

Considerações acerca do sucesso do mod Ceará e do entrave econômico-in

MOACYR FERRAZ DO LAGO*

O papel do governo tem sido redefinido nos últimos anos. A nível federal, a iniciativa partiu do presidente Fernando Collor, em 1990. O então líder da nação acompanhou a tendência da economia mundial abrindo a economia do país e iniciando um processo de privatização de empresas estatais. A nível estadual, o exemplo mais contundente é o do vizinho Estado do Ceará, cujos índices de mortalidade infantil caíram 60% desde 1986 e tem a economia mais próspera do país, com média de crescimento de 5% ao ano, bem acima da média nacional. Em setembro de 1998 o crescimento da produção industrial cearense ficou na ordem de 19% em relação ao mesmo período do ano passado, ao passo que a média brasileira ficou por volta de 2%. A fórmula de tamanho sucesso parece ser o modelo político/administrativo adotado no Estado. Modelo este que se mostrou capaz de, nas eleições gerais de 1998, conquistar o governo do Estado pela quarta vez consecutiva, reelegendo Tasso Jereissati no primeiro turno para o seu terceiro mandato e segundo consecutivo com uma votação superior a 60% dos votos válidos, prova definitiva da aprovação da população e de seu desejo por continuidade.

Vale, de modo – por que não dizê-lo – didático, investigar as condições em que se encontrava o Ceará antes do ciclo de desenvolvimento que atravessa e os mecanismos utilizados para chegar a tal nível de excelência. O Prof. Dr. Jair do Amaral Filho, catedrático e pesquisador da Faculdade de Economia, Atuariais, Administração e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, desenvolveu tese neste sentido, que foi

considerada, para a elaboração do presente artigo. O desempenho cearense também já chama a atenção da comunidade científico/acadêmica piauiense: o prof. Washington Bonfim, cientista político e catedrático do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Piauí, baseia sua tese de doutoramento na Universidade de Massachusetts – EUA no processo de surgimento de uma nova elite política no Estado do Ceará e nas mudanças sociais, políticas, administrativas e econômicas promovidas por esta.

1) Conjuntura do Estado do Ceará no período anterior a 1987.

Antes de 1987, a conjuntura econômica e de poder no Estado do Ceará era a seguinte:

- 1) uma relação promiscua entre empresários e Estado e uma forte dependência financeira provocada por esta relação, bem como a falta de eficiência que gerava no comportamento empresarial;
- 2) um estado de compromisso estabelecido pelas elites tradicionais do Estado, donde derivava o clientelismo local;
- 3) uma irracionalidade fiscal-financeira generalizada e,
- 4) arrocho salarial, pobreza epidêmica e graves problemas sociais.

A partir de 1987, observa-se uma substituição desse comportamento por um outro, mais autônomo e ativo e mais cooperativo para com um ajuste fiscal imposto pelo governo federal. Em consequência, observa-se a passagem da situação que pode-se caracterizar como “círculo vicioso” para uma situação de “círculo virtuoso” em matéria de gestão pública.

Este processo teve início e lugar em 1978 no Centro Industrial do Ceará (CIC), quando assume sua direção um grupo de “jovens empresários”, liderados por Tasso Jereissati e filhos da primeira geração de industriais locais, convidados por algumas lideranças da “velha geração” para dirigir este órgão. Abriu-se aí um espaço para que novas idéias políticas surgissem no seio da principal associação do empresariado local. Convém dizer que, apesar de ser casado com uma das filhas de Edson Queiroz, um dos maiores ícones do empresariado cearense e o homem mais rico da história do Ceará, com inegável poder político, morto em 1982, Jereissati não tem ligações históricas com as antigas elites políticas tradicionais cearenses, centrando seu governo, dentre outras metas, em promover a renovação do quadro político do Estado.

