UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

— Dissertação de Mestrado —

PROCESSO DECISÓRIO NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (1995-1998): O PORTO E A REFINARIA

AUTOR: JAKSON ALVES DE AQUINO
ORIENTADOR: JAWDAT ABU-EL-HAJ

Fortaleza
24 de Março de 2000

Jakson Alves de Aquino

Processo Decisório no Governo do Estado do Ceará: o Porto e a Refinaria

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em sociologia.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj (Orientador)

_____
Prof. Dr. André Haguette

_____
Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

1 – ELITISMO, PLURALISMO E CAPITAL SOCIAL 13

1.1 Necessidades, Preferências e Interesses 15

1.2 Análise de Processos Decisórios 20

1.3 Pluralismo e Elitismo 24

1.4 Processo Decisório no Brasil 34

1.5 Capital Social e Reconciliação entre Público e Privado 47

2 – O CONTEXTO ECONÔMICO 52

2.1 Política Brasileira para Desenvolvimento do Nordeste 52

2.2 Política Industrial Cearense 57

3 – OS ATORES DO PROCESSO DECISÓRIO 66

3.1 Núcleo Político Principal 66

3.2 Núcleo da Assessoria Técnica e Gerencial 80

3.3 O Projeto de Poder do CIC 84

4 – O PROCESSO DECISÓRIO 100

4.1 A Refinaria 100

4.2 O CIPP 108

4.3 CIPP e Renor como Elementos do Projeto Político do CIC 117

CONCLUSÃO 119

BIBLIOGRAFIA 126

Índice de Figuras e Tabelas

Figura 1.1 – Localização de Pecém 8

Figura 4.1 – Porto do Pecém 110

Figura 4.2 – Plano Diretor do CIPP 111

Tabela 2.1 – Projetos em Implantação pela SUDENE, Segundo os Setores, em 17 de Julho de 1998 (Preços de Julho de 1994) ... 53

Tabela 2.2 – Evolução de Alguns Indicadores da Participação do Nordeste na Economia Industrial Brasileira (1949-1992) 54

Tabela 2.3 – Projetos Concluídos, da Data de Criação da SUDENE (1959) até 17 de Julho de 1998, Segundo os Estados (Preços de Julho de 1994) 56

Tabela 2.4 – Projetos Aprovados pela SUDENE, da Data de sua Criação (1959) até 17 de Julho de 1998, Segundo os Estados (Preços de Julho de 1994) 56

Tabela 2.5 – Estado do Ceará, Nordeste e Brasil Taxa Geométrica de Crescimento do PIB – 1985-1995 63

Tabela 2.6 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano no Estado do Ceará, na Região Nordeste e no Brasil (1970-1996) 64

Tabela 3.1 – Deputados Federais Eleitos no Ceará Segundo o Partido (1982-1998) 95

Tabela 3.2 – Deputados Federais Eleitos no Ceará Segundo o Partido (1982-1998) 96

Resumo

A dissertação investiga o processo de tomadas de decisões nos Governos do Estado do Ceará que se seguiram à derrocada dos “coronéis”, a tradicional elite do poder que governara durante o regime militar. As decisões de construir uma refinaria (Refinaria do Nordeste — Renor) e um porto localizado em um distrito industrial (Complexo Industrial e Portuário do Pecém — CIPP) foram utilizadas como estudos de caso para interpretar o processo. O CIPP é uma obra cujos recursos são em sua maior parte de responsabilidade da União e a Renor, nele localizada, será construída com capital privado. Apesar disso, em ambos os empreendimentos tem sido determinante a participação do Governo Estadual, ocorrendo durante o segundo mandato do governador Tasso Jereissati (1995-98) a resolução de encaminhar a construção dos dois empreendimentos. A revisão de literatura sobre processo decisório revelou uma polarização entre uma visão pluralista do poder, defensora da idéia de encontrarem-se os interesses dos eleitores representados nas decisões políticas dos governantes, e uma concepção elitista, para a qual uma elite dominante concentra o poder de decisão. A pesquisa traçou um perfil da estrutura de poder no Governo do Estado do Ceará e investigou a origem das idéias que levaram à construção do CIPP e à busca por investimentos privados para construção de uma refinaria. Procurou-se identificar mudanças nas idéias sobre desenvolvimento que guiaram o processo decisório. O Governo do Ceará espera que a infra-estrutura do CIPP, juntamente com a refinaria e uma siderúrgica, também em construção, sejam um atrativo para a instalação de pólos petroquímico e metal-mecânico, ampliando e diversificando a pauta de exportações e aumentando a participação do Ceará no PIB brasileiro. Os instrumentos de coleta de dados mais importantes foram entrevistas com os atores sociais envolvidos no processo decisório e a leitura de diversas entrevistas já publicadas, documentos oficiais e artigos de jornais.

Abstract

The dissertation researched policy decision making process in the State Government of Ceará following the downfall of the "coronels", the traditional power elite that governed during the military regime. The decision to construct a refinery (Refinaria do Nordeste — Renor) and a harbor located within the industrial district of Pecém (Complexo Industrial e Portuário do Pecém — CIPP) were used as case studies to interpret the process. The public works of the CIPP were financed at large by the Federal Government and Renor, located in CIPP, will be built by private capital. In spite of that, in both cases it has been decisive the participation of the State Government during Governor Tasso Jereissati's second mandate (1995-98) in determining that outcome. The review of the literature on decision making process revealed a polarization between a pluralist version of power, which defends the idea that voters' interests are represented by political decisions makers, and an elitist conception, which argues that a dominant elite centralizes the power of decision. The research mapped the power structure within the State Government of Ceará and investigated the origin of ideas that led to the construction of CIPP and to the search for private investments for the construction of the refinery. The purpose was to trace changes in the ideas on development that guided the decision making process. The Government of Ceará expected that the infrastructure of CIPP, together with the refinery and a steel plant, already under construction, will increase the State attractiveness of petrochemical and metal-mechanic clusters, thus enlarging and diversifying exports and increasing the participation of Ceará in Brazilian GDP. Interviews with leading policy makers, analysis of official documents and newspapers composed the bulk of the data used in the thesis.

Agradecimentos

Um agradecimento a pessoas anônimas torna difícil saber se elas terão o sentimento de terem sido incluídas, mas, generalizando o atendimento ao pedido de alguns dos entrevistados, optei por não mencionar o nome da maioria deles. Sou, pois, grato a todos aqueles que colaboraram com entrevistas, conversas informais ou fornecimento de material, tendo contado, em especial, com a colaboração generosa do pessoal da Diretoria de Gestão Participativa da SEPLAN.

O tema da dissertação de José Lindomar Albuquerque é próximo do meu e realizamos uma entrevista em conjunto. Tivemos muitas conversas proveitosas que são responsáveis por algumas das idéias presentes ao longo da dissertação.

Linda Gondim, professora da disciplina *Métodos de Investigação Social*, acompanhou toda a fase de elaboração do projeto, sempre fazendo críticas e sugestões, preocupada em contribuir para a qualidade do meu trabalho. Ela me indicou bibliografia sobre processo decisório e devo-lhe muitos dos acertos que possam ser encontrados na dissertação.

O professor André Haguette foi meu orientador na monografia de bacharelado e, mais uma vez, tenho o prazer de tê-lo na banca. Ele participou da defesa do projeto desta pesquisa, fez sugestões (que foram acatadas) e, como bom pedagogo que é, não deixou de pronunciar palavras de incentivo. Ele foi, ainda, o meu primeiro entrevistado. Por tudo isso, sou-lhe grato.

A Jawdat Abu-El-Haj, meu orientador, tenho muito a agradecer. Eu gosto de novidades e ele me apresentou uma literatura recente nas discussões em políticas públicas. Simultaneamente, permitiu-me total liberdade para buscar os caminhos que me parecessem mais promissores. Tem, ainda, demonstrado preocupação constante com a melhoria do meu currículo e criado oportunidades para que isso ocorra. Além de tudo isso, conhece muito bem a vida política cearense e brasileira e tem se esforçado para evitar que eu não cometa erros. Se ele não foi sempre bem sucedido nesta tarefa, sem dúvida a culpa pode ser creditada à minha teimosia.

Esta pesquisa não teria sido possível sem o apoio financeiro do CNPq, que me concedeu uma bolsa de estudo pelo período de dois anos.

INTRODUÇÃO

O objeto desta pesquisa são as decisões políticas tomadas pelo Governo do Estado do Ceará que levaram à construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) e da Refinaria do Nordeste (Renor), localizados no distrito de Pecém (Município de São Gonçalo do Amarante), próximo a Fortaleza (ver Figura 1). Outras decisões, tomadas em outros âmbitos (pelo Governo Federal, por empresas privadas, etc.), não constituem objeto desta pesquisa e foram levadas em conta apenas como elementos contextuais utilizados como dados pelo Governo Estadual em suas tomadas de decisões ou resultantes de ações do Governo Estadual. Das duas obras mencionadas, a primeira foi iniciada há poucos anos e ainda não foi concluída, enquanto a segunda ainda encontra-se em fase de projeto (havendo até mesmo quem tenha ido à imprensa expressar suas dúvidas sobre a efetivação do empreendimento). Por serem tais decisões relativamente recentes, não encontrei trabalhos acadêmicos ou livros publicados especificamente sobre o objeto deste estudo. Assim, quando me refiro ao que tem sido escrito sobre o Porto ou sobre a Refinaria, trata-se sempre de notícias publicadas pela imprensa ou de documentos oficiais. Somente é possível recorrer a trabalhos acadêmicos ao abordar o contexto das decisões políticas tomadas e ao comentar as produções teóricas que possam contribuir para a investigação.

O Complexo do Pecém é uma obra cujos recursos são em sua maior parte de responsabilidade da União; a Refinaria do Nordeste, nele localizada, será construída com capital privado. Apesar disso, em ambos os empreendimentos tem sido determinante a participação do Governo Estadual, tendo sido durante o segundo mandato do governador Tasso Jereissati (1995-98), empresário filiado ao PSDB, que se tomou a resolução de encaminhar a construção do CIPP e de se atrair uma empresa privada para a instalação de uma refinaria.

O meu interesse inicial era aferir o grau em que as ações do Governo do Estado poderiam ser consideradas democráticas. Foi, contudo, indispensável uma melhor delimitação do tema. Se o estudo visava esclarecer o caráter de ações do Governo, e, portanto, era uma pesquisa sobre políticas públicas, eu poderia me concentrar em um dos diferentes momentos de uma política pública: o momento de

decisão de se implementar uma política, o processo de implementação propriamente dito ou as relações de conflito e/ou de consenso entre Estado e sociedade civil geradas pela efetivação da política. Escolhi o primeiro momento, ou seja, as decisões que antecedem a implementação de uma política, por ser sua investigação o que me manteria mais próximo do objetivo inicial.



Figura 1 – Localização de Pecém

A minha escolha recaiu sobre as decisões políticas que levaram à construção do CIPP e da Renor por terem sido elas recentes e de grande impacto sobre a sociedade e a economia cearense. Além disso, a primeira é uma obra cuja construção é de responsabilidade inteiramente pública, enquanto a segunda, após processo de negociação com o Estado, será construída e gerenciada por uma empresa privada. Assim, são investigadas decisões governamentais tomadas em dois contextos que, embora interrelacionados, são distintos.

São muitos os estudos existentes sobre o Governo do Ceará como um todo ou sobre alguma política pública ou programa governamental específico. No entanto, mesmo as pesquisas mais específicas enfatizam o processo de implementação ou a eficácia da política em atingir objetivos propostos. Embora seja um tema tratado na imprensa com freqüência, no levantamento bibliográfico que fiz, não encontrei nenhum trabalho acadêmico que tivesse como objeto de estudo o processo decisório no interior do Governo do Estado do Ceará. Entre várias pesquisas

existentes sobre a política de saúde do Governo estadual, por exemplo, Tendler (1998) e Gondim (1998) mostram quais características do Programa Agentes de Saúde fizeram dele uma política pública bem sucedida. Abu-El-Haj (1999), por sua vez, ao estudar a composição de forças na área de saúde do governo estadual, aproxima-se de uma análise do processo decisório. No entanto, este não é seu objeto de estudo. Sua preocupação básica é com as dificuldades do governo para institucionalizar as políticas públicas. Parente (1998) e Bonfim (1999) trataram o tema de uma perspectiva mais próxima da minha, delineando o perfil da estrutura de poder no Governo do Estado do Ceará. Minha pesquisa vem se somar a esses esforços. Também procuro melhor compreender as ações daqueles que detém o poder e descobrir tendências de rumo do desenvolvimento político do Ceará.

O trabalho de pesquisa apresentado nesta dissertação tem algumas semelhanças com a pesquisa realizada por Robert Dahl no município norte americano de New Haven. Em ambos os estudos: 1) a intenção é examinar quem de fato toma as decisões mais importantes num governo; 2) a pesquisa se concentra sobre as decisões que envolvem a implementação de obras de grande impacto, realizadas pelo governo estudado; 3) a maior parte da verba utilizada nas obras provém da União. Além dessas semelhanças, minha preocupação inicial em aferir o grau em que as ações do Governo do Estado poderiam ser consideradas democráticas está muito próxima da pergunta de partida de Robert Dahl: "Quem de fato governa? Como funciona um sistema democrático em meio à desigualdade de recursos?" (Dahl: 1970:3)[1]. Assim, os métodos e as técnicas de pesquisa empregados por Dahl (em um trabalho cujos méritos metodológicos são reconhecidos pela comunidade acadêmica) serviram como guia para a minha própria investigação empírica e teórica das tomadas de decisões no Governo do Ceará.

Dahl, no entanto, não empregou um único método de pesquisa: eclético, empregou seis. Os seis métodos de que fala Dahl são "métodos para avaliar a influência relativa ou mudanças na influência" de diferentes indivíduos ou atores (Dahl, 1970:331). Embora eu reconheça as vantagens que podem advir do ecletismo, meus limites de recursos e tempo me obrigam a escolher um método, embora sem tê-lo como exclusivo, e nele me concentrar. Dos seis métodos

[1] A tradução desta e de todas as demais citações de textos não escritos em português foram feitas por mim.

empregados por Dahl, aquele que mais se mostra adequado à minha pesquisa (e que também constituiu o cerne da pesquisa de Dahl) é o exame de "um conjunto de 'decisões' em diferentes área de atuação do governo com o objetivo de determinar quais tipos de pessoas foram as mais influentes de acordo com uma medida operacional de influência relativa e caracterizar o tipo de influência predominante[2]" (Dahl, 1970:331).

A pesquisa de campo consistiu numa coleta de dados em duas fases, sendo a primeira uma preparação para a adequada realização da segunda. Na primeira fase foram consultados documentos e entrevistadas algumas pessoas que eram conhecedoras da forma de exercício do poder no Governo do Estado do Ceará. Consultei leis, decretos, portarias, ofícios, memorandos, relatórios e demais documentos oficiais a que consegui ter acesso. Tais documentos constituem registros escritos do resultado das decisões tomadas, não relatando o processo decisório em si. Foram, pois, importantes como ponto de partida da pesquisa, mas insuficientes para levar a cabo a investigação. Foram também consultadas atas das reuniões dos Grupos de Trabalho Participativo do Complexo Industrial e Portuário do Pecém. As atas eram minuciosas o suficiente para permitir uma vizualização do posicionamento assumidos pelos atores sociais envolvidos no processo de implementação da decisão de construir um porto. Realizei entrevistas com pessoas que não tiveram nenhuma participação no processo decisório mas que costumam manter-se bem informadas sobre as decisões do governo. Nesta fase inicial da coleta de dados, foram entrevistadas pessoas que somente tiveram influência indireta nas decisões ou que mais participaram da implementação do que da decisão propriamente; o importante foi ter se tratado de pessoas próximas o bastante para terem informações úteis.

Na segunda fase, foram utilizadas entrevistas com os principais atores envolvidos no processo decisório. Entre cientistas sociais, jornalistas, funcionários governamentais e pessoas próximas da cúpula do governo, realizei onze entrevistas; outras foram publicadas em livros, revistas ou jornais. Não acredito que tenha havido prejuízo para a pesquisa por, da cúpula do governo, somente Beni Veras ter sido

[2] Os outros métodos empregados por Dahl foram: 1) estudo das mudanças nas características sócio-econômicas de ocupantes de cargos no governo; 2) avaliação da natureza e do grau de participação das pessoas de status social mais elevado e daquelas de maior capital econômico; 3) realização de *surveys* em amostras aleatórias de participantes em diferentes áreas de atuação do governo; 4) realização de *surveys* em amostras aleatórias de eleitores registrados, e 5) estudo das mudanças nos padrões de voto entre diferentes estratos da comunidade. (Dahl, 1970:331).

entrevistado por mim. Para todas as perguntas mais importantes que eu faria às pessoas da cúpula, encontrei em declarações públicas, se não uma resposta direta, informações suficientes para elaborar uma resposta. Certamente, há informações não encontradas nas declarações públicas, mas tal se dá não por falta de perguntas, mas por interesse em não responder, sendo pouco provável que entrevistas realizadas por mim revelassem algo essencialmente novo. O que não foi revelado pelas falas dos entrevistados deverá ser explicitado pela análise dos outros dados disponíveis.

As entrevistas e depoimentos dos principais atores sociais envolvidos nas decisões foram o instrumento de coleta de dados mais importante para verificar as diversas posições assumidas pelos vários indivíduos envolvidos no processo, reconstruindo as alianças e os conflitos que antecederam a tomada de decisão e identificando o grau de coesão existente entre os indivíduos. A confiabilidade atribuída a cada entrevista dependeu da coerência interna dos fatos apresentados pelo entrevistado e da sua consistência frente às demais entrevistas e às outras evidências empíricas (atas de reuniões, documentos oficiais, artigos de jornais etc.).

Para, concretamente, medir a influência relativa de diversos atores sobre um processo decisório, baseado no método de Robert Dahl (1970:333), instiguei meus entrevistados a falarem sobre os seguintes aspectos: quem iniciou quais propostas; quais propostas foram aceitas sem sofrer oposição ou foram aceitas apesar da oposição de outros participantes, e; quais propostas foram rejeitadas. Feito isto, considerei mais influentes os atores que mais conseguiram impor o seu ponto de vista. Pela coleta e análise dos dados, conforme os procedimentos mencionados, foi possível distinguir os indivíduos que tomam as decisões estratégicas mais importantes daqueles que detém poder sobre o processo decisório apenas em áreas específicas de atuação do Governo. Foi possível também identificar quais são os intelectuais que possuem influência sobre os líderes do governo.

Considerei que longas interrupções da exposição teórica por narrativas de fatos da política cearense se constituiriam em digressões que complicariam a compreensão da teoria apresentada. Analogamente, a apresentação de uma massa de dados empíricos entrecortada de extensas análises teóricas de alguns desses fatos me pareceu que não seria a melhor forma de exposição das evidências empíricas.

Optei por apresentar num primeiro capítulo uma discussão teórica, relevante para o objtivo da pesquisa, pontilhada de algumas indicações da análise que se seguirá nos capítulos seguintes e, nos capítulos segundo, terceiro e quarto apresentar dados selecionados e organizados à luz da teoria apresentada anteriormente e com rápidas referências à mesma teoria. Na conclusão, não apresento nenhuma evidência empírica nova. Limito-me a extrair conclusões parciais dos capítulos anteriores, articulando-as num discurso unificado.

1 – ELITISMO, PLURALISMO E CAPITAL SOCIAL

O ideal democrático propugna que o povo governe a si próprio. No entanto, a realidade prática impõe uma série de obstáculos intransponíveis à realização desse ideal. Um primeiro empecilho decorre do fato de nenhuma sociedade humana ser perfeitamente homogênea e, por conseguinte, sobre muitas decisões importantes ser impossível de se obter um consenso. Fica assim introduzida a primeira imperfeição no ideal democrático, a regra da maioria: não é a vontade do povo como um todo que deve prevalecer, mas sim as preferências de uma maioria.

O princípio da maioria, no entanto, não pode ser absoluto. É condição para o funcionamento da democracia que alguns temas envolvendo princípios básicos da estrutura social já estejam resolvidos, sejam consensuais ou, pelo menos, que haja um compromisso básico sobre eles, desautorizando que sejam postos na agenda do processo decisório. Esses princípios podem ser questionados por algumas pessoas, mas elas não conseguem incluí-los na agenda política do processo decisório democrático. Na verdade, pode-se dizer que um processo decisório somente pode ser democrático quando não há decisões tão fundamentais a se tomar e que a democracia pode deixar de funcionar completamente se a comunidade for dividida por interesses e ideais a respeito dos quais as pessoas se recusem a se comprometer (Schumpeter, 1984:368; Lindblom, 1981:105). Entre estes temas básicos, estão, segundo Lindblom, a defesa da propriedade privada e do mercado em oposição ao planejamento centralizado (1981:106).

Outra impossibilidade prática encontra-se em manter reunida em assembléia a totalidade dos cidadãos para as tomadas de todas as decisões. Diante desta impossibilidade, acrescenta-se ao ideal democrático uma segunda imperfeição, a representação política: não são todos os cidadãos que se reúnem, discutem e negociam entre si até formarem uma maioria e uma minoria. Os cidadãos elegem representantes que por sua vez fazem as leis e governam a comunidade. Além de eleger seus representantes, os cidadãos podem se fazer ouvir por meio da participação em atividades políticas que não propriamente no processo decisório legislativo ou executivo. Ainda de acordo com o ideal democrático, a participação política seria igualitária se todos os indivíduos de uma comunidade democrática

participassem igualmente de todas as atividades políticas. No entanto, no caso de uma democracia representativa, em que não se espera uma igual participação de todos em todas as atividades políticas, poder-se-ia considerar como critério suficiente de igualdade de participação que os diversos segmentos da sociedade tenham um nível de participação semelhante nas atividades políticas[1]. Ou seja, uma desigualdade de participação, se igualmente distribuída, não traria problemas sérios para uma democracia representativa, uma vez que cada segmento estaria representado na mesma proporção em que integra o total da população. Segundo Sidney Verba, a

> "participação é um mecanismo de representação, um meio pelo qual as autoridades governamentais são informadas das preferências e necessidades do público e são induzidas a responder a essas preferências e necessidades" (1996:1).

Os governantes procuram atender (ou contrariar) as preferências e necessidades dos cidadãos por meio de políticas públicas, as quais, no entanto, nem sempre têm o resultado que delas se espera. Freqüentemente, ocorrem efeitos imprevistos. Por conseguinte, para averiguar se as autoridades governamentais estavam levando em consideração os interesses da população, o mais adequado é examinar os interesses e as idéias que foram atendidas no processo decisório e não propriamente avaliar os resultados das políticas públicas implementadas. No estudo de políticas públicas, é a investigação das decisões tomadas pelos governantes que melhor permite averiguar se suas intenções se aproximam dos interesses da população que os elegeu. Restava, então, limitar a pesquisa a uma ou mais políticas públicas.

No Estado do Ceará, se há coincidência entre ocupar posições formais de poder e decidir, o poder de decidir cabe ao Governador do Ceará e, subordinados a ele, aos Secretários de Governo. A Assembléia Legislativa e o Tribunal de Justiça, formalmente, também ocupam posições decisivas, uma vez que podem, respectivamente, vetar projetos de lei oriundos do executivo ou declarar inconstitucionais ações do Executivo. Para esta pesquisa, será preciso investigar até que ponto os ocupantes dos mais altos cargos no Governo do Estado do Ceará

[1] Entendo por segmento social qualquer conjunto de pessoas cujos integrantes, quer se considerem ou não membros de um grupo, possam ser distinguidos do restante da sociedade por critérios de classe, etnia, religião, preferências sexuais ou por outros critérios de conotação social, mas não por suas preferências políticas. As preferências políticas não podem ser neste texto utilizadas para caracterizar um segmento social porque na presente discussão sobre participação política e na que

detêm com exclusividade o poder de decidir e, alternativamente, em que grau ocorre a influência de setores não governamentais, da elite ou fora dela, nas tomadas das decisões mais importantes.

O caráter democrático ou não de um processo decisório depende de se estão ou não sendo atendidos os interesse da população governada. Antes, pois, de tratar teoricamente o processo decisório, direi algo sobre a controversa determinação dos interesses de uma população.

1.1 Necessidades, Preferências e Interesses

Em conseqüência da heterogeneidade inerente às sociedades humanas modernas, os interesses existentes numa comunidade são muitos e, com freqüência, contraditórios. Assim, se uma decisão tomada pelo governo atende a interesses existentes na sociedade, é possível tratar-se do interesse de algum segmento e não de um interesse geral. Outra dificuldade na determinação dos interesses de uma população advém da participação política ser muito desigual em nossa sociedade, existindo grande número de cidadãos pouco participativos, cujas necessidades e preferências são conhecidas e, principalmente, sentidas pelas autoridades políticas numa proporção inferior à sua dimensão real. Assim, mesmo que os governantes estejam preocupados em atender aos cidadãos eqüitativamente, podem ter uma visão distorcida das verdadeiras necessidades e preferências dos diversos segmentos sociais. Verba mostra que os cidadãos mais participativos possuem necessidades e preferências diferentes dos menos participativos, constituindo tal fato, portanto, um problema para o uso da participação como critério justo de representação política. Verba refere-se aos Estados Unidos. No Brasil, onde a desigualdade sócio-econômica é muito maior, a desigualdade de representação decorrente da desigualdade de participação certamente também é maior.

Uma explicação para a aquiescência ou apatia política pode ser encontrada em Warren (1996). Segundo este autor, a maioria das interações sociais não envolvem riscos de conflito porque são “socialmente embasadas”, ou seja, estão reguladas por normas, regras, instituições e identidades aceitas sem contestação pelos indivíduos. O fato de serem aceitas como dadas não implica que não

---

se seguirá sobre pluralismo e elitismo, uma preferência política específica é justamente a característica que se procura atribuir a segmentos sociais determinados.

envolvam relações de poder. Pelo contrário, muitas relações sociais envolvem tensões que são sentidas pelos indivíduos como desconfortos indefinidos ou, então, como sofrimentos inevitáveis.

> "As disputas políticas emergem quando os indivíduos julgam que esses desconfortos e sofrimentos são importantes o suficiente para que se corra o risco (e os riscos podem ser substanciais) de se entrar em um terreno onde não há embasamento social" (Warren, 1996:245).[2]

Assim, o indivíduo participa de atividades políticas quando sente que alguma questão, ofensa ou problema lhe parece sério o bastante para justificar sua ação. Em outras palavras, nestas ocasiões, os indivíduos sentem-se motivados a sair de sua aquiescência política. Mas motivação não é o único pré-requisito para um indivíduo ser politicamente participativo. Outra condição necessária é que ele possua as habilidades (saber ou estar habituado, por exemplo, a escrever uma carta, falar em público ou organizar uma reunião) e os recursos (principalmente tempo livre e dinheiro) necessários para a atividade cívica.

A história da ciência política registra diversas defesas da desigualdade de participação. Um exemplo encontra-se na sugestão de Aristóteles de que "cada bloco de propriedade deveria ter o mesmo peso, embora o número de pessoas em cada bloco fosse diferente" (Aristóteles, *apud* Lijphart, 1997:7); outro exemplo encontra-se na proposta de Stuart Mill de que algumas pessoas deveriam ter direito a dois ou três votos, conforme seu *status* ocupacional ou seu nível de instrução (Lijphart, 1997:7). Também Sidney Verba defende a legitimidade de uma representação política desigual, embora sobre critérios contrários aos anteriores. Ao invés de escolher critérios favoráveis aos que já se encontram em situação econômica ou social vantajosa na sociedade, Verba propõe que os mais interessados em participar de atividades políticas merecem mais do que os aquiescentes ser ouvidos pelas autoridades públicas, desde que a sua maior participação se deva a serem eles mais motivados e não mais capacitados. A posição de Verba pode ser melhor justificada utilizando-se a terminologia empregada por Warren. Se os cidadãos não diferem quanto à capacidade, a diferença de participação em atividades políticas se deve a alguns estarem se sentindo mais incomodados ou estarem sofrendo mais com algum problema

[2] Argumentação semelhante pode ser encontrada em Dahl: "... se os homens estão frustrados nas suas atividades primárias e se há, ou eles pensam que há, na atividade política um meio de satisfazer suas necessidades primárias, a política se torna, então, mais saliente" (Dahl, 1970:279).

(decorrendo disso a maior motivação) e, portanto, merecem ser ouvidos com maior atenção. Verba, no entanto, reconhece ser apenas conceitual a facilidade de distinção entre motivação e capacidade:

> "Distinguir entre motivação e capacidade é fácil conceitualmente, mas freqüentemente difícil na prática. Os dois conceitos encontram-se correlacionados. Se falta capacidade às pessoas, sua motivação cai. Se for pouca a motivação, elas não tentarão melhorar sua capacidade" (Verba, 1996:4).

O cidadão mais participativo torna conhecidos seus interesses por meio de diversas formas de participação política voluntária: voto em candidatos de sua preferência nos dias de eleição[3], organização e participação em protestos, realização de contatos com autoridades governamentais ou parlamentares, contribuição em tempo e/ou em dinheiro para campanhas eleitorais, afiliação a uma organização política, trabalho informal para a comunidade local, participação em conselhos governamentais locais etc. O cidadão comum, menos participativo e sem interesse em política, ao contrário,

> "cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que entra no campo político. Argumenta e analisa de maneira que prontamente reconheceria como infantil, se fosse na esfera de seus interesses reais" (Schumpeter, 1984:328).

Enquanto que as pessoas fortemente envolvidas com as questões políticas são bem informadas e têm um comportamento político mais racional e calculista, com suas crenças políticas apresentando elevado grau de coerência e consistência interna, os cidadãos comuns são pobremente informadas e têm suas escolhas políticas

> "mais fortemente influenciadas pela inércia, hábito, lealdades impensadas, ligações pessoais, emoções, impulsos passageiros. (...) [Suas] orientações políticas são desorganizadas, desconexas e não ideológicas" (Dahl, 1970:91).

Uma forma de conhecer seus interesses seria por meio da realização de *surveys*[4], que permitiriam o conhecimento das preferências, necessidades e interesses daqueles que não se sentem motivados para participar de atividades

---

[3] No caso do Brasil, onde votar é obrigatório, o ato voluntário não consiste em comparecer às urnas mas em efetivamente se posicionar diante das eleições e manifestar sua preferência dentre as opções oferecidas (escolhendo um ou mais candidatos ou optando por votar em branco ou anular o voto).

[4] *Surveys* são pesquisas de campo conduzidas por meio da aplicação de questionários elaborados com questões fechadas. Sua vantagem em relação às entrevistas com perguntas abertas encontra-

políticas, não possuem as habilidades cívicas ou, então, não dispõem de recursos necessários à participação. Poder-se-ia, assim, obter uma representação dos eleitores não enviesada pelo seu grau de participação política (Verba, 1996). No entanto, o uso de *surveys* para o conhecimento das preferências dos cidadãos menos participativos não está imune a críticas. Pesquisadores e pesquisados geralmente pertencem a segmentos diferentes da sociedade e um primeiro problema encontra-se na iniciativa das pesquisas serem dos pesquisadores e não dos pesquisados; os respondentes têm a oportunidade de expressar suas opiniões e seus sentimentos, mas somente quanto às questões que preocupam o pesquisador. Dessa forma, os *surveys* "através das decisões sobre quando, o quê e quem entrevistar, reintroduzem algo da estratificação sócio-econômica encontrada na atividade política" (Verba, 1996:6). Outra limitação encontra-se na inadequação de perguntas fechadas para captarem a riqueza do pensamento de um indivíduo sobre problemas complexos. Um terceiro obstáculo para que os *surveys* sejam realmente representativos dos cidadãos aquiescentes está na surpresa com que é feita a pergunta; freqüentemente, os respondentes se vêem diante da necessidade de formular uma opinião até então inexistente em sua mente (Verba, 1996:6).

Uma outra limitação está nas preferências manifestadas pelos respondentes nem sempre serem consonantes com o atendimento de suas necessidades. Ninguém melhor do que o próprio entrevistado para informar quais são suas necessidades fundamentais e para dizer quais dentre elas mais lhe trazem desconforto ou sofrimento. Mas, existem vários modos possíveis de satisfazer tais necessidades e, quando se trata de avaliar os políticos ou as políticas públicas que deveriam estar atendendo a suas necessidades, as preferências dos entrevistados são "em boa parte uma reação ao que têm ouvido na mídia ou de autoridades governamentais" (Verba, 1996:6). Os cidadãos comuns podem até estar conscientes de um problema, mas isto não é o suficiente para "perceber uma solução política ou mesmo reformular uma demanda política. Estes atos, ordinariamente, somente são praticados por membros do estrato político" (Dahl, 1970:92).

Os cidadãos comuns, mesmo os mais participativos, têm pouca experiência com políticas públicas, o que facilita sua manipulação por grupos políticos profissionais. Mesmo quando conseguem influenciar numa decisão, têm dificuldade

---

se na maior facilidade de comparação e tabulação das respostas obtidas. Das limitações dos *surveys*, falarei mais adiante.

de interpretar os efeitos da política implementada, tornando-se difícil para o cidadão comum acumular experiência e poder discernir, logo no momento da decisão, quais políticas seriam boas e quais seriam ruins. Quais seriam, então, os verdadeiros interesses de um cidadão? Seriam suas preferências manifestas ou seria algo a ser determinado por alguém que, tendo profundo conhecimento da realidade e levando em conta as necessidades expressas pelo entrevistado, seria capaz de determinar o que é melhor para ele? As respostas a essas perguntas pressupõem que outras perguntas sejam respondidas: O que se entende por *interesses verdadeiros*? Existem interesses verdadeiros? Estas perguntas encontram-se relacionadas, por exemplo, à discussão da validade da distinção entre interesses subjetivos e objetivos.

A dificuldade inerente ao uso do conceito de interesses objetivos é que o teórico se arrisca a atribuir a uma pessoa interesses objetivos que não são percebidos por ela como seus. O interesses objetivos "podem ser meramente uma manifestação das vontades ou desejos do observador para com o ator em questão" (Coleman, 1994:511). Coleman não nega que interesses objetivos existam, mas diz que são precisos critérios para desvendá-los. Não se pode confiar na omnisciência de um observador externo. Segundo Coleman, pode-se inferir quais são os interesses objetivos de um ator de dois modos: "observando-se, ao longo do tempo, o acréscimo ou a redução na satisfação obtida por um ator ao perseguir seus interesses subjetivos ou conhecendo-se a as distorções sistemáticas que podem existir" entre a satisfação que um ator experimenta em certos eventos ou no controle de certos recursos e no emprego que este mesmo ator faz dos recursos à sua disposição visando controlar os tais eventos (Coleman, 1994:513). Apesar de apontar um rumo conceitualmente promissor para a investigação dos interesses objetivos, a proposta de Coleman não está isenta de dificuldades metodológicas em sua operacionalização. Seria preciso construir séries históricas das necessidades e preferências manifestadas por diversos segmentos da população (possivelmente, pela aplicação periódica de surveys e realização de entrevistas) e compará-las com séries históricas das ações desses diversos segmentos bem como dos resultados dessas ações (por meio de inumeráveis estudos de caso, análises macroeconômicas, estudos históricos etc.). Trata-se de uma pesquisa de porte tão formidavelmente grande que, creio, nunca pôde ser integralmente realizada.

1.2 Análise de Processos Decisórios

A análise de um processo decisório, obviamente, não permite responder ao questionamento sobre quais são os interesses da população e, muito menos, os interesses objetivos dos diversos segmentos desta população. O que ela permite é determinar quais interesses e quais idéias motivaram os governantes. Conhecendo-se a estrutura da sociedade cujo governo e/ou legislatura se estuda, é possível, ainda, considerar que tais interesses e ideologia favorecem a determinado segmento da sociedade. No entanto, os interesses da população como um todo constituiriam objeto para outra pesquisa, talvez impossível de se realizar.

Conforme o nível de detalhamento das informações que se possui sobre as ações e o funcionamento interno de um governo, pode-se empregar diferentes modelos analíticos. Em *Essence of Decision*, Allison identifica e apresenta três modelos de análise das decisões em políticas públicas: modelo do ator racional, modelo do processo organizacional e modelo das políticas palacianas. Embora tratando de política exterior, os modelos delineados por Allison são instrumentos úteis para a análise de políticas públicas em governos nacionais, estaduais ou municipais.

Quando as informações sobre o que se passa no interior do governo são mínimas, o pesquisador tem que se contentar com a análise das ações governamentais e especular sobre o processo decisório que resultou em tais ações. Nestas ocasiões, o modelo de análise empregado considera que o governo atua como um indivíduo racional. O Governo tem determinados fins a serem alcançados e várias opções de políticas públicas que lhe permitem atingi-los. Como um ator racional, o Governo avalia as conseqüências que adviriam da escolha de cada uma das alternativas e opta pela ação que melhor se adeqüe aos seus fins. A escolha da política a ser implementada é orientada por dois critérios básicos: os resultados a serem obtidos devem encontrar-se entre os mais próximos do fim desejado e a política deve possuir baixo custo (Allison, 1971:28-34).

