencialização e estruturação de setores emergentes, tais como o metal-mecânico, granito e calçados para exportação, onde o Estado passou a criar condições institucionais, financeiras e objetivas para o crescimento e o desenvolvimento desses setores.
- Política de promoção de parceria entre governo e setor privado e coordenação de parcerias entre segmentos do setor privado. Neste campo deve-se destacar a criação do Pacto de Cooperação, em 1991, no governo de Ciro Gomes, que se transformou num grande Fórum de discussões e arranjos de soluções para os problemas locais.⁹ Como se verá mais adiante, o Pacto de Cooperação criou uma extensa rede de pessoas e organizações no Estado e também influenciou o nascimento de outras iniciativas correlatas, tais como a Associação dos Jovens Empresários-AJE e o PLANEFOR.

As mudanças estruturais e as inovações ocorridas em nível do Estado foram suficientes para modificar o funcionamento do sistema estrutural, as taxas e o regime de crescimento econômicos do estado.

Pode-se caracterizar o fenômeno ocorrido na economia cearense como um caso típico de crescimento ou de desenvolvimento endógeno, cuja principal fonte geradora da mudança de regime de crescimento, como da aceleração e estabilização deste, são os agentes locais, que através de seus conflitos e interações mobilizaram virtuosamente as instituições privadas e estatais. Neste caso, o

papel do governo local esteve e está na criação de condições objetivas e subjetivas capazes de criar um bom ambiente para que o setor privado ganhasse confiança e estímulo para que pudesse se engajar mais efetivamente no investimento, na produção e no crescimento locais.

A modificação verificada no nível das instituições estatais passou a estimular e a organizar endogenamente a economia, proporcionando novas combinações entre as forças produtivas e desencadeando, em última instância, a inversão do “círculo vicioso” para o “círculo virtuoso” sempre no sentido de um processo circular cumulativo.

Parte-se de uma situação de “círculo vicioso” (período pré-1987) onde havia uma acomodação inercial na relação entre, de um lado, (I) a desorganização do setor público local e, de outro, (II) a desorganização da economia local, ambos os campos exercendo influências de causa e efeito negativos. Essa situação se alimentava de fatores regressivos, tais como alto grau de endividamento do setor público, alto índice de sonegação fiscal da parte do setor privado, baixo índice de arrecadação, despoupança pública, baixo nível de investimento público, expectativas negativas e baixo nível de investimento privado, etc.

A partir de 1987 há uma ruptura desse quadro, cujo epicentro é a introdução de um novo padrão de gestão pública. Nessa ruptura um dos elementos regressivos (no caso o primeiro) se inverte, quebrando a “acomodação inercial”, modificando também o segundo elemento, como reação. A relação passa a ser mantida agora entre, de um lado, (I) ajuste e organização do setor público local e, de outro, (II) reorganização/dinamização da economia local, dando assim lugar a uma situação de “círculo virtuoso”, sustentada por elementos propulsores tais como diminuição do déficit e endividamento públicos, menor taxa de sonegação, maior taxa de arrecadação, recuperação da capacidade de endividamento e de investimento públicos, crescimento do emprego e da renda, expectativas positivas e aumento do nível de investimento privado, etc.

Três resultados macroeconômicos desse processo depõem a favor dessa tese: primeiro, a superioridade da taxa acumulada do Produto Interno Bruto (PIB) estadual de 56,25% contra uma taxa regional (do Nordeste) de 41,1% e uma taxa nacional de 36,2% no período de 1985-1998 (cf. IPLANCE/IBGE/SUDENE, Ver Tabela VII); segundo, a expansão do índice de participação relativa do Ceará no PIB do Brasil, de 1,7% em 1985 para 2,0% em 1998 (cf. as Contas Nacionais do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE) e, terceiro, o crescimento da participação da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS do Ceará na arrecadação desse imposto para toda a federação. Esta participação era, por exemplo, de 1,48% e 1,49% em 1986 e 1987 passando para 1,9% e 2,1% para os anos 1994 e 1997 (cf. Banco Central e Ministério da Fazenda).

Cabe salientar que esses indicadores se manifestaram dentro de um ambiente macroeconômico nacional hostil (instabilidade econômica com altas taxas de juros e de inflação), crise fiscal do Estado Federal, desintegração da política regional coordenada pela SUDENE e desordem e crise fiscal-financeira dos Estados federados. Além disso, é importante lembrar que no passado recente, especialmente durante o período do II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND

(1975-1979), a economia cearense não foi beneficiada, ao contrário de outras economias estaduais, mesmo da região Nordeste, por grandes projetos do governo federal.¹⁰

Sobre as variáveis ligadas ao crescimento do produto o investimento público estadual teve um papel particularmente importante. A taxa dos investimentos do Governo Estadual no período 1988/93 foi em média de +4,66% enquanto a taxa média dos investimentos do Governo Federal no estado do Ceará foi de +1,99% e do Governo Municipal de +0,73% em média naquele mesmo período (Bessa Maia & Coelho Botelho, 1994). Esses investimentos concentraram-se na recuperação do parque escolar, habitação, programas de reurbanização, saneamento básico, construção de barragens, reabilitação de estradas e construção e reforma da rede de distribuição de energia elétrica e construção e reforma de prédios e equipamentos públicos.¹¹ Os níveis dos investimentos públicos estaduais têm sido mantidos nos anos que se seguiram ao início das reformas. Dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará mostram que entre 1993 e 1999 houve uma média de 240 milhões de Reais por ano de investimentos, com a diferença de atender à implantação de alguns projetos estruturantes.

Mais recentemente, o Governo Estadual -com a participação do Banco Mundial e do Governo Federal- vem implementando uma série de grandes projetos de infra-estrutura que terão como impacto a desobstrução de pontos de estrangulamentos assim como a estruturação da economia estadual. Dentre esses projetos merecem destaque (i) o Aeroporto Internacional de Fortaleza, já em funcionamento; (ii) o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, em fase de conclusão; (iii) o I Programa de Reabilitação de Rodovias (iv) o Programa Estadual Hídrico, dentro do qual a construção do açude Castanhão e a rede de interligação de bacias hidrográficas, em andamento; (v) o Parque Eólico, este com a participação do governo alemão, em funcionamento; (vi) o Gasoduto Guamaré-Fortaleza-Pecém, em andamento; (v) o Metrô de Superfície-METROFORT, em andamento e o Projeto de Saneamento Básico de Fortaleza-PROJETO SANEAR, já concluído.¹²

É certo que a taxa de Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) do Estado do Ceará não é tão elevada, ela atingiu 15,1% do PIB estadual (segundo o IPLANCE), mas a participação do setor público consolidado dentro dessa taxa não é negligenciável, 4,8%. Isto tem servido (entre outros benefícios) de importante alavanca e sustentáculo de taxas de crescimento positivas da economia local. Como é sabido, o investimento líquido tem um duplo papel virtuoso: tanto ele pode fortalecer a estrutura da oferta como pode dinamizar a demanda, isto sendo mais verdadeiro quando os investimentos não são realizados em obras suntuosas.

O comportamento dos investimentos públicos, aliado às expectativas e às novas políticas públicas, inclusive de incentivos fiscal-financeiros, agiram positivamente sobre o comportamento dos investimentos privados diretos. Conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico-SDE do Estado do Ceará, entre os anos 1995 e 1998, instalaram-se no território do Estado 212 empresas (cearenses, brasileiras e estrangeiras) e 110 encontravam-se em implantação até o final de 1999. Daquele total contabilizaram-se vinte e uma empresas estrangeiras (EUA; Itália; Japão; Portugal; Argentina; França; Alemanha; Coréia do Sul) projetando US \$178.037,7 milhões de investimentos e 4.330 empregos diretos (Bessa Maia, 1999).

Esses projetos se instalaram nos mais diversos setores da indústria, densificando as indústrias tradicionais já existentes no Estado (calçados, têxtil, confecções, metal-mecânica, etc.) Um dado significativo foi a transformação do Ceará no terceiro pólo calçadista do país e no maior exportador de calçados do Nordeste, sob o comando de grandes empresas como Dakota, Grendene, Vulcabrás e outras.

Outro aspecto desse fenômeno foi a interiorização dos investimentos sobre o território cearense. Na medida que os incentivos estaduais privilegiam mais aquelas empresas que procuram se instalar em municípios distantes da capital, Fortaleza, verificaram-se inúmeras empresas que se fixaram em municípios realmente afastados do centro economicamente hegemônico, em alguns locais onde a população desconhecia totalmente o método e a disciplina fabris. Isto aconteceu com as fabricantes de calçados, vindas do Sul e Sudeste do país à procura de mão-de-obra desqualificada, barata e desorganizada sindicalmente. O maior benefício trazido por esse deslocamento industrial foi a criação de empregos industriais no interior do Estado, em cidades como Sobral, Crato, Canindé, Itapipoca e outras.

É interessante observar que esses investimentos apontam para dois aspectos novos da economia cearense: o primeiro, é o forte fluxo de capitais e investimentos de fora do Estado, inclusive do exterior, em direção da formação do capital industrial. Este fato contraria uma “velha” tendência que era a predominância de capitais locais nos investimentos industriais. O segundo aspecto é que esses novos investimentos não foram atraídos exclusivamente pelos incentivos fiscais da SUDENE ou do Banco do Nordeste-BN mas por incentivos financeiros e fiscais do próprio Estado local além de outros fatores endógenos, tais como dinamismo econômico, credibilidade do governo estadual, políticas industrial e de investimento do Governo Estadual.

Essa tendência dos investimentos na economia estadual reforça o deslocamento do centro hegemônico do sistema produtivo local, do agropecuário-serviços, para o eixo indústria-serviços, deslocamento esse verificado desde a década de 70. Para se ter uma idéia desse fenômeno, em 1947 o setor agropecuário representava 42,4% do PIB estadual enquanto os setores serviços e indústria representavam 51,2% e 6,4%, respectivamente. Mas em 1993, o setor agropecuário passou a representar apenas 6,16%, enquanto os setores indústria e serviços passaram a participar com 35,3% e 58,5%, ou seja, uma inversão de participação entre os setores agropecuário e indústria.¹³ Nos últimos anos a participação do setor agropecuário tem girado em torno de 6%, como se verá no próximo capítulo.

Resta saber se esse movimento dos investimentos privados vai engendrar um processo cumulativo de auto-reforço, dentro do qual a aglomeração industrial, juntamente com as aglomerações de renda e de demanda, servirão de novos atrativos para os futuros investimentos. No tocante ao aspecto técnico-industrial, referente ao adensamento e à consolidação das cadeias produtivas, especialmente em têxtil, confecções, calçados e metal-mecânica a Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado vem desenvolvendo estudos com o objetivo de reformular a política de desenvolvimento industrial e essa revisão poderá trazer mais eficácia e eficiência à

política de incentivos. No que tange à renda e à demanda, alguns dados permitem perceber uma melhoria na distribuição do pessoal ocupado por nível de rendimento.

Dados apresentados por Gonçalves & Gasela (1999) mostram que a tendência dessa distribuição para o Estado do Ceará tem sido boa e, em alguns estratos de rendimento a tendência tem sido melhor do que a do Brasil e a do Nordeste. Como mostra a Tabela VIII, entre os anos de 1992 e 1997 todos os estratos de rendimento tiveram sua situação melhorada. Olhando para as duas situações inferiores, observa-se que não só diminuiu a população que ganha até um salário mínimo como também diminuiu a população sem rendimento, e neste último caso numa dimensão superior ao do Nordeste. Nessa mesma tabela chama atenção o fato de ter havido uma melhora significativa naquelas faixas “mais de dois e menos de cinco salários mínimos” e “mais de cinco e menos de dez salários mínimo”, o que pode significar uma ampliação e sofisticação do mercado consumidor.

Tabela I
ESTADO DO CEARÁ:
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NA RENDA INTERNA DO ESTADO, 1985 – 1991
 Em milhões constantes(*)

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Gasto Total De Pessoal	194.897	7,2	243.869	8,7	225.831	8,3	207.493	7,1	211.814	6,8	206.652	6,6	173.886	5,4

Fonte: IPLANCE

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO

Gasto total de Pessoal = Gasto de pessoal da Administração Direta mais gasto de Pessoal da Administração Indireta.

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Tabela II
ESTADO DO CEARÁ:
TAXA DE INVESTIMENTO GLOBAL DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL, 1985 - 1991
 Em milhões constante(*)

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Investimento da Administração Direta	9.761	0,4	24.604	0,9	13.773	0,5	94.199	3,2	27.444	0,9	55.256	1,8	67.459	2,1
Investimento da Administração Indireta	29.236	1,1	66.237	2,4	3.192	0,1	22.639	0,8	35.485	1,1	41.684	1,4	54.917	1,7
Investimento Totais	38.997	1,4	90.841	3,3	16.965	0,6	116.838	4,1	62.929	2,1	96.940	3,1	122.376	3,8

FONTE: IPLANCE

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO

NOTAS: Investimento da Administração Direta = Despesas de Capital menos Transferências de Capital

Investimento da Administração Indireta = Investimentos Totais menos Investimentos da Administração Direta

Investimentos Totais = Despesas de Capital menos Amortizações

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Tabela III
RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS, DESPESAS CORRENTES LÍQUIDAS
E POUPANÇA BRUTA EM CONTA CORRENTE, 1979-1991.
Em milhões constantes(*)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(1)- Receitas Correntes Líquidas	112.277	128.369	156.784	175.389	158.894	161.988	212.634	279.783	262.412	374.604	322.228	402.396	383.922
(2)- Despesas Correntes	143.623	184.499	184.360	238.116	223.821	180.178	286.214	354.414	538.355	303.932	331.281	342.600	306.616
(3)- Transferências a Municípios	19.466	22.422	3.048	24.535	22.584	24.316	27.997	38.413	34.690	28.703	44.004	56.778	57.143
(4)- Encargos da Dívida Interna e Externa	4.546	11.741	20.637	32.486	36.979	12.506	41.617	48.784	204.717	23.774	23.698	59.807	26.074
(5)- Despesas Correntes Líquidas (2)-(3)-(4)	119.611	134.336	160.675	181.095	164.258	143.356	216.600	267.217	298.948	251.455	263.579	226.015	223.399
(6)- Poupança Bruta em Conta Correntes % ((5/2)-1) X 100	-6,53	-4,65	-2,48	-3,25	-3,38	+11,50	-1,87	+4,49	-13,92	+32,87	+18,20	+43,83	+41,66

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – Balanço Geral do Estado do Ceará Diversos números

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Tabela IV
ESTADO DO CEARÁ
GASTOS DE CUSTEIO E SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS, 1979 - 1991
Em milhões constantes(*)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I – Serviços de Terceiros e Encargos	3.318	5.145	6.560	6.924	5.825	6.569	8.820	10.980	8.375	18.744	23.896	25.872	20.503
II – Total Pessoal	107.759	119.109	128.683	167.750	150.218	128.223	194.897	243.870	225.831	207.493	211.813	206.652	173.885
III – Custeio (Exclusive Pessoal)	6.163	7.699	10.258	10.611	8.395	9.156	12.111	14.623	12.844	22.974	37.112	34.334	30.909
IV – Receita Corrente Líquido	112.277	128.368	156.784	175.388	158.893	161.987	147.744	279.782	262.412	374.603	322.227	402.396	383.922
V - I/II	3,08	4,32	5,10	4,13	3,88	5,12	4,53	4,50	3,71	9,03	11,28	12,52	11,79
VI - I/III	53,84	67,09	63,95	65,25	69,39	72,75	72,83	75,09	65,21	81,59	64,39	75,35	66,33
VII – III/IV	5,49	5,97	6,54	6,05	5,28	5,65	8,20	5,23	4,89	6,13	11,52	8,53	8,05

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – Balanço Geral do Estado do Ceará Diversos números

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO (1994)

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Tabela V
ESTADO DO CEARÁ:
EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO FUNCIONÁRIO ESTADUAL
CATEGORIAS ATIVIDADE SUPERIOR – ANS E ATIVIDADE DE NÍVEL MÉDIO – ANM, 1983 -1991
Em milhões constantes(*)

	1983		1984		1985		1986		1987	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
ANS – 10 (Salário Real Médio Anual)	133,923	100	86,935	65	138,927	104	154,212	115	83,289	67
ANM – 10 (Salário Real Médio Anual)	69,805	100	52,180	75	72,393	104	77,212	111	55,119	79

	1988		1989		1990		1991	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
ANS – 10 (Salário Real Médio Anual)	124,655	93	83,791	63	115,505	86	78,672	59
ANM – 10 (Salário Real Médio Anual)	55,037	79	41,788	60	39,710	57	25,711	37

Fonte: Leis Estaduais, diversos números.

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO

(*) A preços médios de 1991, inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Tabela VI
ESTADO DO CEARÁ:
QUANTITATIVO GLOBAL DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, 1983 -1991
Em milhões constantes(*)

	1983		1987			1988			1989		
	QUANTITATIVO	INDICE	QUANTITATIVO	INDICE	VARIAÇÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	INDICE	VARIAÇÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	INDICE	VARIAÇÃO ANUAL %
Total Servidores	84.493	70	120.529	100	+9.29(**)	116.685	97	-3,19	110,544	92	-5,26

	1990			1991		
	QUANTITATIVO	INDICE	VARIAÇÃO ANUAL %	QUANTITATIVO	INDICE	VARIAÇÃO ANUAL %
Total de Servidores	107.535	89	-2,72	106.828	88	0,66

Fonte: Secretária de Administração do Estado do Ceará - SEAD.

ELABORAÇÃO: DEMARTE BOTELHO COELHO (1994)

(*) 1987 = Ano Base

(**) Refere-se a média geométrica do quantitativo no período 1983-87.

TABELA VII
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) A CUSTO DE FATORES DO BRASIL,
NORDESTE E CEARÁ, 1985, 1990, 1995 E 1998.

	PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES (R\$ Milhões*)				VARIÇÃO(%)			
					ACUMULADA		MÉDIA ANUAL	
	1985	1990	1995	1998	1985 /98	1990 /98	1985 /98	1990 /98
1. Brasil	662.018	726.734	845.230	901.872	+36,23	+24,09	+2,40	+1,59
2. Nordeste	102.671	114.264	129.618	144.900	+41,13	+26,81	+2,68	+1,84
3. Ceará	13.317	15.691	18.720	20.808	+56,25	+32,61	+3,49	+2,19
Participação %								
(3)/(2)	12,97	13,73	14,42	14,36	+10,72	+4,59	—	—
(3)/(1)	2,01	2,16	2,21	2,30	+14,42	+6,48	—	—

FONTES: BRASIL (IBGE/DECNA), PIB a preços de Mercado; NORDESTE (SUDENE/DPO); CEARA (IPLANCE/DEAC).