Situação política e social do Ceará em 1987 e do Piauí em 1998

Ceará 1987	Piauí 1998
Relação empresariado/Estado promiscua	Empresariado despreparado e em nº insuficiente
Elites tradicionais monopolizantes	Elites tradicionais monopolizantes
Irrracionalidade fiscal/financeira	Irrracionalidade fiscal/financeira
Arrocho salarial	Desemprego crescente e baixos salários

elo político-econômico do Estado do stitucional do Estado do Piauí **

Em última instância, o elemento que propiciou o nascimento de um processo de reajustamento e crescimento no Ceará foi a lucidez e a consciência desses empresários-políticos com relação ao processo sócio-político que o país atravessava e suas implicações internas e externas. Isso permitiu a formação de um projeto não só de ajustamento do setor público, mas um projeto com repercussões sobre o crescimento econômico e a dinâmica político/social do Estado, cuja base fundadora não encontra respaldo nas tradições locais. Sem essa tomada de consciência, tal processo de mudança cairia no vazio, transformando-se num processo de destruição sem criação, em oposição ao processo de destruição criativa preconizada por Schumpeter. Sem dúvida, o que se verificou no Ceará foi um processo de destruição criadora: o fim do antigo esquema de poder e modelo de administração pública, ultrapassado e viciado e o nascimento de um novo modelo progressista e um esquema de poder que combina a social-democracia com as rígidas normas de gestão empresarial, estas últimas qualificadas por alguns, a meu ver erroneamente, como premissas básicas do neoliberalismo (ver quadro)

II) As Principais medidas.

O modelo de ajustamento adotado no Ceará pelo governo dos "jovens empresários" teve como principal e imediata estratégia o ajuste financeiro baseado na diminuição da necessidade de empréstimos, seja junto ao mercado, seja junto às autoridades monetárias federais, através do aumento da receita própria do Estado e da diminuição de suas

despesas. As providências tomadas no sentido de aumentar as receitas foi o melhoramento e modernização do sistema de arrecadação de impostos e taxas do domínio do governo estadual, a introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), que permitiu que fossem obtidos ganhos financeiros significativos com a aplicação das reservas de caixa no mercado financeiro, a diminuição e racionalização das despesas correntes do governo, como um corajoso corte com gastos com pessoal e a suspensão de várias "rubricas" no orçamento estadual. Some-se a tudo isso a adoção de um novo e rígido padrão ético e a profissionalização da máquina burocrática.

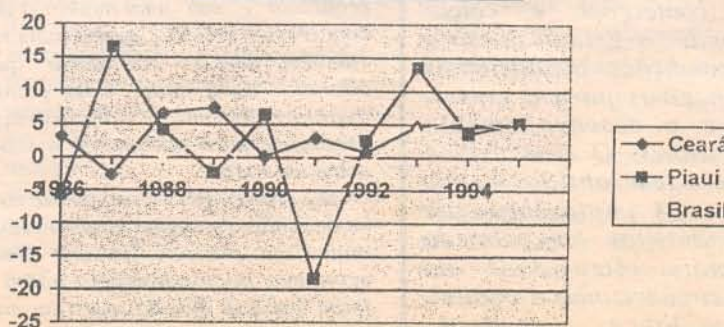
O governo do Ceará empreendeu esforços no sentido de dinamizar e crescer o Produto Interno Bruto estadual (produção de riqueza), mesmo porque o aumento do PIB local faz aumentar mecanicamente a base arrecadadora. As principais medidas foram:

1) Uma mudança na política de compras do governo, onde é dada preferência aos produtos produzidos dentro do Estado;

2) Políticas agressivas de incentivo à indústria do turismo - vocação natural do Ceará - através de uma política de atração de turistas nacionais e estrangeiros (investimento em difusão de imagem fora do Estado); bem como de uma política de estruturação setorial específica ao turismo (PRODETURIS - CE, PRODETUR e um batalhão especial da Polícia Militar do Ceará voltado à segurança ostensiva das zonas de grande fluxo de turistas: a chamada PM-tur), com repercussões em outros setores, como serviços, indústria do artesanato e produção cultural, etc.

Está em fase final de implantação na praia de Iracema, um dos cartões postais de Fortaleza, o Instituto e o Centro Cultural Dragão do Mar, com uma vasta infra-estrutura de dois cinemas de arte, teatro de 250 lugares, anfiteatro com capacidade para 900 pessoas, biblioteca, museu de arte popular, planetário, salão de mostras temporárias

Variação do PIB do Brasil, Ceará e Piauí 1986-1995 (%)



Fonte: IPLANCE, SUDENE/DPO, Contas Regionais.