Aumentando o número de informações sobre os acontecimentos internos ao governo, é possível trabalhar com modelos analíticos mais precisos. Assim, segundo o modelo do processo organizacional, um governo não é capaz de enfrentar a totalidade de seus problemas de forma absolutamente centralizada e simultânea. É imperioso que a responsabilidade pela solução dos diversos problemas seja distribuída entre as diversas organizações que o compõem (que, no caso do

Governo do Ceará, seriam as diversas Secretarias, Departamentos e Divisões). Uma organização, por sua vez, para ser capaz de executar adequadamente uma complexa série de tarefas, precisa coordenar a performance de dezenas ou centenas de indivíduos. Para tanto, procedimentos operacionais são padronizados, rotinas estabelecidas e, tendo por base os procedimentos rotineiros, programas são elaborados (Allison, 1971:83). Cada organização, ao tratar de segmento específico da realidade e ao possuir seus próprios procedimentos rotineiros, desenvolve uma visão particular dos problemas com que o governo se defronta. Soluções para os problemas são encontradas com base nos objetivos da organização e não do governo como um todo. O governo tem assim limitadas suas opções de políticas públicas às opções, muitas vezes conflitantes, das diversas organizações que o compõem. Por conseguinte, as ações do governo não são ações de um ente individual racional e inteiramente consistente com seus próprios fins. Pelo contrário, a "maior parte do comportamento do governo é previamente determinada por procedimentos estabelecidos pelas organizações" (Allison, 1971:79). No entanto, a importância das organizações para o processo decisório é contrabalançada pelo poder que têm os líderes do governo de escolher qual organização implementará qual programa e quando tal implementação se dará. Com isso, é possível introduzir mudanças no comportamento do governo sem alterações profundas nas rotinas e nos objetivos das organizações (Allison, 1971:87).

No modelo das políticas palacianas, nem o governo é visto como um ator unitário, nem suas políticas são consideradas produto das ações das organizações que o compõem. As políticas governamentais, embora na aparência sejam atos do chefe do poder executivo, são consideradas resultantes dos compromissos e conflitos e dos erros e acertos, enfim, das decisões e das ações de várias pessoas ou grupos que, longe de agirem como um indivíduo singular, possuem cada qual seus próprios objetivos e sua própria concepção de quais devem ser os objetivos do governo (Allison, 1971:144, 162 e 163). Tipicamente, um indivíduo envolvido nas barganhas políticas que antecedem uma decisão olha para os que se encontram ao seu lado na hierarquia em busca de aliados para suas idéias, olha para aquele que está acima procurando fazê-lo confiar em sua idéia e olha para os que estão abaixo (e que apelam por sua confiança) preocupado em como preservar sua liberdade de decidir (Allison, 1971:176-177). Entretanto, mesmo depois de tomada uma decisão, o jogo político ainda não está terminado. Antes de serem implementadas, as decisões podem ainda ser revertidas ou ignoradas. Em todo caso, aqueles que

foram favoráveis à decisão tomada procurarão manobrar para que ela seja de fato implementada e, mais do que isso, para que vá além da “letra” e do “espírito” da decisão tomada. Inversamente, aqueles contrários à decisão manobrarão para que ela tenha sua implementação adiada, seja implementa aquém do decidido ou até mesmo para que seja desobedecida (Allison, 1971:172-173). De uma maneira geral, pode-se dizer que aqueles que no governo ocupam cargos de chefia são os que têm maior domínio formal sobre as decisões tomadas, mas os funcionários a eles subordinados podem desempenhar um papel importante na implementação das decisões (Allison, 1971:175).

Para Allison, ainda que a reunião de todos os modelos em um único modelo geral seja possível, dado o estado atual de desenvolvimento dos conhecimentos nesta área, é preferível trabalhar com modelos parciais razoavelmente bem construídos do que com um precário modelo geral. Além disso, os modelos não são auto-excludentes (Allison, 1971:275).

É interessante observar que as decisões governamentais somente assumem um caráter tipicamente político quando vistas sob a óptica de seu terceiro modelo analítico. Em analogia aos conceitos típico-ideais de ação social de Max Weber, pode-se afirmar que os modelos II e III de Allison vêm as ações governamentais como não racionais, cujos desvios da conduta racional devem-se, no segundo modelo, ao comportamento rotineiro (tradicional) das organizações governamentais e, no terceiro modelo, à barganha política existente no interior do governo. Assim, uma decisão governamental é política quando resulta da barganha entre vários atores sociais. A inexistência de um consenso entre os indivíduos os faz buscar aliados para suas idéias ao mesmo tempo que os obriga a fazer concessões para conseguir apoio, num processo que pode ser chamado de jogo do poder.

Lindblom identifica diversas ações que os participantes no jogo do poder podem executar com o intuito de exercer o controle sobre as decisões: a persuasão, a ameaça, o intercâmbio e a autoridade. A persuasão pode ser feita por meio de falácias ou por uma análise parcial, “em que um dos participantes da interação política procura demonstrar a outro como a realização dos seus objetivos poderá também beneficiá-lo” (Lindblom, 1981:43). A ameaça, ou seja manipulação de prêmios e penalidades, é outro instrumento de controle que pode ser usado.

> “Dependendo do sistema político, e das circunstâncias, as autoridades incumbidas de determinar as políticas governamentais procurarão também exercer influência umas sobre outras mediante ameaças de perda de emprego, injúrias à reputação,

> alienação dos amigos e seguidores, perdas financeiras — em alguns casos até mesmo a perda da vida" (Lindblom, 1981:44).

Os intercâmbios se distinguem das ameaças por serem uma troca de vantagens, enquanto as ameaças são quase sempre unilaterais. Podem ser caracterizados como intercâmbios a *troca explícita de favores*, em que um favor determinado é prestado explicitamente em troca de outro favor também determinado; a *reciprocidade*, em que presta-se favores na esperança de haver comportamento recíproco quando as oportunidades surgirem ou retribui-se favores anteriormente prestados nestas condições; e, o *dinheiro*, com o qual se paga para que o outro se comporte como desejado (Lindblom, 1981:44-5).

A autoridade é um processo de controle em que aquele que controla só ocasionalmente necessita utilizar a persuasão, a ameaça ou o intercâmbio e ainda assim o faz não propriamente para induzir o comportamento do outro numa oportunidade específica, mas "para induzir a aceitação de uma *norma permanente de obediência*" (Lindblom, 1981:45, grifo no original). A autoridade pode também ser utilizada de forma indireta, quando um indivíduo utiliza a autoridade que tem sobre outro para controlar as decisões de um terceiro sobre o qual não tem autoridade direta (Lindblom, 1981:47). No caso do Governo do Estado do Ceará, a cúpula dirigente detém autoridade sobre todos os funcionários de todos os escalões. Em relação aos Governos Municipais e aos poderes Legislativo e Judiciário, o Governo Estadual não se encontra em situação tão vantajosa. Cada uma dessas outras esferas de poder tem seus próprios recursos, que podem ser usados para ameaçar, persuadir ou realizar intercâmbios com o Governo Estadual. No jogo do poder,

> "todos se inclinam a agir com cautela, evitando políticas que provocarão a hostilidade dos demais; todos procuram interesses comuns, de modo que possam perseguir as políticas preferidas sem resistências. E todos 'põem dinheiro no banco' distribuindo favores sempre que possível. Este processo de ajuste mútuo pode ocorrer sem uma só palavra, e sem qualquer barganha explícita entre os interessados" (Lindblom, 1981:49).

Esse jogo do poder, ou processo de ajuste mútuo, prossegue durante a implementação de uma política escolhida, quando, então, surgem constantemente novos problemas sobre os quais é preciso tomar decisões. Pode também ocorrer de um problema existir por muito tempo e não ser visto como tal até o aparecimento da oportunidade de utilizar uma solução que foi recentemente inventada ou que tornou-se finalmente possível. Em políticas públicas, não se busca simplesmente soluções

para problemas, também se busca problemas para soluções (Lindblom, 1981:10 e Stone, 1997:5).

1.3 Pluralismo e Elitismo

Da análise de processos decisórios em democracias representativas, diversos autores chegaram a conclusões discordantes. Para uns, um processo democrático de escolha dos governantes permite ao conjunto do eleitorado direcionar os rumos das políticas públicas; para outros, mesmo numa democracia, o Estado é controlado por uma elite.

Wright Mills define elite em contraposição a homem comum. Os homens comuns são aqueles cujo poder de influência

> "é circunscrito pelo mundo do dia-a-dia em que vivem, e mesmo nesses círculos de emprego, família e vizinhança freqüentemente parecem impelidos por forças que não podem compreender nem governar. As 'grandes mudanças' estão além de seu controle, mas nem por isso lhes afeta menos a conduta e as perspectivas. A estrutura mesma da sociedade moderna limita-os a projetos que não são seus..." (Mills, 1975: 11).

Para Lindblom, constituem elites as pessoas de grande riqueza por disporem em grande quantidade de um recurso importante; as pessoas que detêm conhecimentos, por terem poderes de persuasão; os ocupantes de cargos governamentais, por fazerem "política com sua autoridade"; os empresários, por terem "posição privilegiada, baseada sobretudo nos intercâmbios"; e, aqueles que comandam grupos de interesse, por empregarem "uma série de recursos para controlar o processo decisório" (Lindblom, 1981:91). Além desses, podem ser incluídos os "representantes dos governos estrangeiros, que podem exercer uma certa influência" e, "em alguns sistemas, comandantes militares" (Lindblom, 1981:39-40).

Também Robert Dahl reconhece que mesmo nos países democráticos existe uma elite constituída de políticos e burocratas. Ao eleger seus governantes, os cidadãos estariam delegando

> "uma enorme e discricionária autoridade sobre decisões de importância extraordinária (...) não somente para seus representantes eleitos, mas, de forma bem mais indireta, eles delegam autoridade para administradores, burocratas,

funcionários públicos, juizes, e, pior ainda, para organizações internacionais" (Dahl, 1998:113).

Para Dahl, no entanto,

"[a]pesar dos limites do controle popular, as elites políticas em países democráticos não são déspotas fora de controle. Longe disso. Eleições periódicas os compelem a manter um olho na opinião popular. Além disso, ao chegarem a uma decisão, as elites políticas e burocráticas se influenciam e se contrapõem mutuamente. A barganha que ocorre entre as elites tem seu próprio sistema de mútuos pesos e contrapesos [checks and balances]. Na extensão em que os representantes eleitos participam das barganhas, eles servem de canal através do qual os desejos, objetivos e valores populares entram nas decisões governamentais" (Dahl, 1998:113).

Segundo Mills, as decisões mais importantes, aquelas que mais têm efeito sobre a vida da população como um todo, são tomadas por uma elite do poder. Robert Dahl, por sua vez, admite que as "elites políticas e burocráticas em países democráticos são poderosas, bem mais do que os cidadãos ordinários podem ser; mas elas não são déspotas" (Dahl, 1998:114). Os eleitores conseguem exercer influência indireta sobre as decisões dos governantes, na medida em que estes se preocupam em conquistar o apoio dos eleitores em uma eleição futura. É com esta preocupação que os líderes do governo tendem a escolher as políticas públicas que acreditam terem as maiores possibilidades de serem aprovadas pelos eleitores. Mas, para que isso de fato ocorra, é preciso que a realidade se aproxime das seguintes condições ideais:

"... (1) os líderes das associações políticas sentem um forte incentivo para ganhar a eleição; (2) os eleitores consistem da maioria da população adulta da comunidade; (3) espera-se que aproximadamente todos os eleitores votem; (4) os eleitores votam sem receber prêmios ou punições sigilosos [e individuais] como conseqüência direta do modo como votam; (5) as políticas públicas [do conhecimento de todos e cujo benefício decorrente é coletivo] de um candidato são cuidadosamente levadas em consideração pelos eleitores no momento de decidir como votarão; (6) existem candidatos rivais oferecendo políticas públicas alternativas; e (7) os eleitores estão bem informados sobre as propostas políticas dos candidatos" (Dahl, 1970:101).

As condições apresentadas acima constituem-se nas condições típico-ideais que melhor permitem ao eleitorado exercer influência indireta sobre as decisões dos

governantes[5]. O próprio Robert Dahl admite que "nenhum sistema político atualmente preenche todas essas condições" (Dahl, 1970:101).

Para Schumpeter, é irrealista atribuir ao eleitorado um grau de iniciativa que ele não possui e desprezar o verdadeiro papel das lideranças. As insatisfações percebidas pelos cidadãos como desconfortos indefinidos, tal como os chama Warren, "mesmo que sejam fortes e definidos, permanecem latentes, freqüentemente por décadas, até serem chamados à vida por algum líder político que os transforma em fatores políticos" (Schumpeter, 1984:338). Em outras palavras, as necessidades dos cidadãos podem ser convertidas em preferências por diferentes políticas públicas, conforme a competência dos diversos grupos políticos de convencer os cidadãos da superioridade de suas propostas. Os simples cidadãos, pertencentes ao estrato apolítico, podem até perceber a existência de um problema que demande uma política pública, mas não têm capacidade de fazer nada diretamente relacionado à solução do problema a não ser demandar a solução de um político ou dos meios de comunicação de massa. O papel do cidadão comum se limita a, nos períodos eleitorais, votar nos líderes que defendem as propostas com as quais concordam (Dahl, 1970:140). Assim, democracia não é a manifestação da vontade do povo. Para Schumpeter, ela é apenas "a livre competição pelo voto livre":

> "[O] método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população" (Schumpeter, 1984:336).

Porém, a simples afirmação de que os cidadãos normalmente exercem controle *direto* apenas sobre a seleção da elite governante, mas não sobre as decisões que essa elite venha a tomar, não implica, necessariamente, que não haja controle popular *indireto* no processo decisório. Até que ponto ocorre este controle depende dos critérios utilizados pelos eleitores para escolherem seus governantes. Para Lindblom, "via de regra, os eleitores votam em favor de candidatos, não de políticas (embora ocasionalmente possam votar a respeito de alguns pontos de política)" (1981:95).

Em Dahl encontra-se uma argumentação diferente. Para ele, embora os eleitores não conheçam em detalhes as políticas, os candidatos e os partidos têm

[5] Noberto Bobbio apresenta uma preocupação semelhante à de Robert Dahl ao elaborar as regras do jogo que caracterizam uma sociedade democrática (Bobbio, 1986:19-20).

um padrão de comportamento e é neste padrão que os eleitores votam. Ou seja, escolher candidatos não é tão distinto assim de escolher políticas e, com certeza, é algo possível e, talvez, até a melhor opção, afinal, as políticas surgem ao longo dos quatro anos de mandato e o contexto que levaria a aprová-las ou rejeitá-las modifica-se com o tempo.

> "Um partido político usualmente tem sua história conhecida pelos eleitores de uma maneira genérica (um direcionamento presente que ordinariamente é extensão do seu passado) e, de certo modo, tem um futuro previsível. Consequentemente, os eleitores têm menos necessidade de compreender cada questão política importante. Pelo contrário, eles podem simplesmente votar nos candidatos do partido de sua escolha com alguma confiança de que, se eleitos, seus representantes irão, no geral, apoiar políticas que, de uma maneira ampla, está de acordo com seus interesses" (Dahl, 1998:185).

Se os líderes políticos têm objetivos em comum, eles podem se reunir para, utilizando seus recursos em conjunto, persuadir os eleitores a lhes apoiar na busca de seus objetivos. No caso contrário, em que o estrato político encontra-se dividido e em desacordo, os políticos buscarão ativamente o apoio dos eleitores e, por conseguinte, neste caso, as "técnicas de persuasão e coerção empregadas por um grupo de líderes seriam, em certa medida, contrabalançadas por outros líderes" e os eleitores teriam de fato opções políticas distintas (Dahl, 1970:165). Além disso,

> "[q]uando os partidos precisam competir para ganhar as eleições, a liderança partidária é obrigada a informar-se sobre as preferências dos cidadãos, ultrapassando os limites da informação inadequada trazida pelos resultados eleitorais" (Lindblom, 1981:99).

Insatisfações surgidas nos estratos apolíticos, entre os cidadãos comuns, são mais facilmente levadas em consideração pelos políticos se eles calculam que tratar da questão pode aumentar suas chances de sobrevivência e crescimento político ou a alcançar outros objetivos. Caso o político veja apenas uma pequena possibilidade de lucro político, seu interesse na questão será menor; caso veja algum possível efeito adverso, ele tenderá a evitar se envolver com o problema (Dahl, 1970:93). Outro fator importante é como os políticos interpretam as preferências dos eleitores. Se os políticos interpretarem que determinada política pública lhes favoreceu a eleição, é mais provável que esta política seja mantida (Dahl, 1970:219).

Robert Dahl argumenta que a forma mais efetiva de influência dos cidadãos sobre o governo se deve à comunhão de valores entre governados e governantes

(Dahl, 1970:91). Contudo, a própria existência de uma ideologia em comum é utilizada pelos elitistas como argumento de que os simples cidadãos têm suas preferências manipuladas pelas elites. Como mencionado logo no início deste capítulo, temas como propriedade privada e economia de mercado não costumam ser postos em questão:

> "Devido à doutrinação que recebem, os cidadãos não levantam esses temas para que sejam incluídos na agenda do processo decisório. Ninguém toma qualquer decisão a respeito deles. A especulação sobre novas formas, radicais, de organização social, é deixada para os poetas, professores, romancistas, ensaístas, etc." (Lindblom, 1981:109).[6]

Um aspecto relevante para a organização das elites é sua homogeneidade. José Murilo de Carvalho defende a tese de que a elite brasileira nos tempos do Império se caracterizava pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Parte substancial dos membros da elite era formada em Direito pela Universidade de Coimbra. Esta homogeneidade reduziu os conflitos internos à elite, tornando-a mais coesa, com uma conseqüência direta sobre a história da desigualdade social no Brasil:

> "A ausência de conflitos políticos que levassem a mudanças violentas de poder tinha também como conseqüência a redução de um dos poucos canais disponíveis de mobilidade social ascendente" (Carvalho, 1981: 37).

Em seus momentos de revolta, a massa desfavorecida da população não encontra a elite do poder fragilizada pela divisão interna, não encontra apoio em frações descontentes da elite e não consegue impor suas reivindicações. Nesses momentos, acaba prevalecendo o preceito de Mosca de que uma minoria organizada é mais poderosa do que uma maioria desorganizada:

> "... é fatal o predomínio de uma minoria organizada, que obedece a um único impulso, sobre a maioria desorganizada. (...) quanto mais vasta é uma comunidade política, tanto menor pode ser a proporção da minoria governante com respeito à maioria governada ..." (Mosca, 1984: 110).

Uma explicação para a maior capacidade de organização de um grupo pequeno frente a uma grande massa de pessoas pode ser encontrada na investigação da ação coletiva de grupos organizados. Um grupo de pessoas

somente é motivado a se organizar e agir coletivamente quando existem objetivos comuns que não podem ser atingidos pela ação individual descoordenada.

> "Não há, obviamente, nenhum propósito em formar uma organização quando as ações individuais e desorganizadas podem servir os interesses do indivíduo tão bem ou melhor do que uma organização" (Olson, 1995:7).

Pressupõe-se, pois, que "as organizações tipicamente existem para alcançar interesses comuns de grupos de pessoas" (Olson, 1995:7). As organizações produzem bens coletivos, ou seja, produtos ou serviços que beneficiam todos os seus membros independentemente deles terem contribuído ou não para a produção desses bens. Portanto, todos os indivíduos pertencentes a um grupo ou organização se beneficiam dos bens coletivos produzidos mesmo que não tenham tido nenhum custo na produção desse bem. Por conseguinte, cada indivíduo, motivado exclusivamente pela busca de sua parcela do benefício coletivo, fazendo um cálculo da relação custo benefício, agindo racionalmente com relação a fins, não contribuirá para a produção do bem coletivo e, consequentemente, o bem não será produzido.

Com exceção dos casos em que a relação custo-benefício é tal que pode ser vantajoso para um único indivíduo arcar com todos os custos da produção do bem coletivo, será sempre necessário ao grupo, ou pelo menos a uma parte dele, chegar a um acordo sobre a distribuição dos custos e benefícios e, neste caso, quanto menor o grupo, mais fácil torna-se localizar e organizar seus membros em potencial ou parte deles (Olson, 1995:46). Para se chegar a um acordo, para se organizar, é preciso incorrer em custos de comunicação entre os membros, nos custos das barganhas entre eles e nos custos de criar e manter uma organização formal. Consequentemente, por menor que seja o bem coletivo a ser produzido, será necessário arcar com um custo organizacional inicial mínimo. Evidentemente, "que o custo da primeira unidade de um bem coletivo será consideravelmente maior em relação aos custos de algumas unidades subsequentes" (Olson, 1995:47). Tais custos serão minimizados se já existir uma organização anterior, mesmo que seus objetivos fossem outros, congregando os membros em potencial da nova organização.

Para superar o "problema do carona", que procura se beneficiar dos bens coletivos sem assumir custos individuais, os grupos ou organizações compostos por grande número de indivíduos encontram-se em desvantagem em relação aos grupos

---

[6] Argumentação semelhante é encontrada em Lukes (1980:34).

ou organizações que representam os interesses de um pequeno número de pessoas. Os grandes grupos se distinguem

> "pelo fato de que se um membro seu não provém ou não ajuda a prover o bem coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, por isso, ninguém terá razão para reagir. (...) Por conseguinte, grupos grandes ou 'latentes' não têm nenhum incentivo para agir com o objetivo de produzir um bem coletivo porque, embora o bem coletivo seja valioso para o grupo como um todo, ele não oferece aos indivíduos nenhum incentivo para (...) assumir nenhum dos custos necessários para a ação coletiva" (Olson, 1995:50).

Nestes casos, são necessários prêmios e punições "que operem não indiscriminadamente, como os bens coletivos, sobre o grupo como um todo, mas seletivamente em relação aos indivíduos do grupo" (Olson, 1995:51). Essas induções seletivas são difíceis de se obter. Os grupos grandes precisam se constituir em organizações com autoridade e capacidade de *coagir* seus membros a colaborarem e/ou em organizações que tenham ao seu dispor *incentivos* que serão oferecidos aos membros que colaboram. Tais incentivos podem ser bens não coletivos (produtos ou serviços) vendidos exclusivamente aos membros que contribuem para a organização (uma contribuição que pode ser, por exemplo, financeira, pagando as mensalidades ou anuidades de filiação) (Olson, 1995:133). Entre esses prêmios e punições seletivos, também são importantes as pressões e incentivos sociais que, no entanto,

> "operam somente em grupos de pequeno tamanho, em grupos tão pequenos que os membros podem ter contato face-a-face uns com os outros. (...) Em grupos grandes, as pessoas possivelmente não conhecem todas umas às outras e o grupo não será, de fato, um grupo de amigos; por isso, uma pessoa ordinariamente não será socialmente afetada se falhar em fazer sacrifício em nome dos objetivos do seu grupo" (Olson, 1995:62).

Assim, um fator importante na análise do processo decisório é a capacidade do grupo de pessoas que se encontra à frente do governo de agir em conjunto em busca de objetivos comuns. No entanto, a lógica da ação coletiva, tal como vista por Olson, tem como deficiência ser uma lógica de mercado, em que os indivíduos têm algo para trocar, mas onde não se considera devidamente a interdependência (social e, inclusive, afetiva) entre os indivíduos (Stone, 1997:218). Com seu conceito de capital social, James Coleman fornece um instrumental conceitual mais potente, permitindo uma melhor compreensão da racionalidade da ação dos indivíduos na

produção de bens coletivos (ou seja, pode-se compreender melhor aquilo que Olson chamou de lógica da ação coletiva). Assim, o uso do conceito de capital social facilita a avaliação do grau de homogeneidade e coesão da elite no poder.

O conceito de *capital social* desenvolvido por James Coleman permite melhor compreender como se dão as relações de confiança, favoráveis à ação coletiva organizada, existentes entre os membros de um grupo de pessoas. Sem deixar de considerar que os indivíduos podem se utilizar de máquinas, ferramentas, instalações físicas (capital físico) e de suas habilidades e conhecimentos pessoais (capital humano) para atingir seus objetivos, Coleman diz que, na medida em que entre os atores sociais há interdependência, eles somente conseguem satisfazer alguns de seus interesses agindo conjuntamente. Para tanto, é preciso haver relações sociais que tornem possível a ação conjunta. Coleman chama de capital social ao conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado. O capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que encontram-se imersos em tais relações (Coleman, 1990:300-304).

Entre os diversos tipos de relações sociais geradoras de capital social, citadas por Coleman, encontram-se: as relações de expectativas e obrigações entre indivíduos que trocam favores; a existência de normas, com suas sanções e prêmios aplicáveis pelos atores beneficiários da norma sobre os atores alvos da norma; as relações de autoridade, em que um indivíduo concorda em ceder a outro o direito sobre suas ações em troca de uma compensação (financeira ou de outra espécie, como status, honra, deferência etc.); as relações sociais que permitem a um indivíduo obter informações de seu interesse por um baixo custo (por meio de um simples telefonema, por exemplo). Este último exemplo, o fornecimento de informações, pode ser, conforme o caso, enquadrado como uma troca de favores, obediência a normas ou adequação a uma relação de autoridade. Em todos os casos, um fator importante sempre presente é a confiança mútua existente entre os indivíduos: fazer um favor confiando que o outro retribuirá quando tiver oportunidade; submeter-se a normas confiando que o outro também submeter-se-á ou será punido se não o fizer; trabalhar para alguém confiando que receberá o pagamento ajustado ou, vice-versa, contratar alguém confiando que executará o trabalho proposto. Um outro aspecto importante é que constituem capital social tanto

as relações formais, registradas por escrito em leis, portarias, estatutos etc. ou em contratos como as relações informais, tacitamente reconhecidas e sem contar com registro escrito (Coleman, 1990:305-312).

Quando os indivíduos se associam para atingir fins comuns, quando, por exemplo, envolvem-se em alguma organização social, desenvolvem relações de confiança mútua no seu trabalho em busca dos objetivos da organização. As relações de confiança, ou seja, o capital social gerado como subproduto da ação organizada, poderão eventualmente vir a ser utilizadas pelos atores sociais envolvidos com outros objetivos que estejam para além dos fins da organização. Uma interessante característica do capital social é que ele não se desgasta com o uso. Pelo contrário, as relações sociais que o constituem tornam-se mais perenes quando são continuamente ativadas (Coleman, 1990:318-321).

A elite empresarial, além de constituir uma minoria (tendo, por isso, menores dificuldades para acumular capital social, organizar-se e manter-se coesa) e além de possuir recursos que lhe capacitam vantajosamente para a participação política, tem a seu favor um outro fator que induz um governo a ter uma preocupação especial com o atendimento de seus interesses:

> "É preciso que casas sejam construídas, os alimentos processados e distribuídos, pessoas e mercadorias transportadas, fábricas construídas, empregos criados. Se falham essas atividades, e outras semelhantes, o resultado será uma série de inconvenientes para o público. Os funcionários governamentais admitem isso, e sabem também que a deficiência do setor privado no cumprimento dessas tarefas poderá derrubar o governo" (Lindblom, 1981:66).

Para evitar a insatisfação popular, os governos procuram conceder aos empresários e seus gerentes se não tudo o que pedem pelo menos tudo o que necessitam para manter a lucratividade das empresas.

> "Em conseqüência, o processo decisório político é controlado de forma especial pelas empresas: os funcionários governamentais precisam levar em conta suas reivindicações e descobrir o que é necessário para o florescimento dos negócios, mesmo quando os homens de negócios silenciam (...). Deste modo, concedem-lhes direitos especiais de consulta e de participação na formulação de políticas" (Lindblom, 1981:67).

Uma característica da elite econômica é ser contra aumentos nos impostos: eles são defensores por excelência do estado mínimo. A prioridade, para eles, não é como está sendo gasto o dinheiro público. A prioridade é não gastar. Para tanto,

concentram seu poder de pressão sobre a equipe econômica e sobre o chefe do executivo (Dahl, 1970:82). Setores do empresariado somente são favoráveis aos gastos públicos quando suas empresas serão as prováveis contratadas pelo Estado.

Ao favorecer os interesses dos empresários, como argumenta Lindblom ser o mais provável de acontecer, o governo precisa reduzir gastos em educação, saúde, etc. Tais retrações nos gastos sociais do governo são defendidas pelos porta-vozes das elites econômicas como "sendo do interesse público, parte da restauração do otimismo empresarial tão necessário à estabilização e ao crescimento econômicos (Ames, 1987:57).

Foram apresentados nas últimas páginas argumentos diversos de teses contrárias defendidas por vários autores. Segundo Chilcote, diferentes métodos de análise do processo decisório permitem apreender tipos diferentes de aspectos de uma mesma realidade e, consequentemente, produzem resultados diversos.

> "A revisão de literatura sobre estrutura de poder indicou que métodos diferentes levam a conclusões diferentes. Três são os métodos mais importantes para a identificação de líderes, encontrados na literatura — reputacional, posicional e de tomada de decisões — e tem-se demonstrado que se uma estrutura de poder parece, ou não, monolítica, isso depende do método empregado" (Chilcote, 1990:23).

Chilcote argumenta que a diferença nas conclusões deve-se a diferenças de métodos. Elitistas têm enfatizado os métodos reputacionais e posicional enquanto pluralistas teriam empregado predominantemente métodos de análise das tomadas de decisão e, por isso, chegado a conclusões distintas. Eu suspeito, porém, que a divergência entre os autores se deva, também, à avaliação subjetiva de aspectos imponderáveis objetivamente (aspectos que mais se relacionam com valores e que podem antes ser discutidos eticamente do que medidos cientificamente). A maior diferença entre pluralistas e elitistas está em que atribuem diferentes pesos a questões para as quais não há formas seguras de se medir. Não há como determinar com precisão até que ponto o que se apresenta como vontade popular é verdadeiramente algo que possa assim ser chamado e até que ponto tal vontade não é apenas o resultado da manipulação dos cidadãos pelo sistema que está ao seu redor. Assim, embora elitistas e pluralistas reconheçam como válidos os argumentos uns dos outros, não chegam a um acordo porque subjetivamente atribuem pesos diferente a fatos para os quais não há ferramentas metodológicas adequadas para se avaliar objetivamente.

Não se pode, ao meu ver, acusar Robert Dahl, um defensor da tese pluralista, de ingênuo, se por ingenuidade se entender o desconhecimento do óbvio. Já em 1961 (em *Who Governs?*), ele se mostrava consciente da argumentação dos elitistas e admitia a validade de tais argumentos. Creio ter demonstrado isso ao apresentar vários argumentos de Dahl que antes corroboram a tese elitista do que a pluralista. Em 1998, ele não esqueceu essa argumentação. Mas, nos dois momentos, separados por quase 40 anos, Dahl sempre se manteve otimista em suas conclusões. Autores como Robert Dahl e Noberto Bobbio têm poucas esperanças de que, num futuro previsível, a democracia evolua muito mais do que o estágio atualmente alcançado pelos países mais desenvolvidos. Dahl e Bobbio elaboraram critérios que permitem avaliar uma democracia realmente existente e apontar correções que a tornem mais próxima do modelo típico-ideal de democracia pluralista. Pode-se supor que, desarmados de uma perspectiva de democracia perfeita, esses autores tornaram-se propensos a se resignar com as falhas e a ver com bons olhos os méritos das democracias concretamente existentes.

Se a ordem das palavras altera o sentido de uma sentença, pode-se dizer que: para Lindblom os eleitores exercem influência sobre a elite, mas a elite é quem governa enquanto que, para Dahl, a elite é quem governa, mas sob influência dos eleitores.[7]

1.4 Processo Decisório no Brasil

Um político tem dois tipos de objetivos. Um é conquistar e manter cargos políticos; o outro é utilizar-se deste cargo para implementar políticas de sua preferência. (Dahl, 1970:100; Ames, 1987:4; Stone, 1997:2). Não é fácil determinar quais aspectos do comportamento de um político se destinam a mantê-lo no cargo (política de sobrevivência) e quais são expressão de suas preferências ideológicas (políticas substantivas). Em geral, as políticas perseguidas por um político representam uma mescla dos dois tipos de objetivos. Em todo caso, o político, para

[7] O debate entre pluralismo e elitismo discute se a não-elite, a massa, exerce ou não influência sobre as decisões tomadas em um governo. Para além desta discussão, há uma visão que propõe as organizações como também sendo lugar apropriado para exercício da política. De acordo com tal perspectiva, ao se discutir democracia, deve-se, também, discutir se ela existe no interior das organizações (empresas privadas ou burocracia governamentais). Esta perspectiva, apresentada por Bachrach (1980), pretende se confrontar com a divisão da sociedade em massa e elite e promover o auto-desenvolvimento dos indivíduos, dotando-os não apenas de oportunidade de exercer o poder, mas de poder efetivo.

decidir quais políticas públicas implementar, deve sempre levar em conta as pressões que recebe, suas próprias preferência e a disponibilidade de recursos.

Nos países de democracia consolidada[8], em termos de sobrevivência política, os chefes do Poder Executivo somente têm que se preocupar em se reeleger ou em fazer o sucessor. Se não forem capazes de governar efetivamente, têm quase como garantido, que permanecerão no cargo, nem que seja como figura decorativa, durante todo o período de seu mandato. As instituições políticas pluralistas são sólidas e as manifestações de rua, os *lobbies*, as greves e outros movimentos sociais e políticos normalmente procuram influenciar o congresso ou o presidente e não derrubá-los. Hoje, os presidentes latino-americanos encontram-se numa realidade menos distante daquela de seus colegas do primeiro mundo. Mas, até poucos anos atrás, na América Latina, era bem maior a possibilidade de presidentes eleitos serem depostos por golpes militares, o que os obrigava a ter uma preocupação adicional com sua sobrevivência política. O risco de golpe tinha como um dos principais agravantes o contexto da guerra fria e o correspondente medo de revoluções comunistas, generalizado entre as elites capitalistas de todo o mundo. Temia-se que se passasse em outros países da América Latina o que ocorrera em Cuba, onde, segundo a avaliação de muitos militares, o comunismo não teria se instalado se Batista tivesse sofrido um golpe militar preventivo (Ames, 1987:44). Atualmente, as chances de ocorrerem movimentos tão radicais quanto o cubano estão reduzidas pela perda de apelo da solução socialista e pela flexibilização do capital (que enfraqueceu o movimento operário). O primeiro fator tende a aumentar a tolerância da burguesia (nacional e internacional) com governos moderadamente reformistas (já que é menor o medo das reformas “degenerarem” em socialismo); o segundo fator reduz a oportunidade em que seria necessário exercer tal tolerância, já que movimentos sociais enfraquecidos não são capazes de produzir governos reformistas. Fica, assim, reduzida a possibilidade de um golpe de estado e de intervenção estrangeira, mais precisamente norte-americana, em favor de uma ditadura, como ocorreu com freqüência até bem recentemente:

> “... até a última década do século vinte, os Estados Unidos colecionaram tristes registros de intervenção na América Latina, onde, por vezes, intervieram contra

[8] Robert Dahl fornece uma lista com os 22 países nos quais pode-se dizer que a democracia esteja consolidada. Neles, as instituições democráticas básicas têm existido desde 1950: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça (Dahl, 1998:119).

governos eleitos popularmente para proteger os negócios americanos ou (na visão oficial) a segurança nacional americana" (Dahl, 1998:148).

Ao elaborar um modelo de análise do processo decisório que realça o comportamento do governante voltado para a própria sobrevivência, Barry Ames, de certa forma, concilia as visões elitista e pluralista[9]. Ao tentarem sobreviver, os líderes políticos têm que dosar as necessidades de obter apoio popular e de agradar as elites. Não foi à toa que uma visão sintética foi elaborada no estudo da América Latina: aqui era um dos lugares onde se mostrava mais explícita a preocupação política com a sobrevivência imediata.

Devido à escassez de verbas, os políticos têm que alocar estrategicamente os recursos existentes. Eles não têm total liberdade para gastar o dinheiro público como queiram. Parte do orçamento sempre está previamente comprometida com pagamento de salários e pensões e com dívidas feitas e programas iniciados em anos anteriores. As mudanças no padrão dos gastos públicos somente poder ser feita aos poucos (Ames, 1987:21). A preocupação com a sobrevivência é maior entre os presidentes recém eleitos e a insegurança aumenta se a eleição anterior tiver sido ganha com uma margem pequena de votos (Ames, 1987:13-15).

Nos países desenvolvidos, as estratégias de sobrevivência mais empregadas têm sido a manipulação macroeconômica, quando da proximidade da eleição, por meio da redução da taxa de desemprego e da maximização da renda per capita (Ames, 1987:11). Nos países latino-americanos, a fragilidade da economia perante o mercado internacional e a falta de aconselhamento técnico adequado tem imposto aos governantes dificuldades no emprego desta estratégia e os obrigado a utilizar os recursos públicos "para recrutar e manter seguidores" (Ames, 1987:11)[10]. Assim, de uma maneira geral, têm sido empregadas na América Latina como táticas de sobrevivência a conversão de "velhos adversários em novos aliados, mas a conversão pode custar a perda de antigos aliados" (Ames, 1987:37) e o emprego de políticas tanto quanto possível com benefícios específicos e custos difusos (Ames, 1987:39-40). Os líderes políticos empregam estratégias de coalizão em que se presta atendimento privilegiado a atores específicos, em busca de seu apoio. A

[9] A conciliação não implica numa superação da tensão essencial entre as teses elitistas e pluralistas. Continua sem resposta satisfatória a questão do grau de manipulação existente nas preferências manifestas.

