

POLÍTICA INDUSTRIAL

NEODESENVOLVIMENTISMO NO CEARÁ: AUTONOMIA EMPRESARIAL E POLÍTICA INDUSTRIAL

.....

Jawdat Abu-El-Haj
*Professor Adjunto no Programa de Pós-
Graduação em Sociologia da
Universidade Federal do Ceará (UFC)*

RESUMO:

.....

Trata das mudanças político-econômicas deflagradas no Estado do Ceará a partir do primeiro governo Tasso Jereissati. Inicia com uma discussão do papel do Artigo 34/18 e posteriormente do FINOR na estruturação da indústria nordestina e especificamente a cearense. Mostra a importância da intervenção do Estado na sustentação do projeto de industrialização regional. De um lado, argumenta que os empresários-integrantes do CIC são frutos deste modelo de modernização. De outro, as críticas levantadas pelos integrantes do CIC ao modelo de intervenção do regime militar coincidiram com as origens sociais e posição ocupada pelo empresariado cearense na produção. A defesa da mudança administrativa e a valorização do gerenciamento empresarial são resultados da visão predominante no âmbito do grupo e, nela, se evidenciam duas características: a prevalência da média empresa e a existência de valores competitivos. Conclui com uma avaliação da política industrial e suas contradições, assinalando a reprodução de elementos desenvolvimentistas (grandes projetos) e, ao mesmo tempo, políticas direcionadas à promoção de mercados através do apoio a micro, pequena e média empresa.

PALAVRAS-CHAVE:

Política Industrial; Industrialização Regional-Ceará; Desenvolvimento Regional; Brasil-Ceará

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Ceará tem-se destacado nacionalmente. Dentro do quadro catastrófico do setor público brasileiro, este Estado nordestino se transformou num exemplo de desempenho e emulação. A mudança política no Ceará é particularmente curiosa, dada a existência de uma herança política tradicional, freqüentemente tachada de coronelista. Críticos aos governos do PSDB, de ambos os espectros ideológicos, todavia, ressaltam uma continuidade do poder local e práticas arcaicas: compra de votos, coerção eleitoral, manipulação de votos etc. Além disso, a crítica mais severa se concentra nos aspectos sociais. Os governos das mudanças fracassaram no tratamento de desequilíbrios sociais: saúde, mortalidade infantil, educação, agricultura, geração de empregos etc.

É inegável, no entanto, que o Ceará mudou em muitos aspectos essenciais. Desde 1986 apresentou um dos mais elevados índices de crescimento econômico do Brasil. Possui uma das finanças públicas mais sanadas do País e desenvolveu uma eficiência administrativa invejada até por países do primeiro mundo. O sucesso político do PSDB se traduziu em prestígio nacional. A liderança de Tasso e Ciro é reconhecida nacionalmente, suas opiniões são respeitadas na formação de coligações eleitorais e ambos foram cogitados como fortíssimos candidatos à Presidência da República.

Esse fenômeno se transformou em algo peculiar. Por que o Ceará? Como esses empresários chegaram ao poder? Que visão de mundo definiu seu projeto político? Para tratar destas indagações divido o trabalho em duas partes: i) uma discussão do efeito do Fundo Industrial do Nordeste (FINOR) no surgimento do empresariado do Centro Industrial do Ceará (CIC) e ii) uma exposição da concepção do Estado predominante no pensamento do CIC.

2. FINOR: O BERÇO DO INDUSTRIAL CEARENSE

As idéias preliminares do FINOR foram formuladas no Governo Kubitschek, no auge do desenvolvimentismo. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), constituído em 1958, produziu um documento abrangente, "O Diagnóstico Preliminar da Economia do Nordeste" (OLIVEIRA, 1977), que relatava a situação

econômica, política e social do Nordeste. Um ano após, outro relatório, "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", recomendava uma política intervencionista com o intuito de corrigir as distorções intra-regionais e priorizando o combate à pobreza estrutural (GRUPO..., 1959).