(*) a preços constantes de 1998

Elaboração: José Nelson Bessa Maia (1999)

Tabela VIII
DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR NÍVEIS DE RENDIMENTO
1992-1997

Nível de Rendimento ¹	BRASIL ²		NORDESTE		CEARÁ	
	1992	1997	1992	1997	1992	1997
Até 1 salário mínimo	30,8	16,7	44,3	36,2	46,1	38,4
Mais de 1 e menos de 2 salários mínimos	22,3	12,2	15,7	18,1	14,7	17,5
Mais de 2 e menos de 5 salários mínimos	19,7	17,6	9,3	14,1	7,8	14,4
Mais de 5 e menos de 10 salários mínimos	6,8	6,8	2,7	4,2	2,5	4,0
Mais de 10 e menos de 20 salários mínimos	2,4	3,2	0,9	1,8	0,8	1,8
Mais de 20 salários mínimos	0,8	1,8	0,3	1,1	0,3	0,9
Sem Rendimento ³	15,8	40,9	23,6	23,3	26,8	22,5
Sem Declaração	1,5	0,8	3,1	1,3	0,8	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. PNAD

Elaboração: DIEESE

Nota: ⁽¹⁾ Rendimentos mensais de todos os trabalhos

⁽²⁾ Não incluída a população da zona rural da região Norte

⁽³⁾ Incluída as pessoas que receberam somente em benefícios



III. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

1. Situação Física¹⁴

O Estado do Ceará é um dos vinte e sete estados da federação brasileira e um dos nove estados que compõem a região Nordeste do Brasil, tem uma área de aproximadamente 146.817 quilômetros quadrados, que corresponde a 9,4% dessa região, e está situado no planalto atlântico brasileiro (ver mapa). Apresenta um desenho irregular, sendo estreito ao Sul e largo ao Norte, em direção do Oceano Atlântico. Ao Sul faz limite com o estado de Pernambuco, a oeste faz divisa com o estado do Piauí, a Leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba.

1.1. Posição Geográfica

O Estado do Ceará tem uma Latitude (Sul) de 2° 46' (Ponta de Jericoacoara) no extremo Norte e de 7° 52' (BR-116 – Penaforte) no extremo Sul e uma Longitude (W:GR) de 37° 14' (Praia de Manibu – Timbaú – Icapuí) e 41° 24' (Área de litígio CE/PI) – Serra da Ibiapaba). As distâncias entre as Linhas Extremas são, pela Distância Angular Direção N-S:5° 05' e Direção E-0:4° 09' e pela Direção Linear (Km) Direção N-S:564 e Direção E-0:463. A extensão litorânea é de 573 Km ou 2,5% do litoral brasileiro.

1.2. Relevo

O relevo do Estado do Ceará está dividido em três áreas não totalmente homogêneas: a planície litorânea é marcada por altitudes inferiores a 100 m, onde é apresentada uma topografia plana, suave e ondulada, abrangendo uma área de aproximadamente 15.000 km²; a zona do semi-árido (sertão), geograficamente a zona intermediária, apresenta altitudes entre 100 e 400 m, topografia plana e suave ondulada, com declives inferiores a 8%, ocupando uma área de 100.000 quilômetros quadrados e, por fim, a zona serrana, com altitudes acima de 400 m e com características topográficas diferenciadas, ocupando 25.000 quilômetros quadrados do território estadual.

1.3. Clima

Dado sua proximidade com a linha do Equador não se verificam no Ceará fortes amplitudes térmicas. As variações médias de temperatura não ultrapassam 7° C para mais ou para menos ao longo de todo ano. As médias de temperaturas registradas nas diversas regiões do Estado como um todo, a média é de 26° C. A estação chuvosa é relativamente curta (de três a cinco meses) se concentrando entre os meses de fevereiro e junho, contrapondo-se a um período seco prolongado. Além dessas características cabem também acrescentar as ocorrências de forte insolação, baixa nebulosidade e elevadas taxas de evaporação, provocando índices negativos de umidade em grande parte do território estadual.

1.4. Solo

Dentre os estados do Nordeste o Ceará é aquele com o maior território semi-árido, cerca de 70% do Estado encontra-se dentro do chamado “Polígono da Seca”. Isso dá uma idéia dos estratos que compõem o solo do Estado do Ceará, que não chega a ter mudanças suaves entre o litoral e o centro do Estado, como os estados de Alagoas e Pernambuco, mas mudanças bruscas. Não obstante a predominância do solo semi-árido, de características rasa e cristalina, gerando uma vegetação frágil, há várias nuances que acabam imprimindo algumas diversidades. Além do semi-árido, encontram-se áreas serranas apresentando solos com profundidade média e vegetação densa e mais resistente e também uma extensa área litorânea com formação de dunas e barreiras, acompanhada em vários pontos por manguesais.

A forte predominância da formação geológica cristalina faz com que o Estado do Ceará tenha um dos maiores índices de evaporação do mundo, entre 1.500 e 2.000 milímetros, contra um índice médio pluviométrico de 750 milímetros, aspecto que se transforma num grande adversário do armazenamento da água em açudes pequenos.

1.5. Recursos Hídricos

O Estado do Ceará não conta com rios naturalmente perenizados. Suas bacias hidrográficas dependem primordialmente das águas oferecidas pelas chuvas. Como estas são irregulares e concentradas num período curto do ano (de quatro a cinco meses), a história dos recursos hídricos do Ceará foi marcada pela construção de açudes e barragens a fim de armazenar as águas para atender as demandas nos períodos de falta de chuva e nos períodos de seca. O Estado possui, ou melhor, está dividido em 11 (onze) bacias hidrográficas: Coreaú, Acaraú, Aracatiaçu, Curu, Metropolitana, Poti, Banabuiú, Baixo Jaguaribe, Alto Jaguaribe, Médio Jaguaribe e Salgado.

Os principais cursos d’água são o Jaguaribe, o Acaraú, o Curu, o Poti, o Coreaú, o Pirangi, o Choró e o Pacoti, perfazendo um total de 1.938 km de trechos de rios perenizados. No tocante aos açudes a Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará tem cadastrados 7.200 açudes, com um potencial de acumulação estimado em 12 bilhões de metros cúbicos água. Os principais açudes do estados são o Orós, o Arrojado Lisboa, o Pereira de Miranda, o General Sampaio, o Banabuiú, o Pacoti e o Pedra Branca. No que concerne aos recursos hídricos subterrâneos calcula-se existir uma reserva explorável de 1,2 bilhão de metros cúbicos por ano, e a SRH tem cadastrados 13.000 poços no estado.

2. População

A população total do Ceará em 1998, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística-IBGE, era de 7.035.515 de pessoas, sendo 4.752.235 (67,5%) morando nas áreas urbanas e 2.283.280 (32,5%) domiciliados nas áreas rurais. Comparados com os dados de 1995 observa-se que neste ano a distribuição era de 54,8% para as áreas urbanas e 45,2% para as áreas rurais, o que aponta para um forte processo de urbanização da população cearense nesses quatro anos.

Daquele total, em 1998, 49,2% da população eram do sexo masculino enquanto 50,8% eram do sexo feminino, o que comparados aos dados de 1995, vai-se observar uma certa estabilidade na

evolução, dado que a situação em 1995 era de 48,6% para o sexo masculino e 51,4% para o sexo feminino. Do total da população do estado, em 1998, 3.250.982 pessoas eram consideradas economicamente ativa (PEA), sendo 2.096.101 (64,5%) nas áreas urbanas e 1.154.881 (35,5%) nas áreas rurais.

Uma outra característica, ainda segundo a mesma fonte, é o envelhecimento dessa população. Em 1995 a população na faixa entre 0 e 4 anos era de 14,8% contra 11,5% em 1998; em 1995 a população na faixa entre 5 e 9 anos estava em 14,1% contra 12,2%; a que estava na faixa entre 10 e 14 anos era de 12,1% em 1995 contra 12,0% em 1998; de 15 a 19 anos era de 11,3% em 1995 contra 10,9% em 1998. A partir da faixa entre 30 e 39 anos a população começa a aumentar significativamente: esta faixa em 1995 representava 10,9% mas em 1998 ela passa para 12,9%; a faixa entre 50 e 59 anos que era de 5,8% em 1995 passa para 6,9% em 1998 e, finalmente, a faixa com 70 anos e mais sai dos 3,0% para 4,3%.

3. Desempenho econômico e social

O Produto Interno Bruto do Ceará, em 1997, era de R\$ 17.5 bilhões e um PIB per capita de R\$ 2.522.¹⁵ Da sua produção em 1998 o Ceará exportou US\$ 354,9 milhões, crescendo para US\$ 371,2 milhões em 1999, mas ficando com apenas 0,77% do total das exportações brasileiras (cf. Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC). Essas exportações estão compostas, em ordem de importância, pela castanha de caju; calçados em couro natural; lagosta; tecidos; calçados de borracha; ceras vegetais; outros couros; fio de fibras de poliéster; combustíveis e lubrificantes e camarões congelados. Os principais países importadores do Ceará são, também por ordem de importância, Estados Unidos (50,2%), Argentina (7,7%), Itália (5,2%), Canadá (3,1%), Portugal (3,0%), Paraguai (2,6%), Holanda (2,4%), Chile (2,3%), Alemanha (2,1%), Reino Unido (1,9%) e outros países (19,2%).

Nos últimos 13 (treze) anos a economia cearense experimentou grandes transformações estruturais. A maior delas verificou-se no setor agropecuário, que reduziu sua participação no valor adicionado bruto (a preço básico) do Estado, segundo o IBGE (1999), de 15,3% em 1985 para 6,4% em 1997. Esta redução deveu-se ao colapso do complexo gado-algodão-cultura de subsistência, que predominou até o início dos anos 80 na região semi-árida do Estado, mas que não foi substituído por nenhuma outra atividade econômica de expressão. Apesar desse declínio observa-se, através dos dados demográficos anteriores, que a população rural continua ainda bastante expressiva.

Outra mudança expressiva ficou a cargo da indústria extrativa mineral que tinha uma participação de 5,8% em 1985 e passou a ter 0,8% em 1997. Outro setor que sofreu mudanças substanciais, entretanto positivas, foi o setor da Construção, que saiu de uma participação de 7,5% em 1985 para 21,3% em 1997. Esse aumento está relacionado à expansão não só da construção civil como também das grandes obras públicas em infra-estrutura. Um outro setor que experimentou um aumento na participação do valor adicionado bruto foi o setor de Administração Pública, Defesa e Seguridade Social, devido aos impactos recebidos pelas reformas constitucionais de 1988 que promoveu maior descentralização das receitas e despesas entre as unidades federadas. Além dessa

razão, a partir de 1987, o Governo do Estado aumentou seus investimentos em infra-estrutura auxiliado pelo equilíbrio das contas públicas. A participação daquele setor passou de 13,3% em 1985 para 20,1% em 1997.

A indústria de transformação, por sua vez, teve sua participação reduzida de 19,8% em 1985 para 13,6% em 1997 no valor adicionado. Não obstante essa redução a indústria de transformação vem experimentando um importante impulso na expansão do número de estabelecimentos industriais como também na diversificação e adensamento das cadeias produtivas.

O sistema produtivo industrial está estruturado basicamente sobre os seguintes setores, por ordem de importância na participação no PIB estadual: Têxtil, Vestuário, Calçados e artigos de tecidos; Produtos alimentares; Metalurgia; Material de Transporte e Minerais não-metálicos. Visto agora pelo lado do Valor da Transformação Industrial observa-se que o núcleo central do sistema produtivo industrial é composto pelos seguintes segmentos: Têxtil, Vestuário/calçados/artigos de tecidos e Produtos alimentares. Mais atrás vêm os segmentos Metalúrgica, Minerais não-metálicos e Mecânica. Quanto ao segmento do Turismo este vem crescendo de importância dentro desse sistema. Segundo dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, entre 1995 e 1998 a taxa de variação na “demanda turística” foi de +70,2% enquanto que a variação na “receita turística (R\$ milhões)” foi de +31,3% no mesmo período. Dentre esses segmentos o de confecções é aquele que mais se aproxima ao formato de *cluster* industrial, dado que se encontra quase todo concentrado na região metropolitana de Fortaleza, e é estruturado sobre uma quantidade grande de micro e pequenas empresas funcionando muitas vezes em sistema de rede. O trabalho familiar nesse segmento é particularmente importante.

A política de desenvolvimento industrial acionada pelo governo estadual nos anos 90 tem incentivado a realização de investimentos privados por parte de capitais locais mas tem também atraído capitais vindos de fora do Estado. Um dos impactos importantes provocados por essa política foi o de transformar o Estado do Ceará no terceiro pólo produtor de calçados do Brasil. O que marca a diferença entre o sistema produtivo-industrial da década de 90 para a década de 70 está muito mais no aumento da densidade das cadeias produtivas (calçados e confecções) e modernização dos setores existentes (por exemplo têxtil e alimentos) do que propriamente no aumento acentuado do grau de diversificação industrial, mesmo que isso tenha ocorrido de alguma maneira. Apesar dos deslocamentos verificados em nível do sistema produtivo local é prudente concluir que este sistema ainda não está nem definido nem consolidado. (Ver Pereira de Melo, 1994)

O Governo do Estado tem procurado distribuir socialmente os resultados econômicos através de suas políticas sociais. Entre 1994 e 1999 a taxa de mortalidade infantil no Ceará passou de 75,4% para 36,7% ao mesmo tempo que o sistema de controle de doenças transmissíveis conseguiu reduções expressivas nas taxas de incidências. Das crianças entre 7 e 14 anos, 93% encontram-se matriculadas nas escolas públicas, e há um grande esforço para alfabetizar os jovens e adultos, considerados os maiores problemas dentro da questão do analfabetismo no Estado.

Apesar do crescimento econômico e do emprego e dos esforços nas áreas da saúde e educação observa-se que os indicadores sociais gerais do Estado não caminharam na mesma proporção e no mesmo ritmo, mostrando a face concentradora do crescimento. Dos vinte e sete estados da federação o Ceará é ainda o vigésimo segundo no *rank* do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH (ver tabela IX), com um índice de 0,59, contra 0,83 do Brasil e 0,61 do Nordeste em 1996. Entre 1991 e 1996, esse índice variou muito pouco, de 0,54 para 0,590. Segundo o Banco Mundial (1999), considerando uma linha de pobreza em torno de R\$65,00 por mês *per capita*, verifica-se que 49% da população estadual encontram-se dentro desse limite, contra 23% do Brasil, 9% do Sudeste e 48% do Nordeste. É razoável se afirmar que o principal fator responsável pela pobreza no Ceará é o fato do setor agrícola concentrar cerca de 35% da população estadual ao mesmo tempo que representar apenas 6% do Produto Interno Bruto-PIB do Estado, reunindo um solo agrícola pobre com baixa produtividade e uma população desprovida de escolaridade e vivendo da cultura de subsistência. Além disso, os grupos de interesse ligados à agricultura perderam sua força com a abertura comercial nos anos noventa.

4. Empreendedorismo e o caráter endógeno do empresariado industrial local

Pelas características apontadas anteriormente percebe-se que o Ceará é um Estado com fortes restrições do ponto de vista do solo e dos recursos hídricos, o que lhe impõe freqüentes e severas secas e uma baixa produtividade do solo agrícola, além de forte dependência no fornecimento de energia elétrica vis-à-vis de outros estados brasileiros.

Todavia, percebe-se que em contraposição a essas restrições manifesta-se na sociedade cearense um forte espírito empreendedor, com inclinações para a parceria mas também para a competição. Tudo indica que esse ativo intangível tem suas raízes fincadas na formação econômica rural, onde a escravidão teve vida curta e esta deu lugar a uma relação social de produção baseada na parceria. As principais atividades econômicas rurais do Estado baseavam-se sobre o chamado complexo gado-algodão-cultura de subsistência, que existiu até o início dos anos 80, quando entrou em colapso. Nesse complexo não havia relação salarial mas relação de parceria, entre o proprietário da terra e a pequena produção familiar que morava dentro da propriedade.

Apesar da exploração mercantil, do proprietário sobre o parceiro, é de se supor que essa relação de produção tenha produzido um espírito empreendedor sobre os pequenos produtores rurais além de uma disposição para a parceria e o risco, muito associado às ocorrências da seca. Sendo parceiro e responsável pelo plantio, administração da plantação e colheita do algodão o pequeno produtor estava exposto a um processo de aprendizagem no tocante ao empreendimento desse produto, dado que o mesmo era parte interessada no volume e no preço da produção do algodão. Embora carecendo de respaldo empírico, tudo leva a crer que esse tipo de relação de produção está associado à forte incidência de micro e pequenas empresas e empreendimentos localizados no comércio e na indústria, em especial no ramo da confecção.¹⁶

Outro aspecto que chama atenção é a natureza endógena do empresariado industrial instalado no Ceará, fato este que contribuiu para a existência de associações comercial e industrial fortes e

participativas na vida social, econômica e política do Estado. Este aspecto guarda uma relação com os elementos históricos mencionados anteriormente, mas contribui também para isso o fato de os incentivos fiscais concedidos pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE e pelo Banco do Nordeste-BN terem beneficiados, em grande parte, empresários de origem local. Esse resultado contrasta com aqueles verificados em outros estados do Nordeste como Paraíba, Pernambuco e Bahia, que tiveram forte participação de empresários do Sudeste em seus processos de industrialização pós-anos 60. Esses fatores históricos podem ajudar a entender a natureza, a cultura e origens dos “reformistas” que assumiram o poder estadual a partir de 1987, cujo projeto político foi montado e articulado no Centro Industrial do Ceará-CIC.

5. Articulações e montagem do projeto político dos “jovens empresários”: projeto de um novo Estado de Compromisso

As articulações e a montagem do projeto político dos “jovens empresários” tem início e lugar no Centro Industrial do Ceará (CIC)¹⁷ quando, em 1978, assume sua direção um grupo de “jovens empresários”, filhos da primeira geração de industriais locais, convidados por algumas lideranças dessa “velha geração” para dirigir esse órgão, que até então era presidido pelo mesmo presidente da Federação das Indústrias. Abre-se assim um espaço decisivo para que novas idéias políticas surgissem no seio da principal associação do empresariado local e que, num período de nove anos, contaminassem a sociedade civil o suficiente para levar esse mesmo grupo de empresários ao poder executivo do governo estadual, na eleição de 1986.

De 1978 a 1986, cinco “jovens empresários” se sucederam na presidência do CIC: Beni Veras (1978-1980), o mais velho do grupo, do setor têxtil-confecções, ex-ministro do planejamento e, hoje, vice-governador do estado do Ceará; Amarílio Macedo (1980-1981), do setor de produtos alimentares; Tasso Jereissati (1981-1983), dos setores imobiliário, comércio e indústria alimentar, foi o primeiro governador da “era das mudanças”, retornando para o governo em 1995 e hoje governador reeleito; Sérgio Machado, do setor têxtil-confecções, hoje senador da República, e Assis Machado Neto (1983-1985), do setor da construção civil e hoje secretário de estado do Ceará.

Durante esse período de gestão dos “jovens empresários”, o Centro Industrial do Ceará assumiu um papel político bastante diferente daquele que tinha servido até então, vindo portanto se distinguir claramente, até mesmo a divergir, da sua associada maior, a FIEC. Secundarizando a linha corporativista e classista, natural à entidade, os referidos empresários privilegiaram outras bandeiras, tais como (i) o combate à relação promíscua entre empresários e Estado e à dependência financeiro-fiscal provocada por essa relação, bem como o combate à falta de eficiência que essa dependência gerava no comportamento empresarial; (ii) o combate às elites tradicionais locais e ao estado de compromisso estabelecido por essas elites, de onde derivava o clientelismo político local; (iii) o combate à irracionalidade fiscal-financeira predominante no governo estadual; (iv) a abertura política do país; (v) o combate à queda do salário real, à pobreza e aos problemas sociais. Esta última bandeira ajudou a forjar, dentro do grupo dos “jovens empresários”, um certo viés social-democrático que, mais tarde, em 1980, possibilitou o ingresso desse grupo ao partido da Social Democracia Brasileira-PSDB.