[10] Em alguns países, no entanto, com o avanço na coleta de dados e da experiência dos economistas, o ajustamento macroeconômico já começa a se tornar possível (Ames, 1987:226). Entre tais países, certamente, se pode incluir o Brasil com seus planos Cruzado, Collor e Real.

história, a cultura e a política latino-americanas têm limitado estas estratégias à pacificação dos militares (aumentando o orçamento das forças armadas), recrutamento de burocratas (aumentando o seu número ou os seus salários), atendimento de interesses locais, implementação de transferências diretas (por meio de pensões, por exemplo) e premiação de estratos sociais específicos (Ames, 1987:40-41).

A partir do exame da variação nas áreas priorizadas no orçamento da administração de 20 presidentes latino-americanos interessados na eleição de seu sucessor, Ames demonstrou que a estratégia de sobrevivência leva a uma atitude absurda: desestruturar as boas políticas públicas. Os presidentes que conseguiram eleger seu sucessor cortaram programas que vinham dando bons resultados, na área de educação e saúde, por exemplo, baseados na noção de que tais programas perdiam a visibilidade e seu retorno eleitoral estava diminuindo (Ames, 1987:80-1). Outra atitude é não investir em educação para não incentivar a formação de cidadãos críticos:

> "Os oito chefes de executivo ganhadores [que conseguiram eleger o sucessor] ficaram classificados entre os perdedores em indicadores de mobilização social tais como analfabetismo e circulação de jornais" (Ames, 1987:81).

No Brasil, no período de 1946 a 1964 e, novamente, a partir de 1986, sob regime democrático, o Congresso vem desempenhando um papel importante nas decisões políticas tomadas pelo Poder Executivo[11]. Com centenas de "políticos com suas próprias estratégias de sobrevivência", não poderia ser diferente. A base de apoio com a qual um deputado tem que se preocupar em agradar para sobreviver é constituída não só por seus eleitores, mas também por grupos de interesse e *lobbies* que o financiam e pelos governadores de seus estados (Ames, 2000:9). Embora formalmente tendo como distrito eleitoral todo um estado, os deputados obtém a maioria de seus votos de regiões bem menores, de seus redutos eleitorais, que pode incluir mais de um município. Para sobreviver politicamente, um deputado procura

[11] A constituição de 1946 tinha muitos elementos em comum com a de 1988, inclusive uma similar desproporcionalidade no número dos deputados representados por estado, em favor dos estados menos populosos. Segundo Barry Ames, os "representantes conservadores de estados industriais na Assembléia Constituinte [de 1946] aceitaram esse arranjo porque limitar a influência da classe trabalhadora urbana era mais importante do que os interesses de seus próprios estados" (1987:106). Atualmente, são as três regiões mais pobres e sobrerepresentadas na Câmara dos Deputados as prevalecentes na Comissão Mista do Orçamento. "A razão pela qual os Membros do Congresso dessas regiões desejam dominar a comissão de orçamento deve-se aos estados dessas regiões terem historicamente dependido mais pesadamente de ajuda financeira do governo federal do que estados das regiões Sul e Sudeste" (Samuels, 1999:5).

incluir no orçamento a previsão de políticas públicas que beneficiem a população de seu distrito eleitoral informal (construção de escolas, postos de saúde, quadras esportivas, trechos de estradas, etc.) (Ames, 1987:101). Ou seja, ele pratica uma política localista, que pode ser entendida como gasto de dinheiro governamental em projetos locais. Ao conseguir aprovar uma emenda no orçamento que prevê a realização de uma política pública deste tipo, o deputado ou senador cria um vínculo direto com a população da localidade atendida, que passa a se sentir devedora de um favor ao parlamentar.

Samuels (2000) demonstra que a prática de políticas localistas pelos deputados visam não somente assegurar sua reeleição como deputado, mas, em muitos outros casos, a atender sua ambição de se candidatar ao governo do Estado ou à prefeitura de um município. Nenhum congressista tem interesse em levar projetos de políticas públicas para o distrito do colega, mas, para conseguir aprovar suas emendas ao orçamento, os congressistas formam coalizões uns com os outros: apoiam projetos de colegas em troca de apoio a seus próprios projetos. O resultado é que "programas que não podem ser facilmente subdivididos ou que pouco beneficiam distritos individuais" têm reduzidas suas chances de serem aprovados (Ames, 1987:112).

> "Quando tomados a partir de sua liderança local, os parlamentares em geral acreditam poder representar melhor suas clientelas sem qualquer intromissão das lideranças nacionais do partido, pois a disciplina e a coesão partidárias, vistas desse prisma, aparecem como obstáculos à boa representação dos interesses de suas clientelas locais. A conseqüência desse tipo de perspectiva é o desinteresse pelos projetos de políticas nacionais que não apresentem resultados palpáveis para o seu reduto eleitoral" (Avelino Filho, 1994:233).

Os deputados buscam, pois, autonomia em relação às lideranças partidárias, podendo inclusive, para aumentar sua cota de políticas localistas, ameaçar sair do partido. Porém, a autonomia do deputado depende da solidez dos compromissos que mantém em seu distrito eleitoral informal e a ameaça de sair do partido só é feita quando sua efetivação não trouxer obstáculos à sua sobrevivência política.

Caracterizando como disciplinado o partido cujos congressistas votam juntos nas mesmas propostas e como coeso aquele cujos congressistas concordam em questões substantivas, pode-se dizer que em partidos coesos manter a disciplina partidária em assuntos de interesse coletivo é mais fácil porque os indivíduos não precisam abdicar de suas preferências para votarem juntos. Quanto a isso, os

partidos brasileiros são fracamente disciplinados e coesos e as dificuldades de se fazer leis de caráter nacional somente se tornam menos significativas quando os presidentes dominam suas legislaturas.

O Poder Executivo, a burocracia estatal e o Poder Legislativo fazem usos diferenciados das políticas localistas:

> "Embora os chefes do executivo às vezes adotem estratégias localistas, ele usam tais opções para premiar algumas localidades e penalizar outras. O localismo do legislativo, pelo contrário, enfatiza a cooperação mútua e a distribuição de benfeitorias entre tantos legisladores quanto possível. (...) Os legisladores também são um objeto de crítica freqüente da parte dos planejadores civis tecnicamente orientados. Seus ataques centram-se freqüentemente na própria substância da política legislativa: barganhas e intercâmbios e trocas de voto [bargaining, trade and logrolling]..." (Ames, 1987:103).

Os presidentes, ao procurarem realizar os gastos públicos de modo a beneficiar os atores sociais que maximizem suas chances de se reeleger, simultaneamente estão selecionando seus inimigos. Existe, entretanto, uma forma de proceder que garante a adesão imediata ao governo do maior número possível de forças políticas: a expansão do orçamento (Ames, 1987:154). A tentação de deixar dívidas para o sucessor é grande porque é politicamente menos custoso no curto prazo equilibrar o orçamento fazendo empréstimos do que aumentando os impostos ou reduzindo as despesas (Ames, 1987:223). Outra tática, que se tornou frequente nos úlitmos anos, consiste na privatização de empresas estatais; recurso este utilizado também por Governadores de Estado.

O Presidente da República pode vetar projetos de lei total ou parcialmente; pode iniciar legislação, com exclusividade de iniciativa em certas áreas; é livre para nomear e demitir ministros e pode adotar medidas provisórias com força de lei. Em suma, o presidente é *proativo*[12]. Apesar disso, ele não é um déspota, porque

> "... um papel importante no processo legislativo nem sempre requer *poderes proativos* — a capacidade de iniciar legislação e de montar a agenda. Ele pode também se originar da capacidade de modificar ou vetar propostas do executivo. Esses *poderes reativos* [do Congresso], os quais caracterizam os casos latino-americanos, convidam o presidente à antecipação" (Cox e Morgenstern, 2000:2).

[12] O adjetivo *proactive* significa a capacidade de criar ou controlar uma situação, fazendo as coisas acontecerem e não simplesmente reagindo a eventos ocorridos (*Oxford Advanced Learner's Dictionary*).

Assim, o poder proativo dos presidentes não chega a ser um poder despótico. Os presidentes podem achar por demais custoso ter que comprar os votos dos congressistas com políticas localistas, com clientelismo ou com a compra direta dos votos. Um presidente pode barganhar com o Congresso ou pode agir unilateralmente, emitindo decretos, usando a autoridade da burocracia ou usar poderes unilaterais de implementar as políticas como desejar.

> "... presidentes que decidiram implementar suas políticas via legislação montam sua força para isso apontando líderes que possam ajudar a solidificar o apoio da assembléia. em contraste, aqueles que procuram governar por decreto podem nomear para seus gabinetes amigos e tecnocratas. (...) a porcentagem de ministros correligionários do presidente aumenta: (1) quando aumenta a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente na assembléia; e (2) quando o poder do presidente de emitir decretos declina" (Cox e Morgenstern, 2000:7).

Partindo do pressuposto de que a maioria das propostas dos presidentes seriam ventiladas pela mídia, mesmo que não chegassem a ser enviadas para o congresso para votação, Ames analisou todas as propostas dos presidentes brasileiros, de 1990 a 1998, que foram mencionadas por pelo um dos três órgãos da imprensa consultados por ele. O resultado foi que "muitas propostas nunca chegaram a ser votadas e praticamente nenhuma passou pelo Congresso sem modificações substanciais" (Ames, 2000:5). O elevado número de partidos políticos que elegem representantes para o Congresso torna a legislatura brasileira uma das mais fragmentadas do mundo e dificulta para um presidente tarefa de montar uma base de apoio.

Quanto mais um deputado é reeleito, mais se sente seguro de sua sobrevivência política e menos intensamente busca benefícios específicos para seu distrito (Ames, 1987:114). São os deputados dos distritos informais mais permeáveis, ou seja, aqueles que menos podem ser chamados de redutos eleitorais, os que mais propõem emendas ao orçamento (Ames, 1987:124). Também sentem-se menos motivados a atrair projetos localistas para um eleitorado, os deputados que compartilham com outros a mesma base eleitoral porque eles não podem reinvindicar para si, com exclusividade, o crédito pela execução do projeto (Ames, 2000:10). Em geral, como seria de se esperar, os deputados que concorrem ao cargo de governador propõem emendas ao orçamento que atingem maior número de municípios. Em contraste, aqueles que concorrem ao cargo de prefeito são os que mais concentram suas emendas num único município (Samuels, 2000). Outro

fator que influencia na busca ou não de benefícios específicos para seu distrito é a ideologia e ser ou não de oposição:

> "Dos oito deputados que concorreram ao cargo de governador em 1994 e que não submeteram nenhuma emenda de projeto localista ao orçamento, seis eram de partidos de oposição e de esquerda, tais como do PT, PPS e PSB" (Samuels, 2000:19).

Para sobreviver, seja procurando benefícios para distritos individuais, seja se apresentado como protetores dos interesses gerais da nação, os deputados empregam cinco estratégias: participar de comissões parlamentares, se eleger com boa margem de votos, ser eleito líder da Câmara, das comissões ou de seus partidos, estabelecer ligações diretas com ministros, governadores e com o presidente e empregar as habilidades pessoais adquiridas em sua profissão original. Os Estados que conseguem atrair maior número de investimentos são aqueles cujos deputados conseguem empregar as estratégias acima com maior eficiência. Quanto às profissões, quanto mais diversificada a formação profissional dos deputados de um estado, maiores são as suas chances de atrair investimentos (Ames, 1987:115-117). A comissão mais importante para conseguir beneficiar o próprio distrito ou estado é a Comissão Mista de Orçamento. No entanto, os deputados que não logram ser nomeados para comissões não ficam totalmente sem participação. Eles podem propor emendas ao relatórios das comissões.

Existem "fortes evidências de crescimento do peso das delegações estaduais nos anos recentes" (Samuels, 2000:6). Nos últimos anos, o percentual de emendas submetidas e aprovadas "que se dirigem para municípios específicos declinaram, enquanto que a parcela que se dirige aos estados (e a programas regionais) cresceram" (Samuels, 2000:7). Samuels explica essa tendência por quatro fatores. "Primeiro, a contínua crise fiscal brasileira tem limitado a capacidade dos membros do congresso de extrair recursos do governo federal" (Samuels, 2000:9). Segundo, o número de emendas foi tão alto em 1991 e 1992 que a Comissão Mista de Orçamento não conseguiu aprovar o orçamento em tempo e o governo aproveitou-se do atraso para se beneficiar com a livre alocação de verbas. "Para prevenir futuros atrasos, os membros do congresso limitaram o número de emendas individuais que podem ser submetidas" (Samuels, 2000:9). Em terceiro lugar, "a submissão de mais de 70.000 emendas por ano pulverizaram os recursos disponíveis para projetos localistas" (Samuels, 2000:9). Por fim, o escândalo, ocorrido em 1995, resultante da descoberta do controle do orçamento por um

pequeno número de deputados que apoderaram-se de significativas fatias do orçamento e aceitaram propinas para aprovar emendas específicas, motivou os congressistas a limitar o poder dos relatores e subrelatores, reduzir o número de emendas que cada deputado pode propor e exigir a aprovação de três quartos da bancada estadual para a assinatura de cada emenda.

Aos municípios, falta uma burocracia com a competência técnico-administrativa necessária à implementação de projetos de maior impacto. São os Estados que têm a capacidade técnica de investir em infra-estrutura.

> "... congressistas podem somente direcionar projetos de pequena escala para suas bases municipais. Governadores estaduais iniciam, e têm mais probabilidade de completar, projetos de grande impacto. Esse fator induz o comportamento dos congressistas: eles sabem que, para beneficiar seus distritos informais, têm que ter boas relações com aqueles no poder no nível estatal" (Samuels, 2000:12).

Os governadores controlam recursos fundamentais para a sobrevivência de deputados e prefeitos e, comumente, deputados e prefeitos aliados do governador recebem tratamento preferencial (Samuels, 2000:16). Nenhum deputado quer estar mal relacionado com o governador, uma vez que poderia ter bloqueado o seu direito de fazer nomeações para cargos do executivo estadual (vitais para sua sobrevivência política). Além disso, sendo o governo estadual — mesmo quando se trata de verbas federais — o executor das obras mais importantes nos municípios, o governador tem controle sobre o destino final das verbas e, em geral, o próprio governador e seus auxiliares reivindicam para si o mérito pela realização de um projeto. Somente como aliado do governador, o deputado poderá influenciar na execução de projetos e proclamar-se co-responsável pelos projetos executados em seu próprio distrito informal.

> "... entrevistas confirmaram que todos os congressistas de um estado (deputados e senadores) tipicamente se envolvem no processo de negociação [do orçamento], independentemente do seu partido, e que os governadores desempenham um papel crucial na articulação das prioridades da delegação" (Samuels, 2000: 14).

Assim, outro fator determinante na participação de um Estado no orçamento é o contexto político interno de cada Estado. Estados com intensos conflitos internos entre partidos ou profundas divisões ideológicas entre seus deputados não conseguem uma ação cooperativa de sua bancada e abocanham um pedaço menor do orçamento e o alto grau de renovação da bancada do Estado também prejudica ao reduzir a experiência necessária para um bom desempenho (Ames, 1987:136).

> “Em suma, as mudanças ocorridas desde 1988 no processo localista de políticas públicas [pork-barreling process], especificamente a instituição da submissão de emendas por delegações estatais, favoreceram os interesses dos governadores e trabalharam contra os interesses ‘independentes’ de deputados individuais. Para se beneficiar do orçamento, um deputado tem que permanecer próximo dos membros do governo estadual, principalmente do governador, e cooperar com outros deputados do seu estado, incluindo deputados de outros partidos” (Samuels, 2000:17).

O sistema político descrito por Victor Nunes Leal, em *Coronelismo, Enxada e Voto*, sofreu muitas modificações desde o final da década de 40, quando o livro foi escrito. No entanto, a premissa básica do coronelismo, o compromisso entre elites locais, estaduais e nacionais, continua válida no Brasil de hoje. Deputados estaduais e federais, governadores e presidentes da república, para se elegerem, precisam dos votos de uma multiplicidade de municípios. Os líderes locais detém um maior ou menor controle sobre esses votos mas, para administrar o município, precisam das verbas que vêem do governo federal e dos governos estaduais. Se os líderes locais não tivessem nenhum poder para transferir seu potencial eleitoral para candidatos a deputado e ao governo estadual, não haveria base para o compromisso. Se eles tiverem esse poder, os deputados e o governador de seu estado não poderão se furtar a esse compromisso se quiserem se perpetuar no poder. Neste sistema, os prefeitos são incentivados a ser da situação, porque somente assim obterão os projetos para o seu município que lhe assegurarão o prestígio para continuar no poder local, e, aos poderes estaduais e federal, interessa dar tratamento privilegiado a prefeitos aliados. Até mesmo desmandos administrativos nas prefeituras podem receber o beneplácito do Estado se a malversação de verbas favorecer o encabestramento do eleitores. Só é da oposição quem não conseguiu ser da situação. Se no nível municipal não há espaço para o funcionamento das instituições pluralistas de controle popular, é porque predomina a forma elitista de exercício do poder (Leal, 1975). Como será apresentado no terceiro capítulo, importantes elementos caracterizadores do compromisso entre as elites dos diversos níveis de poder continuam existindo no Ceará.

O coronelismo descrito por Nunes Leal é um sistema político que se alimenta de fraquezas. A fraqueza dos eleitores se manifesta na dependência que têm do líder local, a fraqueza do líder local se manifesta na aceitação da subordinação administrativa do município em relação ao governo estadual (Leal, 1975:56) e a fraqueza do Estado se manifesta na “rarefação do poder público”, que permite ao

coronel “exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes” (Leal, 1975:42). A falta de autonomia legal do município tem sua contrapartida na autonomia extra-legal do chefes políticos locais governistas. Este é um dos elementos do compromisso entre elites locais e estaduais pela manutenção do *status quo*.

Os três níveis do Poder Executivo e do Poder Legislativo têm algo para trocar, o que cria as condições para a existência de um intercâmbio. O governo federal tem a capacidade de liberar ou reter os recursos financeiros. O mesmo pode fazer o governo estadual depois de ter recebido o repasse das verbas. O governo estadual tem a mais efetiva capacidade de execução e os parlamentares podem alterar o orçamento e têm o poder de fazer as leis que regulam a ação do executivo. Prefeitos e governadores são os que mais têm controle sobre os votos dos eleitores. O intercâmbio político entre os diversos atores resulta numa alocação de recursos públicos, em que não são levados em consideração critérios impessoais e universais para a determinação dos beneficiários das políticas públicas. Escolas, por exemplo, são construídas não onde elas são necessárias para distribuir mais uniformemente entre a população as oportunidades de instrução, mas onde é estrategicamente conveniente para quem toma a decisão de construí-la. Vagas na burocracia estatal são preenchidas não pelos mais competentes, mas pelos aliados políticos de quem está no poder. Numa palavra, o sistema político está permeado de clientelismo.

Do ponto de vista de uma meritocracia, o sistema clientelista é injusto, porque nele não são os mais necessitados que se beneficiam das políticas nem os mais competentes que as executam. Não há uma universalidade de procedimentos, em que os cidadãos são considerados iguais perante a lei, tendo, todos, direito a uma cidadania plena. O que existe são privilégios para uma elite no poder e favoritismo para os seus subordinados aliados. O clientelismo, portanto, é uma modalidade de elitismo que torna a democracia representativa brasileira ainda mais distante de atingir as condições apresentadas por Dahl como necessárias para o pluralismo.

O fortalecimento da burocracia foi apontado por Schumpeter como uma forma de evitar influências personalistas e como garantia do funcionamento de uma meritocracia na administração pública:

> “... o governo democrático na moderna sociedade industrial deve dispor (...) dos serviços de uma burocracia bem treinada e de boa posição e tradição, dotada de forte senso de dever e de não menos forte *esprit de corps*. (...) Não é suficiente que a burocracia deva ser eficiente na administração corrente e competente no

> aconselhamento. Ela também deve ser suficientemente forte para guiar e, se necessário, instruir os políticos que encabeçam os ministérios. Para poder fazer isso, ela deve estar em posição de criar princípios próprios e ser suficientemente independente para afirmá-los. Ela deve ser um poder em si mesma. Isso significa dizer que, de fato — embora não na forma —, a designação, a manutenção e a promoção devem depender amplamente — dentro de regras do funcionalismo público que os políticos hesitam em violar — de sua própria opinião corporativa, a despeito de todo o clamor que sempre surge quando políticos e público se defrontam com ela, como ocorre freqüentemente" (Schumpeter, 1984:365).

No Brasil, a tentativa mais freqüente de combate à existência de clientelismo no poder executivo tem sido feito pela implementação do insulamento burocrático, ou seja, pelo isolamento do núcleo técnico da burocracia estatal das demandas clientelistas oriundas do sistema político (Nunes, 1997). As burocracias insuladas têm liberdade de fazer contratações de pessoal tendo por base a competência individual e podem executar suas funções seguindo critérios objetivos, sem desvios causados por forças políticas externas à própria burocracia.

> "Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas" (Nunes, 1997:34).

Na prática, o insulamento burocrático é mais freqüente em alguns setores do governo, comumente "empresas estatais e autarquias encarregadas de políticas econômicas importantes" (Nunes, 1997:90).

O insulamento burocrático, contudo, é apenas um paliativo que ataca os efeitos do clientelismo mas não as suas causas. Ao isolar-se dos políticos profissionais e de suas demandas clientelistas, além de também isolar-se das demandas populares, a burocracia não consegue se livrar da política ou atingir o esperado universalismo de procedimentos.

> "Reduzir os limites de arena de formulações de políticas significa em geral a exclusão de partidos políticos, do Congresso e das demandas populares. Excluindo-os, os atores que promovem o insulamento almejam refrear o personalismo e a patronagem em benefício de uma base mais técnica para a fixação de prioridades. Entretanto, ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento

> burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exeqüibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso" (Nunes, 1997:35).

É impossível um processo decisório sem política, puramente técnico. O insulamento burocrático, portanto, é útil como arma contra o clientelismo, na medida em que se procura insular as demandas de grupos de pressão e *lobbies*, mas não resolve todos os problemas de eqüidade e eficiência nas políticas públicas e, o que é pior, dificulta o controle popular sobre as decisões tomadas. O caráter democrático do processo decisório não é assegurado pelo insulamento burocrático. A burocracia insulada procura legitimar suas ações por meio de análises imparciais e científicas da realidade. Na verdade, embora uma maior objetividade possa ser alcançada, as decisões não deixam de ser políticas.

> "Para começar, uma situação inteiramente sem política, dependente exclusivamente da análise, implica que todos os analistas tenham chegado às mesmas conclusões. Se isso não aconteceu, já terá havido uma forma de ação política — uma votação, por exemplo — para resolver as diferenças. Essa concordância de todas as pesquisas requer que nenhuma tenha incorrido em qualquer erro de lógica ou de fato, pois um só erro as levaria à divergência. Em suma, se queremos afastar a 'política' do processo de decisão política, precisamos admitir que a análise é infalível. Além disso, os cidadãos precisam aceitar a infalibilidade dos analistas; caso contrário, rejeitarão suas conclusões e, consequentemente, será necessário empregar meios políticos para chegar a uma conclusão" (Lindblom, 1981:19).

Os diversos grupos que compõem a sociedade somente aceitariam as conclusões dos analistas se todos os analistas e todos os grupos compartilhassem dos mesmos interesses e valores.

> "O processo de decisão política que fosse exclusivamente analítico exigiria também que a análise se completasse em tempo oportuno, com os recursos disponíveis. Finalmente, a análise só eliminaria a necessidade da 'política' se a própria definição dos problemas da sociedade pudesse ser feita analiticamente. Em caso contrário, a disputa a respeito dos problemas a serem abordados exigiria uma decisão preliminar, de caráter político" (Lindblom, 1981:20).

Portanto, a tentativa de separação radical entre público e privado representada pelo insulamento burocrático não se mostra uma solução adequada para o problema do clientelismo. Aliás, o próprio clientelismo tem o seu lado bom.

Por um lado, o clientelismo é um sistema político que conduz a uma troca de benefícios entre indivíduos e dificulta o atendimento de interesses mais gerais, mas, por outro lado, o clientelismo desempenha a função de

> "estabelecer solidariedade em sociedades onde é rara a confiança entre os atores. Ele é necessário tanto para clientes como para patronos, pois permite introduzir uma medida de segurança e previsibilidade no que seria, de outra forma, um mundo mais ou menos hobbesiano" (Avelino Filho, 1994: 227-228).

Na ausência de normas impessoais que desempenhem esta função, é o clientelismo que torna possível o ordenamento dos interesses específicos e urgentes dos indivíduos (Avelino Filho, 1994:228). O clientelismo substitui o Estado racional-legal onde este ainda não se desenvolveu ou ainda não consegue chegar com suas normas impessoais. Enquanto substituo do Estado, o clientelismo evita a desordem; funciona como um meio de controle de conflitos sociais (Nunes, 1997:41).

1.5 Capital Social e Reconciliação entre Público e Privado

O conceito de capital social, desenvolvido por Coleman, foi apresentado como útil na caracterização da coesão de um grupo de elite. Nesta seção, seguindo caminho semelhante ao trilhado por Abu-El-Haj (1999: 49-68), o mesmo conceito será empregado para lançar uma nova luz sobre a problemática relação entre público e privado.

Robert Putnam, utilizando-se do conceito de capital social, distingue as comunidades conforme o seu nível de civismo. Numa comunidade cívica, os cidadãos são participativos e, sem serem necessariamente altruístas, buscam "o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais" (Putnam, 1996:102).

> "Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência" (Putnam, 1996:102).

Concretamente, o nível de civismo de comunidades ou de regiões pode ser avaliado pela comparação do grau de envolvimento de seus cidadãos em associações voluntárias. Serão mais cívicas as comunidades com maior número *per capita* de associações voluntárias (grêmios estudantis, associações de pais e

mestres, sindicatos, associações de moradores, times de futebol, grupos de canto, grupos ligados a igrejas etc.). O que facilita o associativismo nas regiões mais cívicas é a confiança mútua existente entre os indivíduos dessas regiões. Nelas, existe uma expectativa, confirmada com freqüência pela prática, “de que os outros provavelmente seguirão as regras” (Putnam, 1996:124). As relações de confiança facilitam a ação conjunta, ou seja, há nessas regiões, generalizado entre a população, um elevado capital social.

As instituições existentes numa sociedade influenciam a prática do governo. Assim, é de se esperar que as demandas recebidas pelas autoridades governamentais sejam qualitativamente diferentes conforme o nível de civismo da sociedade. Numa comunidade cívica, as instituições governamentais recebem uma maior demanda por ações que resultem em benefícios públicos enquanto, nas comunidades menos cívicas, o governo recebe uma maior proporção de solicitações individuais por benefícios pessoais. Isso tem implicações para o processo decisório. Nas sociedades menos cívicas deve ser mais fácil identificar os indivíduos que são particularmente beneficiados por uma política pública enquanto que, nas sociedades onde o civismo é mais elevado, é de se esperar que a população como um todo, ou todo um segmento dela, seja mais freqüentemente beneficiada do que indivíduos específicos. Assim, é de se esperar que nas comunidades mais cívicas os interesses envolvidos nas barganhas políticas que acompanham os processos decisórios governamentais sejam mais impessoais, mais representativos de grupos do que de indivíduos, sendo menor o peso atribuído a demandas clientelísticas por vantagens pessoais. Nas comunidade mais cívicas, os cidadãos se envolvem mais nos assuntos comunitários. Nas menos cívicas, fazem mais contatos pessoais com políticos, mas tais contatos “envolvem principalmente assuntos pessoais, em vez de questões públicas de interesse geral” (Putnam, 1996:113).

Peter Evans, analisando o desempenho de diversos Estados na implementação de políticas públicas desenvolvimentistas, rompeu com a clássica defesa em favor de uma nítida divisão entre o público e o privado e chegou à conclusão de que o bom desempenho do governo era favorecido por uma *autonomia inserida* do Estado. Por *inserção*, Evans entende “um conjunto concreto de relações sociais que ligam o Estado intimamente e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais os Estados compartilham um projeto conjunto de transformação” (Evans, 1995:59). Para que a inserção do Estado, sua grande aproximação com alguns grupos sociais, não degenere em patrimonialismo é

necessário um alto grau de *autonomia*. Semelhantemente à forma de agir do Estado em uma comunidade cívica descrita por Putnam, para Evans, um Estado é autônomo quando suas instituições agem em consonância com normas impessoais, procurando alcançar fins coletivos e não instituindo políticas que atendem a pressões sociais particulares. Evans, no entanto, vê como condição para um Estado autônomo não a existência de um elevado grau de associativismo na sociedade mas a existência no interior do Estado de uma burocracia com as características descritas por Weber. O recrutamento meritocrático altamente seletivo e a adoção de carreiras de longa duração tornam os funcionários integrantes da burocracia comprometidos com a corporação a que pertencem e dá às suas ações uma coerência corporativa, facilitando às autoridades governamentais resistirem às pressões por ações públicas em favor de interesses particulares (Evans, 1995). O Estado desenvolvimentista bem sucedido encontra-se autonomamente inserido "num conjunto concreto de laços sociais que o ligam à sociedade, criando canais para a contínua negociação e renegociação de objetivos e políticas" (Evans, 1995:59).

É de se esperar que o processo decisório em um Estado autonomamente inserido conte com a participação direta de grupos sociais nas negociações dos objetivos a serem perseguidos pelo Estado. A autonomia inserida aproxima a sociedade civil do Estado, tornando o processo decisório mais transparente e as ações dos governantes mais visíveis. A maior visibilidade das ações das autoridades governamentais inibe a prática de ações que seriam desaprovadas pelo público, aumentando, portanto, o controle popular sobre o processo decisório[13]. Um Estado autônomo mas não inserido, ou seja, onde a burocracia está insulada, deve possuir um processo decisório livre de relações clientelísticas, mas será provavelmente pouco eficaz pela falta de apoio e participação da sociedade ou de segmentos dela no processo decisório e na subsequente implementação das políticas públicas. Um Estado inserido mas fracamente autônomo será um Estado patrimonialista e clientelista, para o qual legitimamente se dirigem as clássicas críticas à falta de separação entre público e privado. As autoridades governamentais adotam políticas que beneficiam seus próprios interesses ou dos grupos específicos que representam, em detrimento do restante da população.

[13] Sobre a proximidade entre governo e população, publicização das ações governamentais e prevenção de atos reprováveis, ver Bobbio (1986:83-91).

No Brasil, tipicamente, as políticas públicas se caracterizam pela descontinuidade e pela ausência de universalidade das ações.

> "O corporativismo patronal, na história recente brasileira, se mostrou sempre profundamente antagônico às noções do mercado livre. A convivência entre o Estado e o empresariado assumiu a forma de troca de favores cuja face foi a corrupção e o aproveitamento dos recursos públicos" (Abu-El-Haj, 1999:79).

Segundo Putnam, mudanças ocorridas nas instituições formais podem mudar a prática política (1996:193). Mas, vale lembrar que "*o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições*" (1996:191) e "a *história institucional costuma evoluir lentamente*" (Putnam, 1996:193, grifos no original):

> "Não raro é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se perceba claramente os efeitos dela sobre a cultura e o comportamento. Modismos efêmeros ou caprichos individuais de seus membros encobrem tendências mais profundas" (Putnam, 1996:74).

Assim, a substituição do clientelismo enquanto mecanismo de obtenção de solidariedade social somente poderá ocorrer por um processo moroso.

> "Décadas de regimes autoritários e séculos de subserviência do homem comum às oligarquias locais esvaziaram a sociedade brasileira da reação crítica e da auto-organização política" (Abu-El-Haj, 1999:102).

Segundo Edson Nunes, foi durante o governo de Juscelino Kubitschek que se obteve uma combinação de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos que proporcionou um dos períodos da história brasileira mais ricos em liberdade democrática, estabilidade e desenvolvimento econômico(Nunes, 1997:126). Ao meu ver, é possível pensar numa combinação de elementos melhores, em que um elemento tão danoso quanto o clientelismo esteja ausente. A solidariedade proporcionada pelo clientelismo pode ser desempenhada por uma combinação de autonomia inserida entre os órgãos do governo e os segmentos da sociedade interessados em suas ações e uma mobilização do capital social da população em geral. Por meio da autonomia inserida é possível superar os obstáculos à ação coletiva em busca do bem comum sem ter que recorrer ao clientelismo, que afinal, é uma forma não universalista de resolver o problema da ação coletiva. A autonomia inserida permite aos atores particulares participarem do processo decisório enquanto particulares, mas não favorece a degeneração do caráter público do processo. Avelino Filho argumentou que o clientelismo evita uma guerra de todos contra todos ao introduzir ordem, embora seja uma ordem

verticalmente hierarquizada e não com universalidade de procedimentos. Elevado nível de capital social entre a população permite dispensar o clientelismo e permanecer com a necessidade de ordem atendida, agora horizontalmente, por normas impessoais em que todos confiam que serão atendidas. A autonomia inserida evita o tecnocratismo do insulamento burocrático e a tendência de corrupção ao trazer para a arena pública as discussões que ocorreriam internamente à elite burocrática.

A modalidade apresentada de separação menos radical entre público e privado pode permitir aos cidadãos acompanhar mais de perto as políticas públicas, adquirir a experiência necessária para reconhecer melhor seus interesses objetivos e ter uma participação política direta maior do que a mera escolha dos governantes. Mas, esta é apenas uma resposta fácil e breve para a questão profundamente complexa de como eliminar o clientelismo. Imaginar teoricamente instituições políticas melhores é apenas um primeiro passo em direção a uma melhoria real.

2 – O CONTEXTO ECONÔMICO

2.1 Política Brasileira para Desenvolvimento do Nordeste

Visando reduzir as desigualdades regionais, o Estado brasileiro criou uma legislação que estimula a instalação de empresas industriais e agrícolas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para a Região Nordeste, em 1959, foi criada a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) cuja função é, entre outras, administrar os incentivos fiscais concedidos pela União às empresas que pretendam se instalar, ampliar sua capacidade produtiva ou modernizar seu equipamento na área de atuação da Superintendência (Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais e, mais recentemente, Estado do Espírito Santo). Para atrair capitais para a região, foi instituído um mecanismo de incentivos: os artigos 34/18, posteriormente FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste). Este mecanismo legal permite a qualquer pessoa jurídica investir em empresas do Nordeste parte do que pagaria ao Imposto de Renda[1]. Para determinar quais empresas sediadas no Nordeste podem receber as verbas destinadas ao FINOR, a SUDENE conta com uma equipe técnica que avalia projetos de instalação, ampliação ou modernização de empresas. Os projetos liberados pela equipe técnica são posteriormente submetidos ao Conselho Deliberativo da SUDENE para aprovação. De início, os investimentos somente podiam ser feitos em empreendimentos industriais, mas, posteriormente, foram também aceitos investimentos agrícolas. No entanto, continuam sendo os projetos industriais os aprovados em maior número, como pode ser constatado pela tabela seguinte:

[1] O percentual a ser descontado do Imposto de Renda já foi de 50% e está agora em 24%

Tabela 2.1 – Projetos em Implantação pela SUDENE, Segundo os Setores, em 17 de Julho de 1998 (Preços de Julho de 1994)

Setores	Projetos em Implantação		Investimentos Totais		Participação Finor		Empregos Diretos Previstos	
	Qnt.	%	R$ 1 milhão	%	R$ 1 milhão	%	Quant.	%
Industrial	154	52,74	5.741,49	46,68	1.983,49	68,59	56.898	70,55
Telecomunicações	8	2,74	2.608,12	21,21	194,70	6,73	2.714	3,37
Turismo	11	3,77	166,54	1,35	76,10	2,63	1.635	2,03
Agroind. (Prod. Alim.)	27	9,25	486,58	3,96	216,96	7,50	9.691	12,02
Agrícola	39	13,36	265,00	2,15	127,64	4,41	6.370	7,90
Pecuária	46	15,75	173,33	1,41	88,03	3,04	2.340	2,90
Pesca	6	2,05	68,01	0,55	31,18	1,08	852	1,06
Serviços (Energia)	1	0,34	2.789,40	22,68	173,77	6,01	150	0,19
Total	292	100,00	12.298,47	100,00	2.891,87	100,00	80.650	100,00

FONTE: SUDENE/CAA

As empresas industriais ou agrícolas, que se instalam na área de atuação da SUDENE ou que ampliam, modernizam ou diversificam seus empreendimentos**,** têm reduzido o valor do Imposto de Renda a pagar, pelo prazo de 10 anos, observado-se os seguintes percentuais de redução conforme a data de instalação da empresa: 75% de 1998 a 2003, 50% de 2004 a 2008 e 25% de 2009 a 2013. Pela instituição do 34/18-FINOR[2] e de outros incentivos administrados pela SUDENE, como os Incentivos Especiais da Redução e do Reinvestimento do Imposto de Renda, foi revertida a tendência de fuga de capitais e desindustrialização da região Nordeste, conforme podem ser vistos na tabela seguinte[3].

[2] O FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) substituiu o mecanismo de incentivos regulados pelos artigos 34 do Decreto Lei N° 3995, de 1961, e 18 do Decreto Lei N° 4239, de 1963 (conhecidos como artigos 34/18). Tanto os artigos 34/18 quanto o FINOR são mecanismos legais que permitem a qualquer pessoa jurídica investir em empresas do Nordeste parte do que pagaria ao Imposto de Renda (Abu-El-Haj, 1997:328).