Os seguintes pontos foram tratados:

- i. a disparidade intra-regional no Brasil, particularmente entre as regiões do Sudeste e do Nordeste, é irreversível caso não exista intervenção sistemática do Governo Federal (União);
- ii. a situação de subdesenvolvimento em que se encontra a região é uma decorrência da transferência de renda para o Sudeste e o Sul. O fluxo de recursos é condicionado por um processo de industrialização planejada que concentrou todos os esforços de crescimento econômico nas áreas favorecidas, e
- iii. a salvação da região nordestina exige uma política de industrialização que utilize a mão-de-obra e a matéria-prima locais. As vantagens comparativas dariam ao Nordeste uma capacidade de ampliar a estrutura do mercado de trabalho e acentuaria a geração de emprego.

Um dos instrumentos mais destacados de ação para promover o processo de industrialização foi o Artigo 34/18: Artigo 34 do Decreto Lei no. 3995 de dezembro de 1961 e as emendas introduzidas pelo Artigo 18 do Decreto Lei no. 4239 de junho de 1963. O método utilizado por este incentivo fiscal adotava o mecanismo de reinvestimento do imposto de renda em projetos industriais aprovados pelos técnicos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Dessa forma, pessoas jurídicas poderiam reduzir seu imposto de renda anual em 50% possibilitando a capitalização de projetos industriais (GOODMAN & ALBUQUERQUE, 1974).

Os fundos referentes ao Artigo 34/18 eram depositados numa conta bloqueada no Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, em contrapartida, saíam recursos próprios das empresas para complementar os investimentos dos projetos aprovados. Os fundos do 34/18 eram transformados em empréstimos através de conversão em Ações Preferenciais sem direito a voto. Em 1966, os mecanismos de financiamento foram alterados para um fi-

nanciamento direto do capital emprestado com reembolso em cinco anos. A justificativa da alteração pautou-se no incentivo a investimentos no Nordeste com matriz no Sudeste e no Sul.

Os dados coletados em 1966 indicam que os resultados dos incentivos fiscais 34/18 foram contraditórios. A política alcançou o objetivo de atrair firmas nacionais. Os setores metalúrgico e químico foram beneficiados por 14.7% e 25%, respectivamente, do total de recursos liberados. No caso do setor metalúrgico, 77% das firmas beneficiadas não eram originárias do Nordeste, enquanto no setor químico o número era menor (69%). Aparentemente, os dados mostram uma inconsistência entre os objetivos programáticos traçados nos documentos da SUDENE (o uso de matéria-prima local e mão-de-obra nordestina) e a forma da concretização dos investimentos. Os enclaves industriais importados do Sudeste e do Sul tiveram um reduzido efeito na ampliação do emprego regional, na expansão das atividades industriais e na difusão de um comportamento empresarial (GOODMAN, 1974).

Pesquisas realizadas em 1968 (GOODMAN & ALBUQUERQUE, 1974) evidenciam que, em setores de capital intensivo, empresas instaladas através do incentivo fiscal 34/18 não fizeram uso de matéria-prima regional. A razão de tal distorção se deveu à preponderância do pensamento tipicamente desenvolvimentista, que buscou orientar investimentos para a indústria pesada. A ênfase de investimento em indústrias de capital intensivo causou uma expansão da produção sem afetar a estrutura econômica e as relações políticas e sociais (GOODMAN & ALBUQUERQUE, 1974). A TABELA 1 mostra a fonte de matéria-prima utilizada na produção, em diversos setores beneficiados pelos

A distorção mais grave, entretanto, aparece na geração de emprego. Os dados coletados numa pesquisa realizada em 1968 mostram um reduzido efeito na geração de emprego. Um levantamento sobre a situação de emprego industrial na Bahia, Pernambuco e Ceará mostra as contradições do 34/18. Em 1968, a Bahia recebeu 38.4% da total dos fundos de 34/18 que levaram à criação de 15,528 empregos, as indústrias pernambucanas absorveram 35.7% desses fundos e geraram 2,563 empregos e, finalmente, o Ceará foi beneficiado apenas por 8.6% dos incentivos fiscais que estimularam a produção de 9,779 postos de trabalho. A disparidade na eficácia do 34/18 nos três Estados nordestinos é determinada pela tipologia das indústrias financiadas. Em Pernambuco e na Bahia 90% dos recursos foram destinados a indústrias de capital intensivo: metalurgia, química e material elétrico. No Ceará, contrariamente, a grande parcela dos incentivos fiscais foi destinada à indústria tradicional: têxtil, alimentícia e vestuários, e com a predominância de empresas de médio porte.