A forma de atuação dos “jovens empresários” no CIC seguiu duas linhas básicas: de um lado, esses empresários procuravam estar sempre sintonizados com as idéias de vanguarda dentro e fora do estado do Ceará e, por outro, transformaram o CIC num grande fórum de debates e reflexões sobre os problemas políticos e sócio-econômicos locais, regionais e nacionais. Foi assim que, desde cedo, o grupo de empresários do CIC se alinhou ao “Grupo dos Oito”¹⁸ de São Paulo e também à campanha pelas “Diretas Já”, bem como à candidatura de Tancredo Neves à presidência da República. Como fórum de debates, o CIC recebeu conferencistas, vários componentes do “Grupo dos Oito” para falar sobre a situação dos empresários e a política nacional. Uma série de seminários e encontros foi realizada, dentre eles, o Seminário sobre “O Nordeste no Brasil: avaliações e Perspectivas”. Vários economistas foram convidados ao CIC para realizar conferências, tais como Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado.

A atuação política dos “jovens empresários” através do CIC foi tão intensa e sistemática que o nascimento de um projeto político alternativo para o estado se deu naturalmente. A partir daí, a passagem para a disputa eleitoral em 1986, contra os “coronéis”, pelo poder do governo estadual foi um caminho inevitável. Nesse momento, os “jovens empresários”, passam da “guerra de posição” para a “guerra de fato”, momento decisivo na luta pela hegemonia política. O nome indicado para disputar as eleições foi o de Tasso Jereissati, e este disputou e venceu a eleição apoiado por uma composição política ampla que levava o nome de “Movimento Pró-Mudanças”.

Por si só, a vontade política de transformação se constituiu num forte elemento propulsor do processo de mudanças, mas a isso se juntaram, de um lado, a crise do sistema gado-algodão-cultura de subsistência, base econômica do sistema de dominação tradicional e, de outro lado, o fator da predominância de capitais locais no parque industrial cearense, que facilitou a construção de um caráter endógeno, orgânico e autêntico desse processo.

Fatores externos, combinados aos internos, foram também de importância relevante. Neste caso, é fundamental destacar a derrocada do regime militar autoritário ao qual estavam acopladas as principais lideranças políticas tradicionais locais. Reforçando as desvantagens para essas lideranças, estava o alinhamento das novas elites (alojadas no PMDB da época) à Nova República, que implementou o programa de estabilização monetária denominado de Plano Cruzado. Como se sabe, os impactos positivos do Plano Cruzado promoveram enormes chances eleitorais ao grupo hegemônico da Nova República, o PMDB.

Em última instância, o elemento que propiciou o nascimento de um processo novo no Ceará foi a lucidez e a consciência desses empresários-políticos com relação ao processo sócio-político e suas implicações internas e externas. Isso permitiu a formação de um projeto não só de reforma do Estado e ajustamento do setor público estadual, mas um projeto com repercussões sobre o crescimento econômico, o avanço social e a dinâmica territorial, cuja base fundadora não encontra respaldo nas tradições políticas locais. Dentro desse projeto se inscrevia uma forte intolerância com o clientelismo e o paternalismo políticos bem como com a má distribuição de renda. Esta foi a principal semente lançada pelo CIC que provocou profundas transformações na cultura política do estado.

Tabela IX
IDH PARA O BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO (1970,1980,1991,1995 e 1996)

	1970	1980	1991	1995	1996
BRASIL	0,494	0,734	0,787	0,814	0,830
NORTE	0,425	0,595	0,676	0,720	0,727
Rondônia	0,474	0,611	0,725	0,782	0,820
Acre	0,376	0,506	0,662	0,752	0,754
Amazonas	0,437	0,696	0,761	0,754	0,775
Roraima	0,463	0,619	0,687	0,788	0,818
Pará	0,431	0,587	0,657	0,709	0,703
Amapá	0,509	0,614	0,767	0,797	0,786
Tocantins	-	-	0,534	0,578	0,587
Nordeste	0,299	0,483	0,557	0,596	0,608
Maranhão	0,292	0,408	0,489	0,546	0,547
Piauí	0,288	0,416	0,494	0,529	0,534
Ceará	0,275	0,477	0,537	0,576	0,590
Rio Grande do Norte	0,266	0,501	0,620	0,666	0,668
Paraíba	0,259	0,442	0,504	0,548	0,557
Pernambuco	0,315	0,509	0,590	0,602	0,615
Alagoas	0,263	0,437	0,506	0,538	0,538
Sergipe	0,320	0,493	0,655	0,748	0,731
Bahia	0,338	0,533	0,593	0,632	0,655
SUDESTE	0,620	0,795	0,832	0,853	0,857
Minas Gerais	0,460	0,695	0,748	0,780	0,823
Espírito Santo	0,485	0,715	0,782	0,819	0,836
Rio de Janeiro	0,657	0,804	0,824	0,842	0,844
São Paulo	0,710	0,811	0,848	0,867	0,868
SUL	0,553	0,789	0,834	0,855	0,860
Paraná	0,487	0,723	0,811	0,844	0,847
Santa Catarina	0,560	0,796	0,827	0,857	0,863
Rio Grande do Sul	0,631	0,808	0,845	0,863	0,869
CENTRO-OESTE	0,469	0,704	0,817	0,839	0,848
Mato Grosso do Sul	-	0,725	0,784	0,844	0,848
Mato Grosso	0,458	0,600	0,756	0,768	0,767
Goiás	0,431	0,635	0,743	0,765	0,786
Distrito Federal	0,666	0,819	0,847	0,864	0,869

Fonte primária: Tabela do índice de Desenvolvimento Humano, 1970, 1980, 1991, 1995, 1996.

Fonte secundária: IPEA, PNUD, FJP e IBGE (1998)

IV. ALIANÇAS E COOPERAÇÃO PÚBLICO E PRIVADA

1. Capital social, cooperação e crescimento

É certo que as reformas estruturais ocorridas em nível do Governo Estadual no Ceará proporcionaram à economia local um novo regime de crescimento econômico, entretanto supõe-se que o papel do capital social foi de grande importância na coordenação das decisões dos agentes, no monitoramento das ações públicas e na sustentabilidade desse crescimento. Para Putman (1996) algumas características de organização social como confiança, normas e sistemas contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitam as ações coordenadas; ainda segundo o mesmo autor as associações introduzem hábitos cívicos e alimentam o espírito de cooperação e de solidariedade na sociedade gerando condições propícias para o desenvolvimento.

Na história recente do Ceará, o capital social não só se encontrou presente na origem das reformas estruturais, através do CIC, como continuou presente nos momentos seguintes, por intermédio do próprio Centro Industrial do Ceará, da Associação dos Jovens Empresários, do Pacto de Cooperação, do Projeto Áridas e do PLANEFOR. A acumulação e o desenvolvimento desse capital social, em redes, contribuíram para os ajustes e a estabilização do regime de crescimento do Estado do Ceará na sua história recente.

2. CIC: Usina de idéias e lideranças

A vitória eleitoral dos “jovens empresários” levou para o governo 06 (seis) ex-presidentes do Centro Industrial do Ceará-CIC, principal usina das lideranças políticas que reformaram o Estado a partir de 1987. A partir dessa data o CIC passou um período esvaziado de propostas políticas, pois tinha atingido o poder máximo no Estado. O papel mobilizador, crítico e própositivo deixou de existir por um momento. Não se pode dizer que o CIC teve nesse período um papel de cooperação com o “governo das mudanças”, ele aguardava os resultados das reformas enquanto discutia questões mais nacionais, mas raramente questões corporativas exclusivas dos empresários.

A partir de 1995 o CIC se volta para as questões estaduais, já diante de alguns resultados considerados insatisfatórios das políticas públicas estaduais no campo social. Com isso ele volta a cooperar, não com o governo diretamente, mas com a iniciativa original de desenvolvimento local, que tinha um viés social importante. O CIC passou a discutir questões como geração de emprego e renda na agricultura, planejamento estratégico da indústria local, transformação do conhecimento no campo da Ciência & Tecnologia e outras questões relacionadas com a área da Educação. Essas discussões foram realizadas publicamente, no formato de Fórum, com a presença de representantes

do governo estadual e da sociedade civil organizada. Propostas concretas sempre foram formuladas e encaminhadas ao poder executivo.

O CIC produziu não apenas lideranças políticas que engendraram um novo processo de crescimento e desenvolvimento econômico no Estado, através do governo executivo, mas ele também influenciou o surgimento da AJE, Associação dos Jovens Empresários do Ceará, que ao crescer gerou a Federação Estadual dos Jovens Empresários do Ceará. A AJE foi criada em 1989, com o papel de gerar novas lideranças, dentro de uma perspectiva do empresário assumir um papel social, discutindo e se preocupando com os problemas e soluções locais. O empresário jovem pode ingressar nessa associação quando completar 30 anos e sair quando atingir 35 anos. Inúmeros líderes que passaram pela diretoria da AJE chegaram também à Diretoria do CIC, como é o caso atualmente do jovem empresário Sérgio Alcântara, que se tornou presidente do CIC para a gestão 2000/2002. E atualmente a coordenadora do Pacto de Cooperação é uma ex-presidente da AJE.

As linhas de discussões entre os jovens empresários estão entre a globalização dos mercados e qualidade total e o crescimento econômico com distribuição de renda, entre pessoas e regiões, bem como o papel das elites no Brasil. Os associados da AJE vêm também participando do Pacto de Cooperação onde, segundo os coordenadores deste, tomam contato com idéias controversas e onde têm a oportunidade de começar a compartilhar de decisões que se traduzem em impactos sócio-econômicos locais. Desta maneira a AJE também passou a fazer parte da rede de cooperação que vem procurando fortalecer e avançar as conquistas fecundadas pelo “governo das mudanças” em sua iniciativa de desenvolvimento local.

3. Pacto de Cooperação

Entretanto, a principal iniciativa que vem mantendo um relacionamento estreito de cooperação entre setor privado, governos estadual e municipais é o Pacto de Cooperação. Influenciada pela mobilização política produzida no seio do Centro Industrial do Ceará-CIC gerou-se localmente uma visão estratégica combinada a uma certa cultura participativa por parte da nova geração dos empresários cearenses que levou à criação, em 1991, do Pacto de Cooperação. Ou seja, um Fórum permanente que visava “engajar parcelas cada vez mais significativas da sociedade, no processo de construção de um Ceará moderno”¹⁹. Calcado na crença da parceria, os empresários locais visavam promover um processo interativo de discussão dos problemas relacionados à reestruturação da economia local face às questões regional, nacional e mundial. Inicialmente a idéia era envolver empresários e governo mas esse envolvimento acabou sendo ampliado para outros setores da sociedade civil.

- Segundo seus organizadores, o Pacto de Cooperação tem como diretrizes básicas:
- Missão: catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômicas, social, política, cultural e ambiental;

- Crenças: o comportamento social determina o desenvolvimento o interesse comum une diferenças, o desenvolvimento requer estágio superior de organização e tudo acontece em um sistema de inter-relações.
- Valores: responsabilidade social, participação cidadã, respeito às diferenças, comportamento ético e postura crítica e transparente.
- Critérios para a ação: visão sistêmica e de longo prazo, concepção programática, complementaridade e cooperação, inovação, efeito multiplicador e respeito às pessoas e ao meio ambiente.
- Visão de futuro do Ceará para o ano 2.020: Cidadãos orgulhosos de seu Estado, vivendo com dignidade em uma sociedade: solidária e pluralista, respeitada externamente, com justiça social, com melhor distribuição de renda, oferecendo qualidade de vida, com igualdade de oportunidades, com resultados compartilhados.

Definido pelos seus organizadores, o Pacto de Cooperação é uma rede de cidadania constituída por pessoas interessadas em contribuir para o desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômica, social, política, cultural e ambiental. Ele reúne sistematicamente, uma vez por semana, em torno de um “café da manhã,”²⁰ representantes do setor público e diversos segmentos do setor privado: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisas, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc.

O objetivo dessa Instituição é buscar a cooperação desses setores na viabilização técnico-financeira de projetos, aumento da produção setorial através de flexibilização tributária e transferência de tecnologias, revitalização setorial, atração de investimentos, etc. Além disso, o Pacto de Cooperação procura discutir temas de diversas naturezas com o fim de despertar a consciência da população local e estimular a prevenção e a busca de soluções para os problemas locais.

Inicialmente restrito à capital do Estado, o Pacto de Cooperação está hoje interiorizado. A rede do Pacto está formada por seis Pactos Regionais (Cariri, Zona Norte, Centro Sul, Sertão Central, Serra da Ibiapaba e Maciço do Baturité), seis Fóruns Setoriais (Imobiliário, Comércio, Agropecuário, Automotivo, Moda e Turismo) e doze Fóruns Temáticos (Educação, Saúde, Meio Ambiente, Tecnologia, Ressocialização de Presidiários e Apoio aos Vitimados, 4ª Idade, Dependência de Químicos, Pelas Pessoas com Necessidades Especiais, Educação Profissional da Música Plural Brasileira, Organizações Sociais e Mercados de Financiamentos).

Segundo seus coordenadores, todas essas instâncias do Pacto são informais, autônomas e auto-sustentáveis, sempre se articulando em forma de rede, envolvendo organizações não governamentais, organizações governamentais e organizações privadas. O Pacto não tem personalidade jurídica, nem patrimônio, sede ou fontes próprias de financiamento, nem possui corpo dirigente ou funcional. Não há uma estrutura formal, sua força está na capacidade catalisadora e na cultura cooperativa e participativa. Cada unidade criada dentro do Pacto se reproduz e gera suas próprias maneiras de resolver os problemas, de maneira auto-sustentável. Geralmente criam-se cotizações, emprestam-se locais para reuniões e terceirizam os serviços ou a utilização de estruturas ociosas de algumas entidades.

Das ações do Pacto de Cooperação alguns setores, como avicultura, farmacêutico e pesca, foram beneficiados pela flexibilização tributária. Outros setores tiveram melhorias em termos de aumento de produtividade, produção, aumento na participação nas exportações, etc.

O setor algodoeiro, por exemplo, foi beneficiado pelo Pró-algodão, um programa de revitalização da cultura desse produto que entrou em declínio a partir do final da década de 70. O Programa de Revitalização da Cotonicultura do Ceará teve como articuladores o Pacto de Cooperação, Governo do Estado do Ceará e Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. Foi criado o Grupo Especial de Revitalização da Cotonicultura Cearense, criado em 1992, pelo Governo do Estado, estabelecendo um trabalho conjunto com empresas privadas envolvidas e interessadas no setor, tais como o grupo Vicunha, Rodhia Agro-Industrial e empresas produtoras locais. O programa visava o aumento da produtividade do setor. Estima-se que, em 1994, houve aumento da produção do algodão em caroço no estado.

O setor produtor de granito foi beneficiado pela implantação do pólo de granito, lançado em 1993, que possibilitou a introdução de novas tecnologias para o beneficiamento do granito bruto e, por consequência, o início de exportação de granito beneficiado, no lugar de granito bruto. O setor de avicultura, prejudicado pela frágil produção local de insumos, foi beneficiado pela organização de uma Associação dos produtores que facilitou a importação de insumos, tornando-se uma das maiores importadoras em volume do Ceará. O setor comercial do centro da capital de Fortaleza também foi objeto de discussões e realizações de iniciativas e acordos, como a elaboração do “*shopping centro*”, reformas dos calçadões do centro comercial (com contribuições dos logistas), sonorização de todo o centro da cidade, reformas das praças, etc.

Enfim, o Pacto de Cooperação vem tendo um importante papel na realização dos rendimentos crescentes da economia local, por duas razões: de um lado, por contribuir para a diminuição dos custos do sistema, na medida que ajuda a diminuir as fricções e os conflitos, os custos de transação e o grau de oportunismo e, de outro lado, por contribuir na disseminação de conceitos e métodos organizacionais junto ao setor privado (tais como o conceito de Qualidade Total).

4. Do Pacto de Cooperação ao Projeto Áridas²¹

No Pacto de Cooperação foi gerada a idéia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto “Visão de Futuro Compartilhada Ceará 2020”. Esta idéia casou-se com as idéias e propostas nascidas na Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas-ICID, realizada em Fortaleza em 1992 como uma das reuniões preparatórias da Conferência Rio-92.

Em relação à ICID o fato marcante é que o Estado e a Sociedade Civil no Ceará se beneficiaram da proximidade que acabou estabelecendo com esse evento bem como com o seu conteúdo conceitual, tanto no momento de preparação quanto nos momentos de realização e de desdobramentos. Essa proximidade permitiu a propagação quase instantânea das idéias centrais e da filosofia do “desenvolvimento sustentável” na sociedade local, através de pesquisadores, professores,

formuladores de políticas públicas e diversas organizações. É importante ressaltar que, devido ao processo de transformação político-econômico em curso no Estado, essas idéias não encontraram muitos obstáculos institucionais em sua disseminação.

Ao término da ICID, a Fundação Esquel juntamente com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA formularam, negociaram e coordenaram o Projeto Áridas. Este projeto visava realizar um Programa de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste, inclusive o Estado do Ceará. Tal Projeto teve o apoio do Governo Federal, do Governo Estadual e de inúmeros setores da sociedade civil cearense, dentre os quais o Pacto de Cooperação. O Projeto Áridas foi uma das principais iniciativas de cooperação e aliança realizadas na história recente do Ceará entre os setores público e privado. Sua grande contribuição foi de ter fornecido subsídios para a elaboração do Plano de Governo do período 1995-1998.

A tentativa de se elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável surge no Ceará dentro de um contexto não somente propício mas histórico, marcado por um ambiente muito favorável à assimilação desse conceito. Desde o final da década de 80, as contas públicas estaduais vinham apresentando consideráveis ajustes ao ponto de o governo local conseguir estabelecer sua capacidade de poupança, que lhe permitiu importantes investimentos na recuperação do patrimônio público assim como na infra-estrutura. Além disso a economia cearense, apesar da fragilidade do setor agropecuário, vinha sustentando fortes taxas de crescimento.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável no Estado possibilitou portanto uma valiosa reflexão sobre aquele fenômeno, na ótica de dois questionamentos: como sustentar a longevidade desse crescimento e como fazer com que os bons resultados conseguidos nos planos fiscal e econômico se propagassem como bons resultados também nos planos social e ambiental, dentro dos quais o problema da persistência da seca na região semi-árida ocupava, e ainda ocupa, lugar de destaque. Desta maneira, pode-se avaliar a importância da incorporação do conceito, filosofia e estratégia de “desenvolvimento sustentável” no Plano de Governo do Estado através da dimensão holística e sistêmica que passou a ter o crescimento econômico da economia local.