[3] Esta questão dos incentivos fiscais mereceria uma análise mais pormenorizada pois, de acordo com o relatório do Senador Beni Veras, *Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro*, a Região Norte tem sido a mais beneficiada pela renúncia fiscal da União, seguida pela região Sudeste. As regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste seriam prejudicadas (Brasil, 1993: 19). Seria preciso ter, no entanto, dados mais minuciosos sobre o total da renúncia fiscal promovida pelos artigos 34/18 e pelo FINOR e pelos demais incentivos administrados pela SUDENE e o total da renúncia fiscal recebida pela Região Nordeste e pelo Brasil como um todo. Somente assim, haveria elementos para afirmar com segurança qual a importância do papel da SUDENE em beneficiar o Nordeste em meio

Tabela 2.2 – Evolução de Alguns Indicadores da Participação do Nordeste na Economia Industrial Brasileira (1949-1992)

Ano	População (Brasil = 100%)	Pessoal Ocupado na Área Industrial (Brasil = 100 %)*	Valor da Transformação Industrial (Brasil = 100%)
1949	35	14	7
1959	32	9	5
1970	30	9	6
1980	29	11	8

FONTE: IBGE, Anuários Estatísticos de 1964, 1974 e 1984.

* Para os anos de 1949 e 1959, foram utilizados os valores da Média Mensal dos Operários Ocupados para o Nordeste e para o Brasil e, para os anos de 1970 e 1980, os dados se referem ao Pessoal Ocupado Total.

A primeira observação a fazer em relação à tabela acima refere-se ao contínuo decréscimo da participação da Região Nordeste no total da população brasileira. Uma segunda observação é que a participação do pessoal ocupado na área industrial no Nordeste, depois de 1959, nunca atinge pouco mais de um terço de sua contribuição para o total da população brasileira. Ou seja, o Nordeste sempre se manteve com um percentual de sua população ocupada na indústria, em média, três vezes menor do que o restante do país. Observa-se ainda uma participação do Nordeste em valor de transformação industrial sempre inferior à sua participação em pessoal ocupado, indicando isso ter a produtividade das indústrias nordestinas se mantido, embora em recuperação constante, sempre abaixo da média brasileira (50% da média brasileira em 1949 e 70% em 180)[4].

No período de 1949 a 1959, a Região Nordeste teve um crescimento industrial inferior à média brasileira, reduzindo em 35% (de 14% para 9%) sua participação no número de pessoas ocupadas na área industrial e em 30% (de 7% para 5%) sua contribuição para o total do valor da transformação industrial brasileira. Neste mesmo período, a redução relativa da população nordestina foi de apenas 8% (de 35% para 32%), indicando claramente uma redução *per capita* na Região de sua capacidade industrial em comparação com o restante do país.

A situação da indústria no Nordeste apresenta-se melhor nos anos seguintes, 1970 e 1980. Embora o pessoal ocupado na área industrial não volte a representar a mesma proporção sobre o total brasileiro que atingira em 1949 (14%), há uma leve

---

a uma política fiscal da União que, no geral, segundo dados apresentados pelo Senador Beni Veras, prejudica a Região.

recuperação, passando de 9% para 11%, posteriormente caindo para 10%. Até 1980, houve um crescimento da proporção do valor da transformação industrial, sendo superada a proporção de 1949.

Em síntese, dos dados dessa tabela pode-se dizer que a tendência, de 1949 a 1959, de um crescimento da industrialização no Nordeste a taxas inferiores à média brasileira foi revertida nos anos seguintes, embora, como indicam os dados, a recuperação do Nordeste se deu mais intensamente nos primeiros anos após a criação da SUDENE. Se é possível atribuir essa melhora à SUDENE — e acredito que sim, pois é ela quem administra os incentivos fiscais que favorecem a industrialização da Região — pode-se dizer que os resultados podem até ainda estar aquém do esperado, mas que a SUDENE tem tido algum êxito em industrializar o Nordeste. Obviamente não se pode reduzir o desenvolvimento de uma região à sua industrialização. Além disso, os números apresentados indicam uma reversão da tendência da indústria nordestina continuar a perder espaço frente à brasileira mas nada dizem sobre quem foram os maiores beneficiados com os investimentos feitos na Região.

Uma antiga crítica à política de industrialização desenvolvida pela SUDENE refere-se à concentração espacial dos investimentos nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza — cidades litorâneas — e em outras "aglomerações urbanas que, por suas funções comerciais, já exerciam uma ponderável influência regional" (Andrade, 1974: 129). Esta crítica poderia ser dirigida também ao texto que se encontra na origem da SUDENE, o relatório do GTDN, onde somente está prevista a industrialização do litoral nordestino. A concentração dos investimentos em três Estados do Nordeste pode ser constatada nas duas tabelas seguintes, particularmente na coluna sobre a participação do FINOR. A prova de que a concentração espacial ainda hoje persiste está no fato de ser ela visível tanto na tabela de projetos concluídos (os mais antigos) quanto na tabela de projetos aprovados (antigos e novos):

[4] Considerei aqui, com esperança de não incorrer em engano, que a razão entre o valor da transformação industrial e número de pessoas ocupadas na indústria seria algo próximo do resultado de um rigoroso cálculo da produtividade industrial.

Tabela 2.3 – Projetos Concluídos, da Data de Criação da SUDENE (1959) até 17 de Julho de 1998, Segundo os Estados (Preços de Julho de 1994)[1, 2, 3]

Estados	Projetos Concluídos		Investimentos Totais		Participação Finor		Empregos Diretos Previstos	
	Qnt.	(%)	R$ 1 milhão	(%)	R$ 1 milhão	(%)	Quant.	(%)
Maranhão	138	6,72	3.168,20	7,57	716,20	5,55	18.903	4,29
Piaui	91	4,43	1.184,80	2,83	389,29	3,02	12.664	2,87
Ceará	347	16,60	3.872,31	9,25	1.841,75	14,27	71.818	16,30
Rio G. do Norte	118	5,75	1.436,68	3,43	570,79	4,42	27.242	6,18
Paraíba	242	11,79	2.189,54	5,23	1.044,70	8,10	34.866	7,91
Pernambuco	455	22,16	7.076,61	16,90	2.537,61	19,67	114.016	25,87
Alagoas	60	2,92	1.770,33	4,23	604,03	4,68	10.650	2,42
Sergipe	56	2,73	1.904,47	4,55	492,94	3,82	14.743	3,35
Bahia	388	18,90	15.984,21	38,18	3.726,06	28,88	101.760	23,09
Minas Gerais[4]	158	7,70	3.283,31	7,84	978,92	7,59	34.047	7,73
Nordeste	2.053	100,00	41.870,46	100,00	12.902,29	100,00	440.709	100,00

FONTE: SUDENE/CAA

[1] Embora isto não estivesse explícito na tabela original contida no Relatório Mensal de Atividades, segundo nos disse pessoalmente o contador Roberto Maia, da SUDENE-CE, os dados apresentados referem-se a todos os projetos aprovados pela SUDENE, de sua criação até a data de construção da tabela.

[2] Inclui 68 projetos que estão na Conclusão Provisória.

[3] Possíveis alterações para menor, de valores financeiros, se devem a ajustes sobre os montantes projetados, realizados no momento da conclusão do empreendimento.

[4] Área Mineira de atuação da SUDENE.

Tabela 2.4 – Projetos Aprovados pela SUDENE, da Data de sua Criação (1959) até 17 de Julho de 1998, Segundo os Estados (Preços de Julho de 1994)[1, 2]

Estados	Projetos Aprovados		Investimentos Totais		Participação Finor		Empregos Diretos Previstos	
	Qnt.	(%)	R$ 1 milhão	(%)	R$ 1 milhão	(%)	Quant.	(%)
Maranhão	225	7,53	4.191,51	6,41	1.167,55	5,90	35.011	5,33
Piaui	163	5,45	4.980,61	3,03	827,85	4,18	21.669	3,30
Ceará	502	16,79	6.415,18	9,81	2.841,53	14,35	108.271	16,49
Rio G. do Norte	181	6,06	3.305,83	5,06	1.273,23	6,43	42.654	6,50
Paraíba	350	11,71	3.423,07	5,23	1.635,31	8,26	57.882	8,82
Pernambuco	644	21,55	9.930,74	15,19	3.698,33	18,67	157.615	24,01
Alagoas	87	2,91	5.530,20	8,46	989,06	4,99	16.068	2,45
Sergipe	79	2,64	2.966,54	4,54	769,59	3,89	22.101	3,37
Bahia	534	17,87	20.664,64	31,60	4.928,91	24,89	139.625	21,27
Minas Gerais [3]	224	7,49	6.961,54	10,68	1.674,35	8,45	55.526	8,46
Nordeste	2.989	100,00	65.389,86	100,00	19.805,71	100,00	656.442	100,00

FONTE: SUDENE/CAA

[1] Embora isto não estivesse explícito na tabela original contida no Relatório Mensal de Atividades, segundo nos disse pessoalmente o contador Roberto Maia, da SUDENE-CE, os dados

apresentados referem-se a todos os projetos aprovados pela SUDENE, de sua criação até a data de construção da tabela.

[2] O Estado do Espírito Santo, recentemente adicionado à área de atuação da SUDENE, não constava da tabela original contida no *Relatório Mensal de Atividades*.

[3] Área Mineira de atuação da SUDENE.

Em parte concordando com Manoel Correia de Andrade, pode-se afirmar que a SUDENE conseguiu relativo

> "êxito em áreas nas quais as estruturas regionais ofereciam menor resistência — industrialização, pesquisas, formação de quadros técnicos — e foi detida ao dar os primeiros passos naquelas áreas em que as velhas estruturas resistiram — organização agrária, cooperativismo, transformações na agricultura tradicional, etc. —, criando distorções setoriais que, se não forem corrigidas, se tornarão sérios entraves ao desenvolvimento regional" (Andrade, 1974: 174).

A agricultura no Nordeste continua dominada pelo latifúndio improdutivo e a atuação da SUDENE nesta área foi um tanto inócua, pouco ou nada modificando na arcaica estrutura agrária nordestina. Conforme vimos, a recuperação industrial do Nordeste sofreu uma desaceleração na década de 70 e praticamente estagnou na década de 80. Nos últimos anos, a participação do Nordeste na economia industrial brasileira tem se mantido estável.

2.2 Política Industrial Cearense

A pouca atratividade econômica do Ceará para investidores do Centro-Sul do Brasil permitiu aos próprios cearenses, principalmente empresários oriundos do setor comercial, instalar a maioria das indústrias existentes no Estado. Pesquisa realizada pela SUDENE captou este fato pela indagação sobre os fatores que influenciaram na localização da indústria. Foi entre os cearenses que o fato do empresário ser radicado no Estado mais contribuiu para a localização do empreendimento (Parente, 1998:140).

A preocupação com a industrialização do Ceará tornou-se prioridade nos Governos de Virgílio Távora (1962-66 e 1979-82). Durante seu primeiro governo, sua ação política foi importante para a vinda para o Ceará da energia de Paulo Afonso, de origem hidrelétrica, mais estável e mais potente do que a produzida localmente e essencial para o desenvolvimento industrial. No seu segundo mandato, são feitos investimentos em infra-estrutura e ele se empenhou pessoalmente para que alguns projetos da SUDENE fossem aprovados. Para Virgílio Távora, a seca

fragilizava a economia cearense e a industrialização era o melhor caminho para um salto qualitativo na economia cearense (Parente, 1998:99). No Ceará, teve início no Governo Távora a conversão de impostos a serem pagos em financiamento do próprio projeto, numa estratégia que alguns anos mais tarde seria conhecida como guerra fiscal.

A expressão “guerra fiscal” designa uma disputa entre os Estados da Federação em que incentivos econômicos são criados pela redução da tributação sobre as empresas que queiram neles se instalar. De um ponto de vista utilitarista, a renúncia fiscal somente se justifica “se o uso privado dos recursos arrecadados gerar para a sociedade benefícios superiores àqueles obtidos com seu uso público, após descontados os custos criados pela tributação” (IPEA, 1997:10). Assim, do ponto de vista nacional, somente se justificariam incentivos fiscais se em sua ausência os investimentos se dirigissem para outro país. No entanto, do ponto de vista dos estados federados, os benefícios sociais da instalação de uma empresa em outra unidade federativa são insatisfatoriamente redistribuídos pela União, justificando-se a concessão de incentivos fiscais a empresas que mesmo sem eles se instalariam em território nacional (embora em outro estado).

Em baixa intensidade, a concessão de incentivos, ao estimular empresas a se instalarem em estados com infra-estrutura inferior e mão-de-obra menos qualificada, poderia favorecer a redução de desigualdades regionais. No entanto, na forma descontrolada como foi praticada nos anos 90, a renúncia fiscal de um estado anulava a do seu vizinho e, no conjunto, todos foram prejudicados por ser menor, para todos, o valor dos tributos arrecadados. O que antes eram incentivos fiscais passaram a ser armas numa guerra em que todos saiam feridos. Além da perda generalizada de arrecadação decorrente da guerra fiscal, outro problema do uso de incentivos fiscais como política de promoção de desenvolvimento está na evanescência dos investimentos atraídos. As empresas que se instalaram graças aos incentivos não terão muitos motivos para permanecer no mesmo território quando, depois de alguns anos, suas máquinas estiverem sucateadas, há não ser que os incentivos sejam renovados. A renúncia fiscal, que se pretendia provisória, corre o risco de tornar-se uma necessidade permanente.

A guerra fiscal entre os estados originou-se a partir de modificações introduzidas no regime fiscal brasileiro pela Constituição de 1988. A Constituição de 1967 permitia ao Governo Federal “isentar empresas da cobrança de ICM, a principal base de arrecadação dos estados. Isso era feito sem reembolsar os

estados pela perda de receita" (Pablos, 1997). Com a abertura política, o centralismo que caracterizou o regime militar foi rejeitado como um símbolo do autoritarismo, buscando-se um regime tributário mais descentralizado. Com a volta do pleno funcionamento do Congresso, o Governo Federal teve novamente que barganhar com as elites estaduais para obter apoio e "os esquemas fiscais centralistas começaram a sofrer erosão" (Pablos, 1997).

Os principais defensores da descentralização foram os governadores eleitos em 1986, juntamente com os prefeitos das capitais de estado e várias associações de prefeitos (Pablos, 1997). "Outros defensores e lobistas da descentralização eram os líderes do setor privado. Eles pressionavam por privatização e viam no movimento um meio de enfraquecer o papel intervencionista do governo nacional no setor privado" (Pablos, 1997).

A Constituição de 1988 deixou os estados livres para determinar as taxas a serem cobradas pelo ICMS, aumentou a parcela da arrecadação redirecionada aos estados e os deixou livres para gastar esses recursos. Assim, os estados puderam em certos casos não cobrar ICMS, dando isenção fiscal a empresas e mantendo o equilíbrio fiscal com as verbas repassadas pela União. O Governo Federal ficou impedido de utilizar os impostos estaduais como política de incentivo. Esta atribuição passou a ser competências dos próprios estados, aumentando enormemente seu poder de implementar políticas de incentivos fiscais próprias.

Ao iniciar sua primeira gestão, em 1987, Tasso Jereissati encontrou o Estado praticamente falido. Os funcionários públicos, por exemplo, estavam com seus salários atrasados três meses e as despesas do Estado eram muito superiores à receita. Depois de um ano de cortes de gastos e aprimoramento da arrecadação, o Estado tornou-se superavitário. Com isso, o Ceará passou a levar vantagem na guerra fiscal; os investidores confiavam na capacidade do governo de cumprir com os acordos firmados e o Estado possuía um setor público que gastava menos do que arrecadava, estando em posição de oferecer um dos melhores pacotes de incentivos fiscais.

> "Essa situação tem sua origem na política de governo que remonta ao período 1987-91, quando foi concebida uma estratégia global de desenvolvimento para o Estado, a qual evidenciava a necessidade de um ajuste fiscal consistente com os objetivos de longo prazo então delineados. Assim, o Ceará iniciou o seu ajuste fiscal bem antes que as condições objetivas do aprofundamento da crise fiscal brasileira impusessem

graus de dificuldade crescentes no desempenho das atividades inerentes ao setor público" (Almeida e Silva, 1999:11).

Tasso Jeiressati defende que os incentivos fiscais são necessários porque o Estado não tem um nível de poupança elevado. O Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) foi criado em 1979 durante a gestão do Governador Virgílio Távora e recebeu nova redação em 1993, durante a gestão do Governador Ciro Gomes. Uma característica da legislação é sua redação em termos genéricos, o que permite um amplo espectro de interpretação. O detalhamento da lei é feito por decretos e a aplicação da legislação fica por conta do CEDIM (Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial), órgão colegiado com poder de deliberação e de definição normativa da política de incentivos, sendo presidido pelo Governador do Estado e integrado pelos Secretários de Estado da Indústria e Comércio, Planejamento e Coordenação, da Fazenda, e da Agricultura e Reforma Agrária, tendo como Secretário-Executivo o titular da Pasta da Indústria e Comércio (hoje, Secretaria de Desenvolvimento Econômico). Ou seja, permanece com o governador e seus subordinados (sobre os quais, obviamente, exerce autoridade) todo o poder efetivo de determinar a política industrial. Neste sentido, pode-se dizer que, a respeito da política industrial, a Assembléia forneceu carta branca ao Governo Estadual. Em 1998, ano em que foi assinado o protocolo de intenções entre a Thyssen e o Governo do Estado, as operações previstas por lei para o FDI somente poderiam ser executadas com autorização do CEDIN. As operações que podem ser realizadas com o uso do FDI, todas restritas a empresas sediadas no Estado, incluem a aquisição e alienação de ações de empresas industriais com sede no Estado do Ceará; a concessão de empréstimos a empresas industriais; a prestação de garantias e subsídios ao principal e a encargos financeiros e a concessão de subsídios de tarifas de água e esgoto aos estabelecimentos industriais. A lei prevê que os incentivos sejam aplicados a empresas dos gêneros industriais que empreguem mão-de-obra intensivamente (o que não é o caso da refinaria). O financiamento para indústrias novas poderá variar entre 60% do ICMS durante 6 anos no caso de implantação de indústria na Região Metropolitana de Fortaleza e de até 100% pelo período de 10 anos para indústrias instaladas no interior do Estado. Após receber a última parcela do financiamento, a empresa terá uma carência de 36 meses, findo o qual, a dívida deverá ser paga em uma única parcela. A maior vantagem do empréstimo está no fato da empresa somente ter que pagar 25% do valor emprestado no caso de empresas localizadas no Interior e 60%, no caso de

indústrias instaladas na Região Metropolitana de Fortaleza. O valor deverá ser corrigido pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Essa regra para o pagamento da dívida foi estabelecida em março de 1994 em função da redução nos índices inflacionários. Até então, pagava-se a dívida integral, mas apenas parcialmente corrigida pelo IGP-M[5].

Em julho de 1995, foi autorizada por lei a utilização de recursos do FDI para financiar o capital de giro das empresas que exportam para fora do país pelo menos 90% de sua produção. Em agosto, houve novas mudanças na política industrial do Governo do Estado. As regras para a Região Metropolitana de Fortaleza permaneceram as mesmas, mas o Interior foi subdividido conforme a distância em relação à capital do Estado. Para as indústrias localizadas fora da Região Metropolitana de Fortaleza, até o limite de 300 km, o tempo de financiamento permaneceu em 10 anos, mas aumentou para 13 anos caso se localizassem entre 300 e 500 km e para 15 anos se estivessem localizadas a uma distância superior a 500 km de Fortaleza.

Em maio de 1996 foi criado o Programa de Incentivo às Atividades Portuárias e Industriais do Ceará (PROAPI), com o objetivo de financiar o capital de giro das empresas industriais predominantemente exportadoras de calçados e/ou de componentes de calçados, sediadas no Estado. Ficou determinado que as empresas exportadoras teriam direito a um empréstimo no valor de 10,5% do montante FOB[6] durante 5 anos para as empresas situadas na Região Metropolitana de Fortaleza, 10 anos para as situadas fora da Região Metropolitana de Fortaleza até uma distância de 300 km da capital; 13 anos para as situadas entre 300 e 500 km de Fortaleza e de 15 anos para as que estivessem há mais de 500 km de Fortaleza. A carência era de 3 anos, finda a qual deveriam ser pagos 25% do valor emprestado. Em julho de 1997, as regras mudaram. O financiamento passou a ser de 15 anos para todas as empresas, com carência de 5 anos após a última parcela do empréstimo. Finda a carência, deverão ser pagos 10% do valor emprestado corrigidos pela TJLP. Foi eliminada a detalhada divisão conforme a distância de Fortaleza e passou a prevalecer a regra de que as empresas situadas no município de Fortaleza

[5] O IGP-M foi substituído em 15 de julho de 1996 pela Taxa de Juros de Longo Prazo, TJLP.

[6] O montante FOB (*Free On Board*) é o valor da mercadoria embarcada num navio, no porto de embarque. A expressão indica que, uma vez embarcada a mercadoria, cabe ao comprador assumir todos os custos e riscos do tranporte.

receberiam um empréstimo num valor equivalente a 6% montante FOB e as empresas situadas fora de Fortaleza receberiam 11%.

Em outubro de 1996, foi assegurado, através do Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI), recursos para financiamento às empresas importadoras de petróleo e seus derivados, produtos de perfumaria e cosmética, tênis esportivos, componentes e partes para calçados e veículos automotores, inclusive peças e acessórios. Em setembro de 1997 o governo baixou para 1% o valor do empréstimo feito a ser pago para indústria de alta tecnologia e de uso intensivo de mão-de-obra e para as indústrias situadas fora do município de Fortaleza. Em fevereiro de 1998, a condição de se situar fora de Fortaleza foi suprimida.

As mudanças freqüentes na regulamentação da lei de incentivos fiscais indicam um comportamento *ad hoc*, em que as normas parecem mais se seguir a negociações caso a caso de atração de indústrias do que a obedecer a um plano de desenvolvimento do Estado, onde se tem clareza do tipo de empreendimento que se pretende atrair. Um aspecto engenhoso da política de incentivos fiscais, segundo a qual o ICMS retorna para a empresa na forma de empréstimo, é o incentivo à produção (quanto maior a produção, mais elevado será o empréstimo). Em 1996, o Estado do Ceará negociou as taxas a receber pelo PROVIN, vendendo-as por R$ 103 milhões, o que aumentou o dinheiro em caixa naquele ano, mas reduziu a quase nada os pagamentos que seriam recebidos nos anos seguintes (Banco Mundial, 1999:25). O governo “corrigiu”, por este procedimento, um aspecto pouco engenhoso da lei de incentivos fiscais: um governador emprestaria dinheiro a uma empresa e somente seus sucessores receberiam o pagamento do empréstimo.

O estudo comparativo da evolução da indústria cearense em relação à indústria nacional é útil porque permite averiguar se houve conseqüências positivas sobre o desenvolvimento industrial cearense imputável ao reajuste fiscal realizado. Não menos importante é a comparação com a região nordestina, na qual o Ceará se encontra inserido. Compartilhando com os demais estados do Nordeste condições semelhantes de acumulação de capital como, por exemplo, incentivos fiscais (administrados pela SUDENE, pelo BNB) e algumas dificuldades climáticas em comum, diferenças no padrão de desenvolvimento do Ceará podem ser atribuídas a diferenças na qualidade da gestão do Governo Estadual. Como se pode observar pela tabela abaixo, houve uma recuperação do crescimento do setor industrial no Ceará. Embora a taxa de crescimento para o período de 1990 a 1995 continue

abaixo da taxa de crescimento observada no Brasil, está bem acima da média nordestina. No entanto, o único setor que em algum momento superou a média brasileira de crescimento foi o setor de serviços no período de 1990 a 1995. Vale observar que para este setor o Estado do Ceará não dispõe de um forte programa de incentivos como o encontrado no setor industrial. É de se esperar, no entanto, um desempenho mais destacado do setor industrial no período posterior a 1995, quando empresas atraídas desde 1993 pelos incentivos fiscais começam produzir e contribuir para aumentar o PIB industrial cearense.

Tabela 2.5 – Estado do Ceará, Nordeste e Brasil
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB – 1985-1995

Unidade Geográfica	Setor da Economia	85-90	90-95
Ceará	Agropecuária	0,57	5,47
	Indústria	-0,57	1,38
	Serviços	3,22	4,07
	Total	1,85	3,56
Nordeste	Agropecuária	1,06	4,28
	Indústria	0,05	0,22
	Serviços	3,23	3,02
	Total	1,75	2,26
Brasil	Agropecuária	1,10	4,24
	Indústria	0,74	1,96
	Serviços	3,30	3,04
	Total	2,00	2,75

Fonte: Antônio Oliveira e Silva, op. cit., in: Vasconcelos, Almeida e Silva, 1999:9.

Uma política centrada em incentivos fiscais pode ser menos benéfica do que uma que privilegie a exploração das vocações regionais. Enquanto que o Ceará teria vantagens comparativas em indústrias leves, de utilização intensiva de mão-de-obra, em agroindústrias, na agricultura irrigada de produtos altamente valorizados no mercado internacional e no turismo, dos 369 projetos aprovados no período de janeiro de 1995 a junho de 1998, somente 67 representavam investimentos de menos de R$ 500 mil. O sistema de incentivos fiscais tem, portanto, favorecido basicamente a instalação de grandes empresas (Banco Mundial, 1999:9). Os incentivos fiscais produzem uma distorção de mercado, atraindo para o Estado investimentos somente viáveis num ambiente sob proteção. Em outras palavras, “incentivos não têm um efeito permanente a menos que mantidos indefinidamente”

(Banco Mundial, 1999:40). Os defensores dos incentivos fiscais negam esta crítica, argumentando que os empreendimentos, uma vez instalados, permitem uma mudança do ambiente econômico, dinamizando a economia e tornando desnecessário a renovação dos incentivos.

O Estado do Ceará manteve um alto nível de investimento nos últimos anos, mas atualmente está com um nível de endividamento que não lhe permite mais manter o mesmo ritmo. Nos anos de 1997 e 1998, os investimentos ainda puderam ser mantidos com a venda da COELCE, mas a tendência para os próximos anos é de uma redução na média de investimentos. Os serviços das dívidas encontram-se em torno de 12% da receita e o estado está com uma baixa capacidade para novos endividamentos (Banco Mundial, 1999:29).

O rumo de desenvolvimento escolhido não tem contribuído para uma redução das desigualdades sociais.[7] Isso tem se refletido na forma como tem evoluído no Ceará o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).[8] Como se pode ver pela tabela abaixo, o crescimento econômico do Ceará dos últimos anos não resultou numa melhora significativa de das condições de vida da maioria da população em relação aos demais estados brasileiros.

Tabela 2.6 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano no Estado do Ceará, na Região Nordeste e no Brasil (1970-1996)

Região / Estado	Ano				
	1970	1980	1991	1995	1996
Ceará	0,275	0,477	0,537	0,576	0,590
Nordeste	0,299	0,483	0,557	0,596	0,608
Brasil	0,494	0,734	0,787	0,814	0,830

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (in: ESM, 1998).

Em 1970, o IDH do Ceará era superior apenas ao dos Estados da Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte. Em 1996, melhorara um pouco sua classificação,

[7] Entendo por definição de rumo a opção por investir recursos de qualquer espécie prioritariamente em alguns setores da economia ou da sociedade em detrimento de outros. Assim, pode-se decidir priorizar a indústria, em detrimento do setor de serviços e da agricultura; o crescimento econômico e não a distribuição de renda; a saúde, em detrimento da educação; políticas clientelistas no lugar de práticas racionais-legais.

[8] O IDH combina três componentes indicadores do bem estar de uma população: longevidade, educação e renda.

ficando à frente do Piauí, Alagoas, Maranhão, Paraíba e Tocantins (ESM, 1998). Outro indicador de que a desigualdade encontrada no Ceará continua superior à da Região Nordeste pode ser encontrada pela análise da proporção da população que com rendimentos inferiores a qualquer estimativa do que seria o mínimo para uma adequada sobrevivência. Estabelecendo-se uma linha de pobreza em R$ 65,00 por mês e por pessoa, o Ceará teria 49% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza, enquanto que o Brasil teria 23% e o Nordeste 48% (Banco Mundial, 1999). Uma estratégia de desenvolvimento voltada exclusivamente para a industrialização tende a consolidar as desigualdades sociais existentes. Como argumenta Bonfim, "A política social mais importante dos Governos das Mudanças encontra expressão nas palavras de um dos mais eminentes economistas da atualidade: '*bad jobs at bad wages are better than no jobs at all*' (Krugman)" (1999:167).

Resultados bem mais promissores se obtêm com investimentos em educação. Há uma clara correlação estatística entre nível de instrução e nível de renda. A educação é reconhecida como uma dos fatores mais importantes na determinação do nível de renda de um indivíduo. Além disso, baixos níveis educacionais entre a população podem significar um entrave ao desenvolvimento industrial para além de um certo patamar.

O desenvolvimento econômico não pode avançar além de um determinado limite sem esgotar as possibilidades produtivas da mão-de-obra existente. A partir deste limite, será preciso importar mão-de-obra de outras regiões ou qualificar a existente no Estado para prosseguir no desenvolvimento econômico. Já em 1990, Beni Veras reconhecia ter sido muito fraco o desempenho do governo do Estado na educação:

> "Eu acho que a questão da educação representa para nós uma enorme frustração. Eu sonhei, durante toda a minha vida, em estar próximo ao poder para influenciá-lo no sentido de encaminhar a questão da educação de maneira mais produtiva" (Beni Veras, in: O Povo, 24/02/90).

Com o recente desenvolvimento econômico do Ceará, particularmente no setor industrial, finalmente, em 1999, a demanda por mão-de-obra qualificada transformou a educação num setor de governo prioritário o bastante para que Beni Veras, eleito Vice-Governador, atuasse como coordenador da educação.

3 – OS ATORES DO PROCESSO DECISÓRIO

3.1 Núcleo Político Principal

As eleições para governadores estaduais que ocorreriam em 1966 foram canceladas pelo Ato Institucional N° 3. Os governadores somente voltaram a ser escolhidos por eleições diretas em 1982. Durante esse período, a Ditadura Militar impusera um sistema político bipartidário onde a Arena (atual PDS) era o partido da situação e o MDB (hoje PMDB) constituía a oposição.

Quatro anos antes das primeiras eleições para governador, em 1978, o presidente da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), José Flávio Costa Lima, reconheceu o empenho de um grupo de jovens da elite empresarial que procurava participar da vida política da entidade sem encontrar espaço e os convidou a assumir o Centro Industrial Cearense (CIC). Entre esses jovens empresários, encontravam-se Beni Veras, Tasso Jereissati, Amarílio Macêdo, Sérgio Machado e Assis Machado. Fundado em 1919, o CIC integrara-se à FIEC em 1950, tendo a partir de então, o mesmo presidente e as mesmas instalações. A atitude de José Flávio Costa Lima foi posteriormente interpretada pelos membros do grupo do CIC como um misto de clarividência (resultante de sua formação democrático liberal) e estratégia de poder (interesse em exercer influência sobre o grupo de jovens). Apesar da postura de seu presidente, a FIEC continuava a congregar “o empresariado mais tradicional e receoso com o ritmo do processo de ‘abertura’ que naquele momento se iniciava” (Parente, 1989/1990:238).

Uma vez que as discussões políticas estavam impedidas de ocorrer livremente nos fóruns apropriados (Assembléia Legislativa, Congresso Nacional, Sindicatos, imprensa etc.), a manifestação de idéias divergentes do regime militar se dava pelas formas e nos lugares e momentos mais diversos, que, em circunstâncias normais, não deveriam ter entre suas prioridades preocupações com a constituição política brasileira (música de protesto, arte engajada; congressos da SBPC, reuniões de Comunidades Eclesiais de Base e de diversas Pastorais, etc.). Foi neste contexto que o CIC, apesar de constituído exclusivamente de empresários, se propôs a não

fazer reivindicações corporativas. Pelo contrário, sua preocupação era com a sociedade como um todo, tendo sido organizados diversos eventos com convidados ilustres, de renome nacional, para debater a reabertura democrática, as desigualdades regionais e sociais, o combate à pobreza etc. Na realização de alguns desses eventos, o CIC contou com importante apoio financeiro do então Governador Virgílio Távora que, apesar de nomeado pelo regime militar, tinha simpatia pelos jovens empresários, aos quais chamava de seus “dentes de leite”.

De acordo com Beni Veras (in: Ribeiro, 1999:91), o CIC deixa de ser apenas um fórum de debates e passa a atuar na política partidária nos Movimentos Pró-Diretas e Pró-Tancredo. Reagindo à candidatura de Paulo Maluf a Presidente da República, o grupo do CIC funda o primeiro Comitê Pró-Tancredo do Ceará: “... nesse momento, nós saímos da postura puramente crítica e houve uma consciência clara de que nós não podíamos ficar apenas como espectadores” (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:159). Nesta época, o sentimento da necessidade de uma participação política mais ativa ainda não se traduzia num claro projeto de conquista do Poder Executivo. Segundo Amarílio Macêdo e Assis Machado, era Sérgio Machado quem tinha uma maior propensão a ingressar na política partidária. De fato, Sérgio Machado é quem situa mais recuado no tempo o momento em que surgiu o projeto do poder (pouco antes da campanha pela eleição de Tancredo):

> “... a primeira pessoa que nos deu uma pancadinha em cima disso foi o Tancredo. Quando ele esteve aqui (...) naquele momento das ‘Diretas-já’, (...) disse: ‘(...) se vocês não tiverem a caneta na mão jamais vão botar essas idéias para andar’ “ (Sérgio Machado, in: Ribeiro, 1999:184).

Nesta período, final da ditadura militar, o poder político no Ceará encontrava-se praticamente dividido entre três políticos da Arena que se alternavam no Governo do Estado: Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals. Virgílio Távora era o Governador em 1982, quando os três coronéis não conseguiram chegar a um consenso sobre qual deles disputaria o Governo do Ceará. A solução surgiu numa reunião do Presidente João Batista Figueiredo com os três coronéis. Ficou acertado que, juntos, eles apoiariam o economista Gonzaga Mota que, depois da eleição, distribuiria os cargos existentes no governo estadual em três partes iguais conforme indicações dos três coronéis (Moraes Filho, 1997:37; Lemenhe, 1995:17; Parente, 1989/1990:243). Na ocasião, Gonzaga Mota também recebeu apoio do grupo de empresários do CIC, que o incitou, porém, a romper com o acordo com os coronéis.

> "[Gonzaga Mota] era nosso candidato, nós o estimulávamos a ser candidato e, quando foi eleito, fizemos um discurso no Náutico, um discurso importante na frente dele e do Virgílio, estimulando-o a fazer um bom governo, a desrespeitar o acordo que tinha feito" (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:88).

Embora o acordo tenha sido inicialmente cumprido, no decorrer de seu mandato, Gonzaga Mota trocou de partido, filiando-se ao PMDB. Em 1986, Gonzaga Mota convidou Tasso Jereissati para candidatar-se ao Governo do Estado. Os integrantes do CIC discutiram a oferta e Jereissati aceitou a proposta, com a condição de que seu nome fosse submetido ao PMDB, para que ele fosse um candidato do Partido e não de Gonzaga Mota (Martin, 1993). Jereissati foi, assim, o candidato da coligação PMDB, PC do B e PCB. Durante a campanha, Amarílio Macêdo ficou encarregado de organizar a sociedade civil e Sérgio Machado de fazer as articulações com os partidos políticos. Um dos fatores que favoreceu a vitória foi o Plano Cruzado, que estabilizara a inflação e, em todo o Brasil, aumentou as chances de vitória de todos os candidatos do PMDB, que conquistaram 23 dos 24 governos estaduais. Tasso Jereissati nega que tenha recebido muito apoio empresarial: "pensam (...), pelo fato de eu ser empresário, que nós tivemos um enorme apoio empresarial. Não é verdade. Naquela época, o apoio empresarial foi para o Adauto" (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:164). E afirma que sua campanha política se caracterizou por um discurso de ruptura:

> "... na minha primeira reunião com alguns políticos da região do Cariri, nós sentamos num hotel com trinta ou quarenta chefes políticos, e um deles disse assim para mim: 'Oh, menino, é o seguinte: você não tem a menor chance de ganhar essa eleição, mas se você quiser pelo menos disputar, só tem uma maneira, vai lá ao Gonzaga Mota pede trinta mil contratos em branco, distribui entre nós aqui, que a gente tem pelo menos condição de entrar nessa campanha (...)'. Eu disse que estava naquela campanha contra aquilo (...). Se ele quisesse se engajar na minha campanha, era para acabar com aquele tipo de coisa. Ele ficou assustado, todo mundo ficou assustado (...) Outras coisas como essa aconteceram. E eu dizia no palanque: 'Se vocês vierem aqui me pedir uma carteira de identidade, um par de óculos, uma dentadura, uma coisa, não venham, que eu não dou. Se vocês vierem associados comunitariamente discutir os problemas, aquilo que nós vamos poder fazer, eu estou pronto a entender. Mas, se depois do comício vierem pedir alguma coisa, eu não dou'. Depois, eles [os políticos] caíam na gargalhada, eles achavam engraçadíssimo eu dizer aquilo, porque achavam que, a cada comício daquele, eu estava perdendo voto; já não tinha [riso], então o pouquinho que podia ter, perdia, acabava de perder alí" (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:163).