No dia 12 de dezembro de 1974, o Decreto Lei no. 1376 modificou o Artigo 34/18. Com esta mudança, os incentivos fiscais passaram a ter uma nova denominação: Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). A mudança no padrão de financiamento tinha como método o fomento da Sociedade Anônima, a introdução de uma ética empresarial moderna no setor privado nordestino e melhor inserção da indústria regional no mercado internacional e nacional. Essencialmente, a reforma adotou a lógica do mercado no estímulo à exportação de produtos industrializados e semi-industrializados, a importação de tecnologia avançada, e métodos modernos de gerenciamento das empresas. (SUDENE, 1986).

TABELA 1
INSUMOS UTILIZADOS NO PROCESSO DE
PRODUÇÃO POR EMPRESAS
BENEFICIADAS PELO ARTIGO 34/18

SETOR	NORDESTE	SUDESTE	EXTERIOR
Não-metálico	65.0	30.3	5.0
Metalúrgico	23.0	67.0	10.0
Maquinaria	7.0	92.0	1.0
E. Eletrônica	5.0	71.0	24.0
E. Transportes	2.0	96.0	2.0
Papel	76.0	26.0	43.0

FONTE: SUDENE

incentivos fiscais.

O FINOR utilizou de forma intensiva as bolsas de valores na transferência de recursos. Este método forçou empresas tradicionais a promover reformas administrativas internas que facilitassem a incorporação de administração científica e controle rigoroso dos gastos e dos custos. O novo modelo de financiamento permitiria a aplicação de 24% do imposto de renda no Nordeste e um financiamento de até 60% dos custos de instalação na região. Os recursos eram transformados em ações preferenciais sem direito a voto.

Dois princípios direcionaram a ação do FINOR: concorrência e competitividade. Concorrência, no contexto da exportação e capacidade da indústria regional em conquistar mercados, e competitividade, através da modernização tecnológica e incorporação de gerenciamento científico. Este raciocínio representou um rompimento com o desenvolvimentismo tradicional que se preocupava com a geração de emprego através de investimentos na indústria pesada e de capital intensivo. Além disso, mostrou uma preocupação na atualização do parque industrial e a sua capacidade a uma nova fase de concorrência. Finalmente, o FINOR abandonou a abordagem que pregava a geração de emprego sem um acompanhamento na expansão da base produtiva, científica e tecnológica. Nilson Holanda, um pragmático ex-presidente do BNB, resumiu esta filosofia:

"Somente tem sentido comparar técnicas alternativas quando elas são igualmente eficientes (em termos técnicos ou de engenharia). Se a substituição de um processo mecanizado por um processo manual implica grande perda de eficiência técnica, isso significa que os processos não são alternativos, nesse caso, não há possibilidade de utilizar técnicas intensivas de mão-de-obra." (SUDENE, 1986)

O reconhecimento de que, persistentemente, a geração de emprego e o crescimento industrial, no contexto do modelo fordista e pós-fordista, são irreconciliáveis representou o primeiro passo para redirecionar os investimentos públicos no Nordeste. As exigências de mercados nacionais e internacionais altamente concorridos, a necessidade de uma administração ágil e competitiva e a posição de exportador de produtos de consumo no mercado internacional, assumida pelo Nordeste, foram os insumos para viabilizar uma modernização industrial alimentada pelo Estado. Este quadro se efetivou definitivamente com a criação da Sociedade Anônima, o crescimento da empresa de médio porte e a retomada de investimentos na indústria tradicional. Segundo

um documento da SUDENE:

"Para a formação de um parque industrial em condições de concorrência com o restante do País, e também, com o exterior era necessário, sem dúvida, a existência de organizações de média e grande portes, capazes de aglutinar consideráveis recursos de poupança, e desta forma, realizar os investimentos necessários." (SUDENE, 1986)

A nova lógica empresarial dos incentivos governamentais deu resultados positivos. Entre 1970 e 1980, a indústria nordestina superou em crescimento a média nacional. O destaque foi a indústria têxtil que sob o "Programa de Reequipamento da Indústria Têxtil" teve um crescimento de 10.1% na mesma década. Os censos econômicos coletados nessa década comprovam que a rentabilidade da indústria nordestina superou persistentemente o desempenho da indústria nacional. Tendência confirmada no mesmo documento do FINOR:

"O crescimento tanto do grupamento dos dinâmicos como dos tradicionais superou grandemente a evolução dos grupos correspondentes no Brasil. Na verdade, praticamente, todos os gêneros da indústria de transformação nordestina tiveram desempenho superior aos congêneres brasileiros entre 1970 e 1980." (SUDENE, 1986)

Importante salientar que essa performance superior à média nacional foi mais consistente no caso cearense, onde a grande parcela da indústria pertencia ao setor tradicional. A TABELA 2 indica índices de rentabilidade setorial entre empresas incentivadas pelo FINOR, as quais foram comparadas com a rentabilidade da média de empresas nacionais:

TABELA 2
Comparativa dos índices de rentabilidade em (%) do Brasil versus setores da economia beneficiados com recursos do FINOR

Ano SETOR	1982		1983	
	FINOR	BRASIL	FINOR	BRASIL
TÊXTIL	16.3	7.2	15.0	2.4
VESTUÁRIO, CALÇADOS E ARTEFATOS DE TECIDOS	3.1	7.4	13.7	2.1
METALÚRGICA	15.7	2.2	10.1	---
PRODUTOS ALIMENTARES	8.2	12.0	18.0	16.7

FONTE: SUDENE

Em suma, a intervenção do Estado brasileiro no Nordeste teve efeitos contraditórios. A primeira fase do Artigo 34/18 incentivou investimentos em indústrias de capital intensivo ligadas organicamente ao complexo industrial estatal. As indústrias baianas e pernambucanas foram condicionadas por esta atuação. O empresariado destes dois Estados 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.

A segunda fase empresarial, iniciada com a inauguração do FINOR em 1974, teve seu maior efeito no Ceará. O apoio à indústria tradicional de médio porte, moderna e altamente competitiva 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. As primeiras manifestações do rompimento apareceram na recomposição do CIC em 1978. A partir de 1982, a ação política do grupo do CIC objetivou a conquista do poder e a implementação de políticas públicas que rompessem com o desenvolvimentismo e o poder local.

Na parte seguinte apresento uma discussão sobre a base social e a visão do Estado predominante no grupo do CIC que, por sua vez, deu origem ao governo das mudanças: Tasso (1986-1990) e Ciro (1990-1994).

3. OS JOVENS EMPRESÁRIOS CONQUISTAM O PODER

O objetivo desta discussão é mostrar as razões do surgimento de uma vanguarda política empresarial que colocou a ocupação do Estado como alvo de sua atuação e intervenção social. A documentação da recomposição do CIC (SANTOS, 1991) e a ascensão dos jovens empresários já foi tratada por outros pesquisadores e não é objetivo deste artigo (NEPS, 1990). Neste trabalho limito-me apenas a uma tarefa interpretativa das especificidades da mudança política no Ceará encadeada por uma intervenção política através dos jovens empresários cearenses.