4.1. O conceito de Desenvolvimento Sustentável

A matriz metodológica adotada na montagem do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará foi explicitada no Documento Básico.²² O referido documento deixa claro que o ponto de partida dos trabalhos deveria ser orientado pela busca de novas formas de planejamento para a região Nordeste, a partir do esforço de análise dos sucessos e insucessos das políticas anteriores. O objetivo seguido pelos técnicos e participantes em geral no processo de trabalho foi aquele da “reinvenção” da política de desenvolvimento do Nordeste, com a utilização de alguns conceitos chaves, tais como: desenvolvimento sustentável; planejamento de longo prazo; redefinição do papel do Governo; descentralização e participação da sociedade civil. No caso do Ceará, este objetivo, de certa forma, ficou facilitado pela presença de alguns desses conceitos no conjunto das políticas públicas estaduais, em especial aqueles do planejamento de longo prazo e da redefinição do papel do Governo.

O conceito de desenvolvimento sustentável proposto e seguido teve a vantagem de não apresentar uma idéia fechada de desenvolvimento, assumindo mais o papel de uma filosofia ou um ideal de planejamento do desenvolvimento do que propriamente um conceito de teoria do desenvolvimento, como mencionado pelo próprio Documento. Sua idéia central está na permanência, distribuição e na durabilidade dos resultados do processo de crescimento econômico, tratando-se obviamente dos resultados virtuosos desse processo. Nesse sentido a metodologia de trabalho seguiu o caminho multidimensional, ou holístico e sistêmico, procurando interagir as dimensões econômica, social, ambiental e política.

A organização dos trabalhos do Projeto Áridas no Ceará foi estruturada da seguinte maneira: A cabeça da organização estava a cargo do próprio governador Ciro Gomes, que estava associado a um Conselho Consultivo. Abaixo vinha a Secretaria do Planejamento, enquanto coordenação geral, que estava ligada ao Comitê de Secretários de Estado e ao Pacto de Cooperação, este fazendo a ponte com as lideranças empresariais e as classes produtoras. Logo abaixo vinha a Coordenação Executiva, operada pela própria subsecretaria de Planejamento, ligada ao Comitê Técnico que reunia os Coordenadores dos Grupos de Trabalho. Finalmente, a base da organização era formada por uma grande rede de técnicos e consultores encarregados de realizar estudos e formular propostas de caráter mais técnico.

O corpo técnico envolveu cerca de 250 pessoas e boa parte das estruturas das secretarias estaduais. Dentre os cerca de 125 técnicos e consultores que assinaram os 47 (quarenta e sete) relatórios finais estavam técnicos do governo estadual, professores e pesquisadores das Universidades estadual e federal, pesquisadores de centros de pesquisas, técnicos de banco de desenvolvimento e técnicos de Organizações Não Governamentais. Desta maneira estiveram envolvidas no trabalho, direta e indiretamente, inúmeras instituições públicas e privadas como IICA, Secretarias do Governo Estadual, IPLANCE, FUNCEME, Banco do Nordeste (BN), Universidade Federal do Ceará-UFC, Universidade Estadual do Ceará-UEC, Universidade de Fortaleza-UNIFOR, Federação das Indústrias do Ceará-FIEC, SINE, Instituto Equatorial, etc. Além dos seminários e discussões internos a cada Grupo de Trabalho, foram realizados também vários seminários regionais no Estado com os Coordenadores desses grupos e, por fim, foi realizado um *workshop* envolvendo todos os Grupos de Trabalho do Ceará a fim de que seus integrantes pudessem formar uma visão global e unificada dos trabalhos.

Três tipos de participação foram verificados durante o processo de trabalho no Áridas-Ceará: a participação técnica, verificada pela presença de um corpo técnico responsável pela elaboração dos estudos e propostas setoriais; a participação política, constatada pela presença do próprio governador e secretários de governo, e a participação da sociedade civil verificada através das inúmeras consultas feitas pelo Comitê Técnico junto à Igreja, lideranças sindicais de trabalhadores rurais e urbanos, lideranças empresariais, cientistas, intelectuais, etc. O objetivo dessas consultas era identificar problemas e diagnósticos a partir da própria Sociedade Civil ao mesmo tempo que recolher subsídios oferecidos por suas visões e experiências para a resolução desses problemas.

Durante a campanha eleitoral de Tasso Jereissati, em 1994, e paralelo aos trabalhos do Áridas, o partido do referido candidato (PSDB) organizou a “Coordenação do Plano de Governo” e a “Coordenação de Articulação com a Sociedade Civil”, responsáveis pelas realizações de reuniões e discussões com os segmentos organizados e não organizados da sociedade civil. Nessas reuniões eram discutidos problemas e propostas de soluções para os vários setores da economia e da sociedade cearenses, onde participaram representantes civis, especialistas e instituições implicadas. Depois de catalogadas e processadas, as referidas propostas foram sintetizadas em documentos que resumiam as sugestões de diretrizes para um eventual Plano de Governo. Um desses documentos recebeu o título de “Relatório da Sociedade Civil” e outro “Ceará Vida Melhor, Grandes Diretrizes”.

Uma vez eleito, Tasso Jereissati autorizou a elaboração do seu Plano de Governo. Montou-se para isso um grupo de trabalho formado por pessoas que tinham participado dos trabalhos do Projeto Áridas e das Coordenações do Plano de Governo e de Articulação com a Sociedade Civil, dando origem ao documento que se transformou no Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Ceará (1995-1998), sinônimo do Plano de Governo do Estado.²³ Procurou-se, nesse documento, articular e fundir os resultados e teses oferecidos pelo Projeto Áridas com as propostas e compromissos políticos emergidos durante a campanha eleitoral de 1994, sem comprometer a continuidade das ações do governo que deixava o poder. O resultado disso foi o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

Uma vez publicado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará passou por uma série de discussões em várias esferas, em caráter de “*feedback*”: no próprio Governo, entre os secretários de estado, no Legislativo e no Judiciário. Na Assembléia Legislativa foram organizadas discussões em Audiência Pública. Além disso discutiu-se o Plano nas vinte regiões administrativas do Estado. Outras discussões foram realizadas com Clubes de Serviço, Partidos Políticos, Organizações Patronais, Centrais Sindicais e todas as Universidades do Ceará. Além do que um grande seminário foi organizado no Centro de Convenções de Fortaleza. O Plano foi também discutido com segmentos do governo federal, órgãos financiadores e investidores externos.

4.2. Produto

O principal produto do Projeto Áridas no Ceará pode ser verificado no Plano do Governo Tasso Jereissati, eleito no ano de 1994. Prova disso é o fato desse Plano mostrar como título o principal objetivo do Projeto Áridas, qual seja, o de elaborar o “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, sendo este acompanhado pelo subtítulo “avançando nas mudanças”, lema de campanha política. Para o governo local a incorporação do conceito de “desenvolvimento sustentável” no seu Plano de Governo era compatível com a estratégia política de se fazer avançar o processo de mudanças iniciado em 1987, quando os “jovens empresários” assumiram o poder executivo estadual. Na Introdução do referido Plano, o governo o apresenta como sendo o Plano que orientaria suas ações no período referido, “*com visão prospectiva para o ano 2020*”, tal como preconizava o Pacto de Cooperação.

Com base na idéia do desenvolvimento sustentável, o governo do Ceará, em seu Plano de Governo de 1995-1998, pretendeu acessar a uma outra etapa do crescimento da economia local, dando um salto qualitativo através da redistribuição.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998 foi estruturado e dividido em 04 (quatro) partes, a saber: (1) *Fundamentos*; (2) *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998*; (3) *Programação 1995-1998* e (4) *Gestão Pública*, sendo que cada parte estava desmembrada da maneira que pode ser visualizada a seguir.

Parte I-Fundamentos, onde foram expostos os conceitos básicos do desenvolvimento sustentável, a herança histórica e desafios a enfrentar, os aspectos e as características do Estado do Ceará, as potencialidades e as restrições ao desenvolvimento sustentável e, por fim, os cenários macroeconômicos. Vale destacar que os conceitos básicos do desenvolvimento sustentável estavam calcados em 7 pontos, a saber: (1) uma sociedade em harmonia com a natureza; (2) uma sociedade espacialmente equilibrada; (3) uma sociedade democrática; (4) uma sociedade justa; (5) uma economia sustentável; (6) uma sociedade avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia e (7) um Estado a serviço da sociedade.

Outro ponto que também merece destaque é aquele da herança histórica e desafios. Neste ponto pode ser encontrado o diagnóstico dos principais problemas do estado, contra os quais o Plano deveria agir. De maneira geral reconhece-se que a formação do Ceará é retardatária em relação ao Nordeste do país, e que as fortes restrições climáticas foram em grande parte responsáveis pelo crescimento econômico intermitente além das ondas freqüentes de emigração; além disso pode-se mencionar também o acúmulo de distorções políticas, sociais e econômicas. Na seqüência o Plano apontava 06 (seis) grandes desafios, herdados do passado, que deveriam ser enfrentados pela geração presente, eram eles: (i) degradação ambiental; (ii) desequilíbrio na Ocupação do Espaço; (iii) Baixa Capacidade da População; (iv) Vulnerabilidade e Falta de Sustentação da Economia Estadual; (v) Atraso Cultural, Científico e Tecnológico e (vi) Política de Clientela e Estado Patrimonialista.

Parte II-Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998, onde foram mostrados os princípios concretos do desenvolvimento sustentável assim como os meios para atingi-los. Esta parte estava dividida em dois itens, o primeiro, intitulado “Desenvolvimento sustentável: princípios e práticas” e, o segundo, “Objetivos, Diretrizes estratégicas e prioridades”. Em relação ao conteúdo desses itens cabe chamar a atenção para aqueles relacionados aos princípios e práticas, visualizados pelo governo para operacionalizar o Plano, eram eles, a sustentabilidade, a visão de longo prazo, a participação e parceria, a descentralização e a qualidade.

Parte III-Programação 1995-1998, onde foram apresentados os principais vetores do desenvolvimento sustentável além dos programas estruturantes específicos para cada vetor. O Governo elegeu como vetores (1) Proteção do meio ambiente; (2) Reordenação do espaço; (3) Capacitação da população; (4) Geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia e (5) Desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação.

Parte IV-Gestão Pública, foi a parte em que o Governo expôs as formas de interação entre Governo e Sociedade Civil na implementação e aperfeiçoamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável. Esta parte estava dividida em (1) Planejamento e desenvolvimento institucional, que explicita o planejamento participativo dentro de uma visão de longo prazo, o aperfeiçoamento da administração pública visando a melhoria da qualidade dos serviços públicos, melhoria do sistema de informações e a operacionalização, acompanhamento e avaliação; (2) Comunicação Política e institucional, (3) Modelo de gestão participativa e (4) Fontes de financiamento e estratégias de captação de recursos. Dentro deste último item colocava-se que uma estratégia de desenvolvimento sustentável não podia prescindir de uma estratégia de financiamento sustentável. Reiterava-se neste item a importância da continuidade da prática da austeridade fiscal para servir de fonte interna de sustentabilidade do crescimento econômico, mas admitia-se que além dessa fonte o Governo estadual devia buscar fontes externas de financiamento, junto ao Governo federal e órgãos multilaterais e estrangeiros.

4.3. Desdobramentos

O aspecto importante a ser considerado é que a proposta de aplicação dos princípios do “desenvolvimento sustentável” não ficou apenas no campo das intenções, eles foram traduzidos em ações concretas e em políticas públicas estaduais. Isto pode ser constatado através das Mensagens do Governo à Assembléia Legislativa²⁴, entre outras fontes. Nesses documentos, observa-se que o governo estadual não somente reiterou seus compromissos com o “desenvolvimento sustentável” mas, no balanço de suas ações, verifica-se que estas estavam sendo, de alguma maneira, orientadas pelo diagnóstico e desafios apontados pelo Plano bem como pelos princípios do desenvolvimento sustentável: *visão de longo prazo, descentralização, participação e respeito ao meio ambiente*.

Verificou-se que o governo continuou a perseguir a austeridade fiscal como fonte interna de recursos ao crescimento. Com o objetivo de fazer face às carências e desafios constatou-se que houve um esforço no sentido de se implementar grandes projetos estruturantes de desenvolvimento, na linha dos cinco vetores de sustentabilidade mencionados na Parte III. São eles: o Projeto SANEAR (na área de saneamento básico de Fortaleza), o Complexo Industrial Portuário do Pecém, o Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Açude Castanhão combinado ao modelo de Gestão Integrada de Recursos Hídricos, Reforma Agrária “Solidária”, construção do Centro Cultural Dragão do Mar, o Programa Rodoviário, o Metrô de Fortaleza, etc..²⁵ Por trás desses projetos encontrava-se a estratégia de desenvolvimento industrial e atração de investimentos externos. Para acompanhar a execução dos grandes projetos estruturantes foi criado em agosto de 1997, no IPLANCE/SEPLAN, o Projeto Ceará Sustentável que tinha por objetivo mapear e acompanhar o cronograma da execução desses projetos. Havia dentro desse Projeto 7 (sete) programas sendo acompanhados incluindo vários projetos: Porto do Pecém, Programa de Turismo-Produtor, Proares, Programa de Urbanização e Recursos Hídricos-PROURB, Projeto São José, Ceará II, Habitar, Sanefor, CIPP e PRA.

O aspecto mais emblemático da implementação do “desenvolvimento sustentável” no Ceará pode ser identificado no Modelo de Gestão Participativa. Este modelo foi uma das principais recomendações feitas pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável e ele passou a constituir o arcabouço necessário à implementação de uma nova concepção de planejamento, inspirada no

princípio da participação e da sustentabilidade. A razão da sua importância estava em permitir a identificação, o estudo e a discussão dos problemas através de uma nova abordagem, ou seja, através da discussão participativa com os segmentos interessados nas soluções desses problemas, bem como dimensionar e controlar os impactos no longo prazo, além de programar, coordenar e avaliar as atividades de execução. Esse modelo começou a ser implementado no ano de 1995. Segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa (DSGP-SEPLAN) o referido modelo procura buscar dois objetivos: (1) *“aumentar a eficácia do Governo através de uma administração orientada para alcançar resultados”* e (2) *“elevar a eficiência no uso dos recursos públicos por meio de técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade”*.

Dentro do novo modelo de Gestão o poder da “superestrutura” ocupada pelo Poder Executivo passa a ser dividido com estruturas intermediárias representadas pela “mediação”, “integração interna” e “articulação externa” que recebem, por sua vez, a emissão de sinais dada pela sociedade através do “acompanhamento e avaliação”. O aspecto interessante é que o modelo não se propõe a ser um sistema fechado, porque ao considerar a “articulação externa” está levando em conta não só os constrangimentos externos, mas também as janelas de oportunidades abertas pelo ambiente externo.

A cabeça do sistema é comandada pelo Governo (Coordenação Geral, Conselho de Secretários e Coordenação Executiva). O corpo do sistema é apoiado sobre três vetores intercomunicantes, a saber:

- i) Mediação, englobando os Conselhos de Participação da Sociedade (CPS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS)²⁶ e os Conselhos de Descentralização (CD), que contêm por sua vez os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e os Conselhos Comunitários. Os CPS são compostos por *“personalidades eminentes que exerçam lideranças em assuntos relativos aos objetivos dos respectivos conselhos”* e têm a coordenação da Ouvidoria Pública. Os CRDS são compostos por prefeitos, deputados estaduais mais votados da região, representantes da sociedade civil e representantes do governo e eles são coordenados pela Diretoria do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN. Os CMDS são formados pelo prefeito, vereadores, setores significativos (comerciantes, trabalhadores rurais, empresários, etc.), conselhos comunitários, conselhos setoriais (saúde, educação, etc.) sociedade organizada (sindicatos, cooperativas, etc.) e eles estão sob a coordenação da Secretaria do Governo-SEGOV.

A Mediação foi estruturada com o papel de garantir a participação e a influência dos representantes dos segmentos da Sociedade Civil na implementação e nos resultados dos projetos estruturantes. Para se ter uma idéia da implantação desse modelo seria útil dizer que em 1997 já havia 138 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) implantados, sobre um total de 184 municípios no Estado.

- ii) Integração Interna (GTIs), é composto por um conjunto de 06 (seis) Grupos de Trabalho temáticos formado basicamente por Secretarias Estaduais, e estão sob a coordenação da Diretoria do Sistema de Gestão Participativa (DSGP-SEPLAN). Estes grupos foram criados

com a função de cuidar da operacionalização dos vetores estruturantes do Plano de Desenvolvimento Sustentável além de realizar as interfaces entre os vários aspectos dos problemas;

- iii) Articulação Externa, engloba as articulações com as instituições externas. Este vetor veio com a função de procurar apoio institucional-financeiro externo, para complementar a viabilização dos projetos de desenvolvimento.

Segundo a DSGP-SEPLAN os Conselhos de Participação da Sociedade (CPS) já foram mobilizados para tratar de algumas questões: (i) avaliação das propostas de trabalho dos candidatos a reitores da Universidade Estadual; (ii) trabalho sobre o ensino profissionalizante no estado; (iii) indicação de diretrizes para o programa nacional de fruticultura irrigada; (iv) discussão sobre a privatização da estação de tratamento de água de Fortaleza; (v) pronunciamento sobre temas estratégicos como seca, prostituição infantil e voluntariado.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS), segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN, avançaram bastante no início da implantação do Modelo mas se estabilizaram num momento posterior, devido a problemas políticos locais. Todavia, esses conselhos foram muito utilizados em três grandes discussões: (i) Novas Diretrizes de Base para a Educação; (ii) Plano Plurianual do Governo Estadual, sendo esta discussão um importante fator de estruturação desses conselhos e (iii) Orçamento, com forte participação da Assembléia Legislativa (cf DSGP-SEPLAN).

Segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa-SEPLAN, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), por sua vez, já tiveram como ações: (i) trabalhos em interface com as comissões comunitárias do Projeto São José; (ii) participação em discussão do Orçamento Municipal; (iii) acompanhamento da aplicação dos recursos da administração municipal; (iv) audiências públicas com a defesa civil sobre a problemática da seca; (v) estudo da Lei Orgânica do Município e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; (vi) parceria com o Ministério Público e Poder Judiciário nas ações do Município; (vii) discussão do Projeto de Reforma Agrária Solidária; (viii) parceria com o Conselho Municipal de Saúde na discussão das ações do Programa Saúde da Família; (ix) discussão com a Secretaria Municipal de Educação para implementação da capacitação de professores no Campus avançado da Universidade Estadual.

Vale notar que, independente da estrutura formal do Modelo de Gestão Participativa, outros “colegiados de descentralização” surgiram em função de alguns Projetos estruturantes de grande impacto, mas sempre guardando o espírito da descentralização-participação. Esses colegiados podem ser identificados no (i) Grupo de Trabalho Multiparticipativo do Projeto do Açude Castanhão²⁷; (ii) Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP); (iii) Colegiados do Programa de Ajudagem e Interligação de Bacias (Comitês de Bacias, Comissão de Apoio ao Reassentamento e Preservação Ambiental-CARPA); (iv) Instituição Sócio-Comunitária de Agrovilas-ISCA; (v) Fórum Participativo para Elaboração dos Planos Municipais do Programa de Apoio às Reformas Sociais-PROARES.