Assim, apesar de Tasso Jereissati ser candidato da situação, o grupo do CIC nega que a máquina do governo tenha sido usada para fazer campanha: “Se ele [Gonzaga Mota] usou para eleger deputados dele, aí eu fico até calado, mas para o voto majoritário de jeito nenhum” (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:223). Em todo caso, o simples fato de Jereissati ser o candidato da situação, já foi suficiente para amenizar a oposição: se o próprio candidato não solicitou que a máquina do Estado trabalhasse por sua candidatura, pelo menos é certo que ela também não trabalhou em favor do candidato a governador da oposição. Além disso, o Governador da gestão que terminava apoiou os candidatos a deputado que, com maior ou menor intensidade, faziam campanha, obviamente, para o candidato a governador de seu próprio partido. Um outro fator foi resultante da intensa atividade política desligada de interesses exclusivamente corporativistas desenvolvida de 1978 a 1986. Nesse período de oito anos, fortaleceu-se não somente a coesão interna do grupo, mas também laços de confiança de diversos segmentos da sociedade, principalmente de formadores de opinião (intelectuais, jornalistas, políticos, etc) no grupo de jovens empresários. Eram pessoas que confiavam que o grupo, assumindo o poder, permaneceria fiel à sua prática. Motivados por esta confiança no grupo do CIC, muitas pessoas chegaram a aderir espontaneamente à primeira campanha política de Tasso Jereissati. O grupo do CIC, com a contratação do sociólogo Antônio Lavareda, foi pioneiro no Ceará no uso de marketing profissional e de pesquisas eleitorais para orientação da campanha. Desde então, as pesquisas de opinião têm desempenhado um papel fundamental na definição dos candidatos apoiados pelo grupo. Em sua primeira eleição, Jereissati não se comprometeu com lideranças locais tradicionais. Um dos fatores decisivos para sua eleição foi seu próprio carisma: a capacidade de conquistar a confiança de um público com seu discurso[1]. Segundo relato de Amarílio Macêdo e Sérgio Machado, sob pressão dos “coronéis” locais, as pessoas temiam manifestar seu apoio ao candidato que prometia mudanças: na porta e nas paredes externas colavam cartazes de Adauto Bezerra enquanto, dentro de casa, guardavam os cartazes e santinhos de Tasso (in: Ribeiro, 1999:123 e 190).

[1] A respeito do poder carismático de Jereissati, um dos entrevistados atribui a ele a eleição dos Senadores Beni Veras (1990), Sérgio Machado (1994) e Luis Pontes (1998). Segundo o entrevistado, nos três casos os candidatos mantiveram uma pontuação baixa nas pesquisas até o momento em que Jereissati começou a participar diretamente da campanha, subindo aos palanques e criando uma identidade entre ele próprio e o candidato ao Senado.

O grupo do CIC surgira a partir de discussões informais que ocorriam entre os seus futuros membros por volta de 1978: “A nossa preocupação era discutir o futuro da região Nordeste porque não víamos muita perspectiva, à medida que continuasse da maneira que estava. Então, esse grupo foi informalmente se criando” (Tasso Jereissati, in: Martin, 1993:97). Oito anos depois, durante a campanha eleitoral, foi fundamental para a conquista de bons resultados a ação coesa dos membros do CIC, possível graças às relações de confiança mútua geradas durante seus anos de militância anteriores à participação no Governo.

O PSDB, atual partido de Tasso Jereissati, somente foi fundado em junho de 1988 com Comissões Diretoras Regionais Provisórias para sete Estados, entre os quais não constava o Ceará. Em 1990, Jereissati filiou-se a esse partido, vindo a ser seu presidente no período de 91 a 93. Também em 1990, o PSDB ganhou as eleições no Ceará para o Governo do Estado — elegendo Ciro Gomes — e reelegeu Tasso Jereissati em 1994 e em 1998. Portanto, o PSDB abriga, desde 1990, o grupo político que se mantém no Governo do Estado há quatro mandatos consecutivos, constituindo os chamados “Governos das Mudanças”. No entanto, para o direcionamento do primeiro governo de Tasso Jereissati, mais importante do que as diretrizes do PMDB ou PSDB, foram as idéias geradas no seio do CIC, como atestam os empresários que o compunham:

> “... se for olhar, muitas das ações do Governo Tasso estavam descritas naquele discurso [do Tasso, de 1982, criticando o coronelismo], porque era um pensamento nosso [do CIC]” (Sérgio Machado, in: Martin, 1993:109).
>
> “... o projeto do grupo que se encontra no poder, vamos chamar de projeto do CIC, não passava pelo enriquecimento pessoal. Ele passava sim por um esforço no sentido de mudar a ação do nosso governo” (Beni Veras, in: O Povo, 24/04/90).

Quanto à homogeneidade do grupo político com a maior parcela de poder durante o primeiro governo de Tasso Jereissati, o CIC, é o próprio Jereissti quem afirma terem sido os empresários que o compunham “todos ou filhos de pais empresários ou executivos com formação universitária que tinham em comum o fato de serem recém-saídos da Universidade. E recém-saídos da Universidade com um pouco de participação frustrada na política estudantil em função da própria revolução [ditadura militar]” (Tasso Jereissati, in Martin, 1993:97). Somente uma elite com certa homogeneidade ideológica poderá chegar a acordos sobre questões importantes e evitar conflitos internos graves, que lhe enfraqueceriam o poder. A homogeneidade ideológica cria o ambiente no qual se desenvolvem entre os membros da elite

relações de confiança que lhes permitem agir juntos e atingir objetivos que não alcançariam isoladamente. No caso do CIC, era grande o grau de coesão entre seus membros: “O grupo era muito coeso, não tinha nenhum tipo de estrelismo, ninguém se destacava dos outros, se tivesse algum destaque era o próprio Beni, que era uma espécie de mentor intelectual do grupo” (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:162).

O próprio Tasso Jereissati, embora negasse que seu governo havia sido um governo do CIC, admitia que: “O CIC teve um papel importante, à medida em que ele servia de Conselho, como se fosse um Conselho informal para o que acontecia no Governo” (Tasso Jereissati, in: Martin, 1993:103). Na verdade, os ex-integrantes do CIC não eram somente conselheiros informais; eles ocupavam cargos no governo. O Secretário de Governo (Sérgio Machado), o Secretário de Transporte, Energia e Obras (Assis Machado) e o Chefe de Gabinete do Governador (Aírton Angelin) haviam todos sido membros da diretoria do CIC e reuniam-se quase que diariamente (Parente, 1998:167). A eles, com a saída do economista Antônio Rocha Magalhães, veio se juntar o novo Secretário de Planejamento (Byron de Queiróz).

Com as eleições de 1990, Jereissati foi sucedido por Ciro Gomes, que fora líder do Governo na Assembléia Legislativa e se elegera prefeito de Fortaleza em 1988. Ciro Gomes não era empresário e, portanto, não poderia ser filiado ao CIC. No entanto, o CIC ficou funcionando, agora sim, como uma espécie de conselho informal do governador. Segundo Fred Saboya, presidente do CIC em 1993, “Estamos nos posicionando no sentido de nos tornamos colaboradores críticos. Não estamos insatisfeitos. Acreditamos no Governo, mas devemos fazer com que o Governador receba críticas sinceras da sociedade sobre quais são os defeitos de sua gestão” (O Povo, 17/05/93). Ciro Gomes, por sua vez, afirmou: “Não sou do CIC por falta de querer e sim por falta de indústria” (Tribuna do Ceará, 19/05/93). Ciro Gomes se incorporou ao núcleo político principal a partir de uma atuação competente como líder do Governo de Tasso Jereissati na Assembléia Legislativa. Após dois anos na Assembléia, ele foi o candidato à Prefeitura de Fortaleza, sendo eleito. Assis Machado seria o candidato do PSDB, mas as pesquisas de opinião indicavam que ele não tinha chances de vitória. Em 1990, foi a vez de Sérgio Machado ser apontado pelas pesquisas como um candidato sem possibilidade de se eleger. Mais uma vez, foi Ciro Gomes o candidato do PSDB. Desta vez para o Governo do Estado.

Apesar de ter se filiado ao PPS em 1998 para disputar as eleições presidenciais, Ciro Gomes manteve com Tasso Jereissati uma amizade e aliança

política, que ambos procuram preservar, não obstante as relações por vezes desfavoráveis entre PSDB e PPS nos cenários nacional e estadual. O ex-governador do Ceará e ex-ministro da fazenda, Ciro Gomes, embora não tenha se envolvido muito na política estadual durante a Segunda gestão de Tasso Jereissati, manteve com ele boas relações. Evidência do caráter informal de que se reveste a relação entre Ciro e Tasso pode ser encontrada no seguinte episódio:

> "Ciro Gomes e Tasso Jereissati trocaram idéias, ontem, sobre conjuntura político-nacional do Brasil. Foi durante encontro reservado no Palácio do Cambeba. Apenas duas testemunhas nessa conversa: Yuri e Cirinho, filhos do ex-Ministro da Fazenda" (O Povo, 11/07/99).

No segundo mandato de Tasso Jereissati, o CIC continuava abrigando o grupo de pessoas que detinha o poder no Ceará:

> "O conselho deliberativo do Centro Industrial do Ceará (CIC) se parece mais com uma relação de filiados ilustres do PSDB. Lá estão Tasso Jereissati, Beni Veras, Ednilton Soarez, Byron de Queiróz e Assis Machado. Na diretoria, estão Lima Matos e Jaime Machado. Surpreende a não participação de Sérgio Machado no conselho. Ele foi um dos idealizadores do grupo de empresários que iniciou no CIC a montagem de uma renovada estrutura de poder no Ceará" (Fábio Campos, O Povo, 04/12/95).

Segundo Jawdat Abu-El-Haj, devido a uma mudança na política desenvolvimentista, a intervenção do Estado brasileiro no Nordeste por meio dos artigos 34/18 teve efeito bem diverso do decorrente da posterior aplicação dos recursos provenientes do FINOR. Durante a fase de aplicação dos artigos 34/18, foram incentivados os "investimentos em indústrias de capital intensivo ligadas organicamente ao complexo industrial estatal"; o empresariado beneficiado "vinculou-se a instituições públicas, assumindo uma postura conservadora e tutelada pelo Estado autoritário. Essencialmente, estes grupos permaneceram ligados à estrutura local tradicional e aos conceitos dominantes do coronelismo" (Abu-El-Haj, 1997:331). A instituição do FINOR em 1974 teve seus efeitos mais significativos sobre o Ceará. Indústrias de setores tradicionais de médio porte e altamente competitivas passaram a receber maior apoio, o que "condicionou o surgimento de um empresariado autônomo do poder local e das instituições tradicionais do Estado brasileiro. O novo empresariado cearense, gradualmente, se transformou num crítico do modelo de intervenção governamental" (Abu-El-Haj, 1997:331).

Paralela à ascensão de uma nova elite empresarial, ocorreu a formação de uma elite técnica, tendo a criação do Banco do Nordeste, em 1952, sido o ponto de partida das mudanças que levaram à formação desta nova elite técnica. Tornara-se comum o Banco ceder "técnicos especializados em planejamento e pesquisa para ocuparem altos cargos na administração estadual" (Gondim, 1998: 31). O BNB, desde sua origem, atuou fortemente na formação de recursos humanos, podendo sua criação ser enquadrada como uma estratégia de insulamento burocrático. Em um ambiente de política clientelista e patrimonialista, em que as elites nordestinas acreditavam necessitar de uma ajuda paternalista da União para conviver com as secas periódicas, o BNB foi criado a partir da idéia de que o Nordeste tinha possibilidades de desenvolvimento a partir de seus próprios recursos materiais e humanos (Parente, 1998:114). Sediado em Fortaleza e contratando, através de concurso, os profissionais mais qualificados existentes no mercado, oferecendo bolsas de estudo e de treinamento para seus próprios funcionários e instituindo um Curso de Aprendizagem Bancária, remunerado e com duração de três anos, em que adolescentes se iniciavam precocemente nas atividades profissionais, o BNB produziu uma elite técnica que passou a ser requisitada pelo Governo do Estado, o que veio a racionalizar da burocracia estatal[2].

Ao ser eleito em 1986, Jereissati comprometeu-se com o combate ao clientelismo e ao patrimonialismo, com uma gestão do setor público conduzida por princípios universalistas e com o combate à pobreza absoluta. Todavia, após vários anos de Governos das Mudanças, embora tenha sido alcançado relativo sucesso na política de saúde pública, os índices de desigualdade social não foram revertidos (Gondim, 1996) e os indicadores educacionais só recentemente começam a demonstrar sinais de melhoria perceptível (Haguette, 1999).

Nas matérias divulgadas pela imprensa, principalmente na coluna *Política* do jornal *O Povo* e nas diversas entrevistas que utilizei, as ações de alguns dos participantes do governo são relatadas de modo a permitir caracterizar tais atores como pertencentes ao mais alto círculo do poder no governo do Estado. Esses atores principais no cenário governamental, para o período de 1994 a 1998, são Tasso Jereissati, Assis Machado Neto, Beni Veras, Byron de Queiroz e Luís Pontes

[2] Maiores detalhes sobre a história do BNB, e uma bibliografia pertinente, podem ser encontrados em Parente (1998:113-127).

(este último, primo da primeira-dama Renata Jereissati)[3]. Os demais indivíduos que aparecem na imprensa, quando em notícia que os relaciona com um dos nomes citados acima, aparecem geralmente em posição subordinada (em posição de dependência ou sofrendo as ações dos atores principais). Sérgio Machado e Amarílio Macêdo deixaram de pertencer ao núcleo político principal e Ciro Gomes, apesar da amizade que mantém com Tasso Jereissati, manteve-se afastado da política estadual durante este período. Beni Veras, Assis Machado, Byron de Queiroz, Luiz Pontes e Ciro Gomes são amigos pessoais de Tasso Jereissati. Eles não precisam marcar hora para se encontrar com Tasso e não precisam ser anunciados quando chegam. São os únicos que para entrarem em seu gabinete podem se comunicar diretamente com Tasso. Precisam apenas interfonar da ante-sala por uma questão de educação (evitar interromper bruscamente alguma conversa).

Logo após seu primeiro Governo, Tasso Jereissati presidiu o PSDB por dois anos. Nesta tarefa, lhe foi favorável a imagem de liderança moderna que seu pai, o empresário Carlos Jereissati, deixara no cenário nacional ao atuar como deputado federal por duas legislaturas[4]. Com sua passagem pela presidência do PSDB, além da fama de bom chefe de executivo, Jereissati passou a também ser considerado um articulador político capaz. Em sua segunda gestão como Governador, na divisão de tarefas do governo do Estado, ele foi o responsável pelos contatos políticos do Ceará com o resto do Brasil em busca de investimentos públicos e privados para o Estado. Ele é freqüentemente mencionado na imprensa local como um importante aliado do presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo por vezes convocado à Brasília para mediar crises políticas prejudiciais aos presidente. É, também, cotado como candidato a sucessão presidencial em 2002.

Na avaliação do jornalista Edson Silva, Assis Machado não fez parte do núcleo do poder no primeiro governo de Jereissati. Somente com a quase ruptura

[3] Uma pessoa também importante, mas que não recebeu o mesmo destaque dos citados acima, foi o Senador Lúcio Alcântara, que já havia pertencido à ARENA e ao PFL e havia sido eleito pelo PDT em 1994. A permanência de Lúcio Alcântara no PDT tornou-se insustentável porque o partido em nível nacional declarou oposição intransigente ao governo Fernando Henrique Cardoso, apoiado por Lúcio Alcântara. Alcântara, que já era aliado de Tasso, filiou-se ao PSDB em fevereiro de 1995, apenas dois meses de eleger-se pelo PDT. Tasso ficou, assim, com os três senadores cearenses em seu partido.

[4] Carlos Jereissati faleceu em 1963, pouco depois de assumir uma cadeira no Senado (Parente, 1998:102).

ocorrida na relação com Sérgio Machado, Assis Machado veio a integrar a cúpula[5]. Em 1992, ele disputou e perdeu a eleição para a prefeitura de Fortaleza. Secretário de Governo desde 1995, ele é o braço direito de Tasso Jereissati nas questões políticas internas. Uma de suas atribuições é, juntamente com Jereissati, nomear e demitir vários funcionários de segundo e terceiro escalões[6]. Assis Machado é quem coordena a relação entre o Governo do Estado e as lideranças municipais. É ele quem constrói as alianças no Interior, mantendo relação direta com prefeitos, vereadores e outras lideranças locais que apoiam os candidatos a deputado e a governador indicados pela cúpula do Governo. Ele participa ativamente da criação e acompanhamento dos Conselhos Regionais e Municipais. Uma evidência de seu poder nesta área e da relativa fraqueza do então vice-governador, pode ser encontrada no episódio seguinte:

> "O Governador em exercício, Moroni Torgan, recebeu para almoço, ontem, no Cambeba, a bancada municipal do PSDB de Fortaleza. (...) Do almoço, poucos resultados práticos: os vereadores não convidaram o Secretário de Governo, Assis [Machado] Neto" (O Povo, 18/08/95).

Houve uma centralização política a partir do primeiro Governo de Tasso Jereissati. Até o governo de Gonzaga Mota, havia várias secretarias encarregadas da articulação dos diversos interesses políticos existentes no Estado. Bonfim (1999:100) chama a atenção para o aspecto parlamentarista da divisão de tarefas no Governo do Estado: o Secretário de Governo desempenha uma função análoga à de um primeiro-ministro, ficando o Governador com papel semelhante ao do presidente.[7] A centralização provocou uma não renovação dos integrantes da cúpula. Segundo Lima Matos, o próprio Governador Jereissati admite que a formação de novas lideranças não está sendo promovida pelo círculo fechado do grupo no poder:

---

[5] Entrevista realizada em 06 de outubro de 1999.

[6] Por funcionários de segundo e terceiro escalões entendo os dirigentes de órgãos públicos estatais estaduais. De primeiro escalão, seriam os Secretários de Estado.

[7] Segundo Washington Bonfim, "uma disputa de poder interno pelo controle da execução de um programa de combate à pobreza rural no interior do Estado, chamado Projeto São José, entre o Secretário de Planejamento do Estado, o economista Cláudio Ferreira Lima e setores da Secretaria de Governo (SEGOV), determinou a demissão do secretário de planejamento e um certo esvaziamento daquela secretaria, que perdeu atribuições, inclusive o controle da execução do referido programa" (Bonfim, 1999:121). Esse foi mais um episódio de concentração de poder nas mãos de Assis Machado. O governo recuou "no propósito de manter uma implementação mais técnica do chamado Projeto São José, após a importante derrota do PSDB nas eleições para a Prefeitura [de Fortaleza]" (Bonfim, 1999:162).

> "Nós [do CIC] discutimos isso na gestão do Jorge [1996-97] com o próprio governador Tasso. Estivemos presentes debatendo... era preciso estabelecer um processo de geração de novos líderes. E ele colocou que era melhor o próprio CIC se preocupar mais com isso, mas essa era uma falha do sistema" (Lima Matos, in: Ribeiro, 1999:493).

Assis Machado explica o fechamento do governo como um meio de escapar das demandas corporativistas da sociedade (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:218). Ele contrapõe o fechamento do governo à liberdade de ação que Jereissati permite aos seus secretários.

Durante o segundo mandato de Jereissati, as articulações políticas no Congresso Nacional eram feitas pelos senadores Beni Veras, Sérgio Machado e Lúcio Alcântara. Na Assembléia Legislativa, Luiz Pontes era o responsável pela defesa dos interesses do governo, recebendo o apoio do deputado Cid Gomes (irmão de Ciro Gomes) que elegeu-se presidente da Assembléia. Luiz Pontes foi eleito Senador em 1998, ocupando hoje a vaga deixada por Beni Veras, atual vice-governador.

Beni Veras, ainda o guru do grupo do CIC, foi quem coordenou a equipe que formulou o plano de Governo para o terceiro mandato de Tasso Jereissati. Ele é, segundo o jornalista Fábio Campos, o principal responsável pelo patrulhamento ideológico do PSDB cearense. De fato, em 1990, perguntado se o PSDB privilegiaria as candidaturas mais ideologicamente ligadas ao partido, Beni Veras afirmava:

> "Seguramente, nós tenderemos a nos esforçar mais no sentido da eleição daqueles candidatos que atendam melhor à nossa vertente ideológica. Não tenha dúvida disso" (O Povo, 24/04/90).

No entanto, o grupo de empresários oriundos do CIC não constitui um grupo interiramente homogêneo e livre de divergências. Durante o primeiro mandato de Tasso Jereissati, Amarílio Macêdo, um dos ex-presidentes do CIC, filho do empresário José Dias Macêdo, que chegara a ser Senador, mesmo passadas as eleições, continuou à frente, por um ano e meio, do *Movimento Pró-Mudanças*, que havia existido em função da eleição de Jereissati. Amarílio Macêdo, que contribuíra para a eleição de seu colega empresário, permaneceu aliado mas tornou-se crítico, transformando o *Movimento Pró-Mudanças* em uma entidade agregadora das insatisfações de alguns segmentos da sociedade cearense. O movimento foi desativado por pressão dos demais integrantes do grupo do CIC. Enquanto Tasso Jereissati, desde sua eleição para governador em 1986, prioriza as atividades

políticas, deixando a administração de suas empresas a cargo de executivos, Amarílio Macêdo continua trabalhando como executivo do Grupo J. Macêdo e mantendo a política como uma segunda atividade. Discordante do centralismo do grupo do CIC, em 1998, Amarílio Macêdo chegou a apoiar um candidato do PDT na disputa pela prefeitura de Fortaleza. Ele sempre manifestou o desejo de exercer um cargo público no poder executivo, mas nunca foi escolhido candidato por seu partido. Apesar das divergências e da perda de espaço político, Amarílio Macêdo permanece até hoje no PSDB, embora tenha, durante o governo de Ciro Gomes, liderado a criação do *Pacto de Cooperação*, que passou a funcionar como um fórum de discussão que congregava Governo e empresários.

O Pacto de Cooperação reúne pessoas de segmentos sociais diversos — que de outra forma teriam pouca oportunidade de se conhecer —, cria identidade entre as pessoas de opiniões semelhantes e fomenta a tolerância para com os que pensam diferente. Aparentemente, como dizem seus críticos, no *Pacto* apenas se conversa e não se resolve nada. No entanto, nele são criadas relações sociais que podem em uma outra ocasião vir a ser uma das condições para a solução dos problemas da sociedade. Em outras palavras, o *Pacto de Cooperação*, com seus diversos fóruns setoriais, cria capital social[8]. As pessoas percebem isso. Mesmo não tendo nenhum poder deliberativo, sendo acusado pelos críticos de ser puro debate, sem nada implementar, Lima Matos argumenta que o comparecimento de um grande número pessoas ao *Pacto de Cooperação* e seus *Fóruns Setoriais* e o relativo esvaziamento dos Grupos de Participação criados pelo governo indicam que o *Pacto* é eficaz, sendo até mesmo mais eficiente do que os Grupos de Participação:

> "O Fórum de Educação, o Fórum de Agricultura, o Fórum de Ciência e Tecnologia estão, há três ou quatro anos, com casa cheia todas as terças-feiras, toda segunda-feira. Quer dizer, ninguém vai de graça a um segmento desse. Enquanto se vê nos Fóruns de Desenvolvimento Auto-sustentável do próprio governo um número muito menor de participantes, sem ser titulares, porque não têm resultados mais concretos" (Lima Matos, in: Ribeiro, 1999:466).

O Pacto de Cooperação exerceu mais influência sobre o governo de Ciro Gomes do que no segundo governo de Tasso Jereissati. Uma explicação para isso reside no fato de Ciro, apesar de ter sido escolhido pelo grupo do CIC, não pertencer

[8] Embora deva-se ressaltar que, como praticamente não há no *Pacto* participação de trabalhadores assalariados que desempenham funções subordinadas (operários de fabris e comerciários, por exemplo), o capital social gerado permanece no âmbito da elite econômica e intelectual.

ao meio empresarial e, por isso, precisar do *Pacto* para melhorar suas relações com os empresários. Há, além disso, uma diferença de estilo. Tasso Jereissati dá maior autonomia aos seus secretários do que Ciro Gomes. Assim, Ciro Gomes participava com freqüência das reuniões do *Pacto*, negociando com os empresários as políticas de interesse do segmento. Jereissati, ao contrário, raramente comparece a alguma reunião, enviando em seu lugar seus Secretários de Estado. Ciro Gomes se expunha à discussão mais do que Jereissati, mas era menos eficaz. Ele discutia, fazia acordos, mas no momento da implementação, ainda tinha que convencer o secretário da área correspondente. Jereissati não vai ao *Pacto*; os seus secretários é que vão, mas, devido a sua grande autonomia, eles fazem os acordos e os implementam de imediato, se necessário, convencendo o Governador da importância das ações sugeridas em discussões do *Pacto*. Outra forma de influência *do Pacto de Cooperação* encontra-se na nomeação de alguns de seus participantes (Cláudio Ferreira Lima, Raimundo Viana e Carlos Matos) para a composição do Secretariado do segundo governo de Jereissati.

Além do distanciamento de Amarílio Macêdo, outra fissura no grupo do CIC ocorreu durante a campanha eleitoral de 1990. Sérgio Machado fora autorizado pelo grupo do CIC a iniciar sua campanha. No entanto, sucessivas pesquisas de opinião mostravam que ele não tinha condições de se eleger devido a um alto índice de rejeição perante o eleitorado. Ele pedia várias vezes um prazo de mais 30 dias para reverter os resultados, mas, passado o período, continuava com índices baixos. Sem que o restante da cúpula do PSDB soubesse, ele marcou uma reunião com 120 prefeitos para lançar-se oficialmente candidato, pretendendo aumentar suas chances de se eleger com uma aliança com os antigos coronéis derrotados em 1986. Ao ficar sabendo da reunião, reagindo à possibilidade de derrota nas urnas ou de aliança com os recém-derrotados coronéis, Beni Veras convenceu Tasso Jereissati de que Sérgio Machado não poderia ser o candidato do partido ao governo. Bruscamente, sua campanha foi interrompida e Ciro Gomes lançado candidato. Em 1994, Sérgio Machado foi escolhido candidato do PSDB ao Senado, sendo, então, eleito. No entanto, nem mesmo isso foi suficiente para fazer voltar sua relação com a cúpula do PSDB cearense ao antigo nível de companheirismo[9]. Sérgio Machado é, dos integrantes do grupo do CIC, desde o início, o mais voltado para a política partidária. Em 1989, foi ele quem defendeu e organizou o apoio de

[9] Tasso Jereissati e Sérgio Machado foram amigos de infância.

Tasso Jereissati a Collor de Mello, que afinal não veio a se concretizar: Jereissati apoiou Mário Covas.

Outro acontecimento que indica serem as decisões mais importantes no PSDB tomadas por um pequeno grupo encontra-se na insatisfação de Ariosto Holanda com a forma como foi escolhido o candidato do PSDB ao senado em 1998. Não havia consenso sobre o nome que disputaria as eleições e, ao invés de se levar o problema para a convenção do partido, a decisão foi tomada por um pequeno grupo de pessoas:

> "Foi um grupo que se reuniu. O próprio governador Tasso disse que queria ficar de fora do processo. O outro que também ficou fora porque não concordava foi o senador Sérgio Machado. Das dez pessoas que se reuniram, oito definiram os candidatos a vice e ao senado" (Ariosto Holanda, em entrevista a Raimundo Madeira, in: O Povo, 04/10/99).

Beni Veras, Tasso Jereissati, Assis Machado e Sérgio Machado são todos ex-presidentes do CIC. Outro integrante do CIC (embora não ex-presidente) que integra a cúpula do poder, recebendo muito destaque na imprensa, é Byron de Queiróz, nomeado pelo governo federal, por indicação de Tasso Jereissati, à presidência do BNB. Byron de Queiróz não participa formalmente do Governo do Estado, mas é um importante "conselheiro informal" de Tasso Jereissati:

> "Nas audiências mais importantes, Assis é chamado pelo próprio Tasso para acompanhar e dar opiniões. Além dele, Jereissati recebe sempre 'extra-agenda' as visitas dos companheiros de primeiro governo, o senador Beni Veras, o recém empossado Senador Sérgio Machado e Byron de Queiróz (...). Eles são conselheiros informais do governador e influenciam na condução do governo. O mesmo tratamento é dispensado por Tasso a Luiz Pontes" (O Povo, 01/02/95).

Atualmente, com o maior afastamento de Sérgio Machado, na definição dos rumos do desenvolvimento do Estado, o núcleo mais fechado é composto por Tasso Jeressati, Beni Veras, Assis achado e Byron de Queiróz. Nas discussões políticas, a esses quatro eventualmente se incluem Ciro Gomes e Luís Pontes. Sérgio Machado e Amarílio Macêdo dizem continuar acreditando no projeto político do CIC, mas procuram conquistar um espaço próprio. O núcleo remanescente se diz unido. Em resposta a previsões feitas pela imprensa de que iriam surgir desentendimentos entre Beni Veras (que seria Vice-Governador) e Assis Machado (que permaneceria Secretário de Governo), o então Senador Beni Veras garantiu que não haveria

> "nenhum problema de relacionamento entre ele e o secretário Assis Machado (Segov) no possível terceiro mandato de Tasso. 'A gente se completa. Eu sou mais aberto e o Assis mais fechado' " (O Povo, 30/08/98).

Com a expressão "mais aberto", Beni Veras quer dizer que é tolerante com idéias que não são as suas e que não insiste muito com as pessoas para adotarem seu próprio ponto de vista (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:84).

3.2 Núcleo da Assessoria Técnica e Gerencial

Dentre os que foram convidados a participar do primeiro Governo de Tasso Jereissati preponderantemente por sua competência técnica, destacam-se Lima Matos, na Secretaria da Fazenda, e Antônio Rocha Magalhães, na Secretaria de Planejamento. Cláudio Ferreira Lima foi diretor do IPLANCE durante o governo de Ciro Gomes e Secretário de Planejamento, até 1997, no segundo governo de Jereissati e Raimundo Viana ocupa a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (antiga Secretaria da Indústria e Comércio), desde abril de 1994, ainda no Governo Ciro Gomes.

Lima Matos, técnico do BNB até 1986, sem sequer ser conhecido por Tasso Jereissati, foi o escolhido para a Secretaria da Fazenda. Ele ficou incumbido da tarefa de equilibrar as finanças do Estado e eliminar distorções na arrecadação. Para tanto, foram substituídos quase todos os gerentes da Secretaria da Fazenda, foi criado um novo sistema de controle de entrada de mercadorias no Estado, o pessoal da Secretaria recebeu treinamento e houve informatização de todo o processo de arrecadação de impostos e de controle financeiro do Estado. O mais importante, porém, foi a moralização do trabalho da Secretaria. Foi rigorosamente cumprida a norma de que não haveria nenhuma espécie de favorecimento político, o que permitiu o surgimento de um espírito de corpo[10] entre os funcionários da Secretaria:

[10] Cabe aqui fazer uma distinção entre "espírito de corpo" e "corporativismo". Ambos relacionam-se a uma forte identificação dos indivíduos com a organização de que fazem parte. No entanto, trata-se de conceitos contrários. No corporativismo, essa identificação resulta na defesa intransigente de todos os membros da organização de ameaças, críticas ou acusações vindas de fora da organização (mesmo que a ameaça seja de eliminar privilégios injustos e que a crítica e a acusação apontem que o indivíduo está prejudicando o bom desempenho da organização). Por existência de espírito de corpo, por sua vez, entende-se que os membros da organização reforçam constantemente a ideologia que permite à organização atingir seus fins e estimulam-se mutuamente a trabalhar de acordo com essa ideologia. A diferenciação entre os dois conceitos foi-me sugerida

> "Vi fiscal *chorando de alegria*, chorando literalmente, por eu dizer que ele podia autuar qualquer empresa que ninguém ia interferir e de fato fizemos isso. Autuamos políticos importantes da época e fazendeiros" (Lima Matos, in: Ribeiro, 1999:451; grifo acrescentado).

> "A melhor equipe que consegui formar na minha vida, foi na Secretaria da Fazenda. Sem dúvida, notável. Tem muita gente boa que trabalha dia e noite, arrisca a vida; o Leocádio levou um tiro na cabeça e disse: '*Estou morrendo pela Secretaria*' " (Lima Matos, in: Ribeiro, 1999:459; grifo acrescentado).

Para se dedicar às tarefas de analisar a conjuntura política, econômica e social do Estado e de planejar o rumo que deve ser seguido pelo governo, é preciso ter tempo e paciência. Os governantes, por sua vez, costumam manter-se muito ocupados com as atividades executivas para terem tempo de elaborar seu próprio programa de governo. No Ceará, foram destacados pela imprensa, devido à execução dessa tarefa, os economistas Antônio Rocha Magalhães e Cláudio Ferreira Lima. Dos técnicos de confiança do grupo no poder, eles foram os mais importantes para a elaboração e apresentação aos Secretários do Governo Estadual e à sociedade do plano de governo para o quadriênio de 1995 a 1998.

Antônio Rocha Magalhães, economista, primeiro Secretário de Planejamento de Tasso Jereissati, foi um dos técnicos que projetou a administração do Estado na gestão que se iniciou em 1987. Rocha Magalhães foi também o coordenador geral e o maior responsável pelo delineamento do perfil do *Projeto Áridas*. Ele participou de todas as fases do *Projeto Áridas*, cuja idéia de realização se originou em 1992 numa conferência internacional sobre regiões semi-áridas ocorrida em Fortaleza em preparação à ECO-92[11].

O *Projeto Áridas* surgiu durante o período em que Beni Veras foi Ministro do Planejamento como uma proposta de desenvolvimento sustentável do semi-árido nordestino no longo prazo. Esperava-se que o *Projeto Áridas* viesse a desempenhar um papel semelhante ao do *GTDN*, que foi praticamente o único documento de política de longo prazo que existiu para o Nordeste. Alguns Estados nordestinos assumiram a tarefa de elaboração de um Projeto Áridas estadual. No Ceará, desde meados de 1994, o projeto era elaborado por nove grupos temáticos, sendo ao todo, proposta a realização de 48 estudos. A coordenação do *Áridas* no Ceará era

---

por Jawdat Abu-El-Haj. O conceito de espírito de corpo já havia sido apresentado no primeiro capítulo desta dissertação (página 44).

[11] Conferência mundial promovida pelas Nações Unidas, realizada em 1992 no Rio de Janeiro.

assessorada por Rocha Magalhães, que vinha constantemente de Brasília. Paralelamente, ocorria a campanha de Tasso Jereissati ao Governo do Estado e um grupo coordenado por Cláudio Ferreira Lima, recolhia e sistematizava críticas e sugestões e preparava o programa de governo para o candidato Tasso Jereissati, tendo sido produzidos dois documentos: *Ceará Vida Melhor* e *Relatório da Sociedade Civil*. Em novembro, com eleição de Jereissati, Rocha Magalhães propôs que os grupos do *Áridas*, que estavam elaborando uma proposta de desenvolvimento no prazo de 25 anos, elaborassem também um plano de governo, que seriam os quatro anos iniciais do desenvolvimento de longo prazo. No final de 1994, boa parte dos estudos já estava bem encaminhada e, a partir deles e dos dois documentos preparados por Cláudio Ferreira Lima, a primeira versão do Plano de Governo (intitulado *Plano de Desenvolvimento Sustentável*) para a gestão de 1995 a 1998 foi preparada em Brasília por uma equipe sob coordenação geral de Rocha Magalhães e com a participação de Cláudio Ferreira Lima, Adolfo Marinho (Secretário Nacional de Habitação do Governo Federal) e Rosa Abreu Vale (presidente do Conselho Estadual de Educação)[12]. As diretrizes básicas do *Plano de Desenvolvimento Sustentável* foram fornecidas por Rocha Magalhães e a redação do *Plano* ficou a cargo de José Nelson Bessa Maia, responsável, desde julho de 1995, pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. O plano foi apresentado pela primeira vez aos Secretários de Estado no dia 23 de dezembro de 1994, ou seja, somente uma semana antes de se iniciarem suas atividades no governo. Os secretários teriam "uma semana para avaliar essa primeira versão, tendo o assessoramento do coordenador geral do Plano de Governo, Antônio Rocha Magalhães" (O Povo, 22/12/94). Cinco dias depois, o plano foi apresentado à sociedade no Centro de Convenções.

Em 1995, quando se iniciou a nova gestão, Rocha Magalhães ocupou, por seis meses, o recém-criado posto de Assessor Especial para Assuntos Internacionais. Em julho de 1995, aceitou um convite da Universidade do Texas, onde ficou um ano como professor visitante. De lá, voltou ao Brasil como funcionário do Banco Mundial. Hoje, embora não esteja mais no governo do Estado, Rocha Magalhães continua apoiando-o informalmente, sendo consultado tanto por pessoas do Governo do Estado quanto por representantes de organismos internacionais que

[12] "Segundo Rocha Magalhães, o plano é baseado em 5 pontos: 1) sustentabilidade do desenvolvimento; 2) visão de longo prazo; 3) descentralização do processo de desenvolvimento; 4)

pretendem obter informações ou fazer contato com o Ceará. Foi Rocha Magalhães quem sugeriu a Judith Tendler a realização de uma pesquisa sobre o Ceará, que resultou no livro *Bom Governo nos Trópicos*, que veio a ser mais um fator positivo na formação da boa imagem internacional do Ceará. Magalhães também atuou como um conselheiro informal de Joachim von Amsberg, coordenador do estudo sobre a pobreza no Ceará, realizado pelo Banco Mundial em 1999. Em maio de 1997, o Governador do Ceará foi convidado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para proferir uma palestra sobre a experiência do Ceará na redução da pobreza (Projeto São José). O evento teve uma boa repercussão nas Nações Unidas, consolidando a imagem positiva do governo do Ceará que vinha se formando desde quando, alguns anos antes, o *Programa Agentes Comunitários de Saúde* recebera um prêmio internacional do UNICEF. A imagem favorável tem contribuído para conquistar a boa vontade tanto de organismos internacionais quanto de empresas privadas.