rárias e escola de artes plásticas. Conta também com uma lei de incentivos fiscais específica para a cultura e que, dentre outros eventos, já viabilizou em território cearense a filmagem de 3 (três) longas-metragens para o cinema e a ambientação de uma novela de televisão, levada ao ar desde agosto de 1998 pela Rede Globo de Televisão;

3) Política industrial, baseada em quatro pontos específicos:

a) apoio à pequena e média empresa, incentivando a livre iniciativa e a formação de novas gerações de empresários, o que fez do SEBRAE cearense um dos mais completos e eficientes do país;

b) atração de capitais externos através de uma política de concessão de financiamentos e isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, de responsabilidade estadual, oferta de terreno e infraestrutura, além do financiamento de cursos profissionalizantes específicos para fornecer mão-de-obra especializada às empresas que se estabelecerem no Estado;

c) manutenção de constantes missões ao exterior com a função de sondar empresas que possam vir a serem instaladas no Ceará;

d) incentivos à interiorização da indústria, através da maior concessão de isenção de impostos e da criação de distritos industriais em cidades do interior;

e) potencialização e estruturação de setores emergentes, tais como o metal-mecânico, granito, confecções e calçados, onde o Estado passa a criar condições institucionais e financeiras para o crescimento e o desenvolvimento desses setores. O item "d" é o que tem obtido menos sucesso. A implantação de novas indústrias tem ocorrido com mais intensidade na região circunvizinha à capital, Fortaleza. Este é, juntamente

com o eterno problema da seca, sem dúvida, um dos maiores desafios a serem superados pelo governo cearense nos próximos anos;

4) Política de promoção de parcerias entre governo e setor privado e coordenação de parcerias entre segmentos do setor privado. Esta política foi implementada com a instalação em 1991, no governo Ciro Gomes, do Pacto de Coordenação, que reúne sistematicamente representantes do setor público e diversos segmentos da sociedade civil "empresarial": secretarias de Estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisa, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc. O objetivo dessa instituição é de buscar a cooperação desses setores na viabilização técnico-financeira de projetos, aumento da produção setorial através de flexibilização tributária, revitalização setorial, atração de investimentos, etc.

III) Os limites do modelo.

É certo que o processo de transformações recentes no Ceará não é infalível: sua trajetória pode ser perturbada por fatores regressivos presentes na sociedade local (fatores endógenos) ou no espaço externo (fatores exógenos). Esses elementos, quando não são manifestamente explícitos, estarão sempre latentes. Pode-se identificá-los nos agentes econômicos e políticos excluídos ou não adaptados no processo de ajustamento. Os mesmos tendem, porém, a desaparecer à medida em que o processo de reajustamento se estabelece, seja por esquecimento, seja por uma "oposição construtiva": os grupos opositores tendem a não se atacarem desmedidamente e a apoiar e dar continuidade às boas realizações do adversário. Um bom exemplo desta nova posição política é a prefeitura de Fortaleza, controlada pelo grupo opositor

Quadro

Neoliberalismo ou Social-democracia?

É comum entre observadores menos exigentes ou até mesmo ingênuos a tentativa de classificar o processo de ajustamento do setor público cearense, com o equilíbrio de suas contas e a diminuição da presença do Estado na economia, como baseado no paradigma neoliberal. Contudo, é errôneo rotular tal processo como neoliberal de forma radical e definitiva. Deve-se lembrar que a definição de neoliberalismo ainda não foi totalmente formulada. O que existe são opiniões de diversos teóricos, mas nenhuma pode ser considerada completa.

Existem também outras razões para que o governo cearense não seja considerado neoliberal: 1) o processo de ajustamento foi iniciado cerca de três anos antes da chegada "oficial" do neoliberalismo ao Brasil e, 2) não se observa no Ceará uma saída do Estado da economia e sim uma mudança de atitude em relação à sua parceria com o setor privado, agora mais racional e com um objetivo definido. Também deve-se considerar que a austeridade fiscal/financeira adotada nada mais é um princípio de racionalidade, comum em qualquer sistema de administração, seja ela pública ou privada e necessária para adequar-se à crise financeira enfrentada pelo Brasil como um todo.

A crítica que talvez possa vir a ser feita é que os benefícios do modelo não abrangem ainda a totalidade da população. Mas isto talvez nunca seja possível. Existem limites definidos pela situação da economia nacional e pelo baixo grau de educação da população, falha que leva décadas para ser corrigida.

ao que controla o governo do Estado mas que firma parcerias com este último no sentido de promover o desenvolvimento da cidade.