Ainda segundo a DSGP-SEPLAN, o Grupo de Trabalho Multiparticipativo do Projeto Castanhão foi importante para (I) o compartilhamento da gestão e condução do Projeto com a Sociedade Civil; (II) as decisões tomadas após análises e discussões, como: a revisão da tabela de preços para desapropriação de bens e terrenos; instalação de vara especial, na Secretaria Executiva do GT, para regularização dos títulos de propriedade de imóveis rurais; redefinição dos limites geográficos dos municípios (recuperação do território de Jaguaribara); prioridade da população local na ocupação dos empregos e (III) discussão do Projeto da nova cidade de Jaguaribara, incluindo a remoção de equipamentos urbanos. Por seu lado, o Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP) foi importante no acompanhamento do trabalho de desapropriação e reassentamento; instalações de equipamentos sociais que atenderão a área do CIPP: centro vocacional tecnológico, creches e hospital; instalação de escritório do SINE para intermediação da mão-de-obra local aos postos de trabalho criados; instalação do caminhão da cidadania com a prestação de serviços às comunidades, em parceria com a Ouvidoria Pública. Cabe lembrar também que dentro da Secretaria de Recursos Hídricos foi criada a Gerência de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de repassar internamente os princípios de sustentabilidade.

Um outro exemplo pode ainda ser citado, trata-se do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará-IDACE, que vem trabalhando com relativo sucesso no reassentamento das populações atingidas pelas obras do Porto do Pecém e do Açude Castanhão²⁸, além do trabalho de Assentamentos Rurais convencionais. Para esses trabalhos o referido Instituto utiliza uma metodologia que inclui elementos como descentralização, autonomia, participação, capacitação e cidadania, além de utilizar os canais constituídos pelos referidos Conselhos e Colegiados. Junto com a população implicada os técnicos e consultores discutem os problemas e apontam soluções que possibilitem a sustentabilidade dos assentamentos. O produto final dessa discussão é a elaboração do “Plano de Ação”, que pode ser caracterizado como um micro fundamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável. Já existem elaborados no Estado 34 versões prontas desse “Plano de Ação” (como é o caso do assentamento de Açudinho, Cacimba Nova, Nova Vida, Belo Monte, e outros) dentro de um total de 54 localidades alvos do trabalho.

É legítimo se supor e normal se constatar que o Modelo de Gestão Participativa encontre inúmeros problemas de ordem operacional, política e financeira.²⁹ A implantação desse modelo exige um grande trabalho preparatório visando ao mesmo tempo a superação de velhos paradigmas e o envolvimento da sociedade organizada. O modelo enfrenta a resistência das lideranças políticas tradicionais e, por último, a resolução dos problemas levantados pelos Conselhos Comunitários e Municipais de Desenvolvimento esbarra nos limites impostos pela restrição orçamentaria do governo estadual. Questões dessas três ordens são suficientes para limitar o ritmo de implantação e a integridade do Modelo. Entretanto, a adoção desse modelo, em substituição ao modelo de planejamento tradicional, de cima para baixo e centralizado, foi o pré-requisito básico considerado pelo Governo do Estado para buscar o desenvolvimento sustentável. Visto que ao adotar um modelo que privilegia as soluções de baixo para cima e procura desmobilizar o clientelismo político ele ajuda a promover o consenso, a integração e a sinergia nas ações dos agentes público e privado, aumentando assim a eficácia e a eficiência no uso dos recursos.

5. Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR

Por fim, uma outra experiência de aliança e cooperação entre os setores público e privado, que merece também destaque aqui, é o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR. Nascida na década de 90, não seria de todo errado afirmar que o PLANEFOR é fruto da idéia e das iniciativas do Pacto de Cooperação, mesmo porque o espírito, a filosofia, as pessoas e as organizações implicadas, num e noutra, se confundem. Entretanto, merece aqui destacar que o PLANEFOR se diferencia do Pacto de Cooperação na medida que ele é mais discricionário, primeiro porque é restrito à Região Metropolitana de Fortaleza e, segundo, porque adota critérios técnicos para elaborar e eleger as prioridades dos projetos urbanos, muitas vezes com benefícios e externalidades concentradoras apesar da motivação cívica e da participação da sociedade.

Estão na origem do PLANEFOR algumas organizações como o Centro Industrial do Ceará-CIC, a Câmara dos Dirigentes Logistas de Fortaleza-CDL, a Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC e a Federação do Comércio do Estado do Ceará-Fecomércio. O referido Plano recebe apoio do Governo Estadual, dos Governos Municipais da RMF, de Organizações Não-Governamentais, empresas e entidades privadas, movimentos comunitários. Ou seja, os mesmos atores que participam ativamente da rede do Pacto de Cooperação.

O PLANEFOR é resultado da mobilização de setores organizados da sociedade civil da chamada Região Metropolitana de Fortaleza-RMF³⁰, preocupados com os crescentes problemas urbanos vividos por seus municípios. Este movimento vem sendo motivado pela necessidade de oferecer um novo modelo de planejamento visando o crescimento com justiça social e cidadania. Neste sentido decidiram realizar o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (ver PLANEFOR, 1999).

Em janeiro de 2.000, na Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC, foi assinado o Acordo Institucional do PLANEFOR, no qual o Governo do Estado mais os Governos Municipais da RMF, reconhecem oficialmente que os 167 projetos que compõem o referido Plano são originários da sociedade, devendo esses governos se esforçar na execução e continuidade das iniciativas e sugestões oferecidas pelo Plano (ver Jornal O Povo, 16.01.2000).

Segundo PLANEFOR (2000), há três princípios metodológicos norteadores do seu planejamento: participação cidadã, parceria entre instituições públicas e privadas e compromisso social dos atores envolvidos no processo. O planejamento é um meio de provocar compromissos entre a sociedade e o poder público, e isto é conseguido através de um esforço coletivo na identificação e seleção de um Objetivo Central, Estratégias, Objetivos, Ações e Projetos, “priorizando aqueles que permitirão construir a RMF a partir dos anseios e desejos da população” (op.cit). p.7).

A estrutura organizacional do PLANEFOR está concebida da seguinte forma: (i) Conselho da Comunidade, composto por cerca de 400 pessoas da comunidade; (ii) Comitê Diretor, formado por 40 representantes dos setores mais expressivos da RMF; (iii) Diretoria, composta por um presidente

e três diretores para o trabalho chamado de articulação; (iv) Comitê Executivo, formado por profissionais encarregados da absorção da metodologia e responsáveis pelos trabalhos técnicos e administrativos, além do suporte às consultorias externas, e (v) Estrutura Variável, composta por Grupos de Trabalho, sendo eles, Grupos de Diagnóstico, Grupos de Proposições e Grupos de Impulsão de Projetos.

As etapas dos trabalhos têm obedecidas o seguinte roteiro: (i) Organização da Cooperação Público-Privada; (ii) Pré-Diagnóstico; (iii) Diagnóstico; (iv) Definições Estratégicas; (v) Priorização de Projetos; (vi) Relatório Final e (vii) Impulsão dos Projetos. Esta última etapa é importante e longa, já que incorpora os trabalhos de convencimento ou indução e o acompanhamento da execução dos Projetos.

De acordo com a mesma fonte (PLANEFOR, 2000) o Objetivo Central do Plano é *“estruturar a Região Metropolitana de Fortaleza como espaço vertebrado, articulado e equilibradamente desenvolvido, tornando-a centro de referência comercial, turístico, cultural, industrial, logístico e de serviço das regiões Norte e Nordeste, mantendo e potencializando a identidade conjunta e as especificidade dos municípios, distritos e bairros que a compõem. (...) Fortalecer a coesão e a justiça social na RMF e valorizar o bem comum mediante a educação, o exercício da cidadania e o acesso da população ao trabalho, aos serviços públicos e equipamentos sociais.”*

Finalmente, o PLANEFOR tem as seguintes estratégias e objetivos de ação:

- *Estratégia I – Região Metropolitana Integrada*
 Objetivo 1: Organização e Ordenamento do Espaço Físico-Territorial, Integração Institucional e Política Habitacional.
 Objetivo 2: Qualificação, Revitalização e Expansão Urbana
 Objetivo 3: Melhoria da Qualidade dos Espaços Urbanos e Ampliação das Áreas para Lazer e Esporte
 Objetivo 4: Preservação Ambiental e Infra-Estrutura Básica
 Objetivo 5: Melhoria da Mobilidade e Acessibilidade de Pessoas e Cargas
- *Estratégia II. Região Metropolitana Empreendedora e Competitiva*
 Objetivo 1: Desenvolvimento do Turismo
 Objetivo 2: Desenvolvimento Industrial e da Base Tecnológica
 Objetivo 3: Desenvolvimento do Setor Primário
 Objetivo 4: Apoio às Atividades Econômicas
 Objetivo 5: Desenvolvimento Empresarial e à Geração de Trabalho e Renda
- *Estratégia III. Educação para o Desenvolvimento Humano*
 Objetivo 1: Universalização do Ensino Fundamental
 Objetivo 2: Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental, Médio e Profissionalizante

Objetivo 3: Formação e Qualificação Profissional

- Estratégia IV. Integração e Fortalecimento da Gestão Pública
 - Objetivo 1: Integração e Fortalecimento da Gestão Pública
 - Objetivo 2: Exercício da Cidadania
 - Objetivo 3: Segurança e Integração Social
 - Objetivo 4: Melhoria da Saúde da População

- Estratégia V. Cultura, Identidade e Auto-Estima
 - Objetivo 1: Valorização da Identidade pela Preservação do Patrimônio e das Manifestações Culturais
 - Objetivo 2: Implantação, Dinamização de Equipamentos e Espaços Culturais
 - Objetivo 3: Circulação, Difusão e Intercâmbio de Produtos Culturais
 - Objetivo 4: Coordenação das Atividades Culturais.

Os principais projetos do PLANEFOR são os seguintes: (1) Ampliação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF); (2) Fórum Metropolitano; (3) Conselho de Desenvolvimento da RMF; (4) Política e Plano Habitacional para RMF; (5) Elaboração do Plano Estratégico da área central de Fortaleza; (6) Equipamentos turísticos para a praia do Futuro; (7) Requalificação urbana das áreas do Mucuripe; (8) Novos usos das áreas ocupadas por unidades do Exército no Bairro de Fátima; (9) Recuperação e conservação ambiental das serras; (10) Estímulo ao desenvolvimento de negócios tecnológicos; (11) Caminhos do artesanato; (12) Fundos especiais de risco; (13) Estudo, organização e desenvolvimento do setor de serviços da RMF; (14) Plano Diretor de educação e formação profissional; (15) Sistema de formação e desenvolvimento de lideranças e gestores fiscais; (16) Fundo social pela vida; (17) Implantação efetiva do conselho de segurança pública; (18) Mapeamento da fome na RMF; (19) Centro de Produção de Documentários; (20) Corredor Cultural do Benfica; (21) Intercâmbio de produtos culturais; (21) Projetos de Desenvolvimento Urbano dos Municípios (PROURB); (22) Plano de uso e ocupação do solo no complexo portuário industrial do Pecém e Caucaia; (23) Reurbanização da Barra do Ceará; (24) Universalização dos serviços de abastecimento de água; (25) Aumento da oferta de vazão regularizada dos mananciais; (26) Aumento do atendimento com esgotamento sanitário das sedes da RMF; (26) Avenida do Contorno do rio Maranguapinho; (27) Via Expressa de Fortaleza; (28) Recuperação e adequação da malha viária de Fortaleza; (29) Porto do Pecém e acessos ferroviários e rodoviários; (30) Porto do Mucuripe e acessos ferroviários e rodoviários; (31) Plano de Ação Imediata de Transporte e Trânsito; (32) Controle de Tráfego por Área; (33) Metrofor-Metro de Fortaleza; (34) Prodetur I e II; (35) Desenvolvimento de pólos e roteiros turísticos de arte e cultura; (36) Pólo siderúrgico e metal-mecânico; (37) Pólo petroquímico; (38) Setor petrolífero; (39) Implantação do projeto de biotecnologia; (40) Fortaleza, capital das compras; (41) Centro de difusão empreendedora Delmiro Gouveia; (42) Programa de Emprego e Renda; (43) Criação do fórum permanente de geração de trabalho e renda; (44) Cadastro tecnológico dos municípios; (45) Cadastro das organizações comunitárias, instituições sociais e ONG's; (46) Projeto Crescer com Arte; (47) Agente Esportivo; (48) Programa de Vigilância e Saúde da Família; (49) Projeto Família Cidadã; (50) Capacitação e reciclagem de educadores do ensino fundamental e médio; (51) Ampliação da rede de Centros

Vocacionais Tecnológicos (CVT); (52) Telecurso; (53) Ecologia e desenvolvimento sustentável; (54) Inventário do patrimônio cultural material e imaterial; (55) Sistema de difusão e promoção do patrimônio cultural; (56) Projeto *An Avant Tout*; (57) Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura; (58) Biblioteca Virtual. (Jornal O Povo, 16.01.2000)

V. DESCENTRALIZAÇÃO E INSTRUMENTOS

1. Alguns marcos teóricos

Como se sabe há duas maneiras opostas de governar, uma centralizada e outra descentralizada. A forma que interessa aqui é a segunda, descentralizada. A descentralização pode ocorrer tanto através de uma pressão dos sub-sistemas estaduais sobre o Estado central (cujas pressões originais podem estar no campo dos contribuintes locais) como pode ser promovida pelo próprio poder central, devido a algum problema de sobrecarga ou de ineficiência. O objetivo da descentralização é de realizar uma divisão de obrigações (custos) e benefícios dentro da qual ocorre uma maior transferência de poder e de autonomia de decisão e de gerência, do governo central para os governos sub-nacionais.

Segundo Aghón (1996), há três formas de descentralização: (i) política, que confere maior autonomia política para o estado sub-nacional; (ii) administrativa, que transfere mais competência e (iii) econômica, que confere mais recursos e mais autonomia na produção de bens e serviços aos governos locais. Segundo este autor é importante que se evite uma exclusividade em uma dessas formas de descentralização, sendo mais importante buscar uma articulação entre as três formas.

Teoricamente a descentralização deve ser justificada pelo equilíbrio de três funções básicas, a saber, (i) a função alocativa, (ii) a função distributiva e (iii) a função estabilizadora (ver Giambiagi & Além, 1999). Esse equilíbrio nem sempre é possível, por duas razões, a primeira, porque não havendo um equilíbrio estrutural entre as partes federadas algumas dessas partes se verão impossibilitadas de resolver o problema da distribuição, segunda, porque ao procurarem maximizar as funções alocativa e distributiva os governos sub-nacionais podem entrar em conflito com a função estabilizadora, cujo maior interessado é o governo central.

Numa resenha feita por Tanzi (1995), visando mostrar as vantagens da descentralização, foram identificadas duas linhas importantes de argumentos dentro da teoria econômica, sempre salientando a relação entre descentralização, alocação e eficiência.

- A primeira, liga-se ao “teorema da descentralização” [Oates, Cremer, Estache e Seabright], e tem como argumento de defesa os fatos de que, de um lado, nem todos os bens públicos têm características espaciais semelhantes e, de outro lado, que os governos locais têm uma vantagem comparativa superior em supri-los, em relação ao governo central. A conclusão mais direta deste teorema é que nem todos os governos e comunidades locais estão dispostos

a receber um “pacote de bens públicos” que nada tem a ver com suas necessidades nem com suas maneiras de executá-lo.

- A segunda, tem como argumento a vantagem da concorrência entre governos locais [Israel e Tiebout], e diz que os governos locais estão mais bem dotados para identificar as preferências da população, sendo assim aqueles que melhor identificar essas preferências colherão melhores benefícios. Neste caso supõe-se que a concorrência entre os governos locais detona um processo virtuoso de eficiência.

Interessante notar que esses dois argumentos podem ser complementados por três outros argumentos: (i) o da informação, isto é, que os governos locais são mais bem informados sobre os custos do serviço público como também das preferências da população, (ii) o da experimentação variada e simultânea, ou seja, que a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público e (iii) o argumento do tamanho, quer dizer, quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e eficiência.³¹

2. Descentralização no Brasil

Das três formas de descentralização mencionadas, a econômica, ou melhor a fiscal, foi sem dúvida a forma privilegiada no processo de descentralização brasileiro. A Nova Constituição de 1988 promoveu no interior do sistema federal brasileiro a maior descentralização fiscal em sua história, além de aumentar consideravelmente a carga tributária em relação ao PIB.³²

Em 1980 a carga tributária dos três níveis de governo sobre o PIB era de 24,63%, em 1988 era de 22,43% e em 1995 ela atinge 28,51%.³³ Desses totais as participações por nível de governo eram as seguintes: em 1980, 18,50% do governo central (gc), 5,41% do governo estadual (ge) e 0,71% do governo local (gl) e para os anos de 1988 e 1994 as participações são respectivamente de 15,82% e 18,95% para o gc, 5,95% e 8,18% para o ge e de 0,66% e 1,38% para o gl (dados elaborados por Afonso & Ramundo, 1996 e Afonso, 1995)

Mais interessante notar é que pelo lado da composição dos tributos em 1980 o gc participa com 75,1%, o ge com 22,0% e o gl com 2,9%. Em 1988, ano em que é votada a nova Constituição, as participações eram as seguintes: 70,5% (gc), 26,5% (ge) e 2,9% (gl). Já para o ano de 1994, ano em que pode observar uma regularização das novas medidas introduzidas pela nova Constituição, as participações relativas se comportam da maneira seguinte: 66,5% para o gc, 28,7% para o ge e 4,8% para o gl. (dados elaborados por Afonso & Ramundo, 1996 e Afonso, 1995).

O que se pode notar de remarcável nos dados é que não só o governo central perde receita para os estados e municípios mas que estes passam a ter uma participação considerável na composição da arrecadação.

Do lado dos gastos constata-se um igual movimento de descentralização se forem analisados 04 (quatro) tipos delas: (i) consumo corrente, (ii) transferências de assistência e previdência, (iii)

investimento e (iv) gastos fiscais (consumo corrente, subsídios e investimentos) mais transferência de assistência e previdência.

No primeiro tipo de gasto, em 1980, o governo central (gc) participa com 44%, o governo estadual (ge) com 39% e o governo local (gl) com 17%. Já em 1994 o gc participa com 39%, o ge com 36% e o gl com 25%.

No segundo tipo de gasto, em 1980, o gc participa com 88%, o ge com 10% e o gl com 2%. Em 1994 o gc passa a participar com 83%, o ge com 13% e o gl com 4%. Observa-se neste item uma certa rigidez na descentralização devido à incapacidade dos governos sub-nacionais em absorver esse tipo de tarefa.

No terceiro tipo, o investimento, em 1980, o gc participa com 30%, o ge com 39% e o gl com 31%. Já em 1994, o gc passa a participar com 22%, o ge com 43% e o gl com 35%. Com relação a este item é interessante notar que já em 1980 a participação do governo federal nos investimentos já estava menor do que a dos governos estaduais, apontando um efeito da crise fiscal do estado federal e uma forte desaceleração nos grandes investimentos (sem incluir aqueles realizados pelas empresas estatais). Em 1994, com o agravamento da crise fiscal mais a descentralização dos gastos, a participação do governo federal cai espetacularmente, sem significar que os governos estaduais estivessem realizando a contento os investimentos necessários.

Finalmente, para o item 04, em 1980, o gc participa com 66%, o ge com 23% e o gl com 11%. Mas em 1994 a participação do gc cai para 52%, e as dos ge e gl aumentam respectivamente para 29% e 19%.