Cláudio Ferreira Lima, economista, ingressou no BNB ainda na adolescência, na mesma turma de Lima Matos. Ele participou de reuniões do CIC desde 1979. No Governo de Ciro Gomes, assumiu a presidência do Iplance, até 1994, quando foi convidado por Beni Veras para trabalhar como assessor parlamentar do Ministério do Planejamento. Cláudio Ferreira Lima assumiu a Secretaria de Planejamento de 1995 a 1997, quando saiu do governo em decorrência de uma disputa interna de poder com a Secretaria de Governo. Hoje, ele é assessor de Sérgio Machado.

Se na definição dos rumos a serem seguidos pelo Estado, o núcleo político principal conta com a colaboração de planejadores, na implementação das políticas governamentais ele conta com "gerentes" de sua confiança. Esse é o papel desempenhado, dentre outros, por Raimundo Viana, Secretário de Desenvolvimento Econômico. Antes de ingressar no governo, Raimundo Viana foi presidente da FACIC (Federação da Agricultura, Comércio e Indústria do Ceará) e participou do Pacto de Cooperação. Ele é um ativo defensor da política de incentivos fiscais e um dinâmico agente do Estado na busca por novos investimentos. Participando de feiras, conferências e seminários no Brasil e no Exterior, ele tem centrado seus esforços na atração e empreendimentos industriais.

---

participação da sociedade; 5) governo mais como mobilizador do que como executor de ações" (O Povo, 09/11/94).

Uma característica das administrações de Tasso Jereissati tem sido a delegação de poderes aos seus Secretários, geralmente técnicos sem fortes ligações com política partidária. Lima Matos, por exemplo, sem nenhuma vinculação pessoal com os integrantes da cúpula do Governo e sem ser indicado por nenhum político, teve total autonomia e constante apoio para reorganizar e gerir nada menos do que a Secretaria da Fazenda. O grupo do CIC entregou o controle financeiro do Estado a um técnico conhecido por ser competente e honesto e que, de fato, cumpriu a tarefa de realizar o equilíbrio fiscal do Estado. Também na área de planejamento, os técnicos convidados pelo governo tiveram liberdade de elaborar os planos de governo e iniciar sua implementação seguindo os critérios impessoais previstos pelos planos. Mesmo Cláudio Ferreira Lima, que teve desentendimentos com a Secretaria de Governo em 1997, confirma que sempre pôde conduzir suas atividades sem sofrer interferências políticas.

3.3 O Projeto de Poder do CIC

No Estado do Ceará, a partir de 1987, começou a haver "indícios de rompimento com o padrão clássico de formulação de políticas públicas no Brasil" (Abu-El-Haj, 1999:45). Foi neste ano que Tasso Jereissati, após a vitória eleitoral de 1986, iniciou seu primeiro mandato como Governador do Estado e começou a colocar em prática as idéias desenvolvidas no âmbito do Centro das Indústria do Ceará (CIC).

> "O projeto político dos empresários do CIC divergiu da atuação corporativa patronal do empresário brasileiro, em geral. O novo projeto incorporou quatro elementos que delimitaram a base do governo Tasso e do discurso dominante da nova geração: i) crítica severa da estatização e do intervencionismo desenvolvimentista do setor público, ii) defesa intransigente da economia de mercado e da propriedade privada como a essência de uma sociedade aberta e democrática, iii) crítica da visão corporativa patronal e das posições conservadoras assumidas pela classe empresarial brasileira, e iv) defesa do Nordeste e condenação dos desequilíbrios inter-regionais" (Abu-El-Haj, 1999:77).

O item iv é defendido por todo político nordestino, seja qual for sua coloração política, e, nos termos genéricos em foram colocados, não constitui fator diferenciador do grupo do CIC. Por outro lado, os elementos ideológicos expressos nos itens de número i e ii estão longe de representar idéias amplamente aceitas em

toda a sociedade. Pelo contrário, eles representam uma demarcação de posição política do grupo do CIC, uma afirmação de identidade, que tanto poderia lhe render aliados quanto inimigos. Eram vários, e eleitoralmente importantes, os segmentos sociais favoráveis à estatização e ao intervencionismo estatal e críticos do capitalismo, incluindo PCB e PC do B, que encontravam-se, no Ceará, coligados com o PMDB nas eleições de 1986. Não se pode, pois, dizer que fossem elementos defendidos apenas com o objetivo de conquistar aliados e ganhar votos na campanha eleitoral de 1986. Por conseguinte, não constitui nenhuma surpresa encontrar concordância real entre ideologia oficialmente exposta e verdadeiras intenções do governo eleito em relação a esses dois itens. É no item iii que se poderia esperar uma dissonância entre ideologia anunciada e prática efetiva do governo. Afinal, ele implica que um grupo no poder não utilizará o Estado em benefício próprio; os empresários não utilizarão o Estado para beneficiar a classe empresarial — ou, o que seria pior, alguns de seus membros — em detrimento do conjunto da sociedade.

Tasso Jereissati, a partir de seu primeiro governo, iniciou uma maneira de gerenciar a política que era nova no Ceará. Ele passou a adotar medidas contrárias ao clientelismo, como a anulação das nomeações e promoções realizadas no final do Governo de Gonzaga Mota, a exclusão da folha de pagamento dos servidores que não compareciam ao local de trabalho e a permissão de contratação de funcionários apenas por concurso público. No caso da Secretaria de Saúde, o governo, diante de solicitações para indicar este ou aquele indivíduo para determinado cargo, argumentava com os políticos que lhe davam sustentação que seria obtido um maior lucro político-eleitoral com a melhoria dos indicadores sociais do que com o controle patrimonial sobre empregos (Abu-El-Haj, 1999). Também a Secretaria da Fazenda, no período de 1987 a 1990, somente pôde resistir a pressões semelhantes graças à determinação política da cúpula do governo estadual de alcançar e manter o equilíbrio fiscal (Bonfim, 1999:13). O rendimento em número de votos nas próximas eleições seria maior abrindo-se mão da indicação de funcionários e contratando-se pessoas competentes, capazes de implementar com eficácia as políticas públicas e gerar resultados positivos sobre os indicadores sociais e sobre as finanças do Estado. Trata-se de uma mudança na cultura política do Ceará. Era dito não ao clientelismo e sim ao impessoalismo nas políticas públicas, ou seja, à autonomia do Estado frente às demandas clientelísticas. Beni Veras dá um exemplo das dificuldades enfrentadas na aplicação de princípios

universalistas no trato da coisa pública durante o primeiro governo de Tasso Jereissati:

> "Nossos companheiros empresários, por exemplo, estranharam, quando começamos o governo, que não tínhamos condições de facilitar a vida para eles; julgavam que íamos facilitar a vida para eles. Não, não houve isso, entende? Um exemplo: minha mãe me pedia para empregar uma sobrinha dela, que era uma sobrinha e eu, um pouco pai. Então, eu não tinha condição de arranjar esse emprego e fui jogando para frente. E minha mãe um dia zangou-se comigo e disse: 'Meu filho, que porcaria de governo é esse, [risos] que não serve nem para dar emprego aos parentes?' Ela estranhou, não é?" (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:96).

Havia insatisfação também em meio à classe média e classe alta:

> "... era rara a pessoa que não tivesse, ela ou um parente, que não tivesse perdido alguma coisa, algum 'bico' no Estado. (...) Percebi até que muitas, a grande maioria, não precisava, mas um dinheiro a mais sempre é bom; mais do que isso, era até desprestígio não ter" (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:166).

A insatisfação dos políticos começou quando o governo recém-instalado se negou a lotear os cargos. Jereissati rompeu com parte da bancada de seu próprio partido na Assembléia Legislativa, sobretudo com os aliados de Gonzaga Mota; simultaneamente, a imprensa ficou insatisfeita com o cancelamento dos contratos de publicidade. Com os formadores de opinião fazendo oposição, a solução encontrada pelo governo foi manter o contato direto com a população: "Várias e várias vezes, eu fui fazer comício, no meio do governo (...); lá eu dizia o que estava acontecendo, da necessidade de apoio" (Tasso Jereissati, in: Ribeiro, 1999:166).

Outra característica do novo governo foi a delegação de poderes (Gondim, 1998 e Abu-El-Haj, 1999). Preocupado com a saúde fiscal do Estado e com a relação entre custos e eficiência das políticas públicas, Tasso Jereissati procurou escolher técnicos de renome e líderes empresariais para o seu secretariado[13] (Gondim, 1998:41). Feito isto, deu aos secretários liberdade de ação, ao mesmo tempo que cobrava resultados. Trata-se de um estilo administrativo que procura se legitimar perante a sociedade pela eficiência (política de resultados) e impessoalidade de sua gestão (Gondim, 1998:37 e Abu-El-Haj, 1999:116). Configura-se no Governo Estadual

[13] Também para a gestão de 1995 a 1998, o caráter eminentemente técnico do secretariado nomeado por Jereissati foi reiteradas vezes noticiado pela imprensa, particularmente pelo jornal *O Povo*.

> "um modelo legal de dominação, com o seu correlato modelo burocrático de administração: busca-se o equilíbrio orçamentário, a eficiência da 'máquina administrativa' e a probidade no trato com a coisa pública" (Gondim, 1998:35).

Também para Judith Tendler, o Governo do Ceará, pelo menos em alguns programas específicos, agiu de forma não clientelista, segundo princípios racionais-legais. Nesses programas, o governo relacionou-se com a sociedade civil sem, no entanto, perder a autonomia; delegou poderes ou confiou na capacidade das comunidades que comumente encontram-se imersas em relações de autoridade numa posição submissa e, ao fazer isso, obteve êxito. Alcançou bons resultados a um baixo custo econômico e pôde colher dividendos políticos de tais ações. O governo tomou algumas medidas de descentralização, mas não transferindo poder para o nível municipal e sim diretamente para as comunidades. Nesse processo, foi fundamental a forte centralização na aplicação dos critérios de descentralização para evitar que o poder caísse nas mãos dos prefeitos. Portanto, o Governo do Ceará é fortemente centralizador em relação aos municípios mas procura incentivar a participação das comunidades na implementação das políticas públicas.

Esta última característica do Governo do Ceará pode ser considerada um incentivo a algumas modalidades do que Putnam chama de engajamento cívico. A partir de 1987, objetivando um maior acompanhamento da implementação de políticas governamentais por parte da sociedade civil, foram instituídos vários Conselhos Municipais, e, mais recentemente, Grupos de Trabalhos Participativos (GTPs) e Conselhos de Participação da Sociedade (CPSs). Conforme sua concepção original, esperava-se dos Conselhos que viabilizassem uma maior participação da sociedade civil nas decisões do Estado.

> "O funcionamento dos Conselhos de Participação da Sociedade (...), dos Conselhos Regionais de Descentralização, abre espaço para a participação dos mais diversas forças da sociedade organizada, que em meio a um processo de discussão democrática podem influenciar nas decisões do governo e sugerir correções de rumo e/ou reforço, se for o caso, das políticas postas em prática. A integração interna, através dos Grupos de Trabalho Interinstitucionais, garante a interface com os Conselhos de Participação no encaminhamento das questões ali tratadas e a articulação e coordenação entre as diferentes agências públicas na definição de políticas e na avaliação de programas de interesse multissetorial. A articulação externa, por seu turno, se ocupa da interlocução com instituições sediadas fora do Estado e do País, com vistas a facilitar a cooperação técnica e captar recursos para

complementar o financiamento aos programas estruturantes" (Tasso Jereissati, in O Povo, 06/12/95).

Outro incentivo consiste na exigência de associação formal dos moradores para que tenham direito a alguns benefícios (crédito para compra de terras, máquinas etc.).

Estariam estes incentivos ao engajamento cívico favorecendo uma mudança na cultura cearense em favor de uma maior tendência ao engajamento voluntário em atividades coletivas? Estaria sendo favorecido o surgimento no Ceará do que Putnam chama de comunidade cívica? Na verdade, os fatos relatados acima não são suficientes para se esperar que estejam ocorrendo mudanças tão profundas na sociedade cearense. Embora a *forma* dos novos Conselhos Municipais e GTPs deixem o espaço aberto a uma participação mais efetiva dos cidadãos nos negócios públicos e a *forma* das diversas Associações de Moradores também seja favorável à ação coletiva em busca de objetivos comuns, a velha cultura autoritária não deixa de ocupar seu espaço nas novas instituições.

> "Décadas de regimes autoritários e séculos de subserviência do homem comum às oligarquias locais esvaziaram a sociedade brasileira da reação crítica e da auto-organização política. (...) A subserviência dos conselheiros e a cultura política de favores ofuscaram a independência política dos representantes" (Abu-El-Haj, 1999:102).

O próprio Beni Veras admite que os Conselhos de Participação criados para aumentar a participação da sociedade civil no governo não funcionaram:

> "... esses Conselhos tiveram uma vida... alguns ainda funcionam, mas não foi uma coisa que tenha recebido muito apoio. Eles, com o tempo, fraquejaram, perderam expressão. Fizemos um empenho em dar força a eles, mas infelizmente não ganharam essa força que eu esperava que ganhassem. Alguns ainda funcionam bem, mas a grande parte não funciona" (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:95).

Assis Machado reconhece não ter sido superada a mentalidade clientelista no Interior do Estado, mas não sabe explicar porque não conseguiram superá-la ou o que deve ser feito. Mais precisamente, uma das coisas que Assis Machado não sabe explicar é por que as pessoas que não concordam com o clientelismo não o combatem, não tentam entrar na política, não querem ingressar num mundo de moralidade reprovável. Para ele, os

> "bons são omissos, as pessoas boas, de boa cabeça, de boa visão, são egoístas, de certa forma ficam omissas. Então, é uma equação complicada que acho que até

> merece mais estudos aí um pouco para ver como é que se consegue quebrar esse... isso aí, que a omissão é muito grande" (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:226).

Para o Secretário de Governo, a boa gestão praticada no Governo do Estado não está consolidada: se um demagogo ou um populista conquistar o governo do Estado a situação pode ser revertida, porque as lideranças não modificaram sua mentalidade. Assim como Jereissati, Assis Machado atribui à população mais humilde a percepção da qualidade do governo e sua conseqüente sustentação nas eleições (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:215). Ele considera que a participação nos Conselhos não funcionou porque nem sempre é possível colocar a população para decidir:

> "esse processo de participação naquilo que você pode colocar a população para decidir, a coisa funciona direitinho, na educação, no Projeto São José e tal, mas quando você precisa utilizar as lideranças políticas do local..." (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:217).

O fracasso dos Conselhos de Participação significou o desperdício de uma oportunidade de instituir no Ceará o que foi chamado por Peter Evans de autonomia inserida. Se implementados conforme a concepção original, os Conselhos reuniriam segmentos diversos da sociedade num único fórum. Embora apenas com poder consultivo, os Conselhos imprimiriam uma maior transparência das ações do governo. A presença nos Conselhos de não-beneficiados pelo clientelismo inibiria a prática clientelista; a presença de não-beneficiados por políticas localistas, inibiria o estabelecimento de compromisso entre o Governo Estadual (via Segov) e Prefeituras naquilo em que tais compromissos não significassem produção de bens públicos e favoreceria a adoção de políticas públicas produtoras de bens difusos. Não foi isso o que ocorreu. É preciso lembrar que os Conselhos Municipais, os Grupos de Trabalho Participativo e parte das Associações não foram espontaneamente criados pelos cidadãos[14]. A necessidade de ser mais beneficiados pelas políticas públicas certamente sempre foi claramente sentida pelos cidadãos, mas não estava não estava claro para eles que a solução poderia ser a criação de conselhos ou de associações. A "solução" vislumbrada pelo cidadão comum continuava a se enquadrar na antiga tradição clientelista de pedir favores a políticos. Assim, as relações que se desenvolveram no interior dos conselhos, GTPs e

[14] Algumas associações são organizadas por cabos eleitorais de lideranças municipais tradicionais.

associações continuam, *essencialmente*, fortemente hierárquicas e, muitas vezes, clientelísticas.

> "Há dez anos no poder, a geração das mudanças não conseguiu irrigar para os áridos grotões os bons costumes na gerência das prefeituras. A última tentativa foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Segundo o secretário de Governo, Assis Machado Neto, uma das metas dos CRDs é a formação de novas lideranças. Até agora, a pretensão se revelou um fracasso absoluto" (Fábio Campos, in: O Povo, 28/06/96).

Mas, onde menos parece ter havido mudanças foi na relação entre o governo do Estado e as lideranças municipais. No início da campanha política de 1986, o grupo do CIC não tinha esperanças de ganhar as eleições e pretendia apenas "fazer uma campanha bonita", ou seja, divulgar de forma massiva o projeto político que já vinha há oito anos sendo formado nas discussões com intelectuais e políticos das mais diversas tendências políticas. Logo depois da eleição de Jereissati, o grupo do CIC, de uma maneira geral, não acreditava que conseguiria eleger o próximo governador Estado. Houve um momento inicial de rompimento radical com toda e qualquer prática clientelista, mas, com a aproximação das eleições de 1990, a cúpula do governo começou a adotar uma prática que vem sendo chamada de pragmática.

Entendendo-se por *projeto político* um conjunto de políticas públicas que se pretende implementar e por *projeto de poder* um conjunto de medidas que se dispõe a adotar para conquistar ou se manter à frente do Poder Executivo, pode-se dizer que, ao projeto político original, o grupo do CIC passou a pensar também num projeto de poder. Basicamente, o pragmatismo adotado pela cúpula do Governo Estadual consiste no resultado da combinação do projeto político com o projeto de poder. Por um lado, combate-se o clientelismo, nepotismo e patrimonialismo na administração estatal e escolhe-se secretários mais por capacidade técnica do que por qualquer indicação política. Para combater a corrupção âmbito da administração estadual, o governo usa as armas que possui: substituição de suspeitos, demissões, transferências, nomeação de pessoas com boas referências para cargos de confiança etc. Mas, por outro lado, usa-se como critério para formação de alianças nos municípios não muito mais do que o puro e simples apoio eleitoral dos líderes locais aos candidatos a deputado e a governador indicados pela cúpula do Governo. Freqüentemente, um município possui vários grupos políticos com rivalidades irreconciliáveis no nível municipal, mas todos apoiam o Governo do Estado e todos

podem contar com o apoio e usar a imagem do Governador em suas campanhas eleitorais. Não é a toa que são do PSDB a maioria dos prefeitos envolvidos no escândalo do desvio de verbas do FUNDEF: os prefeitos do PSDB são maioria no Estado do Ceará e, entre eles, não parece haver menor proporção de corruptos ou maior proporção de melhores gestores do que nos demais partidos[15]. O modo de tratar a coisa pública entre prefeitos e deputados do PSDB nem sempre espelha o combate à corrupção praticado pela cúpula do Governo no âmbito da administração Estadual.

Segundo Sérgio Machado e Assis Machado, o governo cortou privilégios dos políticos. As indicações de políticos de nomes para preenchimento de cargos no executivo não deixaram de existir, mas passaram a ser submetidas a um critério técnico: a avaliação do currículo do pretendente. Não era aceito o nome de uma pessoa que não tinha condições de desempenhar a função para a qual fora indicado (Sérgio Machado, in: Ribeiro, 1999:191 e Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:221). Segundo Assis Machado, "as ações do governo deveriam ter como objetivos universalizar, atender à maioria da população. O canal podia até ser político, mas o objetivo teria que ser para atender à população" (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:223). Também no segundo Governo de Jereissati, a imprensa anunciava que algumas das nomeações de segundo e terceiro escalões eram feitas a partir de indicações dos partidos políticos da base de apoio do governo, embora houvesse insistência da coluna *Política*, do jornal *O Povo*, em reiterar que o principal critério era sempre o técnico. Ou seja, passado o momento inicial de ruptura radical com o clientelismo, a cúpula do Governo passa assumir uma postura mais pragmática: diz-se não ao clientelismo até o ponto em que isso não prejudique as chances de permanência no poder. Segundo Lima Matos, já na primeira gestão de Jereissati, seu Secretário de Governo, Sérgio Machado, permitiu muita interferência política na área da educação:

> "Acho que ele colocou mais política na área de educação do que era necessário. Ele, como coordenador (...) da área política do governo, acabava aceitando algumas

[15] O próprio caso do FUNDEF, ocorrido em 1999, pode servir como exemplo do combate à ocorrência de corrupção ou de conivência com a corrupção no âmbito da própria administração estadual. Wilson Vincentino, o mais importante assessor do Secretário Assis Machado, saiu do governo por defender uma menor profundidade nas investigações conduzidas por uma CPI da Assembléia Legislativa (tendo à frente um Deputado do PSDB e outro do PT). A Segov perdeu a pessoa que melhor conhecia o mapa político do Ceará: quem apoia quem, quem são os milhares de pequenos aliados do governo, quantos votos cada zona eleitoral deu para cada candidato etc.

interferências na nomeação de coordenadoras no interior" (Lima Matos, in: Ribeiro, 1999:460).

O próprio governo admite que sua forma de gestão não chegou aos municípios: "... o município, infelizmente, é muito resistente à mudança; ainda tem hábitos muito antigos das oligarquias locais que se mantêm ao longo do tempo. São oligarquias que são as mesmas em qualquer governo" (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:97). O governo estadual não tem se empenhado na mudança da cultura política no nível das administrações municipais. Tem se limitado a não discriminar os municípios de oposição: os benefícios são cedidos "a qualquer município, seja do nosso partido ou não" (Beni Veras, in: Ribeiro, 1999:97). Em todo caso, se isso for verdade, fica a pergunta: porque, então, os prefeitos e as oligarquias locais se interessaram em aderir ao governo? Segundo Amarílio Macêdo, "existe ainda tolerância e prioridades imediatistas que fazem com que pessoas que não tenham nenhuma característica de social-democrata possam integrar o Partido, porque ou trazem votos ou têm, assim, força eleitoral, coisas dessa natureza" (Amarílio Macêdo, in: Ribeiro, 1999:135). O pragmatismo dos Governos das Mudanças parece renovar elementos do antigo compromisso denunciado por Victor Nunes Leal:

> "A prática é a mesma de 20, 30 anos (só muda a linguagem): o governo divide o Estado em áreas, chama prefeitos, vereadores e lideranças e os 'convence' a votar em determinado candidato que, em muitas das vezes, nunca havia pisado na região. Quem vai dizer não ao Palácio? E assim o poder é mantido sem contestação" (Arlen Medina, em *O Povo*, 21/02/2000).

Mesmo sendo verdadeiras as afirmações de uso de critérios universais para a implementação de obras e a não discriminação de municípios por serem de oposição, aos políticos da situação, é assegurada a presença no momento de inaugurar a obra e o direito de se credenciar como um dos responsáveis pela sua realização, ou seja, no momento de lucrar eleitoralmente.

> "Eu digo sempre isso para os prefeitos: 'Quais são suas demandas? Me mande o que é que você tem, para ver o que a gente enquadra dentro dos projetos do Estado. Nós não criamos rubricas para atender demandas pontuais, entendeu? Nós temos programa de água, programas disso, programas daquilo, programas de energia, programas de saúde... então veja em que seu município pode contar com o apoio dentro desses programas que o Estado tem" (Assis Machado, in: Ribeiro, 1999:228).

Voltou-se ao uso eleitoreiro das obras públicas. Os prefeitos e deputados aderiram ao Governo porque o velho compromisso eleitoreiro entre governo estadual

e elites municipais foi reativado. Um dos entrevistados relata um episódio de uso político do Projeto São José em um município cearense:

> "A inauguração de uma eletrificação rural teve um aparato publicitário tão grande que superou, com certeza, o valor da obra. Foram dois helicópteros lotados de autoridades, palanques armados. Shows pirotécnicos e tudo mais que já se tornou marca registrada do Governo Avançando nas Mudanças. O caráter eleitoreiro foi tão patente que deixaram de convidar o prefeito do município pelo imperdoável fato de pertencer a outro partido."

Com o distanciamento de Beni Veras do cenário estadual em 1993, ano em que deixou a direção regional do PSDB, políticos antigos, com raízes na ARENA e suspeitos de corrupção, passaram a receber maior apoio do governo do Estado:

> "... a desideologização do PSDB foi uma bem organizada empreitada do próprio comando político do Cambeba. Nesse ponto, o senador guru do tucanato local teve muito pouca influência. Em Brasília, ora assumindo o comando de uma comissão que discutiu as desigualdades regionais, ora assumindo o Ministério do Planejamento e ora tendo que trabalhar em um polêmico relatório da reforma da Previdência Social, Beni Veras foi engolido pelo cotidiano de tarefas importantes e acabou deixando de exercer a função de uma espécie de 'limpador ideológico' do Cambeba. Sem Beni, o novo pragmatismo do Cambeba deu o mote para uma concepção de governo que jamais se importou se boa parte dos antigos políticos do Ceará estava confortavelmente abrigada no partido do governo" (Fábio Campos, in: O Povo, 15/08/98).[16]

Na verdade, no entanto, já em 1990, Beni Veras era perguntado sobre como o governo havia conseguido impedir uma política fisiológica e clientelista se a maioria da sua base parlamentar era formada por deputados que sempre estiveram ao lado de todos os governos. Em sua resposta, Beni Veras afirmou:

> "Nós acreditamos que eles, os que estão conosco, também não tiveram espaço para utilização pessoal de um veículo do Governo. (...) Naturalmente, sendo amplo como é, o Estado tem bastante vulnerabilidades que podem ser usadas em benefício de alguns. Mas, grosso modo, o Estado foi mantido fora do exercício do clientelismo" (O Povo, 24/04/90).

Isso não significava que o apoio ao governo fosse apenas baseado no programa político:

---

[16] Cambeba é o nome do bairro onde se situa o Centro Administrativo do Governo. O termo é freqüentemente usado pela imprensa como sinônimo de cúpula do Governo Estadual.

> "Hoje, a cúpula do PSDB é uma espécie de refém de uma base política conservadora, atrasada, clientelista e que costuma manter uma relação muito especial com a coisa pública (...). A cúpula é refém da base porque é esta que politicamente a sustenta no poder. Esta base, que conhece como ninguém as entranhas da política, hoje não pode mais ser descartada pela cúpula que se imaginava de vanguarda" (Fábio Campos, in: O Povo, 15/09/99).

O novo pragmatismo do grupo no poder se manifesta também no relacionamento entre o Governo e a Assembléia. Durante o mesmo período em que criticava a existência de funcionários com super-salários no poder executivo[17], perguntado se a Assembléia estava errada em convocar um período extraordinário e pagar R$ 18.000,00 aos deputados, Jereissati deixou claro que era obrigado pelas circunstâncias a aceitar algo que considerava errado. Ele disse que procurava

> "conviver o mais harmoniosamente com os outros Poderes para que nós possamos trabalhar juntos pelo Estado (...). Portanto, acho que é impróprio para mim, nesse momento, ficar fazendo qualquer tipo de julgamento sobre a Assembléia Legislativa" (O Povo, 05/07/99).

Os deputados praticam conscientemente o clientelismo, mas acham o fato natural ou, pelo menos, inevitável, conforme se pode ver pelas citações feitas por Fábio Campos:

> "Faço clientelismo mesmo (Carlomano Marques); A nossa missão é muito mais injusta. Duvido que na porta do jornalista vai alguém bater para pedir passagens... (Osmar Baquit); O que se faz nos grotões é caridade e não clientelismo, porque o poder público não faz (Paulo Duarte); Quem está na linha de frente recebendo toda hora no gabinete é o deputado estadual... Quadrilhas, São João, times de futebol, festa do dia da criança, idoso, funerais... carga pesada para o deputado estadual (Antônio Granja)" (Fábio Campos, em O Povo, 20/10/99).

Para obter o apoio dos Deputados nas votações de seu interesse, o Governo continua utilizando-se dos mesmos recursos que sempre serviram a esse fim. A maioria das obras públicas a se realizar pode ser enquadrada em algum programa do Governo Estadual, existindo critérios técnicos que permitem definir os municípios a serem priorizados no recebimento de tais obras. No entanto, algumas outras, uma minoria, não se enquadram em nenhum programa específico e podem ser utilizadas

[17] Jereissati acusa os funcionários do SINTAF de receberem supersalários e o SINTAF, por sua vez, acusa o governo de acobertar a sonegação fiscal e de dar incentivos fiscais indevidos. O governo tinha projeto de lei para estabelecer teto salarial em R$ 5.100,00 em todo o governo.

para premiar aliados políticos, permitindo-lhes se apresentar aos eleitores da localidade como o responsável pela obtenção do benefício[18].

> "Num rasgo de sinceridade, um deputado estadual do PSDB pede para ficar no anonimato mas abre o jogo: 'Não há segredo. Para ganhar uma eleição no Interior a gente precisa fazer assistencialismo, gastar muito dinheiro e *estar ao lado do Governo para conseguir algumas obras*. Este negócio de marketing não funciona se não tiver essas coisas' " (Fábio Campos, O Povo, 01/08/98; grifo meu).

Não é, pois, a toa que o governo tem conseguido manter maioria na Assembléia Legislativa e na Câmara dos Deputados, como se pode ver nas duas tabelas abaixo:

Tabela 3.1 – Deputados Federais Eleitos no Ceará
Segundo o Partido (1982-1998)

Partido	1982	1986	1990	1994	1998
PDS/PPR/PPB	17	3	2	2	1
PMDB	5	12	4	5	5
PFL	–	6	4	2	1
PDT	–	1	2	–	–
PSB	–	–	2	–	1
PSDB	–	–	8	11	12
PT	–	–	–	1	1
PC do B	–	–	–	1	1
Total	22	22	22	22	22

Fonte: TRE-CE, em Bonfim (1999:140).

[18] A informação foi fornecida por um entrevistado que trabalha para o Governo.

Tabela 3.2 – Deputados Estaduais Eleitos no Ceará

Segundo o Partido — 1982-1998

Partido	1982	1986	1990	1994	1998
PDS/PPR/PPB	34	5	5	4	2
PMDB	12	24	4	5	6
PFL	–	13	5	2	2
PSDB	–	–	18	20	21
PT	–	2	1	3	3
PDT	–	2	3	4	2
PTB	–	–	2	1	2
PL	–	–	2	3	1
PSD	–	–	2	2	–
PDC	–	–	1	–	–
PCN	–	–	1	–	–
PC do B	–	–	1	–	1
PSC	–	–	–	1	1
PSB	–	–	–	1	1
PRN	–	–	1	–	–
PPS	–	–	–	–	4
Total	46	46	46	46	46

Fonte: TRE-CE, em Bonfim (1999:141).

Nas eleições de 1990, 76% dos deputados não concorreu ou desistiu de reeleger-se à Assembléia Legislativa.

> "As eleições de 1990 têm certamente a marca da construção e consolidação do PSDB estadual, mas também representaram uma espécie de fechamento do 'ciclo útil' de vários parlamentares ligados às velhas estruturas políticas construídas durante a ditadura, sob a batuta dos *coronéis*" (Bonfim, 1999:151).

Os diversos Conselhos que deveriam tornar desnecessárias as práticas clientelistas estão praticamente desativados e não são boas as perspectivas de que voltem a ter seu funcionamento incentivado pela cúpula do Governo:

> "A mensagem que Tasso Jereissati (PSDB) enviou para leitura na abertura dos trabalhos da Assembléia Legislativas possui importantes indicativos sobre o comportamento do Governo. Não há muita diferença em relação ao texto lido há um ano, no início da terceira gestão do governador tucano, mas nota-se algumas ausências. O termo participação parece definitivamente expurgado. A mensagem de 1999 ainda chegou a dizer que a experiência da participação social, através dos

> conselhos consultivos, iria ser reforçada. (...) A mensagem do ano 2000 simplesmente não trata da questão. O fato denota que foi enterrada uma boa tentativa de democratizar, mesmo sob a forma da consulta, o processo de tomada de decisão no Ceará" (Fábio Campos, em O Povo, 17/02/2000).

O Governo do Ceará comumente recebe elogios por manter o equilíbrio fiscal, por manter insulada a própria máquina burocrática e por trabalhar ativamente pelo crescimento econômico do Estado. Um outro elogio, que se ouve até mesmo de críticos e desafetos, é de que a cúpula do Governo não admite corrupção (principalmente desvio de recursos ou qualquer ilegalidade) e, sempre que descobre algum caso entre funcionários de qualquer escalão, invariavelmente toma providências para coibir ou eliminar o problema. Apesar disso, há pelo menos um caso grave mal explicado. No início de 1996, a Associação dos Funcionários do Banco do Estado do Ceará (AFBEC), encaminhou ao Conselho de Administração do Banco e ao Secretário da Fazenda do Ceará um dossiê relatando irregularidades no Banco. "As principais operações irregulares referem-se a concessões de crédito feitas pela direção do banco ao grupo EIT – Empresa Industrial e Técnica –, responsável por diversas obras do governo estadual" (Mário Simas Filho, in Isto É, 28/05/97). O secretário da Fazenda, Ednilton Soárez, justificou o empréstimo: "Não podíamos simplesmente abandonar um grupo empresarial forte em todo o Nordeste. Temos que considerar que muitas vezes eles deixaram de pagar o banco porque não conseguiam receber em dia os créditos que têm junto ao próprio governo estadual" (Isto É, 28/05/97). Outra denúncia referia-se à uma renegociação irregular da dívida da construtora GTF, que, em 1994, doara R$ 80 mil para a campanha de Tasso Jereissati a governador.

Na avaliação de Erotildes Teixeira, presidente da AFBEC, o Banco estava com suas finanças em ordem até 1995, quando o governo do Ceará resolveu privatizá-lo. Não encontrando comprador para o Banco, adotou a estratégia de nomear uma diretoria corrupta para desmantelar o banco. O objetivo do governo finalmente foi alcançado em 1999, quando o Banco foi encampado pelo Banco Central e foi estabelecido o prazo de 18 meses para o BEC ser privatizado ou liquidado[19].

Além do caráter limitado de suas ações em favor de um maior engajamento cívico, o Governo do Estado coibiu fortemente outras formas de engajamento cívico,

[19] Entrevista concedida em 15 de outubro de 1999.

como as atividades políticas de cidadãos insatisfeitos, principalmente daqueles liderados por movimentos de esquerda. Os movimentos sociais e os sindicatos sempre encontraram uma grande oposição, para não dizer intransigência, da parte do governo do Estado. O Governador Tasso Jereissati reiteradas vezes afirmou que qualquer processo de mudanças gera insatisfeitos e que no Ceará não era diferente. Ele costumeiramente encara os insatisfeitos como defensores de privilégios perdidos ou defensores de interesses corporativistas. Coerente com o julgamento que faz dos movimentos sociais, Jereissati é rigoroso em suas ações. Um exemplo encontra-se no cerco policial que ordenou se fizesse ao grupo de manifestantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) no dia 12 de dezembro de 1997. Na ocasião, foi proibida a entrada ou saída de pessoas, água ou alimentos e a imprensa teve dificuldades para realizar seu trabalho de cobertura dos acontecimentos. Por seus atos, o governo foi acusado pela imprensa de incorrer no crime de cárcere público (por restringir o direito constitucional de ir e vir), no crime de tortura (por impedir as pessoas de se alimentarem ou beberem água), e de tentativa de censura (por um jornalista ter sofrido agressão policial ao tentar filmar a operação). O governador Tasso Jereissati afirmou que não houve nenhum excesso e que “o movimento tem características de agitação política, sendo manipulado por uma minoria sem relação verdadeira com os sem-terra” (DN, 13/12/97).

Eis uma explicação para os arroubos autoritários de Jereissati. Ele acredita que o consenso é impossível e que qualquer política sempre terá seus opositores. Daí porque não mudar o rumo, não deixar de implementar uma política por mais que ela gere protesto e por mais violentos que eles sejam. Daí porque usar de força, se preciso, para conter os protestos. Nas palavras do próprio Jereissati: “mudanças estruturais profundas se fazem com atritos e insatisfações” (in: Inside Brasil, Agosto 1997, página 29). Segundo Auto Filho,

> “A relação com o movimento sindical continua marcada pela repressão aos dirigentes e pelo desrespeito às entidades (...). Em contraste, o governo recebe em seu palácio e confraterniza alegremente com o ‘Pacto de Cooperação’, entidade informal do empresariado, esquecido de que foi eleito pelo povo para governar para todos e não apenas para seus pares de corporação. Esse inarredável traço autocrático do governo (...) não é apenas um ato idiossincrático de Tasso, mas uma marca psicossocial do empresário político” (O Povo, 28/11/95).

Não se pode deixar de observar que o corporativismo, que Jereissati enxerga tão bem nos movimentos dos trabalhadores, existe igualmente nas entidades

patronais. O presidente da FIEC, Fernando Cirino Gurgel, por exemplo, ao considerar correta a política do governo de priorizar a industrialização do Estado, defende a manutenção dos privilégios de sua classe em detrimento de uma redução nas desigualdades sociais:

> "... esse processo da concentração de renda, que é um problema grave e nocivo à sociedade, tem que ser combatido, mas acho que ele não é prioridade no momento. Vamos gerar um pouco mais de riqueza, vamos avançar mais para podermos dar uma atenção maior a esse problema da concentração da renda" (Fernando Gurgel, in: Ribeiro, 1999:268).