No que toca ao espaço externo, esses fatores se associam, por exemplo, ao quadro macroeconômico nacional responsável pela determinação da taxa de juros, à crise fiscal e cambial do país e à não coordenação de políticas fiscal, financeira e social entre os Estados Federados, principalmente a política de incentivos fiscais. Em outras palavras, o Ceará poderá ter seu crescimento limitado devido ao fato de que o mesmo, tendendo a tornar-se uma "ilha de excelência num mar de decadência", irá ver agravarem-se problemas que até o presente enfrentava no mesmo nível que seus vizinhos, como o aumento nos níveis de migração de populações pobres de outros Estados à procura de ocupação, contribuindo para aumentar o custo social do modelo. Entretanto, a falibilidade do processo pode ser provocada por crises endógenas (internas) ao próprio modelo de gestão e de ajustamento que denominou-se "virtuoso". Essa virtuosidade pode encontrar seu limite na ineficiência, ineficácia, perda de coerência do próprio modelo devido o seu crescimento exagerado e limites financeiros do Estado, provocados pelo peso da carga do serviço das dívidas renegociadas no início do processo de ajustamento ou pelo crescimento financeiro das mesmas decorrente das altas taxas de juros, além da queda de arrecadação provocada pelo excesso de concessões de incentivos fiscais (renúncia fiscal). Mais recentemente, pode-se incluir os desdobramentos ainda incertos da atual crise cambial.

É certo também que tal processo se torna irreversível devido a penetração da nova filosofia de regulação e de gestão pública em todo o sistema

Participação do PIB dos Estados em relação ao PIB do Nordeste (%)

Estados	Participação em 1970	Participação em 1995
Maranhão	6,3	9,0
Piauí	3,2	4,4
Ceará	12,2	16,1
Rio Grande do Norte	4,6	6,6
Paraíba	6,5	6,7
Pernambuco	24,3	17,0
Alagoas	5,5	5,5
Sergipe	3,9	3,5
Bahia	33,2	31,2

Fonte: Silva Filho, 1996.

público e privado do Ceará. O modo de regulação deixa, portanto, de ser uma proposta política abstrata para se transformar em formas institucionais concretas, que passam a regular, conduzir e reproduzir, no tempo e no espaço, as estruturas e decisões dos agentes econômicos locais.

Em resumo, o segredo do crescimento recente do Estado do Ceará é a reforma e adaptação da gestão da coisa pública às novas necessidades da economia, mesclando os princípios da social-democracia com os da administração de empresas e o processo de reeducação da população, visando a prosperidade coletiva.

IV) A situação do Piauí.

O Piauí apresenta hoje condições semelhantes às que o Ceará apresentava antes da ascensão dos "jovens empresários". Há décadas o Estado é controlado por dois grupos políticos oligarcas que se revezam no poder a cada nova eleição: o grupo dos Freitas / Napoleão, liderados hoje por Hugo Napoleão e

Freitas Neto e o dos Silva / Moraes Sousa, que tem por líderes atuais Alberto Silva e Francisco de Assis Moraes Sousa, o "Mão Santa".

Um terceiro grupo, outrora poderoso e que gerou um Ministro de Estado, dois Governadores e três Senadores da República e que firmava aliança com os Silva quando lhe era conveniente, o dos Portella, desapareceu do cenário político ao término dos mandatos de Senador da República de seus dois últimos grandes representantes: os irmãos Lucídio e Elói Portella. Este último elegeu-se como suplente, assumindo a vaga quando o titular, Freitas Neto, foi nomeado Ministro das Reformas Institucionais. Com a extinção do referido ministério, Freitas Neto reassumiu sua vaga no Senado da República no início do período parlamentar de 1999.

Esses dois grupos não têm se mostrado capazes de promover no Piauí a revolução de idéias, costumes e sistema de gestão necessária para promover a saída do

Estado do atual subdesenvolvimento, como aconteceu no vizinho Ceará. Para o observador leigo, parece que os mesmos estão, e sempre estiveram, preocupados tão somente em manter privilégios e esquemas de poder, em detrimento dos interesses piauienses. Numa análise mais lúcida, fica evidente que os grupos digladiam-se pelo comando do Estado, procurando cada um minar a capacidade do outro de realizar boas gestões. Isto gera um revezamento de poder que, em circunstâncias normais, seria proveitoso e até aconselhável, mas no caso do Estado do Piauí, mostra-se desastroso. A solução? O ideal seria o surgimento de um novo e renovado grupo político, tanto em indivíduos quanto idéias, a exemplo do Ceará. A curto prazo seria a união dos líderes dos dois grupos em prol de um interesse maior: o Piauí.