Tanto com relação à “divisão de competências tributárias” quanto com relação à “divisão de competências do gasto público” a realidade do sistema fiscal federal brasileiro quase que se iguala com as recomendações conceituais da literatura (ver Saha, 1994), e neste caso a divergência é pequena. Dentro desta divergência poderíamos apontar, por exemplo, o caso mais significativo que é o do Imposto sobre Valor Agregado, que universalmente é realizado pelo governo federal (base de cálculo, fixação da alíquota e arrecadação/administração). Mas no caso do Brasil a base de cálculo assim como a fixação da alíquota são realizados por ambos os governos, federal e estadual, mas a arrecadação/administração são realizadas pelo governo estadual. No entanto esse tributo representa $\frac{1}{4}$ das receitas totais do Estado brasileiro (Afonso & Ramundo, 1996 e Afonso, 1995).

Alguns autores, como Afonso & Ramundo (1996) e Shah (1994), chegaram mesmo a quantificar e comparar os índices de autonomia dos estados sub-nacionais de alguns países. Pelos cálculos desses autores o Brasil tinha um coeficiente de 0,67 em 1992, contra 0,88 dos Estados Unidos (1988), 0,79 da Alemanha Ocidental (1988), 0,79 do Canadá (1988), 0,65 da Malásia (1984-1988), 0,53 do Paquistão (1987-88), 0,50 da Colômbia (1979-83), 0,45 da Índia (1982-86), 0,43 da Austrália (1987) e 0,19 da Indonésia (1990). Isso demonstra não só um grau relativamente elevado da autonomia dos Estados sub-nacionais no Brasil, pelo menos logo após a aprovação da

Constituição de 1988,³⁴ mas também a existência de uma multiplicidade de federalismo no mundo [neste caso, para um maior aprofundamento ver May (1969), Elazar (1987), etc.].

Se, de um lado, há um aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados sub-nacionais, de outro, há também um crescimento da preocupação regional e uma multiplicação dos mecanismos visando o esforço na diminuição dos desequilíbrios estruturais entre as regiões, pelo menos em nível formal-intencional. Os constituintes fizeram constar na Constituição de 1988 sete artigos concernentes à questão regional³⁵ e criaram 03 (três) novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (1) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e (iii) o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos tem sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI).

Esses fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), que já sendo um mecanismo de distribuição e transferência dos recursos federais para os sistemas sub-nacionais passou também a servir como mecanismo de redistribuição e de compensação fiscal e regional. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Autores como Lavinhas, Magina e Silva (1995a) concluem que houve uma “desconcentração espacial” dos recursos federais em benefício das regiões Norte, Nordeste e Sul.³⁶ Mas cabe lembrar que isto aconteceu em detrimento de uma política federal de desenvolvimento regional. Esta, ao que tudo indica, entrou em colapso.

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela forte elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos, e apesar do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira enfrenta alguns pontos de estrangulamento. Entre estes pontos dois chamam a atenção: (i) acentuado desequilíbrio estrutural entre as regiões e estados e (ii) desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados proporcionados, entre outros fatores, pela falta de cooperação entre aqueles sub-sistemas bem como pela falta de coordenação de suas ações, cuja responsabilidade deveria estar a cargo do governo federal.

3. O processo de descentralização no Ceará

Apesar do seu caráter particularmente espontâneo, a Iniciativa de Desenvolvimento Local no Ceará não está, na prática, dissociada do processo de descentralização fiscal e administrativa concebido pela Constituição de 1988, como não está dissociado do programa de estabilização monetária do governo federal brasileiro nem da Lei de Responsabilidade Fiscal. As reformas do Estado do Ceará acompanhadas de profundos ajustes fiscal, financeiro e administrativo ocorridos já a partir de 1987 (mostrados no primeiro capítulo) dão provas do comportamento voluntário de responsabilidade fiscal, que logicamente deveria acompanhar as medidas de descentralização fiscal e administrativa ocorrida a partir de 1989, o que não aconteceu por lei no caso do Ceará. O fato é que, na falta de regulamentação de regras de comportamento, ficou a cargo das prefeituras e estados adotarem

voluntária e espontaneamente o comportamento da responsabilidade fiscal. Ao que tudo indica, foi o que foi feito pelo Governo Estadual do Ceará.

Esse voluntarismo fiscal custou ao governo cearense o preço de ter sido pioneiro e solitário no ajuste fiscal, enquanto a maioria dos estados permaneceu desajustada e transferindo seus déficits para o Governo Federal. Entretanto, ele trouxe ao Governo do Ceará algumas vantagens, a principal delas foi de ter conseguido uma maior autonomia financeira, em relação ao mercado e ao Governo Federal, para que pudesse realizar investimentos em infra-estrutura ao mesmo tempo que atrair parcerias com o Banco Mundial e o Banco Interamericano. Isto reforçou alguns setores da economia e ajudou sustentar taxas positivas de crescimento econômico.

Alguns setores das políticas públicas do Ceará tiveram avanços importantes no processo de descentralização, alguns começando antes mesmo da ruptura política de 1987, outros ganhando impulso a partir dessa data. O fato é que essa ruptura deu entusiasmo e dinamismo ao processo de descentralização não somente onde ela já havia dado alguns passos. Os setores da política industrial e dos recursos hídricos foram aqueles que ganharam impulso a partir da ruptura de 87, enquanto os setores da saúde e educação já vinham dando seus passos no sentido da descentralização. O fato é que quando vem a Constituição de 1988, havia no Estado um clima muito favorável à descentralização.

3.1. Educação

Antes mesmo da Constituição brasileira de 1988, entre os educadores e gestores do ensino diagnosticou-se que havia uma crise instalada no sistema de gestão educacional brasileiro, orientado pela centralização. A consequência desse diagnóstico foi o consenso de que a gestão do ensino teria que ser descentralizada. Os educadores cearenses compartilhavam desse consenso.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 211, criou novos princípios organizacionais de educação, estratificando os sistemas de ensino em Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal, enfatizando a cooperação entre as instâncias de ensino e a responsabilidade do município. Além disso, enfatizou também a importância da autonomia dos níveis de governo e a descentralização do sistema educacional. Fortalece-se assim a municipalização do ensino.

Estudos do Iplance (1998) mostram que no Ceará o processo de municipalização começou bem cedo, com o Plano Estadual de Educação de 73-76 (I PEE). Este Plano propôs aos municípios que se organizassem para assumir o seu sistema de ensino fundamental. A implantação do Projeto de Assistência Técnica aos Municípios, em 1976, levou a municipalização do ensino no Ceará para 16 municípios, onde foram criados os Órgãos Municipais de Educação (OME), representando 13% dos municípios cearenses. Em 1977 e 78 esse Plano foi atualizado e ampliado, passando a atender técnica e financeiramente 87 municípios cearenses (62%). Os recursos eram provenientes de programas de fomento financiados pelo PoloNordeste (Banco Mundial), que eram repassados pela SUDENE.

Durante o II PEE (1979-83) a Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), apoiada em recursos do MEC-Banco Mundial, elabora vários planos, programas e projetos educacionais voltados

para a municipalização do ensino fundamental. Cabem destacar os programas EDURURAL/NE e o de Educação Rural/Ce, que atingiram 36 Centros de Educação Rural (CERUS), localizados nas sedes dos distritos, que haviam aderido à política de municipalização do ensino. Esse projeto se estrangulou por problemas financeiros, pois os centros deveriam continuar os projetos com recursos próprios, revelando a dependência financeira como um ponto de estrangulamento da descentralização.

Dentro do II PEE cabe destacar o PRORURAL, executado pela Secretaria da Educação, cuja finalidade era prestar assistência técnica e financeira aos 141 municípios cearenses. Este programa foi extinto em 1987, com as reformas, e no lugar foram criados a Divisão de Ensino Municipal e o Departamento de Educação Básica, com o objetivo de treinar e capacitar técnicos e professores. Essa foi portanto, segundo o IPLANCE (1998) a fase preparatória para a fase de municipalização determinada pela Constituição de 1988.

Já dentro dessas diretrizes, em 1990 foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino Público no Ceará, através do Decreto n.20.620 de 12 de março, caracterizado pela idéia do regime de parceria e adesão voluntária. Em 1991 esse programa foi substituído pelo Programa de Cooperação Estado/Municípios, coordenado pela Secretaria da Educação do Estado, que visava resolver o problema de carência de professores nas escolas públicas estaduais do interior do Estado do Ceará.

Em 1995, foi criado o Projeto Municipalização de Ensino do Ceará, aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado através da Lei n.12.452/95. A Lei prescreve um processo de descentralização baseada nos seguintes níveis:

- Conselhos Regionais de Educação (CREDE), que desconcentram ações administrativas e técnicas da área estadual
- Secretarias Municipais de Educação ou Órgãos Municipais de Educação, que procuram viabilizar a execução das ações do pré-escolar ao 1º grau
- Conselho Municipal de Educação, fundamentado pela Constituição Federal, Art. N.204 que determina que o conselho deva ser criado na Câmara Municipal
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fundamentado pela Constituição Federal, Art. 204, e pela Lei 8.069/90-Estatuto da Criança e do Adolescente, Art.n.88, inciso 2
- Conselho Tutelar, fundamentado pela Constituição Federal, Art. N.204, e pela Lei n.8.069-Estatuto da Criança e do Adolescente no Art.n.131
- Conselho de Escola, fundamentado pela Constituição Federal, Art. n.204, também é criado no município pela Câmara Municipal por iniciativa da própria escola.

Uma das vantagens trazidas pela descentralização, promovida pela Constituição de 1988, foi o estímulo às iniciativas autônomas locais bem como a busca de soluções criativas para a melhoria da qualidade do ensino. Uma dessas conseqüências foi o aparecimento de parcerias e participações provocadas pela Secretaria Estadual da Educação. Várias articulações foram realizadas por esta secretaria, dentre as quais cabem destacar: (i) Articulação Intra-Governamental; (ii) Cooperação com

as Universidades; (iii) Cooperação com os Empresários; (iv) Articulação com Municípios; (v) Articulação com Organismos Internacionais e (vi) Articulação Estado/Governo Federal.

3.2. Saúde

Em maio de 1993 entrou em vigor no país, por força de portaria do Ministério da Saúde, a Norma Operacional Básica (NOB) de janeiro de 1993, promovendo a regulamentação da municipalização dos serviços de saúde em todo território nacional. Esta decisão chega num momento em que a comunidade profissional médica já estava convencida da descentralização da gestão administrativa e financeira dos gastos com saúde efetuados pela União.

Estudos do IPLANCE (1998) concluem que desde cedo verificaram-se no Ceará tentativas de descentralização dos serviços de saúde, dado que isso se constituía num princípio diretivo da política estadual para o setor. Prova disso está no fato de a Secretaria Estadual da Saúde adotar como princípio a necessidade de desenvolver um processo que assegurasse o melhor gerenciamento das unidades de saúde integrantes da rede estadual e municipal, antes mesmo da implantação do SUDS, Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, hoje SUS.

De acordo com o IPLANCE (1998), há dois momentos distintos no processo de descentralização do setor saúde no Estado do Ceará, o primeiro que vai de 1989 a 1993 e, o segundo que começa em 1993. O primeiro momento foi caracterizado pela liberdade de decisão do Governo Estadual e, o segundo momento foi marcado pela entrada em vigor da Norma Operacional Básica. Importante notar que a Lei Orgânica sobre descentralização da saúde foi aprovada em 1990 mas regulamentada somente em 1993 pela NOB.

Até 1993 a ênfase procurada pela Secretaria de Saúde do Estado era a municipalização, esse era “o ente jurídico” sobre o qual recaia a responsabilidade do Estado, e nesse sentido a Secretaria preocupou-se em preparar as condições para essa municipalização. O instrumento básico para se procurar garantir o cumprimento dessa responsabilidade foi a realização de um “convênio de municipalização”. A partir desse convênio a Secretaria da Saúde e a Fundação de Saúde do Estado do Ceará-FUSEC, passavam à responsabilidade e gerência do município suas unidades assistenciais, assim como os equipamentos, os recursos humanos e financeiros correspondentes às unidades repassadas. O convênio previa também a transferência das ações de acompanhamento, controle e avaliações de todas as unidades integrantes do sistema municipal.

O convênio tinha as seguintes diretrizes:

- A universalização da assistência e a plena garantia do acesso igualitário aos serviços de saúde a toda população do município;
- A integralidade e a melhoria da qualidade dos cuidados à saúde do cidadão;
- A integração dos serviços de saúde, de acordo com as características populacionais e epidemiológicas do município;
- Organização dos serviços de saúde em bases distritais, desenvolvendo mudanças no conteúdo das práticas de saúde;

- Constituição e pleno funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e demais instâncias colegiadas gestoras do sistema

No segundo momento, iniciado em 1993 com a descentralização promovida pela NOB, a descentralização em curso teve que se adaptar à nova realidade institucional do federalismo. Assim, o modelo de descentralização estadual se desloca do enfoque “municipalização” dos serviços de saúde de abrangência local para um enfoque mais amplo, englobando agora a reorganização dos serviços, “onde a vigilância à saúde se constituísse o eixo principal”. Há também, dentro dessa nova fase, um processo de descentralização dentro da própria esfera estadual, no sentido da autonomia de gestão.

Nesse momento a Secretaria Estadual havia feito um balanço do seu papel dentro do processo de descentralização estadual, e identificou os seguintes papéis:

- Desenvolver um sistema de planejamento estratégico e acompanhamento da qualidade de atenção;
- Normatizar os processos de trabalho em saúde;
- Redefinir o modelo estadual de gestão das unidades de referência do SUS;
- Promover o desenvolvimento de uma política de recursos humanos;
- Promover a cooperação técnica aos municípios, em articulação com os Departamentos Regionais;
- Favorecer o processo de criação de um Centro de Epidemiologia;

A partir de uma avaliação crítica a Secretaria da Saúde concluiu que deveria dar um salto qualitativo no processo de municipalização, e se verificou que deveria romper com o modelo de prestação de serviços focado na “atenção a doenças” e reorganizar os serviços para a “promoção da saúde”. Foi a partir dessa avaliação que se criaram os SILOS, um modelo cujos profissionais passassem a conhecer em detalhes o seu território para, a partir daí, identificar os problemas reais e potenciais além de estabelecer uma hierarquia de prioridades para as soluções. Para esse Projeto a Secretaria teve a parceria do Ministério de Saúde (MS) e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), a fim de criar as condições necessárias ao desenvolvimento dos SILOS. Isto foi feito a partir de um projeto piloto em 19 municípios.

Esse instrumento acabou falhando pois as condições técnicas e administrativas dos municípios eram tão precárias que o projeto só poderia caminhar se houvesse um reforço técnico de cooperação externa muito grande. A partir dessa frustração a Secretaria Estadual reavaliou o modelo e passou a priorizar a promoção e a proteção de saúde e também a busca de outras parcerias de ação intersetorial para o enfrentamento dos problemas. Nesta reavaliação a família foi considerada como a peça chave para se alcançar resultados mais exitosos. Foi criado a partir daí o programa estruturante chamado “Saúde da Família” e hoje é o eixo central do modelo estadual de atenção à saúde.

Ainda com base nos estudos do IPLANCE (1998), há que destacar alguns marcos institucionais e programas especiais que marcaram o processo de descentralização:

- Em 1983 o governo do Ceará iniciou o processo de descentralização do setor saúde, com o Programa Ações Integradas de Saúde (AIS) que lhe rendeu reconhecimento nacional, programa que continha uma nova ótica de financiamento por parte da Previdência Social. Já em 1984 esse programa passou por uma reforma administrativa para que possibilitasse maior autonomia;
- Em 1986 cria-se a Comissão Interinstitucional de Saúde (CIS). Nesse período ainda ampliou-se no Estado o debate sobre a Reforma Sanitária por intermédio de encontros regionais e estadual de saúde. Desse debate nascem propostas próprias e locais de Reforma Sanitária imprimindo maior participação e descentralização no sistema de gestão da saúde. Essa proposta teve impactos reais principalmente sobre a reformulação do sistema de saúde de Fortaleza;
- Em 1987, com a ascensão do “governo das mudanças”, a Secretaria Estadual da Saúde passa por uma reforma administrativa para atender o papel de coordenação do Sistema Estadual de Saúde;
- A partir de 1987 o Sistema Estadual de Saúde recebe as unidades do INAMPS para gerenciá-las, ocorrendo a estadualização do Hospital Geral de Fortaleza (HGF), do Hospital do Coração e dos Postos de Assistência Médica (PAM’s), José de Alencar, Meireles e Heitor Catunda. Outros postos especializados da Capital foram repassados para a prefeitura da capital. Nessa reestruturação foram criadas as Diretorias Regionais de Saúde (DIRES), assumindo a Secretaria uma “estrutura central de planejamento”;
- Em 1987 foi criado o Programa Agentes Comunitários de Saúde, com o objetivo de reforçar a implantação do novo modelo assistencial. Esse programa é dirigido às comunidades realizando ações básicas;
- Após a VIII Conferência Nacional de Saúde foi criado o Programa Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS);
- Em 1989 o governo estadual assumiu constitucionalmente a responsabilidade de operacionalizar o SUDS;
- Em 1989 foi criado o Conselho Estadual de Saúde (CESAU), com a atribuição de deliberar sobre a política estadual de saúde. Em nível municipal foram criados também o Conselho da Unidade de Saúde e o Conselho Distrital de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde;
- Realização da primeira Programação e Orçamento Integrada (POI) feita pela Secretaria Estadual para o período de 1988/1990;
- Em 1993 foi criado o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), através da Lei 12.192 de 25 de outubro de 1993, para dar apoio logístico ao processo de descentralização;
- Em 1994 foi regulamentado o repasse de recursos diretos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo de Saúde dos Municípios, através do Decreto Federal n.1232/94;
- Em 1994 foi estabelecido convênio entre a Secretaria Estadual e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), marcando o inicio da discussão para se reformular o modelo de assistência;
- Em 1995 foi criado o programa estruturante chamado “Saúde Família” , com o fim de provocar um salto qualitativo na atenção à saúde.

3.3. *Desenvolvimento Industrial*

O programa estadual de incentivos voltados para a promoção industrial do Ceará teve início em 1979, durante o governo de Virgílio Távora, através da criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará-FDI, criado nesse mesmo ano, cujo objetivo foi o de “promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo território do Estado do Ceará”.

Quando foi criado, o FDI pretendia ser uma forma alternativa de incentivos aos investimentos industriais privados em relação aos incentivos concedidos pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. Atualmente, a administração do Fundo de Desenvolvimento Industrial é da responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico-SDE do Governo do Estado do Ceará, mas o órgão responsável pela aprovação do programa anual de aplicação e homologação das operações é o CEDIN, conselho formado por vários secretários de Estado.

Sua *filosofia*, mantida até os dias de hoje, é de conceder um empréstimo equivalente a uma certa percentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS (recolhido pela empresa incentivada) na condição da empresa reembolsar esse empréstimo após um período de carência. O incentivo dado à empresa se manifesta principalmente no momento do reembolso do empréstimo, quando a mesma se beneficia da renúncia financeira oferecida pelo Governo do Estado, renúncia essa que pode variar conforme a importância da empresa para o desenvolvimento industrial da economia estadual.