O governo do Estado do Ceará, particularmente nas gestões de Tasso Jereissati, teve como Secretários predominantemente técnicos com autonomia assegurada pela cúpula do Governo para conduzirem suas Secretarias sem interferências políticas. Esta foi uma característica marcante da gestão iniciada em 1987 e que continuou a se repetir nas gestões seguintes. Mesmo as alianças realizadas com lideranças municipais, a partir da segunda metade do primeiro mandato, não alteraram esta realidade da administração estadual. Tais alianças, na forma indiscriminada como têm sido feitas, praticamente aceitando-se o apoio de qualquer um que queira aderir ao Governo, não contribuem para a proliferação, entre as administrações municipais, de uma maior probidade no trato da coisa pública. As mesmas alianças são, provavelmente, um dos fatores que prejudicaram a implantação de uma gestão mais participativa, que ocorreria se tivesse sido melhor sucedida a institucionalização dos diversos Conselhos que foram criados.

4– O PROCESSO DECISÓRIO

4.1 A Refinaria

É possível imaginar um cenário da repercussão sócio-econômica da instalação da refinaria no Ceará a partir da descrição feita por Cuttino (1997) de uma experiência semelhante ocorrida no país: a construção do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia. A refinaria, por ser uma indústria de capital intensivo, relativamente ao tamanho do investimento feito, não gerará muitos empregos, mas poderá representar uma grande fonte de arrecadação de impostos para o Estado. Inicialmente, o mercado local pode não ser capaz de atender à demanda de produtos e serviços criada pela refinaria ou de absorver muitos dos produtos por ela fabricados. Isto, que pode ser compreendido como um problema, certamente será visto por muitas empresas como oportunidade de negócios. Empresas que forem construídas próximas à refinaria poderão lhe fornecer produtos e serviços ou comprar os produtos da refinaria com baixas despesas de transporte. Assim, a refinaria pode ser considerada uma indústria âncora, ou seja, sua dimensão e posição na cadeia produtiva criam uma demanda por produtos e serviços a serem fornecidos por inúmeras outras empresas ao mesmo tempo que lança no mercado produtos que atraem novas empresas interessadas em processá-los. Durante a construção da refinaria, será empregado grande número de trabalhadores com baixa qualificação, o que não falta no mercado de trabalho cearense. Depois de concluída, o desemprego na região próxima à refinaria deverá crescer ao mesmo tempo que terá início uma demanda por mão-de-obra qualificada. Se as instituições de ensino superior e de nível médio cearenses não forem capazes de suprir a demanda por mão-de-obra qualificada, engenheiros e técnicos de outros estados migrarão e ocuparão as vagas oferecidas.

Não faltam, pois, motivos para um Estado da federação lutar pela refinaria. De fato, quando a Petrobrás, em 1985, anunciou o intuito de construir uma nova refinaria no Nordeste, iniciou-se na região uma disputa entre os Estados pelo empreendimento.

Em 1987, estudos conduzidos pela Petrobrás indicavam o Ceará, seguido pelo Maranhão, como os estados mais adequados para instalação da refinaria[1]. No entanto, em junho de 1988, segundo notícia publicada no jornal *Diário do Nordeste* (23/06/88), assessores do Presidente da República, José Sarney, comentavam que ele estava inclinado a implantar a refinaria no Maranhão, seu estado natal. Reagindo a esses comentários e a uma campanha pela refinaria iniciada pelo Governador Miguel Arraes, de Pernambuco, o Governador Tasso Jereissati visitou o Presidente e pediu-lhe que a escolha do local fosse feita com base em critérios técnicos. Durante a audiência, Sarney declarou que a decisão sobre a localização da refinaria somente poderia ser feita em 1990. O motivo alegado era a falta de recursos para o empreendimento.

Em outubro de 1989, a Petrobrás anunciou que, em virtude da queda do PIB do país e de suas próprias dificuldades financeiras, a decisão de implantação de uma nova refinaria seria adiada para 1997. No entanto, a economia brasileira teve um bom desempenho em 1994, houve um aumento da demanda por derivados de petróleo e a Petrobrás, por sua vez, vivenciou o segundo mais lucrativo ano de sua história (Cuttino, 1997). Assim, ao final do ano, a Petrobrás voltou a fazer estudos para determinar a localização da refinaria, prometendo para o dia 15 de dezembro o relatório que avaliaria as vantagens e desvantagens de Ceará, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte e Pará como sedes ideais para a refinaria, sendo Ceará e Pernambuco os dois candidatos com maiores chances de serem bem sucedidos na disputa pelo empreendimento. O resultado foi, contudo, mais uma vez adiado. Desta vez a pedido da Secretaria de Indústria e Comércio do Ceará, que solicitava aprofundamento dos estudos sobre as condições dos municípios cearenses de Eusébio e Paracuru para sediarem a refinaria; os novos estudos a serem feitos também levariam em consideração a possibilidade de implantar a refinaria no interior, no Sertão Central do Ceará ou no Agreste de Pernambuco. O pedido de adiamento da decisão da Petrobrás é fácil de explicar: “o deputado [cearense] Ariosto Holanda [do PSDB], muito ligado aos diretores da Petrobrás,

[1] A Região Metropolitana de Fortaleza era indicada como o melhor local (O Povo, 26/01/88 e 19/05/88). Na época, uma defesa da vinda da refinaria para o Ceará feita pelo deputado Nilo Sérgio, do PDS., chega a ser cômica: “Nilo Sérgio observou que se não bastassem razões técnicas, em favor do Ceará, existem as razões políticas, uma vez que a Bahia já possuía um complexo petroquímico; Pernambuco o complexo sucro-álcool-químico; Maranhão, o complexo Carajás e Alcoa e, conforme foi dito no debate da UFC, o único complexo do Ceará é o de inferioridade” (O Povo, 19/05/95). Vale observar que, ao contrário do afirmado pelo deputado, ele forneceu justificativas morais e não razões políticas para a implantação da refinaria no Ceará.

obteve informações de que Pernambuco teria 90% de chances de vir a ser aquinhoado com o projeto" (DN, 05/12/94).

Além ganhar tempo com o adiamento, os cearenses tentaram uma aliança com o governador do Rio Grande do Norte fazendo-lhe a proposta de instalação da refinaria na fronteira entre os dois estados. Enquanto ainda não se falava na construção de um porto em Pecém, Pernambuco, por sua vez, já contava com o Complexo Industrial e Portuário de Suape. O Ceará tinha como desvantagem a necessidade de gastos adicionais com a ampliação do Porto do Mucuripe, situado em Fortaleza. Políticos cearenses de oposição reclamavam do Governador Tasso Jereissati um posicionamento mais enérgico em defesa da refinaria e se puseram, juntamente com os políticos de situação, a organizar um comitê suprapartidário de luta pela refinaria — o Movimento pela Refinaria no Ceará. Tasso, por sua vez, "enalteceu a iniciativa, afirmando que era realmente necessária a mobilização da sociedade, mas afirmou que o movimento não deve partir para o apelo emocional ou passional, como estão fazendo os estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte" (DN, 21/02/95). Na verdade, Jereissati nunca se esforçou para estabelecer no Ceará um movimento de mobilização de políticos e cidadãos comuns pela causa da refinaria. Ele sempre preferiu negociar diretamente com a diretoria da Petrobrás e com o presidente da República. Certamente a diferença de comportamento em relação a Miguel Arraes não se deveu apenas à diferença de personalidade entre os dois governadores: Tasso Jereissati era aliado político do presidente.

Os cinco estados que disputavam a refinaria faziam campanhas publicitárias em que ressaltavam suas vantagens comparativas, sendo que Pernambuco e Rio Grande Norte chegaram a financiar a publicidade com dinheiro público. Pernambuco apresentava como grande vantagem a existência do Complexo de Suape; o Rio Grande do Norte e o Ceará argumentavam que já havia exploração de petróleo em seu território, tornando reduzido o custo com o transporte da matéria prima para beneficiamento; o Rio Grande Norte já tinha uma refinaria, mas o Ceará podia usar o slogan: "Temos Petróleo e Talento, só Falta a Refinaria"[2]. O Maranhão dizia que tinha excelente rede de hidrovias para facilitar o transporte e um porto com grande profundidade de calado e o Pará, sem grandes atrativos econômicos, afirmava que o Governo Federal tinha que considerar as desigualdades regionais em suas decisões

[2] Em termos de refino de petróleo, o Ceará já possui duas pequenas unidades: uma fábrica de asfalto (Asfor) e uma unidade de liquefação de GLP (UVAC).

de investimento. Além de fazerem campanha publicitária e política, os estados ofereciam à Petrobrás incentivos fiscais diversos: a disputa pela refinaria representou uma seqüência de batalhas na *guerra fiscal* dos anos 80 e 90.

Apesar do esforço dos estados para que a Petrobrás tomasse uma decisão, em março de 1995, mais uma vez seria preciso esperar. Desta vez, o objetivo era aguardar a aprovação da emenda constitucional sobre a queda do monopólio da Petrobrás sobre as atividades petrolíferas. A Petrobrás anunciava que pretendia contar com a participação da iniciativa privada no projeto de construção da refinaria. Apesar da indecisão quanto a efetivar o empreendimento, os estudos para definir a localização da refinaria prosseguiam e, em maio, a Petrobrás indicou como local mais viável o município de Paracuru, no Ceará (DN, 28/05/95).

A emenda foi aprovada em novembro de 1995, mas ela somente seria completamente regulamentada em 1998. Em agosto de 1997 o Congresso Nacional aprovou a lei n° 9.478, complementada pelos decretos n° 2.455, de 14 de janeiro de 1998 e n° 2.705, de 03 de agosto de 1998. A lei n° 9.478 manteve, juridicamente, o monopólio da União sobre a produção, o refino, a importação e exportação de petróleo e instituiu a Agência Nacional de Petróleo (ANP), órgão estatal responsável pela análise e aprovação de investimentos no setor. A ANP, somente efetivamente criada pelo decreto n° 2.455, é dirigida em regime de colegiado por cinco diretores, nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação dos nomes pelo Senado Federal, em votação secreta. Apesar do monopólio formal, de acordo com as novas regras, é permitido a uma empresa privada exercer, por meio de concessão ou autorização do Estado, uma das atividades econômicas mencionadas, devendo para isso solicitar autorização e submeter o projeto do empreendimento à ANP. O único pré-requisito previsto pela lei é que a empresa seja constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país (Brasil, 1997). O decreto n° 2.705 veio definir critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais, de que trata a lei n° 9.478, aplicáveis à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Na prática, portanto, foi posto fim ao monopólio da Petrobrás sobre as atividades do setor petrolífero.

Até pouco depois da aprovação da emenda constitucional, era na Petrobrás que o Governo do Ceará alicerçava suas esperanças de ter uma refinaria. Em reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável ocorrida no mês de abril de 1996 em São Gonçalo do Amarante, percebe-se pelo pronunciamento do Secretário da Secretaria de Transporte, Energia, Comunicações e Obras (SETECO),

Francisco Queiroz Maia Júnior, que a esperança de instalação de uma refinaria ainda se concentrava na Petrobrás. Segundo o Secretário,

> "as confirmações e perspectivas de descobertas de novos poços de petróleo no litoral de Paracuru e a infra-estrutura portuária do Pecém a se implantar, criam condições para a PETROBRÁS tomar uma decisão favorável com relação à instalação da Refinaria no Estado" (CMDS: 1996).

Contudo, as esperanças não se confirmaram. Em setembro de 1997, o Ministro das Minas e Energias descartou a possibilidade de instalação de uma refinaria de petróleo no Ceará patrocinada pela Petrobrás (O Povo, 09/09/1997).

Foi uma longa disputa política. Insistentemente, representantes da Petrobrás diziam que os estudos para determinar a localização ideal da refinaria eram estritamente técnicos e, enquanto os governadores dos Estados rivais clamavam por uma decisão técnica, os Presidentes da República (primeiro José Sarney, depois Itamar Franco e, por fim, Fernando Henrique Cardoso) asseguravam que decidiriam com base exclusivamente em critérios técnicos. A verdade, entretanto, foi o prevalecimento em todas as partes envolvidas de uma grande ambigüidade entre palavras e ações, as primeiras seguindo critérios técnicos e as segundas políticos. A Petrobrás em nenhum momento deixou claro quais eram os "critérios técnicos" que guiavam seus intermináveis estudos. Enquanto isso, entre os governadores, como observou Cuttino, havia um dualismo no comportamento: eles "mantinham a fé em uma análise técnica ao mesmo tempo em que politizavam a questão em sua busca por aliados" (Cuttino, 1997). Para o Presidente da República, a decisão sempre implicou no risco de assegurar um governador aliado e três ou quatro inimigos políticos, além de dividir bancadas de um mesmo partido, mas de estados diferentes, em facções antagônicas, minando, portanto, a base de apoio do Governo. Assim, durante os dois momentos que uma decisão da Petrobrás esteve mais próxima de se concretizar, os presidentes, tendo em vista objetivos políticos, se negaram a tomar uma decisão. Em 1988, Sarney queria ter aprovada a ampliação de seu mandato para cinco anos e, em 1995, Fernando Henrique precisava de apoio para várias reformas constitucionais, incluindo uma reforma tributária, administrativa e eleitoral (esta última lhe daria o direito de se candidatar à reeleição).

A disputa significou um enorme desperdício de energia política e econômica e de tempo. Quantos milhões de dólares terão sido gastos com viagens e outras despesas de políticos em suas articulações em prol da refinaria, com campanhas publicitárias e com pesquisas de localização por parte da Petrobrás e estudos

paralelos promovidos pelos estados? Qual terá sido o tempo total gasto por todas as pessoas envolvidas neste processo de 13 anos de disputa? Ninguém nunca fez estes cálculos e talvez seja impossível fazer uma estimativa segura, mas certamente o Nordeste e o Brasil como um todo perderam com o desperdício de recursos. O único que talvez tenha ganho tenha sido o Estado do Ceará, que somente no final do período, com a construção do CIPP, ganhou vantagens comparativas significativas. Tivesse a escolha sido feita antes de 1995, com base nos critérios técnicos, não se pode assegurar que teria sido o Ceará o escolhido.

A longa demora e, por fim, a desistência da Petrobrás em efetivamente escolher o local e construir a Refinaria podem ser explicadas não somente pelos impasses políticos mas também pela crise fiscal por que tem passado o Estado brasileiro. Preocupado em manter a legitimidade do regime, o Governo Militar, no final da década de 70 e início da década de 80, como tática de combate à inflação e de busca do equilíbrio da balança comercial, fez declinar constantemente os preços dos produtos e serviços do setor estatal. Além disso, as empresas estatais brasileiras, desde 1967, tinham poderes para contrair empréstimos externos para financiar o próprio crescimento, aumentando o endividamento do país. “Os resultados foram desastrosos, o setor público foi incapaz de pagar os juros das suas dívidas e, ao mesmo tempo, limitou sua capacidade de investimento” (Abu-El-Haj, 1991: 165). Em suma, o Estado brasileiro, para manter uma política de preços baixos e para aumentar sua intervenção na economia (por meio do crescimento das estatais), sistematicamente gastou mais do que arrecadou, enredou-se numa crise fiscal e acabou por perder a capacidade de investimento.

A desistência da Petrobrás não significou o fim da disputa política entre os estados por uma refinaria. Apesar de não ser mais o Estado quem construiria a refinaria, ele ainda tinha um papel a desempenhar no estabelecimento da infra-estrutura que torna uma unidade da federação mais atraente do que as demais para o capital privado. A disputa política deixou de ser por uma refinaria e pela infra-estrutura necessária à sua implantação e concentrou-se na oferta de incentivos fiscais e na busca de financiamento estatal para a melhoria da infra-estrutura (no caso do Ceará, construção de um complexo industrial e portuário).

Em viagem ao Rio de Janeiro, uma equipe da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) soube do interesse de empresas internacionais em construir uma refinaria no Brasil. Foram realizadas negociações com duas empresas: Thyssen e SK Global. Certos de que a Petrobrás não construiria a refinaria e contando com a

estrutura do CIPP já em construção, o Governador Tasso Jereissati e a equipe da SDE iniciaram negociações sigilosas para a vinda de uma refinaria para o Ceará. Segundo o Balanço Anual (Ceará) da Gazeta Mercantil, O Secretário Raimundo Viana, entre 1997 e 1998, em sigilo absoluto, fez viagens à Alemanha para negociar com a empresa alemã Thyssen a instalação de uma refinaria no Ceará. Depois de concluídas, algumas informações foram divulgadas pelos jornais sobre as negociações:

> "O grupo alemão Thyssen Rehinstahl Technic GMBH ganhou a disputa com a empresa coreana SK Global para instalar a Refinaria do Nordeste (...). O governo do Estado já tinha pronto um protocolo de intenções que seria assinado com a SK Global, mas acabou desistindo e optou pelos alemães" (DN, 6/8/98).

A opção pela Thyssen se deu por, no decorrer das negociações, ela ter sido considerada pelo Governo uma empresa mais sólida, com um projeto mais sustentável. Um fator importante para a escolha foi a crise financeira ocorrida na Ásia naquele ano, ficando o Governo temeroso da SK Global não ter condições de efetivar o projeto. A Thyssen comunicou oficialmente que investirá no desenvolvimento, construção e operação de uma refinaria de petróleo no Ceará no dia 05 agosto de 1998 (dois dias depois da promulgação do decreto n° 2.705). Neste mesmo mês, o projeto da refinaria foi encaminhado para a ANP, recebendo a aprovação em novembro de 1998. De acordo com o publicado pelos jornais, a decisão da Thyssen foi técnica e não política:

> "Antes de se decidir, o grupo [Thyssen] contratou a consultoria Purvin & Gertz, de Houston, para realizar estudos de viabilidade econômica do projeto. A escolha do Distrito Industrial do Pecém (...) para sediar a refinaria foi baseada na localização geográfica favorável e na infra-estrutura que o governo do estado colocará à disposição da empresa. O empreendimento também contará com incentivos fiscais previstos no Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), mecanismo estadual que permite a utilização de até 75% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido como capital de giro por 20 anos" (O Povo, 6/8/98).

Quanto ao caráter sigiloso das negociações, de fato, qualquer informação sobre a possível vinda de uma refinaria de capital privado estava ausente de todos os discursos oficiais. As atas de reuniões do GTP registram freqüentemente pronunciamentos referentes à Siderúrgica, mas nunca à Refinaria. Os ofícios, os relatórios da RAM Engenharia, quando comentam o assunto, deixam transparecer que referem-se à Petrobrás. A idéia original de instalar no CIPP duas indústrias

“âncoras”, uma siderúrgica e uma refinaria, já tinha sua concretização parcialmente encaminhada: em 1998, as negociações do Governo do Estado com a Companhia Siderúrgica Nacional e Grupo Vicunha para a construção da CSC já estavam concluídas. A refinaria, no entanto, permanecia uma incógnita. O Plano Diretor do CIPP reservava uma área para a Petrobrás, sem ter certeza da construção de uma refinaria. Em julho de 1998, um mês antes do anúncio da Thyssen, o relatório da RAM Engenharia ainda dizia que a “implantação da siderúrgica do Pecém e a transferência do parque de tancagem de derivados de petróleo” abriam “a possibilidade de instalação de uma refinaria especializada” (RAM, 1998:61). Era ainda uma *possibilidade* e não um fato consumado e publicamente conhecido.

Atualmente, existem onze refinarias no Brasil. Situada no município de São Gonçalo do Amarante e considerada de pequeno porte, a Refinaria do Nordeste será construída em duas fases. A primeira, a ser iniciada em 1999 e concluída em 2003, permitirá o refino de 110 mil barris de petróleo por dia. Concluída a segunda fase, em 2008, serão 200 mil os barris de petróleo processados por dia.

Em dezembro de 1999, a Petrobrás afirmou que sua decisão a respeito de sua participação ou não na Renor somente se dará no segundo semestre de 2000. O Secretário Raimundo Viana declarou que a construção da Refinaria ainda não havia sido iniciada porque as negociações com os investidores continuavam em andamento, mas as obras começariam em junho de 2000. No mesmo mês, o governo de Pernambuco anunciou que também seria construída uma refinaria com capital privado em seu Estado.

A expectativa do Governo é que a infra-estrutura do CIPP, juntamente com a Siderúrgica e a Refinaria que já estão encaminhadas, sejam um atrativo para a instalação de um pólo metal-mecânico e de um petroquímico. Espera-se uma ampliação da pauta de exportações, hoje dominada por produtos primários, e, é claro, um significativo aumento da participação do Ceará no PIB brasileiro.

O interesse em instalar no Ceará uma refinaria de petróleo é antigo, sendo a possibilidade primeiramente vislumbrada em 1985, quando a Petrobrás manifestou interesse em instalar uma nova refinaria no Nordeste, antes, portanto, do grupo do CIC assumir o poder ou mesmo iniciar sua campanha política. A construção de uma refinaria sempre se enquadrou bem no projeto político do CIC de desenvolvimento econômico do Ceará pela industrialização, particularmente pela conquista de empreendimentos dinamizadores da economia, como uma refinaria ou uma

siderúrgica. A idéia de buscar investimentos privados para a construção da refinaria surgiu a partir da informação de empresas estrangeiras interessadas em tal investimento e não encontrou opositores dentro do governo. A idéia era consonante com a ideologia do grupo do CIC, que acredita nas virtudes da iniciativa privada e desconfia da eficiência de investimentos estatais em setores produtivos.

4.2 O CIPP

Na segunda metade da década de 70, o Governo do Estado encomendou estudos visando a ampliação do Porto de Camocim (situado no noroeste do Estado) e sua transformação em um porto comercial. Segundo o relatório apresentado ao Governo, devido à integração rodoviária do Norte do Estado à cidade de Fortaleza, ocorrida a partir da década de 50, o Porto do Mucuripe teve sua zona de influência ampliada e tornou-se competidor do Porto de Camocim. A superioridade do Porto do Mucuripe quanto aos fatores institucionais (concentração de atividades comerciais de importação e exportação e proximidade de bancos, agências de navegação, Capitania dos Portos e outros órgãos e entidades ligados à atividade portuária) e físicos (maior profundidade de calado) tornou economicamente inviável usar o Porto de Camocim para o transporte das cargas oriundas ou destinadas a Sobral e Crateús, os dois centros mais importantes da zona de influência de Camocim (Sirac, s/d-a:29-30). Os estudos concluíram que o Porto de Camocim deveria permanecer um terminal de pesca (Sirac, s/d-b:206). Assim, o Porto do Mucuripe continuou sendo o principal porto do Estado.

No plano de governo de 1987, a preocupação com a industrialização do Ceará já estava presente, embora não estivesse prevista a implantação de um grande porto e sim a construção de uma interligação do Porto do Mucuripe ao distrito industrial de Pajuçara e o

> “aparelhamento dos pequenos portos para suporte às atividades pesqueiras, programas turísticos e apoio aos setores agrícolas, comerciais e industriais, como estratégia de descentralização e da promoção de novos pólos de desenvolvimento” (Ceará, 1986: 152).

Efetivamente, em 1987 foi elaborado pela Portobrás um projeto de ampliação do Porto do Mucuripe. A licitação para o início das obras foi realizada pela Companhia Docas do Ceará em novembro de 1989 e as propostas das empresas concorrentes chegaram a ser encaminhadas em março de 1990. No final de 1994, a

primeira versão do plano de governo reeditava a idéia de expansão do Porto do Mucuripe, ainda não concretizada (O Povo, 29/12/94). No entanto, os recursos necessários não foram liberados e o processo de ampliação do Porto do Mucuripe ficou suspenso (DN, 08/09/95). Ainda não se falava na construção de um novo porto no Ceará.

Somente em 1995 a idéia começou a se configurar. Na reunião do Pacto de Cooperação de 15 de maio, o Secretário da SIC, Raimundo Viana, anunciou a existência de uma proposta de

> "de criação de um Porto Alternativo, além da modernização do atual no tocante aos setores de moageira, containers e fruticultura. Já foi feita a batimetria entre o Pecém e Paracuru, iniciando-se com a construção de um PIER Petroleiro em Paracuru e um terminal de Minério em Pecém, além da construção de 17 distritos industriais na Região, tendo como empresa-âncora uma siderurgia" (Pacto de Cooperação, 15/05/95).

Em julho desse ano, foi realizado uma medição da profundidade do litoral cearense numa área que ia de Pecém a Paracuru. Segundo matéria no jornal O Povo, o levantamento realizado pelo navio hidrográfico *Canopus*, da Marinha do Brasil, ficaria concluído no dia 10 de julho (O Povo, 07/07/95). Apenas dois dias depois, o Ministro dos Transportes, Odacir Klein, já prometia liberar R$ 14 milhões para o início das obras do novo Porto a ser implantado em Pecém (O Povo, 13/07/95). Na época, ainda não se falava em construir a refinaria (da Petrobrás) no Complexo do Pecém: o local indicado pela Petrobrás era o município de Paracuru. Efetivamente, o verba prometida foi liberada pelo Congresso Nacional em novembro. Os recursos estavam inicialmente previstos para a ampliação do Porto do Mucuripe (que, depois de cinco anos, ainda era negociada), mas foram remanejados para o novo empreendimento (O Povo, 07/11/95). Logo após a aprovação pelo Congresso, Tasso Jereissati enviou para a Assembléia Legislativa mensagem criando a Ceará Portos, empresa com capital aberto (51% em posse do Governo) que se encarregaria do gerenciamento do porto (O Povo, 29/11/95), e lançou o edital de construção do porto (O Povo, 23/12/95).

Quando o plano de governo foi finalmente publicado, em novembro de 1995, já havia incorporado entre suas metas a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém:

> "A implantação, em curto prazo, de grandes plantas industriais no Estado do Ceará impõe a ampliação e modernização da estrutura portuária cearense.

Dessa forma, está prevista a construção de mais um porto no Ceará, na região da Ponta do Pecém, com as seguintes características:

- berço de atracação em águas profundas, permitindo operar com grandes navios;
- modernos equipamentos de carregamento e descarregamento, possibilitando minimizar a estadia dos navios no porto;
- vastas áreas em terra para o armazenamento de cargas em trânsito no porto e áreas próximas para a implantação de indústrias;
- acessos rodo-ferroviários livres de confinamentos urbanos;
- administração eficiente das operações portuárias, permitindo praticar uma política tarifária atrativa, competitiva com a dos modernos portos do mundo;
- o acesso aos píeres será proporcionado por um quebra-mar em forma de 'L', com comprimento aproximado de 1.900 m;
- capacidade de 3,1 milhões de toneladas/ano nos sentidos de exportação e importação" (Ceará, 1995: 87).

A coincidência entre os detalhes apresentados no Plano de Desenvolvimento Sustentável e o Porto que se está efetivamente construindo indica que as diretrizes para a construção do Complexo do Pecém ficaram prontas poucos meses depois da realização dos estudos sobre a profundidade do litoral na região de Pecém.

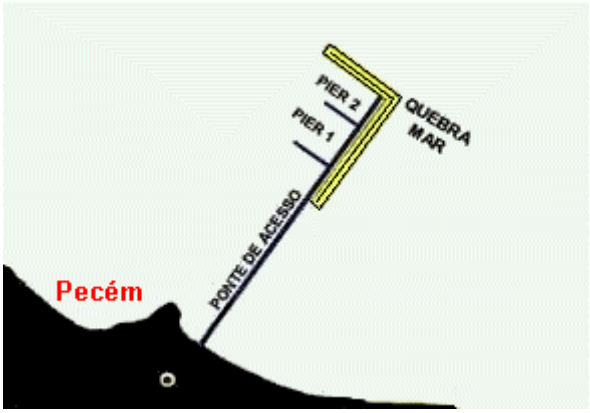


Figura 2 – Porto do Pecém

Para a construção do Porto do Pecém foram contratadas várias empresas, inclusive da Dinamarca e do Japão, envolvendo um total de cerca de 200 engenheiros. O Porto do Pecém é do tipo *off-shore*, ou seja, afastado da praia (ver Figura 2). Seus berços de atracação ficarão numa ilha de pedra em forma de L construída a 2 km da praia. Ele tem uma profundidade de área de ancoragem de 16 m de calado, podendo receber embarcações de até 170 mil toneladas, o suficiente para a ancoragem de grandes petroleiros, enquanto que o Porto do Mucuripe só

pode receber embarcações de até 35 mil toneladas. Quando entrar em operação, o Porto do Pecém será administrado por uma empresa privada, selecionada por meio de licitação.

Em maio de 1998, os engenheiros responsáveis pela obra prometiam para fevereiro de 1999 a conclusão total do empreendimento (O Povo, 3/5/98). Porém, houve uma redução nos recursos da União destinados ao CIPP e em novembro do mesmo ano, a previsão era de ao final de 1998 o Porto estar com 70% de suas obras prontas e, ao final de 1999, com 85% ou 88% concluídos (DN, 12/11/98).

Uma área total de 335 km^2, destinada à implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, foi doada pelo Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa, à Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE). A doação foi criticada por alguns deputados que votaram contra, entre eles João Alfredo (PT) e Eudoro Santana (PSB), por considerarem que os imóveis serão repassados aos empresários sem que a Assembléia Legislativa tome conhecimento (DN, 18/11/98).

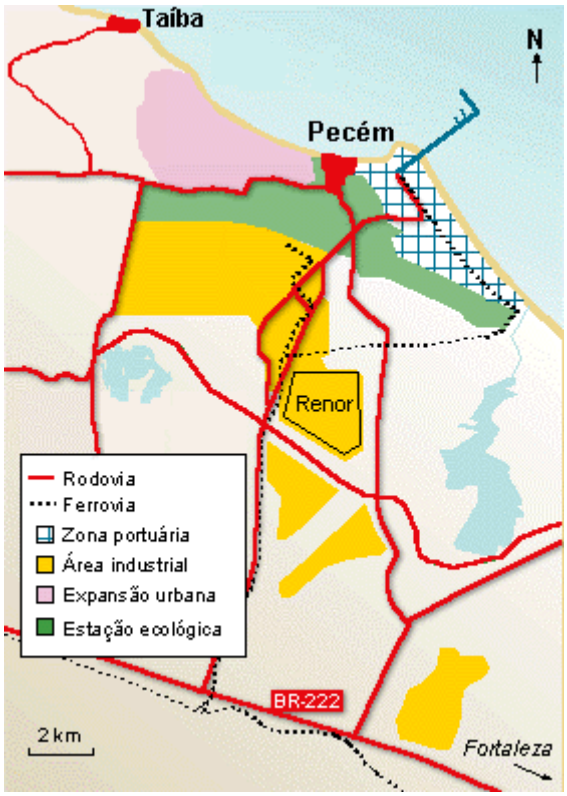


Figura 3 – Plano Diretor do CIPP

Os empreendimentos públicos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém compreendem, além do porto, um retroporto (edificações situadas em terra firme), uma ferrovia, o Açude Sítios Novos, o canal adutor do açude, uma linha elétrica de alta tensão, um gasoduto e rodovias. Enfim, toda uma infra-estrutura com vistas à atração de indústrias. Os principais projetos industriais em processo de instalação

no Complexo do Pecém, de iniciativa privada e considerados obras estruturantes, são a Refinaria do Nordeste, a Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC) e uma termelétrica (ver figura 3).

Foram importantes para a implementação do Complexo do Pecém as discussões ocorridas no Grupo de Trabalho Interdisciplinar 5 (GTI-5). Em funcionamento desde fevereiro de 1995, início da segunda gestão de Tasso Jereissati, os GTIs, segundo funcionário da SEPLAN, são resultantes de uma proposta de modelo de gestão elaborado por um dos grupos de trabalho do Projeto Áridas. Ainda de acordo com este funcionário, a necessidade de construção de um novo porto era sentida pelo Secretário da Indústria e Comércio quando ia negociar com grandes empresas, particularmente com as do setor metal-mecânico, para que viessem para o Ceará. A negociação freqüentemente esbarrava na falta de infra-estrutura do Estado. Um antigo plano do Governo do Estado, já expresso no plano de Governo de 1987, a instalação no Ceará de uma siderúrgica, tinha como um dos obstáculos a inadequação do Porto do Mucuripe. A Capitania dos Portos já vinha fazendo estudos que indicavam a necessidade de aumentar a capacidade portuária do Estado, bem como a impossibilidade de ampliação do Porto do Mucuripe. Buscou-se, então, alternativas e acabou-se optando pelo Porto do Pecém. Originalmente, a idéia de construir o porto estava restrita à SETECO e à Secretaria de Indústria e Comércio (SIC). Percebeu-se, no entanto, que o encaminhamento do projeto demandava um trabalho articulado entre todas as secretarias de governo e iniciou-se um processo de engajamento de outras secretarias, forjando-se um consenso de que o projeto era parte de um plano de governo e não de uma Secretaria, como antes aparentava. Neste processo, foi mais uma vez importante a participação do GTI-5.

Em sua reunião de fevereiro de 1996, o GTI-5 formou um Grupo Interno de Acompanhamento do Projeto de Construção do CIPP. Em abril, realizou-se em São Gonçalo do Amarante uma reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável[3], em cuja ata consta o seguinte pronunciamento de Raimundo Vianna, Secretário da SIC:

[3] Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) reúnem, em um único fórum de discussão, representantes de diversos segmentos sociais, associações, sindicatos e de outros conselhos setoriais (educação, saúde etc.) de um Município com representantes da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal e do Governo Estadual.

> “O Projeto do CIPP faz parte de uma estratégia de industrialização para promoção do desenvolvimento regional. De acordo com esta estratégia devem ser fortalecidos o que se pode chamar de ‘capitais de microrregiões’. Com isto visa-se estimular e resgatar a capacidade econômica da região e criar ‘cidades-barreiras’. A Siderurgia e a Refinaria, indústrias-âncora, constituem-se fortes alternativas para a política de atração de investimento objetivada pelo Governo. À premissa do esforço do Governo Estadual para disputar com vantagens a locação da Refinaria, no entanto, faltava infra-estrutura que apoiasse o projeto. A solução então, veio com os resultados dos estudos batimétricos que indicavam condições favoráveis para instalação de um Porto no Pecém. É premente criar mecanismos hábeis para atrair investimentos. Quanto aos incentivos fiscais, às empresas que instalam-se fora da RMF, serão devolvidos 75% de todo o ICMS gerado na forma de capital de giro, durante 10 anos; após 36 meses de faturamento, a empresa pagará mês a mês 25% do valor devido, o que significa um rebate real de 75%” (CMDS, 1996).

No dia 13 de maio, realizou-se uma reunião que contou com a presença de vários Secretários e de representantes de outros órgãos do Governo para discutir o Plano Diretor do CIPP e no dia 29 do mesmo mês foi assinada a ordem de serviço autorizando a construção do Porto do Pecém.

Em novembro do mesmo ano, realizou-se em Pecém uma audiência pública promovida pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semi-Árido e de Direitos Humanos e Cidadania, presidida pelo Deputado João Alfredo, do PT. Participaram representantes de vários órgãos do Governo Estadual, de ONGs e líderes comunitários de localidades impactadas pelas obras de construção do Porto. A reunião iniciou-se com a apresentação do futuro CIPP por representantes do Governo. Foi ressaltado que o projeto não se limita a uma obra de engenharia civil; trata-se de um projeto de desenvolvimento regional, envolvendo o trabalho de várias Secretarias de Governo. No entanto, logo que se iniciaram as intervenções de pessoas das comunidades atingidas, as discussões se concentraram nas questões fundiárias: desapropriações e reassentamentos de famílias. Os moradores presentes, alguns exaltados, reclamavam da forma como eram feitas as desapropriações:

> “... [os moradores foram expulsos] de seus sítios com falsas promessas de indenização. Porque a única coisa que toda essa gente quer e tem para o seu sustento, de suas famílias, são os coqueiros, cajueiros, e seus canteiros. Ali nasceram, aprenderam a plantar e é só o que sabem fazer. Se os tirarem de cima das suas propriedades, eles morrerão. Portanto, peço a todos: não acreditem neles,

porque eles não querem bem a vocês; eles querem os bens de vocês!" (Representante de uma das comunidades atingidas pelo projeto, in: Ceará, 1996:33).

Com o objetivo de estabelecer um canal de comunicação entre os diversos órgãos do Governo envolvidos na construção do CIPP e no desenvolvimento da região e as comunidades dos municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia, o Governo do Estado criou, pelo Decreto N° 24.496, de junho de 1997, o Grupo de Trabalho Participativo para o acompanhamento das ações referentes à implantação do CIPP. A idéia de criação de um GTP não era nova. Ela já havia sido posta em prática na experiência de reassentamento de moradores das áreas que serão alagadas pelo açude Castanhão. Participam do GTP do CIPP dez representantes de Secretarias Estaduais, representantes das Prefeituras e das Câmaras Municipais de São Gonçalo do Amarante e de Caucaia, um representante da Assembléia legislativa, um representantes da Sociedade Civil e dois representantes das populações diretamente impactadas. O GTP se reúne mensalmente no distrito de Pecém e suas reuniões são gravadas e posteriormente transcritas e registradas em atas[4].