Do início da década de 1990 até os dias atuais, a capital do Estado, Teresina, tem assistido ao surgimento de novos grupos empresariais (como por exemplo, o Grupo Meio Norte e o Comercial Carvalho) e a reciclagem dos preexistentes (novos empreendimentos do Grupo Claudino), fato provocado pela nova conjuntura da economia nacional, principalmente após a estabilização da economia e à instalação de concorrência externa em território piauiense.

Contudo, o governo do Estado não tem demonstrado disposição em adaptar seu esquema administrativo a fim de tornar-se mais eficiente, rompendo com os antigos esquemas de poder, moralizar a máquina administrativa, reduzindo-a ao tamanho ideal e adotar políticas que atraiam investimentos externos para o Estado, além de inculir na população, acostumada há gerações a ser dependente do serviço público como fonte

de emprego e renda, o espírito empreendedor que caracteriza os Estados mais desenvolvidos e elevar ainda mais o atual nível de crescimento e dinamismo da economia da capital, disseminando-o por todo o conjunto da sua população e ao restante do Estado.

O Piauí possui uma das melhores leis de incentivos fiscais do país. Contudo, a lei por si não é capaz de fazer surgir na população a disposição de investir na abertura de empresas nem de atrair empresários de outros Estados e países. Falta um maior investimento na criação de infra-estrutura e manutenção da já existente, além de uma melhor coordenação das bancadas federais em promover e negociar a vinda para o território piauiense de grandes grupos empresariais, além de um tratamento mais sério por parte do governo estadual à questão empresarial. Um bom exemplo pode ser novamente tirado do Ceará, onde o empresário em visita de pesquisa de possíveis investimentos é recebido com todas as honrarias e assessoria que o Estado pode oferecer, prática que se mostrou capaz de promover a instalação de perto de 100 (cem) novas indústrias de médio e grande porte no território cearense somente no ano de 1998.

Uma queixa comum na bancada federal piauiense é a de que a mesma recebe poucos projetos do governo piauiense para que possa pleitear verbas federais. É claro que a falta de vontade política da classe dirigente em trazer investimentos externos para o Piauí não se restringe somente à sua não promoção. Vai muito além disto. Os baixos índices de educação da população e de infra-estrutura mínima também pode lhes ser imputado. O Estado é carente de pessoal qualificado para

trabalhar em linhas de produção com um grau razoável de complexidade, de redes de fornecimento de energia elétrica na capacidade necessária e das vias de transporte com a eficiência necessária para escoar a produção, como rodovias e ferrovias capazes de suportar veículos pesados, hidrovias para receber embarcações de carga e um porto marítimo para exportá-las.

A construção do porto marítimo de Luís Correia, na praia de Amarração, foi iniciada há cerca de 20 anos. Infelizmente, até o momento, as obras se restringem ao quebra-mar, que lhe serviria de fundação e que somente tem servido para trazer sérios problemas ambientais. A estrada de ferro que foi construída para ligá-lo à malha ferroviária do Estado há muito foi destruída pelo tempo.

Após anos de adiamentos, finalmente o Piauí está prestes a iniciar as obras do seu primeiro porto seco, que deverá ser montado em Teresina. Outra falha de planejamento. A prioridade deveria ser Picos, cidade central da nossa região produtora de grãos, localizada no sul do Estado. O Ceará não enfrenta problemas de infra-estrutura portuária, mas possui muitos outros tão sérios quanto este. A diferença é que a classe dirigente, mesmo composta de correntes conflitantes, se uniu e os enfrenta de frente. Os resultados já se fizeram notar ●

*Moacyr Ferraz do Lago é economista.

** Baseado no 7º capítulo da monografia *Processo de formação e quebra do ciclo econômico da pobreza do setor secundário piauiense, trabalho de graduação do autor, defendido em Janeiro/1998.*