Mais especificamente, essa promoção tem se expressado, segundo a legislação em vigor, através de três preocupações, a saber: (i) consolidação do parque industrial, por meio do incentivo à implantação, realocação, modernização e ampliação de unidades fabris; (ii) promoção de maior integração vertical dos ramos industriais tradicionais, mediante o incentivo a empresas fabricantes de componentes atualmente adquiridos fora do Estado do Ceará e (iii) Promoção da diversificação e da sofisticação da pauta da produção industrial cearense. Mais recentemente, a partir de 1997, a concessão de incentivos tem privilegiado projetos industriais com alta tecnologia, mas também aqueles projetos intensivos em mão-de-obra.

Para sua *formação* o FDI conta com três fontes, a saber: (1) origem orçamentária até o montante de 10% da receita de ICMS, “segundo as possibilidades do Tesouro Estadual”, (2) empréstimos ou recursos a fundo perdido, (3) contribuições, doações, legados e outras fontes de receitas que lhe forem atribuídas e (4) receitas decorrentes da aplicação de seus recursos. Dentre estas fontes a principal é aquela referente à origem orçamentária. O FDI pode operar através de 4 (quatro) formas: a) aquisição e alienação de ações, de debêntures conversíveis ou não em ações e de contas de capital; b) concessão de empréstimos a médio e longo prazos; c) prestação de garantias e subsídios e, d) concessão de subsídios de tarifas de água e esgoto.

As empresas *candidatas aos benefícios* oferecidos pelo governo devem atender a um *critério setorial* denominado por “empresa de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado”. Entende-se como de fundamental interesse as empresas dos setores informática,

industrialização de têxteis, mineração, cerâmica fina, agroindústria de exportação, eletro-eletrônica, metal-mecânica, veículos e outros materiais de transporte, têxtil, coureiro-calçadista, vestuário e afins, bens de capital, inclusive bens de informática, química, qualquer indústria pioneira no Estado e, finalmente, qualquer indústria que tenha participação de capital estrangeiro de no mínimo 10% da parte de recursos próprios no investimento. Mais recentemente, a legislação do FDI sofreu uma certa descaracterização ao definir como também de “fundamental interesse” as empresas de alta tecnologia e as empresas intensivas de mão-de-obra, deixando assim os critérios muito abertos.

Além do critério setorial, a legislação que regula o FDI procura dar uma ênfase muito forte no *critério da descentralização* das atividades industriais, tanto para evitar as aglomerações indesejáveis na região da grande Fortaleza como também para levar empregos para o interior do estado. Nesse sentido, a legislação concede maiores benefícios para as empresas que se dispõem a se localizar no interior do Estado, longe da Região Metropolitana de Fortaleza-RMF, e menores benefícios para aquelas empresas que preferem se instalar próximo dessa região.

A partir de 1997 a legislação introduziu um mecanismo desestabilizador e oneroso para o cofre do governo, que foi a concessão de 100% de incentivos às empresas de alta tecnologia e intensivas em mão-de-obra que se instalassem no interior do Estado. Além disso, a legislação passou a exigir um reembolso de apenas 1% (corrigido pelos índices de inflação) do total desembolsado pelo FDI. Esta degeneração do Fundo de Desenvolvimento Industrial ocorreu porque intensificou-se muito a concorrência entre os estados brasileiros na busca por investimentos produtivos privados, além de ser uma consequência do esforço de compensação efetuado pelos estados mais pobres da federação em relação à falta de uma política federal de desenvolvimento regional.³⁷

3.4. Recursos Hídricos

3.4.1. A herança do DNOCS

A seca de 1877/79 deixou um saldo (segundo historiadores e cronistas) de pelo menos 100.000 nordestinos mortos, a maioria cearense, devido à fome e ao despreparo das autoridades da época de enfrentar os efeitos da seca em consequência do gigantesco deslocamento da população rural para as cidades, mas também devido às precárias condições sanitárias das mesmas.

Após essa tragédia ressurgiu no Brasil o debate sobre a política de combate às secas do Nordeste. Sabe-se que duas teses se confrontaram nesse debate, uma favorável à construção de barragens e açudes para o armazenamento de água e, outra defensora da transposição de água do Rio São Francisco. A tese vencedora foi a primeira, caracterizada como a “solução hidráulica”. Em 1909 o governo federal criou a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), que depois se tornou o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca-DNOCS, até hoje existente. Desde então o referido órgão passou a construir uma legião de açudes, pequenos e grandes, no Nordeste brasileiro. Apesar de discutível a política de armazenagem de água aplicada pelo DNOCS deixou a essa região uma grande capacidade de armazenamento de água.

3.4.2. Primeiro “Governo das Mudanças” (1987-1991)

A ruptura política experimentada pelo estado do Ceará na passagem de 1986 para 1987 foi sem dúvida o marco político-institucional que permitiu renovar o discurso e a abordagem no tratamento aos efeitos da seca bem como aos recursos hídricos do estado. Essa ruptura significou uma mudança de paradigma na condução das políticas públicas estaduais, cujo conteúdo visava sacrificar o clientelismo político em benefício da melhor repartição social dos resultados econômicos.

No primeiro Plano do “governo das mudanças”, elaborado para o período de 1987-1991, não havia ainda uma idéia clara de um modelo de gestão de água para o estado, modelo esse entendido como um sistema orientado para o disciplinamento e racionalização do uso dos recursos hídricos visando o equilíbrio entre demanda e oferta de água de maneira a assegurar a sustentabilidade do segmento.

Havia entretanto dois aspectos relevantes nesse Plano. O primeiro era a preocupação de se dar maior acesso do pequeno produtor às terras produtivas ao mesmo tempo que aumentar a extensão da área irrigada no estado. Portanto, uma preocupação mais voltada para a demanda da água. O segundo aspecto diz respeito às críticas direcionadas à política da água no estado, não só clientelista mas excessivamente centralizada nas mãos do governo federal. Essa crítica ganhou contornos claros devido aos tipos de intervenções utilizados pelo governo estadual durante a forte seca do período 1979-83.

A principal constatação feita pelo Plano, em relação às ações dos governos anteriores, foi que as ações públicas beneficiaram os grandes e médios proprietários de terra através da realização de obras em suas propriedades, cuja execução era feita com mão-de-obra remunerada pelo Estado. Neste caso, identifica-se o principal problema gerado pela “solução hidráulica”, dada pelo órgão federal, que não era propriamente o fato de se armazenar água e sim os resultados gerados por ela em termos de benefícios privados no lugar de benefícios públicos.

As críticas realizadas nesse Plano atacam os seguintes pontos: as intervenções do governo contra os efeitos da seca eram episódicas e se exauriam no momento que retornava o período das chuvas, e neste sentido essas intervenções eram emergenciais e limitam-se a atenuar as seqüelas sociais mais imediatas através de medidas assistencialistas. Apesar de reconhecer a importância da construção de grandes açudes pelo Governo Federal no estado, o Plano é crítico em relação à não montagem de uma política de convivência com a seca. Para justificar essa crítica são apontadas quatro razões: (i) ações intermitentes do governo, (ii) parcialidade das políticas, (iii) prática do assistencialismo e (iv) prática do clientelismo político.

Essas críticas, apesar da clareza e contundência, não levaram imediatamente o “governo das mudanças” a um novo modelo estadual de gestão da água no Ceará. Entretanto, produziram uma nova abordagem de política de combate aos efeitos da seca. O Plano de Governo (1987-1991) entendia que essa política deveria se libertar das ações emergenciais e estabelecer soluções integradas, estruturais e permanentes. Nesse sentido depositou sua confiança na estratégia de desenvolvimento rural preconizada pelo Projeto Nordeste, que seria financiado pelos governos

federal e estadual e pelo Banco Mundial. Tal projeto continha alguns programas específicos tais como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP/PDSFN, Programa de Irrigação Pública e Privada, Programa de Apoio às Pequenas e Microempresas no Interior, Programa de Educação Básica e Profissional no Meio Rural, Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

Ao lado da estratégia das ações permanentes o referido Plano propunha também ações e programas emergenciais contra a seca, mas recomendava que estes deveriam ser planejados com antecedência e guardar uma coerência com a ação permanente do governo. Duas preocupações deveriam nortear esses programas, o emprego e a geração de renda para o pequeno produtor e o abastecimento de alimentos e água para a população. Apesar desses avanços, a política hídrica, dentro do Plano, ainda ficou restrita à ampliação da oferta de água no Estado, através da construção de açudes, barreiros, poços, cacimbas, adutoras, cisternas, canais de irrigação e outros investimentos que pudessem criar condições de resistência às secas, mas agora visando resultados públicos e não privados.

Durante o primeiro “governo das mudanças”, entre 1987 e 1991, foram dados 02 (dois) passos decisivos na direção da montagem do novo modelo estadual de gestão dos recursos hídricos. O primeiro passo foi de carrete institucional, no sentido da descentralização, e se deu pela criação da Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH e também da Superintendência de Obras Hidráulicas-SOHIDRA e o segundo foi de natureza técnica e estratégica e se deu através da elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH.

A Secretaria foi criada pela Lei n. 11.306 de 01 de abril de 1987, dentro do projeto de reforma do Estado, depois reestruturada pelo Decreto n. 11.404 de 31 de maio de 1991 e regulamentada pelos Decretos n. 21.659 de 20 de novembro de 1991 de 20 de abril de 1993. O papel atribuído pelo governo quando da sua criação era de promover o aproveitamento racional e integrado dos recursos hídricos do Estado, coordenar, gerenciar e operacionalizar estudos, pesquisas, programas, projetos, obras, produtos e serviços tocantes a recursos hídricos, e promover a articulação dos órgãos e entidades do setor com os federais e municipais (cf. art.6º da Lei n.11.306 de 01.04.87).

A importância da criação desse órgão foi a abertura de espaço para o pessoal técnico-científico no tocante à participação mais efetiva na elaboração e execução da política de recursos hídricos no Estado, representando um acerto de passo entre o sistema político-institucional e a comunidade técnico-científica. Além de representar um avanço no processo institucional de estadualização da oferta e gestão dos recursos hídricos. Pode-se observar ainda que a Secretaria de Recursos Hídricos serviu como importante núcleo organizador do precário sistema de recursos hídricos vigente naquele momento. Este sistema carecia de uma cabeça ao mesmo tempo que de uma base técnica, pensante e planejadora, pois o Conselho de Recursos Hídricos não era capaz de exercer essas funções, dado que o mesmo era composto por um número muito grande de conselheiros vindos das mais diversas instituições estaduais e federais.

Do ponto de vista da relação do Governo Estadual com o Governo Federal, a qual passa pelo órgão DNOCS, a criação da Secretaria dos Recursos Hídricos não representou propriamente um conflito institucional, pois a Nova Constituição Federal promulgada e publicada em 05.10.1988 avalizava esse tipo de iniciativa de caráter descentralizador. No capítulo III, dedicado aos estados federados, no artigo 26, ela determina como “bens dos Estados” as “águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Neste caso o Governo do Ceará teve o mérito de antecipar um fato que poderia ter ocorrido apenas depois de 1988, por força da imposição legal de se criar um órgão com a função de cuidar de seus potenciais hídricos.

O Plano Estadual dos Recursos Hídricos-PERH do Ceará foi o mais importante estudo técnico consolidado já realizado no Ceará além de ser o mais importante instrumento de planejamento setorial hídrico já produzido no Estado. Este Plano serviu para imprimir identidade à SRH e torná-la irreversível. Sem dúvida alguma o referido documento é a principal fonte arquitetônica do atual modelo estadual de gestão dos recursos hídricos. Foram 04 (quatro) anos de trabalho abrangendo Estudos de Base (dois volumes), Diagnóstico (um volume) e Planejamento (um volume), reunidos em um relatório de 04 (quatro) volumes, com cerca de 1.500 páginas.

3.4.3. Segundo “Governo das Mudanças” (1991-1995)

A despeito da troca de governo no Estado, na passagem do ano 1991 para 1992, de Tasso Jereissati para Ciro Gomes, houve continuidade do processo de avanço do novo modelo estadual de gestão de recursos hídricos. Essa continuidade foi marcada, de um lado, pela utilização da crítica às formas históricas e clientelistas acionadas no combate aos efeitos da seca como instrumento pedagógico e, de outro lado, pela atitude de se permitir a propagação dos desdobramentos do PERH elaborado no governo anterior, particularmente no campo jurídico-institucional.

Durante o governo de Ciro Gomes verificaram-se avanços efetivos importantes na construção do modelo e da política estaduais de recursos hídricos. Esses avanços podem ser verificados através de quatro vias:

- A primeira, foi a institucionalização das recomendações feitas pelo PERH, através da aprovação da Lei 11.996, de 24 de julho de 1992, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, mas também através da criação da Companhia Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos-COGERH.

A referida Lei foi aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, sancionada pelo Governador Ciro Gomes e publicada no Diário Oficial do Estado em julho de 1992. Ela implementou na prática a Política Estadual de Recursos Hídricos do estado, tal como foi preconizada pelo PERH. Baseada naqueles princípios fundamentais, de aproveitamento e de gestão, listados acima, a Lei instituiu (i) os instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos (a outorga de direito de uso, cobrança pela utilização e rateio de custos das obras); (ii) o Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH; (iii) o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos-SIGERH; (iv) os colegiados de Coordenação e da Participação. Interessante notar que a Lei Federal que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos só apareceu em 8 de janeiro de 1997, portanto quase cinco anos de diferença.

Logo após a implantação da Política de Recursos Hídricos, pela Lei 11.996, percebeu-se que, apesar de bastante complexo e bem estruturado, o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos-SIGERH do estado carecia de um órgão especializado na gestão independente da infra-estrutura e do uso da água. Essa carência ficou evidenciada no momento que a Secretaria de Recursos Hídricos foi buscar recursos financeiros externos para financiar a expansão da oferta de água e a implantação do sistema institucional da nova política. Essa deficiência foi detectada pela equipe do Banco Mundial em suas negociações, embora ela estivesse de acordo com os princípios orientadores da referida política, pois eles convergiam com suas diretrizes de gestão da água. Com o objetivo de preencher essa lacuna, foi criada em 1993 a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará-COGERH, através da Lei 12.217, de 18 de novembro de 1993.

Ainda no campo da institucionalização há que destacar seis Decretos que foram baixados entre 1993 e 1994, que tiveram grande importância para o *modus operandis* do sistema de recursos hídricos, são eles: (i) Decreto n.22.485, de 20 de abril de 1993, que aprovou o Regulamento da Secretaria dos Recursos Hídricos; (ii) Decreto n.23.038, de 1º de fevereiro de 1994, que aprovou o Regimento Interno do Comitê Estadual de Recursos Hídricos-COMIRH.; (iii) Decreto n.23.039, de 1º de fevereiro de 1994- que aprovou o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERH; (iv) Decreto n.23.047, de 3 de fevereiro de 1994, que regulamentou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos-FUNORH.; (v) Decreto n.23.067, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou a Outorga para Uso dos Recursos Hídricos e cria o Sistema de Outorga para Uso da Água.; (vi) Decreto n.23.068, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou o controle técnico da oferta hídrica

- A segunda, foi o aumento da capacidade de armazenamento e da oferta de água no Estado através da construção de açudes, barragens, canais, etc. Este esforço dá continuidade àquela linha de ação iniciada no governo Tasso que provocava a descentralização ou a estadualização das intervenções no tocante à realização de obras hídricas, que era quase monopólio do governo federal. Tal esforço ganha em termos financeiros devido aos ajustes orçamentários do governo mas também em termos técnicos, pois agora os açudes passaram a ser construídos seguindo os critérios técnicos e não políticos.
- A terceira, foi a realização de novas rodadas de estudos técnico-científicos ocorridas no âmbito do Projeto Áridas-Ceará, que serviram para atualizar o Plano Estadual de Recursos Hídricos ao mesmo tempo que definir os contornos da política da água no Ceará. Como idéia adicional nascida no âmbito do Projeto Áridas está a proposta de se construir no Estado projetos estruturantes, com a finalidade de dar sustentabilidade ao crescimento econômico no longo prazo, e dentro dela incluiu-se a construção de grandes e médios açudes estratégicos apoiados por uma rede de canais de transposição, fazendo assim a interligação das bacias. Com isso finalmente se afirma a tese segundo a qual os grandes açudes são mais eficientes do que os pequenos, pois estes são muito mais vulneráveis à evaporação do que os lagos profundos. Dá-se assim mais um golpe sobre os políticos tradicionais pois para estes a construção de pequenos açudes é muito mais rentável em termos de votos nas eleições.

- A quarta via percorrida, foi o fechamento das negociações para obtenção de empréstimos junto ao Banco Mundial para o financiamento do PROURB hídrico. Reconhecido como o primeiro empréstimo do Banco Mundial após a adoção de suas novas diretrizes para assuntos hídricos o PROURB hídrico foi uma adaptação da linha de empréstimos destinada à melhoria da infra-estrutura urbana para 40 municípios do interior do Estado do Ceará.

3.4.4. Terceiro e Quarto “governos das mudanças” (1995-2000....)

O terceiro e quarto “governo das mudanças”, sob o comando do governador Tasso Jereissati, deram continuidade ao processo de avanço do modelo e política dos recursos hídricos no Ceará estadualizando ainda mais a gestão dos recursos hídricos locais. Comprometido com os resultados do Projeto Áridas, o Plano de Governo do período 1995-1998 tomou como base as teses e propostas saídas dos seus estudos.

A operação mais importante nessa fase do “governos das mudanças” foi a de fazer o modelo funcionar e começar a vê-lo andar com seus próprios pés. No tocante à melhoria da infra-estrutura e o aumento da oferta d’água havia o suporte financeiro do Banco Mundial, canalizado através do PROURB, e recursos dos governos federal e estadual. Mas no tocante à gestão dos recursos hídricos algumas coisas ainda precisaram ser feitas nessa fase para estruturar o seu “*modus operandi*”, ou seja, terminar de construir as regras específicas para o funcionamento do sistema.

Há que destacar que a Lei Federal para os recursos hídricos surge em 1997, vindo a reforçar a Lei Estadual datada de 1992. Entre 1995 e 1999 o governo estadual baixou uma série de leis e decretos com o objetivo de completar a definição do “*modus operandi*” do modelo de gestão estadual, e dentre as principais medidas estão os decretos que regulamentam a cobrança pelo uso da água e instalação dos Comitês de Bacias: (i) Decreto 24.264, de 12 de novembro de 1996-Regulamenta a cobrança pela utilização dos recursos hídricos; (ii) Decreto 25.391, de 1º de março de 1999-Criou os Comitês das Sub-Bacias Hidrográficas do Baixo e do Médio Jaguaribe. Um outro passo institucional importante dado, no início do quarto “governo das mudanças, em 1999, foi a separação definitiva da função irrigação da Secretaria dos Recursos Hídricos. Com isso o governo acaba definitivamente com o “viés irrigação” da SRH, criando a Secretaria de Irrigação.

VI. CONCLUSÃO

As mudanças e reformas estruturais verificadas no Estado do Ceará a partir dos governos reformistas, em 1987, têm um caráter autônomo e uma natureza endógena, ou seja, elas não resultaram de pressões do Tesouro Nacional, do Congresso Nacional ou do Banco Central nem de pressões vindas de organismos internacionais. Elas resultaram de uma ruptura política ocorrida entre forças políticas locais que produziu um novo paradigma de regulação e gestão públicas.