O GTP não tem poder deliberativo. Aparentemente ele tem desempenhado a função prevista no seu decreto de criação: "servir de porta-voz dos anseios das comunidades locais afetadas pelo empreendimento, no encaminhamento e controle de suas reivindicações" (Ceará, 1997). Suas reuniões seguiram sempre o seguinte roteiro geral: 1º) apresentação das ações e dos planos governamentais para o CIPP e para os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante; 2º) manifestação de pessoas das comunidades e réplicas por parte dos representantes do Governo.

As pessoas das comunidades não demonstram interesse ou pelo menos não criticam nem elogiam o nível tecnológico ou sofisticação das obras que têm sido executadas. Preocupam-se, principalmente, com as questões que afetam suas vidas de forma imediata. De início foram os reassentamentos e os aspectos do empreedimento que reduziam sua qualidade de vida (poeira do canteiro de obras, invasão de propriedades por funcionários da construtora, ameaças para facilitar as desapropriações, interrupção das atividades agropecuárias devido às obras, insuficiência da cesta básica distribuída aos atingidos pelas obras etc.). Mas, com o decorrer dos meses, gradualmente as preocupações dos representantes das

[4] Assisti à reunião do GTP de março de 1999. Às demais tive acesso pela leitura das atas, que têm geralmente três ou quatro páginas cada.

comunidades passam a ser com a melhoria do bem-estar (mais policiamento, mais escolas, terras boas para os reassentamentos, instalação de postos de saúde etc.). O centro das atenções passa a ser os problemas de desenvolvimento dos dois municípios e, nas atas das reuniões mais recentes, embora ainda sejam registrados alguma preocupação e receio da comunidade, predominam solicitações de ações governamentais específicas, chegando, inclusive, a aparecer alguns elogios da comunidade e de representantes das prefeituras às ações do Governo.

Para acompanhar com "olhos externos" o processo de implantação do CIPP, o Governo contratou no final de 1997 uma empresa de consultoria, a RAM Engenharia. O "Relatório Executivo" de fevereiro de 1998, o mais antigo dentre os presentes nos documentos que consultei, está escrito na forma de perguntas e respostas. Embora não esteja registrado quem faz as perguntas e quem as responde, a leitura de um relatório produzido em julho daquele ano (este com mais de 80 páginas) evidencia que era a RAM Engenharia quem fazia as perguntas e membros do governo quem as respondia:

> "Durante o levantamento dos dados, procedeu-se a uma série de entrevistas com Secretários de Estado e lideranças empresariais que muito contribuiu com visões, idéias originais e sugestões. Ficaram mais claras, também, quais as maiores preocupações do Governo com relação à implantação do CIPP. Mais adiante, um workshop com técnicos do Governo foi realizado para fechar a fase de identificação dos fatores críticos de sucesso e do potencial de competitividade do CIPP" (RAM, 1998:2).

De fato, muitas das recomendações contidas no relatório da RAM Engenharia podem ser claramente identificadas como intenções anteriormente expressas pelo Governo (nas entrevistas feitas pelos consultores da RAM com os Secretários) e subscritas pela RAM.

A impressão que me deixou a leitura dos documentos oficiais a que tive acesso na Diretoria de Gestão Participativa foi de que não existe uma instância com a exclusividade da decisão (o Governador e seus Secretários) e uma instância que nada mais faz do que pôr em prática o que foi decidido (os funcionários dos demais escalões). Decidir sobre *o que fazer* é quase um monopólio de quem está no topo. Mas as decisões relativas ao *como fazer* concentram-se, em grande parte, nos escalões intermediários da hierarquia, particularmente entre os chefes das diretorias e divisões das diversas Secretarias do Governo. São os funcionários ocupantes dos cargos mais elevados da burocracia que fornecem aos superiores as informações

sobre a viabilidade do que eles querem que seja feito e as informações necessárias para ele decidirem o que fazer. É, entretanto, um poder limitado, quase se restringindo apenas a dizer quais são os meios adequados para atingir fins escolhidos por outros.

Esta impressão é causada, entre outras evidências, pelo contraste entre a presença maciça de Secretários de Governo na reunião de 13 de maio de 1996, em que foi discutida a elaboração do Plano Diretor do CIPP, e o raro comparecimento de Secretários às reuniões mensais do GTP, iniciadas em outubro de 1997. Efetivamente, o GTP funcionou como um fórum de discussão entre funcionários das diversas secretarias de governo entre si e entre os funcionários e as comunidades, ou seja como um instrumento, por um lado, de articulação das ações do próprio Governo e, por outro lado, de identificação dos anseios, reclamações, preocupações e elogios da comunidade. A própria RAM Engenharia desempenha papel semelhante ao da burocracia estatal: servir de meio aos fins dos líderes do governo.

No segundo semestre de 1999, foram questionadas primeiro a viabilidade do Porto do Pecém e, depois, a legalidade das obras. Em agosto de 1999, o primeiro navio a tentar atracar no porto foi obrigado, pelos fortes ventos, a voltar à sua origem sem descarregar sua carga. O navio, chinês, trazia um guindaste que seria instalado no próprio porto. Segundo explicação do engenheiro Eduardo Ney Cardoso, a empresa chinesa mesmo informada das condições de vento e maré e do estágio de construção em que o porto se encontrava resolveu tentar o desembarque porque tinha uma outra entrega a fazer nos Estados Unidos e pretendia aproveitar a viagem. Se o quebra mar não estivesse apenas 50% concluído, a operação teria sido possível.

Em novembro, o procuradores da república no Ceará entraram com um pedido de suspensão das obras do Porto do Pecém, criando uma polêmica sobre a legalidade do empreendimento. A principal acusação era da nulidade do valor legal do licenciamento da obra. A acusação era de que a Semace (Superintendência Estadual do Meio Ambiente) e o Ibama (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) concederam licença antes que estivesse pronto o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), de que a licença fora concedida sem a realização de audiências públicas e de que não havia EIA/RIMA para os empreendimentos a serem instalados no Complexo do Industrial e Portuário do Pecém. A Justiça negou o pedido de paralisação das obras. Prevaleceu a argumentação do Governo do Estado de que a licença concedida referia-se apenas à construção do Porto e não

de todo o complexo, devendo cada empreendimento (refinaria, siderúrgica, termelétrica etc.) fazer seu próprio EIA/RIMA. Ademais, argumentou o juiz, danos que porventura tenham sido causados ao meio-ambiente não seria revertidos pela paralisação da obra, que, por outro lado, prejudicaria toda a população cearense; o erro, se há, não é somente do Governo, mas também da procuradoria da República que há quatro anos iniciou procedimento administrativo para avaliar o impacto ambiental da construção do porto e que somente então, tarde demais, veio pedir a paralisação das obras.

Analogamente ao processo decisório que levou à busca por investimentos privados para a construção da refinaria, o surgimento da idéia de se construir um novo porto foi o resultado de um processo de tentativa de implementação de um projeto de desenvolvimento econômico do Ceará. Preocupado principalmente com a obtenção de uma siderúrgica (mais do que com uma refinaria), a SDE esbarrou nas dificuldades advindas da inexistência de instalações portuárias adequadas. O Ceará não tem minério de ferro e precisava utilizar-se de serviços portuários para viabilizar o funcionamento de uma siderúrgica. O Porto do Mucuripe, no entanto, encontra-se cercado por zona urbana e possui calado insuficiente. Tornou-se claro que ampliar o Porto do Mucuripe não seria uma solução satisfatória. Iniciou-se, então, o levantamento batimétrico no litoral próximo a Paracuru, onde há uma plataforma da Petrobrás (capaz de fornecer gás natural). Inicialmente, pensava-se em construir 17 pequenos distritos industriais e não um grande complexo industrial-portuário. A idéia de construção do CIPP amadureceu nos meses seguintes, resultando, finalmente, em novembro, no remanejamento das verbas que seriam utilizadas na reforma do Porto do Mucuripe.

4.3 CIPP e Renor como Elementos do Projeto do CIC

A análise do processo decisório que levou a construção do CIPP e da Renor, permite concluir que os dois empreendimentos são muito mais o resultado de um projeto político delineado já em 1987 e expresso no Plano de Mudanças do que decisões pontuais tomadas no segundo governo de Jereissati. Embora a decisão por remanejar as verbas do Porto do Mucuripe para o Porto do Pecém e a decisão de se buscar investimento privado para a construção de uma refinaria tenham sido tomadas em 1995, elas não são as decisões fundamentais. Antes, elas são o corolário de uma opção por um tipo de desenvolvimento para o Estado do Ceará,

onde se decidiu pela implementação de grandes obras com capacidade de dinamizar a economia pela fomentação de uma rica cadeia produtiva. Neste sentido, o rumo seguido já havia sido sinalizado por Virgílio Távora. A decisão mais importante para a construção do CIPP e da Renor, pode de certa forma ser remontada à opção feita pelo grupo CIC de, ao assumir o poder em 1987, manter esse rumo e fortalecê-lo por uma mudança (parcial) na cultura política e (radical) na forma de gestão da coisa pública. Obviamente não estou dizendo que as construções do CIPP e da Renor estavam contidas naquela decisão. Estes dois empreendimentos, bem como a siderúrgica, constituem a forma específica como uma idéia presente no projeto político do CIC tem prometido se realizar.

Em 1998, não havia mais Comissão Pró-Refinaria (comissão supra-partidária, da qual fizera parte até mesmo a Central Única dos Trabalhadores) e a conquista do compromisso de uma empresa privada em construir uma refinaria foi atribuída ao Governo do Estado. A perspectiva de progresso colaborou para aumentar a votação de Jereissati na sua terceira candidatura ao Governo Estadual, principalmente na região metropolitana de Fortaleza, a que mais espera se beneficiar do CIPP e da Renor. Assim os dois empreendimentos podem ser considerados não apenas como parte da realização de um projeto político, mas também como instrumento para fortalecimento de um projeto de poder.

CONCLUSÃO

Não é o número de técnicos participantes das administrações estaduais que distingue as gestões dos *Governos das Mudanças* dos seus antecessores. Desde Virgílio Távora, sempre estiveram presentes à frente das Secretarias técnicos oriundos da Universidade, do BNB ou de outro órgão fornecedor de especialistas. Isso, porém, não era suficiente para assegurar um caráter racional-legal à administração. As decisões não se orientavam preponderantemente por princípios técnicos e sim políticos. Os cargos, por exemplo, eram criados e distribuídos para os aliados, objetivando sua satisfação, fossem ou não eles competentes para o desempenho da função e as obras eram concentradas dos municípios e nas localidades dos aliados e não nos locais que melhor se enquadrassem nos critérios previstos por algum programa do Governo. A cúpula do Governo, desde a primeira administração de Tasso Jereissati, toma suas decisões norteada por análises técnicas, como demonstra a metodologia utilizada para escolha de seus candidatos para Governador, Senador e Prefeito da Capital. As administrações de Tasso Jereissati se orientam pela idéia de que *Boa Gestão Dá Voto* (título de um discurso de 1992 do então Senador Beni Veras).

Se, por um lado, o estilo preocupação-com-resultados representa uma aproximação da democracia pluralista de Dahl, em que o governante, preocupado em se reeleger, busca resultados condizentes com as preferências da população, por outro, o Governo Tasso se caracteriza por uma intransigência autoritária com a oposição e com os movimentos sociais, tais como CUT, MST, sindicatos etc...

O grupo do CIC encontrou dificuldades na expansão do seu projeto. Na administração do próprio governo estadual, ele pôde ter relativo êxito porque tem poder sobre as vidas dos funcionários do governo: pode transferir, retirar algumas gratificações, mudar horário de trabalho. Com essas ferramentas, ele pode conseguir que os funcionários ajam conforme seu desejo. Mas com os poderes independentes, Legislativo, Judiciário e Prefeituras, ele não tem as mesmas condições de controle.

O saneamento das finanças do Estado e a conquista de diversos investimentos industriais são avanços que já começam a apresentar resultados

positivos na economia e que tendem a se tornar mais visíveis nos próximos anos, quando vários projetos de empreendimento estarão plenamente efetivados. No entanto, tem-se presenciado uma coexistência do crescimento econômico com uma mudança menos significativa na cultura política do Estado. Para se manter no poder e efetivar seu projeto desenvolvimentista, a cúpula do governo manteve de uma forma parcial e atenuada as antigas ligações com lideranças políticas clientelistas do Interior do Estado.

O grupo do CIC assumiu o governo do Estado sem a intenção de permanecer no poder. Mas, a partir do momento em que passou a se preocupar em eleger o sucessor, ou seja, desde a segunda metade do primeiro Governo de Tasso Jereissati, não têm sido desprezados os apoios oferecidos por nenhuma liderança municipal, seja ela um político clientelista ou um prefeito de prática patrimonialista. O pragmatismo assumido pelo grupo do CIC é limitado. Não penetrou de forma deletéria na própria máquina estatal. Indicações de nomes para preencher cargos públicos ou de obras a serem executadas feitas por políticos podem ser aceitas, mas antes são submetidas a critérios impessoais: competência do postulante ao cargo ou enquadramento do local a ser beneficiado nas condições exigidas por algum programa do governo já existente. Não é possível saber desde já se o grupo hoje no poder terá ou não candidatos fortes nas próximas eleições e se, para assegurar a vitória, terá ou não que se utilizar de compromissos clientelistas com lideranças municipais. Somente o tempo dirá quem será o vencedor no embate entre o antigo projeto político e o mais recente projeto de poder.

Os eleitores não votam a partir de uma avaliação global do programa político de um candidato. Ao ter votado em Tasso Jereissati, o eleitor votou na personalidade que o candidato exteriorizou em sua campanha e, no caso da segunda e terceira eleição, de acordo com a avaliação que fez de algumas políticas implementadas pela sua gestão anterior. No Interior do Estado, o voto pode ter sido motivado, por exemplo, por o próprio eleitor ter sido beneficiado — ou conhecer alguém que tenha sido — por uma distribuição de sementes, por frentes de emergência ou pelo Projeto São José. Os eleitores da Região Metropolitana de Fortaleza, nas eleições de 1998, certamente se sentiram mais propensos a votar pela reeleição do Governador após a festejada assinatura do protocolo de intenções com a Thyssen e a conseqüente esperança de criação de empregos e de desenvolvimento econômico em geral.

Raramente um candidato a cargo eletivo pode ter certeza da vitória, mas, se fosse iniciada hoje uma campanha eleitoral onde todos os candidatos ao governo do estado do Ceará tivessem o mesmo tempo para propaganda gratuita no rádio e televisão, dispusessem de financiamentos de campanha semelhante e contassem com equipes de apoio de igual competência, poder-se-ia supor que Tasso Jereissati e Ciro Gomes seriam cotados como as duas pessoas que mais teriam chances de se eleger Governador. Ambos têm uma boa imagem construída perante o eleitorado cearense e têm baixos índices de rejeição. Talvez, os dois sejam capazes até de enfrentar a oposição dos líderes políticos municipais. Há um crescente personalismo da política nas figuras de Tasso e Ciro. A maioria dos demais políticos estão satelitizados em relação a esses dois (Bonfim, 1999). De certa forma, para eleger Tasso Jereissati e Ciro Gomes governadores, a cúpula do Governo teve reduzida a necessidade de fazer uso intenso do voto de curral. Tasso e Ciro conseguiram se projetar como personalidades carismáticas e têm o apoio de parte da população independentemente do apoio de lideranças locais e até mesmo sob oposição dessas lideranças. No entanto, o carisma de Tasso se dá principalmente no Interior, onde é visto como um bom gestor e um governante bem intencionado, responsável por algumas políticas bem sucedidas, como a melhoria de estradas e o Programa São José. Na capital, que concentra 30% dos eleitores, ele não é bem votado. Assim, desde que a cúpula do Governo assumiu a posição pragmática de querer permanecer no poder, o que ainda persiste de rompimento com o acordo coronelista se deve ao personalismo de Tasso e Ciro, gerando uma situação contraditória, instável e difícil de se reproduzir: a condição de possibilidade da administração racional-legal aplicada no Governo Estadual encontra-se no carisma de suas lideranças. Hoje, a acreditar nas palavras de Sérgio Machado e de Assis Machado, o clientelismo é manipulado de modo a permanecer subordinado aos critérios técnicos. Na ausência de outra liderança carismática (e talvez não surja nenhuma até 2002), só resta como garantia de reeleição o uso dos compromissos descritos por Victor Nunes Leal. Um dos problemas do grupo originário do CIC para continuar ocupando o poder no Governo do Estado do Ceará é que Tasso Jereissati não poderá mais ser candidato em 2002 e Ciro Gomes, hoje no PPS, não obstante sua amizade com Jereissati, dificilmente se constituiria numa alternativa aceitável para toda a pequena cúpula do PSDB no Ceará e, menos ainda, para os líderes menores do partido (chamados, pela imprensa, com freqüência de baixo clero do tucanato local). O grupo do CIC não produziu outras lideranças tão carismáticas e

possivelmente terá que contar nas próximas eleições com candidatos que precisarão de mais do que seu próprio carisma: precisarão da ajuda dos líderes políticos locais.

Nos três governos de Tasso Jereissati têm sido mantidos padrões semelhantes de gestão: modo como são escolhidos os secretários, autonomia que eles recebem, não aceitação de corrupção na máquina administrativa e centralização política na Secretaria de Governo (que fica nas mãos de um egresso do CIC). Nos quatro Governos das Mudanças tem sido seguido o mesmo padrão de implementação desequilibrada do projeto político do CIC, ou seja, tem-se buscado ativamente o desenvolvimento econômico do Ceará via industrialização promovida por um Estado fiscalmente equilibrado, mas a ênfase no combate à pobreza tem ficado aquém do prometido pelos discursos anteriores a 1986.

Não estava posto na agenda do processo decisório do Governo do Estado o questionamento das linhas gerais de sua política industrial. Opções como maior desenvolvimento da agricultura em áreas não irrigáveis ou a priorização da erradicação urgente do analfabetismo são prontamente repelidas como incondizentes com a idéia de desenvolvimento dominante no grupo de pessoas originárias do CIC. O que estava na agenda eram quais estratégias empregar para atrair indústrias e criar infra-estrutura.

Em que grau as decisões do governo do Estado podem ser consideradas democráticas? Na medida em que se preocupa em se reeleger, a cúpula do Governo está sofrendo uma influência pluralista. Por vezes, para garantir os votos para a próxima eleição, se sentirá obrigada a fazer algo que contraria seu próprio projeto político. Ou seja, algo correspondente aos interesses daqueles que lhes fornecem os votos: os prefeitos municipais, os líderes locais e, é claro, os próprios eleitores. Poderá ser algo que não corresponda aos interesses objetivos da maioria da população. O controle popular sobre as ações dos governantes por meio de eleições periódicas, somente parcialmente conduz a resultados condizentes com uma democracia substancial, ou seja, a uma redução da desigualdade social. Para se reelegerem, os governantes têm que tomar dois tipos de atitudes combinadas: por um lado, tentar satisfazer as preferências dos eleitores e, por outro, manipular os eleitores para que eles sempre prefiram aquilo que é preferência dos governantes. Os empresários do CIC conseguem apresentar seus interesses como estando de acordo com os interesses da maioria da população, constituída de trabalhadores assalariados. A mesma atração de empresas que representa oportunidades de negócios para os empresários é vista como esperança de novos empregos. Assim, a política de agressiva atração de investimentos industriais, seja ela benéfica ou não

aos interesses objetivos da maioria da população, tem provavelmente sido interpretada pela cúpula do poder como condizente com as preferências dos eleitores e, portanto, como uma política que não reduz as chances de vitória eleitoral e que deve ser mantida.

Quais seriam os interesses objetivos comuns à maioria da população? A resposta desta questão seria fundamental para responder satisfatoriamente à pergunta posta na introdução desta dissertação sobre o caráter democrático do Governo do Estado do Ceará. Seguindo o método proposto por Coleman[1], para responder a essa pergunta seria preciso dispor de uma série histórica de *surveys* em que a população cearense dissesse quais são suas maiores necessidades e preferências. Na completa ausência de uma ampla coleta de dados sobre aquilo que diversos segmentos da sociedade sentem como suas necessidades mais prementes, torna-se altamente especulativa a discussão de quais seriam os interesses objetivos da população cearense. Mesmo que tais dados existissem, estariam certamente sujeitos aos inúmeros questionamentos que se costuma fazer às pesquisas baseadas em *surveys*. Além disso, os dados refletiriam a existência de classes sociais e o atendimento de alguns dos interesses apresentados pelos integrantes das diversas classes implicariam em prejuízo para os interesses de outras. Os interesses objetivos a serem encontrados não seriam interesses de toda a sociedade, seriam interesses de classe. Neste sentido, não seriam interesses universais, mas particulares[2].

À pergunta sobre a origem da idéia do Porto, ninguém tinha uma resposta perfeitamente clara: ninguém soube dizer quem foi o autor da idéia de construir um porto e todos afirmaram que não houve oposição à idéia. Também no caso da Refinaria, não foi uma única pessoa que teve a idéia de buscar investimentos privados, convencendo os demais envolvidos no processo decisório e iniciando a busca de um investidor. A idéia foi gestada aos poucos, pode-se dizer, como um resultado lógico da conjunção do projeto político do governo com uma situação de

[1] Ver página 19 desta dissertação.

[2] Se, por um lado, a realização de *surveys* no Estado do Ceará demonstrasse que historicamente a maioria da população cearense aspira a melhoras nas suas condições de vida, simultaneamente, aprovando a priorização do desenvolvimento industrial e, por outro lado, uma análise sócio-econômica demostrasse que massivos investimentos em educação, saúde e habitação trariam melhorias na qualidade de vida superiores à obtidas via industrialização, poder-se-ia dizer que, apesar de ter interesse subjetivo na industrialização tal como praticada, os interesses objetivos da maioria da população seriam mais educação, saúde e habitação. Uma análise sócio-econômica com outro viés poderia apontar como solução para atendimento dos interesses objetivos a abolição da propriedade privada dos meios de produção.

desesperança de investimentos públicos no setor. Os fatos evidenciam que o processo decisório que levou à construção do Porto e à busca de investimentos privado para uma refinaria não pode se limitar ao segundo governo de Tasso Jereissati. A decisão relevante é mais antiga. Remonta à decisão de implementar o projeto político elaborado no seio do CIC durante os oito anos de debates que antecederam a conquista do Poder Executivo do Estado. A construção do CIPP e a busca por uma refinaria (e, agora, a luta por sua concretização) constituem aspectos da forma como aquele projeto político está se concretizando.

Uma análise mais completa da estrutura de poder do Governo do Estado teria sido possibilitada por uma análise de processos decisórios de políticas públicas de áreas diversas (educação, saúde, agricultura, etc...). Tal pesquisa, porém, não poderia ser satisfatoriamente conduzida por um único pesquisador; teria que ser um trabalho de equipe. Investigando apenas decisões relacionadas à promoção do desenvolvimento econômico, pude constatar que o Secretário de Desenvolvimento Econômico não teve e não tem poder suficiente para decidir o rumo geral da economia cearense. Ele é apenas um gerente de interesses do Estado. Se a cúpula resolver mudar o rumo e o se gerente não estiver de acordo ou não se adaptar à nova situação, não mantiver o mesmo dinamismo, poderá ser substituído por outro. Em outras áreas do governo, que não sejam de interesse tão prioritário para a cúpula no poder, poderia ser encontrada uma maior autonomia de iniciativa do Secretário de Estado correspondente. A estrutura de decisão apresentada neste trabalho, na qual os rumos são definidos por um círculo extremamente fechado, é pois, válida para o segmento do governo relacionado à política industrial.

As decisões mais importantes, aquelas definidoras dos rumos do desenvolvimento, são tomadas pela cúpula do poder. Mas a cúpula é incapaz de controlar todos os detalhes de cada política pública. Das milhares de decisões subsequentes a uma definição de rumo, participam atores diversos. No Ceará, representantes do empresariado e o *Pacto de Cooperação* (organizado por empresários), têm um diálogo mais fácil com o governo do que outros segmentos. Também recebem atenção e são assiduamente procurados pelos governantes os setores da elite técnica e intelectual que concordam com as linhas gerais do projeto político do CIC.

Quem de fato governa o Ceará? É a cúpula da elite governamental, com a colaboração de seus subordinados mais próximos e de técnicos de sua confiança, com a autoridade que exerce sobre todos os funcionários públicos estaduais, com o apoio dos correligionários e aliados e levando em consideração a popularidade no

momento das próximas eleições. Há muitos e diversos interesses a serem atendidos. Ou seja, quem governa é a cúpula, mas não livre de toda determinação. Governa, mas não com poder ilimitado. Apesar das limitações, é a cúpula quem governa. Dentro da larga faixa de políticas públicas que podem conduzir ao sucesso de um projeto de poder, no atual caso do Governo do Ceará, é esta cúpula quem traça as linhas gerais do projeto político a ser seguido.

A cúpula tem conseguido se manter no poder, mas não pode tudo. Ela gostaria de ver banido do Ceará todo clientelismo e patrimonialismo, mas, como não tem poderes para isso, aceita-os. Aliás, para se manter no poder, tem sido cada vez mais visto como necessário aceitá-los. No início, não havia preocupação com reeleição e não havia compromissos. Mas, com o passar do tempo, são já 14 anos desde a primeira eleição, o projeto político do CIC tem sido cada vez mais absorvido pelo projeto de poder: nesse tempo foram acumulados aliados e inimigos; apoios foram recebidos e dívidas para com aliados foram formadas.

Quem constitui a cúpula hoje? Tasso Jereissati, Beni Veras, Byron de Queiróz, Assis Machado e mais algumas pessoas. A cúpula não tem constituição fixa, imutável. Tem, principalmente, um mentor intelectual e um líder inconteste. Beni Veras é o maior responsável pela determinação dos rumos do desenvolvimento impresso pelo Governo ao Estado do Ceará e Tasso Jereissati é o ponto de união de todos; é a liderança de maior aceitação por todos no grupo do CIC e por aqueles que, mesmo não sendo do CIC, estão entre os mais próximos do núcleo político principal e que participam freqüentemente das grandes decisões. A cúpula é coesa em seus objetivos programáticos. Mesmo Sérgio Machado e Amarilio Macedo, não mais pertencentes à cúpula do Governo e procurando ocupar um espaço próprio para o exercício do poder, continuam a defender o projeto político do CIC.

BIBLIOGRAFIA

ABU-EL-HAJ, Jawdat. A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil. Fortaleza: *Revista de Ciências Sociais*, v. XXII, n^{os} (1/2), 1991, pp. 151-170.

————————. Neodesenvolvimentismo no Ceará: autonomia empresarial e política industrial". In: *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: v. 28, n. 3, pp. 327-45, jul/set 1997.

————————. *A mobilização do capital social no Brasil: o caso da reforma sanitária no Ceará*. Fortaleza: 1999 (mimeo).

ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

AMES, Barry. *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.

————————. Party Discipline in the Brazil's Chamber of Deputies. In Scott Morgenstern and Benito Nacif, (eds.). *Legislatures in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. [O livro não havia ainda sido publicado até a finalização deste artigo e os números de página citados correspondem ao texto obtido na Internet em 20/11/1999: http://ascc.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html].

ANDRADE, Manoel Correia de. *Geografia econômica do Nordeste*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1974.

AVELINO FILHO, George. "Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando Velhos Problemas". In: *Novos Estudos Cebrap*, N° 38, março de 1994, pp. 225-240.

BACHRACH, Peter. *The theory of democratic elitism: a critique*. Lanham, Nova York, Londres: University Press of America, 1980.

BANCO MUNDIAL. *Brazil: poverty reduction, growth, and fiscal stability in the state of Ceará*. Report N^{o} 19217-BR (draft), Vol. 1: Policy Report, 7 de junho de 1999.

BOBBIO, Noberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. [publicação original em italiano de 1984].

BONFIM, Washington Luís de Sousa. *Qual mudança? Os empresários e a americanização do Ceará*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999. (Tese de Doutorado).

BOTTOMORE, T. B. *As elites e a sociedade*. Tradução de Otávio Guilherme C. A. Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1974 [originalmente publicado em 1964].

BRASIL, Congresso Nacional. Comissão Especial Mista. *Relatório Final (Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro)*. Relator: Senador Beni Veras. Brasília, 1993. Vol. 3 (*Uma Política Espacial Para o Desenvolvimento Nacional Equilibrado e O Parecer*).

BRASIL. LEI Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

BURNS, Nancy, SCHLOZMAN, Kay Lehman e VERBA, Sidney. The Public Consequences of Private Inequality: Family Life and Citizen Participation. In: *American Political Science Review*, vol. 91, n° 2, junho de 1997, pp. 373-89.

CAMARGO, Aspásia. Os Usos da História Oral e da História de Vida: Trabalhando com Elites Políticas. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 27, n° 1, 1984, pp. 5-28.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

CEARÁ. Decreto N° 24.496, de 16 de junho de 1997. Institui o Grupo de Trabalho Participativo para acompanhamento das ações referentes à implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém.

———. Assembléia Legislativa. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semi-Árido e de Direitos Humanos e Cidadania. *Audiência Pública: Impactos Sócio-ambientais da Construção do Complexo Portuário e Industrial do Pecém*. Local: Centro Recreativo do distrito do Pecém, São Gonçalo do Amarante, 12 de novembro de 1996. (Transcrição da Reunião de Auditoria).

———. 1995-1998 (Tasso Jereissati). *Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará 1995-1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

———. Governador, 1987-1990 (Tasso Jereissati). *Plano de mudanças 1987-1991*. Fortaleza: SEPLAN, 1986.

CHILCOTE, Ronald H. *Transição capitalista e a classe dominante no Nordeste*. São Paulo: T. A. Queiroz e Editora da Universidade de São Paulo, 1990.

CMDS. Ata da Reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, realizada em São Gonçalo do Amarante no dia 01 de Abril de 1996.

COLEMAN, James Samuel. *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1994.

CUTTINO, John C. States Compete for Development. In: *Real Brazil: the quartely on-line magazine of contemporary Brazilian affairs*, n° 3, 3° trimestre de 1996. (Disponível na Internet: http://lanic.utexas.edu/project/ppb/rb/industry.html).

————. *Petrochemicals, Ports, and Petrobrás: Consequences of State Capitalism and Large-Scale Industrial Development Projects*. Austin: The University of Texas, Policy Research Project on Public Policies in Brazil, 1997. (Disponível na Internet: http://lanic.utexas.edu/project/ppb/papers94-95/cuttino.html).

DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, Yale University Press, 1970 [originalmente publicado em 1961].

————. *On democracy*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1998.

DN (Diário do Nordeste, jornal). Diversas artigos edições.

Documentos diversos: ofícios, atas de reuniões, relatórios etc. arquivados na Diretoria de Gestão Participativa da SEPLAN.

ESM Consultoria. *Desenvolvimento humano no Brasil (1970-1996)*. Sem local: 1998. (Software desenvolvido a partir de tabelas produzidas por uma parceria do PNUD, IBGE, IPEA e FJP. Disponível na Internet: http://www.ipea.gov.br).

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press, 1995.

GONDIM, Linda M. P. *Notas sobre o trabalho acadêmico e a elaboração de monografias*. Fortaleza, UFC/Departamento de Economia Agrícola, 1986. (Série Didática N° 23).

————. Os "Governos das Mudanças" no Ceará: Socialdemocracia ou Populismo? In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 1996.

————. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os "Governos das Mudanças" no Ceará (1987-1994)*. Ijuí: Unijuí, 1998.

————. O Projeto de Pesquisa no Contexto do Processo de Construção do Conhecimento. In: GONDIM, Linda (org.). *Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado*. Fortaleza: EUFC, 1999, pp. 17-38.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (GTDN). 2ª Ed. Recife: SUDENE, 1967.

GTP. Atas das Reuniões Ordinárias do Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, criado pelo decreto n° 24.560.

INSIDE BRASIL, Revista. Agosto de 1997.

IPEA. Política industrial, balança comercial e guerra fiscal. In: *Boletim de Política Industrial*, n° 1, abril de 1997, pp. 8-11.

HAGUETTE, André. *Contextualização da Educação Escolar no Ceará*. Fortaleza: 1999 (mimeo).

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. [publicação original de 1949].

LEMENHE, Maria Auxiliadora. *Família, tradição e poder*, São Paulo, Annablume/Edições UFC, 1996.

LIJPHART, Arend. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. In: *American Political Science Review*, vol. 91, n° 1, março de 1997, pp. 1-14.

LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. [publicação original em inglês de 1980].

LUKES, Steven. *O poder: uma visão radical*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MARTIN, Isabela. *Os empresários no poder: o projeto político do CIC (1978/1986)*. Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 1993.

MEAGLIA, Piero. Democracia e Intereses en Kelsen. In: *Revista Mexicana de Sociología*, ano XLIX, nº 2, abr-jun de 1987, pp. 3-20.

MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MORGENSTERN, Scott. The U.S. Model and Latin American Legislatures. In Scott Morgenstern and Benito Nacif, (eds.). *Legislatures in Latin America*. Cambridge:

Cambridge University Press, 2000. [O livro não havia ainda sido publicado até a finalização deste artigo e os números de página citados correspondem ao texto obtido na Internet em 20/11/1999: http://ascc.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html].

MONTERO, Alfred P. *Shifting States in Uneven Markets: Political Decentralization and Subnational Industrial Policy in Contemporary Brazil and Spain*. Florida International University, 1997. (Trabalho preparado para a reunião inaugural do International Working Group on Subnational Economic Governance in Latin America and Southern Europe, Columbia University in the city of New York, September 12-14, 1997a. Disponível na Internet: http://www.columbia.edu/cu/ilais/montero.html).

————. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism. 1997b. (Disponível na Internet: http://www.columbia.edu/cu/ilais/montero2.html)

MORAES Filho, José Filomeno de. Ceará: O Subsistema Partidário e o Retorno ao Multipartidarismo. In: LIMA Júnior, Olavo Brasil de (org.). *O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências 1982-94*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997, pp. 35-72.

MOSCA, Gaetano. *La classe política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. [tradução de tese de doutorado, escrita em inglês, de 1984].

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge e Londres: Harvard University Press, 1995 [publicação original de 1965].

O POVO, jornal. Diversas edições.

PABLOS, Nicolas Pineda. *Fiscal decentralization in Brazil.* Austin: The University of Texas, Policy Research Project on Public Policies in Brazil, 1997. (Disponível na Internet:).

PACTO DE COOPERAÇÃO. *Súmulas de Reuniões*. Várias súmulas de 1995 a 1996.

PARENTE, Francisco Josênio C. Projetando a hegemonia burguesa: organização e expansão política dos industriais cearenses. In: *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza: vol. 20/21, n^{os} 1/2, 1989/90, pp. 231-262.

————. *Do Círculo Católico ao Centro Industrial: conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. (Tese de doutorado).

PENA, Maria Valéria Junho. Fontes Pouco Convencionais na Sociologia Brasileira: uma Avaliação da Produção Recente. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 33, n° 1, 1990, pp. 147-174.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUÍVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. A Pergunta de Partida. In: *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992, pp. 27-44.

RAM Engenharia. *Plano de desenvolvimento estratégico do Complexo Industrial e Portuário do Pecém: sumário executivo*. Fortaleza: SEPLAN, julho de 1998.

RIBEIRO, Francisco Moreira (entrevistador) e MATOS, Francisco Lima, ALCÂNTARA, Sérgio e DUMMAR, Wânia Cysne (coordenadores editoriais). *Cenários de uma política contemporânea*. Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 1999.

SAMUELS, David J. Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil. In Scott Morgenstern and Benito Nacif, (eds.). *Legislatures in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. [O livro não havia ainda sido publicado até a finalização deste artigo e os números de página citados correspondem ao texto obtido na Internet em 20/11/1999: http://ascc.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html].

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. [publicação original em inglês de 1942].

SELLTIZ, C. laire; JAHODA, Marie; DEUTSCH, Morton; COOK, Stuart. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Herder, 1971.

SILVA, Ricardo. "Democracia Delegativa ou Vicissitudes da Transição?". In: *Revista de Sociologia e Política*, n° 4/5, 1995, pp. 175-188.

SIRAC (Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria Ltda.). *Plano de desenvolvimento integrado da área de influência do Porto de Camocim: pré-diagnóstico*. Fortaleza: SEPLAN/IPLANCE, s/d-a. [Obs.: o documento é do final da década de setenta)

———. *Plano de desenvolvimento integrado da área de influência do Porto de Camocim: programas integrados*. Fortaleza: SEPLAN/IPLANCE, s/d-b. [Obs.: o documento é do final da década de setenta).

STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making*. Nova York e Londres: W. W. Norton, 1997.

SUDENE. *Relatório mensal de atividades*, julho - 1998. Recife: SUDENE, Coordenação de Acompanhamento e Avaliação (CAA), 1998.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. *CIC: a razão esclarecida da FIEC.* Fortaleza: ADUFC/CUT, 1995.

————. *Ceará, terra dos outros: uma avaliação do projeto do Governo das Mudanças*. Fortaleza: 1999. (texto não publicado)

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.

VASCONCELOS, José Romeu (coordenador) e ALMEIDA, Manoel Bosco e SILVA, Almir Bittencourt. *Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão nº 627).

VEJA, Revista. 08 de março de 1995, pp. 26-7.

VERBA, Sidney. The Citizen as Respondent: Sample Survey and American Democracy. In: *American Political Science Review*, vol. 90, n° 1, março de 1996, pp. 1-7.

WARREN, Mark E. What Should We Expect from More Democracy? Radically Democratic Responses to Politics. In: *Political Theory*, vol. 24, n° 2, maio de 1996, 241-70.