Comparadas às mudanças institucionais verificadas dentro do sistema federativo brasileiro, desde 1988, as transformações ocorridas no Ceará convergem para pontos comuns: ajuste fiscal, estabilização monetária, descentralização de funções administrativas e responsabilidade fiscal. Interessante notar que, ao mesmo tempo que essas transformações satisfazem os interesses da federação elas não trazem necessariamente prejuízos para o desempenho da economia local.

Pelo contrário, no Ceará essas transformações potencializaram um processo de desenvolvimento local verificado na atração de investimentos e no crescimento econômico. A descentralização também tem apontado para uma certa melhoria na alocação dos recursos, e isto tem sido mais evidente na área de gestão dos recursos hídricos. Entretanto, quanto ao aspecto distributivista, observa-se que os indicadores sociais não acompanharam na mesma proporção e no mesmo ritmo o crescimento econômico, mostrando assim sua face concentradora.

O processo de transformações recentes no Ceará não é infalível, sua trajetória pode ser perturbada (e é normal que seja) por elementos regressivos presentes na sociedade local (fatores endógenos) ou no espaço externo (fatores exógenos). Estes elementos quando não são manifestamente explícitos eles estarão sempre latentes. Pode-se identificar os elementos endógenos nos agentes econômicos e políticos excluídos ou não adaptados no processo de ajustamento.

As redes de alianças e de cooperação entre os setores público e privado, identificadas no Centro Industrial do Ceará-CIC, na Associação dos Jovens Empresários, no Pacto de Cooperação e no PLANEFOR têm contribuído para que hajam correções e ajustes no processo, servindo desta maneira de mecanismo de estabilização do sistema.

Para que essas redes continuem exercendo esse papel é necessário que elas conservem e mesmo ampliem seu espírito cívico e altruísta para não só servirem de mecanismos de correção e estabilização mas também de mecanismo motivador da inclusão social.

No que toca ao espaço externo, os elementos regressivos estão associados, por exemplo, ao quadro macroeconômico nacional -responsável pela determinação da taxa de juros e da taxa de

câmbio- à crise fiscal do Estado Federal e à não coordenação de políticas fiscal, financeira e social entre os Estados federados. A persistência da falta de uma política federal de desenvolvimento regional ou de correção das desigualdades regionais poderá provocar um aprofundamento da guerra fiscal entre os estados da federação e da falta de coesão regional.

Entretanto, a falibilidade do processo pode também ser provocada por crises endógenas ao próprio modelo de gestão e de ajustamento que chamamos de “virtuoso”. Essa virtuosidade pode encontrar seu limite na ineficiência, ineficácia, perda de coerência do próprio modelo e limites financeiros do Estado, provocados pelo peso da carga do serviço das dívidas renegociadas com a União ou pelo crescimento financeiro decorrente das altas taxas de juros e da desvalorização do Real.

Dentre os elementos desestabilizadores do processo virtuoso já se esboçam os seguintes pontos: (i) a falta de uma política administrativa englobando a formação e qualificação dos funcionários públicos; (ii) o peso dos desembolsos financeiros devidos ao serviço da dívida; (iii) pontos de estrangulamentos localizados na infra-estrutura da economia e (iv) contradição entre os excelentes resultados e indicadores fiscal-econômico e os péssimos indicadores sociais, em especial nos itens relacionados à saúde, educação e distribuição de renda.³⁸ A contradição entre bons resultados econômicos e resultados sociais não muito bons, mostra que o crescimento econômico não é suficiente para promover a inclusão social, além de mostrar que o estado federado é impotente na luta isolada contra a exclusão social. Para serem eficientes as políticas sociais locais devem ser articuladas a uma política social federal, válida para todo o território nacional.

É certo que tal processo não é infalível, mas é certo também que o processo engendrado na sociedade e economia cearenses a partir de 1987 é um (I) processo irreversível, além de (aparentemente) se caracterizar como um (II) processo de irreversibilidade sistêmica.

Em outros termos o processo se torna irreversível devido à penetração do novo paradigma de regulação e de gestão pública em todo o sistema público e privado do Ceará. O modo de regulação deixa portanto de ser uma proposta política abstrata para se transformar em formas institucionais concretas que passam a regular, conduzir e reproduzir, no tempo e no espaço, as estruturas e decisões dos agentes locais.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, J.R.R. (1996), “Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil, in *Anais do Seminário sobre Gestão da , Despesa Pública*, Brasília, DF.
- Afonso, J.R.R. & ramundo, J.C.M. (1995), *Federação fiscal no Brasil*, mimeo, Rio de Janeiro.
- Aghón, G. (1996), “Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo”, in *Descentralización Fiscal en América Latina, Balance y Principales Desafíos*, Cepal/GTZ, Santiago, Chile.
- Amaral Filho, J. do (1980), “Organização da produção no sistema gado-algodão do Nordeste”, *Revista Vidas Secas*, Recife, 1 (1):93-8, junho.
- _____ (1994), *Economia cearense: evolução recente, crescimento endógeno e perspectivas de desenvolvimento sustentável*, Projeto Áridas-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Fortaleza.
- _____ (1999), “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”, in Miranda, C.; Guimarães Neto, L.; Buarque, S. C. & De Araújo, T.B., *Planejando o Desenvolvimento Sustentável (a experiência recente do Nordeste do Brasil)*, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, Brasília.
- _____ (1999), “Mudanças Institucionais, ajuste fiscal e reformas do Estado no Ceará: uma interpretação das raízes à luz dos ‘tipos ideiais’ de Max Weber”, *Cadernos de Estudos Sociais*, Vol.15, n.2, julho/dezembro, p.205-221.
- Amorim, M. (1993), *Lessons on demand: Order and progress for small firms in Ceará, Brazil*, Tese de Mestrado, Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento, Instituto de Tecnologia de Massachusetts.
- Bacen, *Boletim do Banco Central do Brasil*, vários números, Brasília.
- Bagnasco, A. & Trigilia, C. (1988), *La construction sociale du marché (le défi de la troisième Italie)*, Editions de L’ENS-CACHAN.
- Bessa Maia, J.N. e Coelho Botelho, D.C. (1995), *Fontes e mecanismos de financiamento do desenvolvimento do Estado do Ceará*, Projeto Áridas-IPLANCE, Fortaleza.
- Bessa Maia, J.N. (1999), *O relacionamento do Ceará com o exterior: evolução recente e perspectivas*, Texto apresentado no II Seminário sobre Federalismo Fiscal, Ajuste Fiscal, Reforma do Estado e Transformações Recentes no Ceará, CAEN/CIC, Fortaleza, Ceará.
- Braga, E.M.F.; Lima, M.C.N. de & Barreira, M.S.C. (1998), “*Faces e Disfarces do Modelo de Desenvolvimento Sustentável*”, in José Arlindo Soares (1998).
- Centro Industrial do Ceará (1999), *Cenários de uma Política Contemporânea*, Edições Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza-Ce.

- Coelho Botelho, D. (1993), *Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991*, texto apresentado no Seminário “O ajuste do setor público do Ceará no contexto do federalismo brasileiro”, CAEN-UFC, Fortaleza.
- _____. (1994), *Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991*, Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Mestrado em Economia-CAEN, Fortaleza.
- De Melo, M.A.B.C.; Gunn, P.; Gondim, L. e Lubambo, C. (1994), *Elites empresariais, processos de modernização e políticas públicas: o caso do Ceará*, Instituto de Estudos da Cidadania.
- Eleazar, D.J. (1987), *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, Tuscalosa.
- Estado do Ceará (1995), *State of Ceará Profile*, Fortaleza.
- _____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*, vários anos, Fortaleza, Ce.
- Giambiagi, F. & Além, A. C. (1999), *Finanças Públicas (teoria e prática)*, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- IPLANCE (1993a), *A caminho do Ceará melhor: a rota das mudanças*, SEPLAN, CE.
- _____. (1993b), *Coletânea de estatísticas da produção agrícola cearense de 1947 a 1991*, SEPLAN-CE, Fortaleza.
- _____. (1994a), *Evolução do PIB do Ceará em 1993: análise dos resultados e aspectos metodológicos*, SEPLAN-CE, Fortaleza.
- _____. (1994b), *O desempenho do Turismo no Ceará em 1993*, SEPLAN, Fortaleza.
- _____. (1994c), *Análise conjuntural da indústria de transformação cearense em 1993*, SEPLAN-CE, Fortaleza.
- _____. (1994d), *Análise do desempenho das exportações cearenses em 1993*, SEPLAN, Fortaleza.
- _____. (1998), *Balanço e Perspectiva da Descentralização: O Caso do Ceará*, Edições Iplance, Seplan, Fortaleza, Ce.
- Jornal O Povo, *Vários Números*, Fortaleza.
- Khun, T.S. (1990), *A estrutura das revoluções científicas*, Editora Perspectiva, São Paulo.
- Lavinas, L. & Magina, M. (1995), *Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional*, Texto para Discussão n.390, IPEA, Brasília.
- Lisboa Da Rosa, A. e Pereira De Melo, M.C. (1994), *A indústria têxtil cearense*, FINEP/FIEC/DAMPI, Fortaleza.
- Martin, I. (1993), *Os empresários no poder*, UFC, Fortaleza.
- May, R.J. (1969), *Federalism and fiscal adjustment*, Oxford at the Clarendon Press, London.
- Mota, A. (1991), *História política do Ceará*, IJUREH, Fortaleza.
- Pereira De Melo, M.C. (1994), *Tecnologia e aparelho produtivo no Ceará*, Relatório do Projeto Áridas, Fortaleza, Ceará.
- PLANEFOR (1999), *Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza*, Fortaleza.
- PLANEFOR (2000), *Bases para impulsão dos Projetos*, Planefor, Fortaleza.
- Prud'Homme, R. (1995), “The danger of decentralisation”, *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n.2.
- Putnam, R. (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, FGV, Rio de Janeiro.
- Rebouças, O; Ferreira Lima, C.; Paiva, F. e Monteiro, J.de Paula (1995), *Gestão Compartilhada*, Qualitymark Editora Ltda., Rio de Janeiro.
- Saha, A. (1990), *The new federalism in Brazil*, World Bank, Washington.

- Soares, J. A. (org. 1998), *O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro*, Ed. Josué de Castro/Paralelo 15, Brasília.
- Tanzi, V. (1995), *Federalismo Fiscal e Descentralização: Exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão Macroeconômica*, Fundo Monetário Internacional (FMI), maio, Washington.
- Tendler, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, The Hopkins University Press.
- World Bank (1999), *Brazil. Poverty Reduction, Growth, and Fiscal Stability in the State of Ceará, Latin America and the Caribbean Region*, Washington, D.C.
- Vasquez Barquero, A. (2000), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPLA/GTZ, Santiago, Chile.

Notas

¹Essa expressão integra o vocabulário político local e simboliza o poder político pré-87. Além disso ela tem duplo sentido: de um lado, ela diz que os três grandes chefes políticos que governaram o Ceará antes de 1987 (Virgílio Tovaca, Adapto Bezerra e Cessar Cals) eram coronéis do exército nacional e, de outro, ela associa esses políticos aos antigos chefes (coronéis) políticos do interior do Estado que, ligados às grandes propriedades rurais, controlavam os “currais eleitorais”.

²Essa ascensão ficou conhecida como “era dos governos das mudanças” que teve como governadores Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994) e Tasso Jereissati novamente (1995-1998 e 1999-.....). Interessante notar que Ciro Gomes não fazia parte do círculo dos “jovens empresários” nem era de origem empresarial, mas um profissional liberal, e que foi deputado líder do primeiro governo de Tasso Jereissati na Assembléia Legislativa.

³Sobre esse aspecto ver AMARAL FILHO (1999).

⁴As categorias “jovens empresários” e “governo das mudanças” significam a mesma coisa, sendo que a primeira serve para caracterizar o “núcleo duro” do novo grupo político que assumiu o governo em 1987.

⁵Considera-se simbolicamente a Dívida Pública=B, O Serviço da Dívida=C, o Déficit Corrente=D e o Produto Interno Bruto=Y.

⁶O dispêndio com “gasto com pessoal” em 1986 representava 87,16% da “receita corrente líquida” do Tesouro e cerca de 140,18% da arrecadação do ICM-Imposto Sobre Circulação de Mercadorias. Em 1988, logo após as primeiras reformas, a relação entre “gasto com pessoal” e “receita corrente líquida” caiu para 55,39%. Três foram os mecanismos de ajustes nos “gastos com pessoal”: 1) eliminação dos acúmulos de empregos no setor público, 2) Dispensa de servidores e 3) Desindexação dos reajustes salariais. Ver COELHO BOTELHO (1993). Para mais detalhes sobre gastos com pessoal sugere-se ver as Tabelas V e VI.

⁷Para essa política deve-se destacar a existência de dois Fundos destinados à micro, pequena e média empresas, são eles: 1) FADES-Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social e 2) FCE-Fundo de Financiamento à Micro, Pequena e Média Empresas do Setor Produtivo do Estado do Ceará.

⁸Sobre os detalhes dos instrumentos dessa política sugere-se consultar o 4^o capítulo deste trabalho.

⁹O Pacto de Cooperação será tratado mais detidamente no Capítulo III deste trabalho.

¹⁰Por exemplo, a Bahia foi beneficiada pelo pólo petroquímico, Pernambuco pelo Proalcool e o Porto de Suape, o Maranhão pelo Projeto Carajás, etc.

¹¹Para maiores detalhes sobre cada um desses itens ver IPLANCE (1993a)

¹²Informações obtidas junto a várias Secretarias do Estado do Ceará.

¹³Ver AMARAL FILHO (1994, anexo estatístico) e IPLANCE (1993b)

¹⁴Para esse item como para Posição Geográfica, Relevo, Clima, Solo e Recursos Hídricos foram utilizadas como fontes o Atlas do Ceará (1997), os Relatórios Técnicos do Projeto Áridas (1995) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará (1995).

¹⁵ PIB “a preço de mercado corrente”(FIBGE)

¹⁶ É oportuno observar que BAGNASCO & TRIGILIA (1988) estabeleceram esta mesma hipótese para aquelas regiões da Itália marcadas pela industrialização difusa, localizadas na chamada “Terceira Itália”.

¹⁷ O Centro Industrial do Ceará-CIC foi fundado em 1919 como um órgão “apêndice” da Federação das Indústrias do Ceará-FIEC. Dessa data até hoje o CIC já teve 25 (vinte e cinco) presidentes. Sobre a história do CIC recomenda-se consultar CIC (1999).

¹⁸ Esse grupo incluía os empresários paulistas Cláudio Bardella, José Mindlin, Severo Gomes, Antônio Ermírio de Moraes, Paulo Villares, Paulo d’Arrigo Vellinho, Laerte Setúbal e Jorge Gerdau Johannpeter. Esse grupo assinou em 1978 o *Documento dos Empresários*, onde se fazia uma análise da situação política no campo social. (Ver MARTIN, 1993)

¹⁹Ver O. REBOUÇAS; C. FERREIRA LIMA; F. PAIVA e J. de PAULA MONTEIRO, *Gestão Compartilhada-O Pacto do Ceará*, Qualitymark Editora, Rio de Janeiro, 1995.

²⁰ O “café da manhã” se passa toda Segunda-feira, a partir das sete horas da manhã, no Hotel Colonial (Fortaleza). Entretanto, esse encontro pode ocorrer também em outros locais, público ou privado, dependendo do tema da discussão em pauta.

²¹ Esta parte foi baseada em AMARAL FILHO (1999), “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”.

²²ROCHA MAGALHÃES, A.; BEZERRA NETO, E. e PANAGIDES, S. (1994), *Projeto Áridas-Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*, Documento Básico, SEPLAN/PR-IICA, Brasília.

²³ Ver Governo do Estado do Ceará (1995), *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, Fortaleza.

²⁴Ver as Mensagens do Governo dos anos 1995, 1996, 1997 e 1998.

²⁵Esses projetos têm como fontes de financiamento: (i) Governo Estadual; (ii) Governo Federal; (iii) BIRD e (iv) BID.

²⁶ Esta instância não teve o mesmo sucesso que as demais.

²⁷Esta experiência foi recomendada pelo Banco Mundial como modelo de Fórum de Participação da Sociedade.

²⁸O número de famílias atingidas pela construção do açude Castanhão, que são trabalhadas pelo IDACE, é de aproximadamente 1.400.

²⁹Não seria oportuno neste trabalho realizar uma avaliação do Modelo de Gestão no Ceará, mas cabe lembrar que um serviço de consultoria foi contratado pelo Estado do Ceará para realizar uma avaliação do desempenho do modelo. Um pouco na linha de avaliação pode-se citar o trabalho de BRAGA, E.M.F; LIMA, M.C.N.de e BARREIRA, M.S.C (1998), "Fases e Disfarces do Modelo de Desenvolvimento Sustentável", in SOARES, J.A. (org), O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro, Ed.Centro Josué de Castro/Paralelo 15,Brasília.

³⁰Fazem parte dessa dessa região os municípios de Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Euzébio, Fortaleza (capital), Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajús e São Gonçalo do Amarante.

³¹Apesar dos argumentos favoráveis o fato é que não há ainda um consenso robusto a favor da descentralização. Em relação às dúvidas sobre a descentralização ver PRUD'HOMME (1995).

³²Alguns autores (por exemplo SERRA & AFONSO, 1999) afirmam que a descentralização fiscal começa a ocorrer mesmo antes da Constituição de 1988.

³³O interesse aqui não é utilizar datas e dados atualizados, e sim utilizar datas e dados que possam mostrar os contrastes entre o período pré e o período pós Constituição de 1988.

³⁴Há que se reconhecer que no momento atual os estados federados brasileiros não gozam da mesma autonomia, após as várias renegociações de suas dívidas, o maior controle do Governo Federal sobre o Orçamento Federal e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³⁵Um detalhamento desses artigos bem como o debate parlamentar sobre a revisão constitucional sobre os tópicos referentes à questão regional é interessante ver Lena Lavinas e Manoel A. Magina (1995b), Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional, Texto de Discussão n.390 do IPEA, Brasília.

³⁶Dados elaborados por esses autores (p.15) indicam o seguinte: entre 1985 e 1991 a região Norte passa de uma renda per capita (em US\$) de benefícios do Fundo de Participação de 44 para 115; a região Nordeste de 23 para 52; a região Sudeste de 6 para 6; a região Sul de 9 para 12 e a região Centro-Oeste de 24 para 29.

³⁷Importante observar que neste momento o Fundo de Desenvolvimento Industrial passa por estudos a fim de promover uma revisão do mesmo.

³⁸Apesar do governo cearense obter em 1993 o prêmio Michel Paté, da Unicef, por causa do sucesso do seu programa de combate contra a mortalidade infantil, o Ceará tem ainda um longo caminho a percorrer no campo social. A expectativa de vida ao nascer no Ceará era de 56,8 anos em 1995 contra 66,3 anos no Brasil no mesmo ano (PNAD, 1995) e a taxa de alfabetização (15 anos ou mais) no Ceará era de 70,5% em 1995 enquanto no Brasil era de 85,6% no mesmo ano (PNAD, 1995). Entretanto, quando se trata de índice de concentração da renda (pelo índice de GINI) a distância é pequena: em 1990, enquanto no Ceará o índice era de 0,625% a do Brasil era de 0,616%, sendo que enquanto no Ceará a variação real (90/88) foi de -6,15% a do Brasil foi de -1,44% (IBGE).