O empresariado cearense, de forma geral, e particularmente, os integrantes do CIC, assumem uma

posição peculiar no Nordeste. Tradicionalmente, o desenvolvimento industrial no Brasil foi provocado por uma intervenção direta do Estado. O desenvolvimentismo se transformou na ideologia oficial do Estado e estabeleceu laços orgânicos entre o setor público e o empresariado. BIELSCHOWSKY (1988) dividiu o intervencionismo desenvolvimentista em duas fases: i) intervencionismo do setor público entre a proclamação do "Estado Novo", em 1937, e o golpe militar de 1964 e ii) desenvolvimentismo do setor privado iniciado em 1964 e que teve como ponto alto o "Milagre." Na primeira instância, o Estado assumiu o ônus de investimentos industriais, enquanto na segunda fase, através de investimentos indiretos na infra-estrutura, facilitou a expansão do setor privado e a formação de uma sólida economia de mercado.

A concepção dominante na mudança do Artigo 34/18 em FINOR acarretou a influência de desenvolvimentismo no setor privado. O Ceará se beneficiou diretamente do apoio na forma de instalação, ampliação e modernização. O fortalecimento da indústria tradicional no Ceará, o avanço tecnológico da indústria, a organização competitiva de empresas de médio porte, a adoção da concepção empresarial de Sociedade Anônima e a inserção competitiva nos mercados nacionais e internacionais foram elementos decisivos para moldar o comportamento político e a ideologia dos empresários do CIC.

A ideologia empresarial do FINOR facilitou o surgimento de um empresário com relativa autonomia do Estado. Sem dúvida os incentivos fiscais foram decisivos no crescimento econômico e a ajuda do Estado, fundamental no processo de acumulação. Todavia, a relação entre o público e o privado se tornou menos estrutural do que nos centros de industrialização tradicional do Nordeste (Bahia e Pernambuco). O empresariado cearense representou o novo perfil de autonomia para com o Estado, através do enraizamento da Ética competitiva e do espírito concorrencial. Por outro lado, a organização industrial assumiu a forma horizontal, com predominância da pequena e média empresas, competitivas e inseridas nos mercados nacionais e internacionais. Importante, ressaltar que esta avaliação não nega a persistência da pobreza absoluta e a concentração de renda.

Levantamento de dados sobre os integrantes do CIC indica os seguintes aspectos: i) empresário engajado em atividades industriais tradicionais, ii) médio empresário e iii) inserido em mercados complexos e de altos lucros. Atividades dos ex-presidentes do CIC, tamanho e tipo de indústrias

que dirigem (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO CEARÁ, 1986):

- 1) Presidente: Benedito Cleyton Veras Alcântara (Beni Veras) 78 - 79.
Razão Social: Confex Confecções Masculinas (28/03/1988).
Gênero (25): Indústria de vestuários, calçados e artesanatos de couro.
Pessoal Ocupado: faixa III (100 - 499 operários)
Tamanho: médio
- 2) Presidente: Amarílio Macedo 80 - 82
Razão Social: Grupo J. Macedo S.A.:
 - I) CEMEC S.A., (18/12/1962)
Gênero: Indústria de material elétrico.
Pessoal ocupado: faixa III Média.
 - II) Moinho Atlântico S.A.,
Gênero: Indústria de produtos alimentícios
Pessoal ocupado: faixa III Média.
 - III) Quimindústria I S.A., (13/10/1966)
Gênero: fabricação de corantes.
Pessoal ocupado: faixa III Média.
 - IV) Quimindústria II S.A., (1/11/1974)
Gênero: Extração de pedras dolomita
Pessoal ocupado: faixa II Pequena.
 - V) Quimindústria III S.A., (1/11/1952)
Gênero: extração de pedras dolomita.
Pessoal ocupado: faixa II Pequena.
 - VI) Moinho Fortaleza S.A., (25/06/1052)
Gênero: Moagem de trigo e milho.
Pessoal Ocupado: faixa III Média.
 - VII) Cervejaria Astra S.A., (15/06/1966)
Gênero: Fabricação de cerveja e refrigerantes.
Pessoal ocupado: faixa iv Média-Grande.
- 3) Presidente: Tasso Ribeiro Jereissati 82 - 83.
Razão social: Grupo Jereissati S.A.
 - I) Refresco Cearense S.A., (20/02/1984)
Gênero: Indústria de bebidas
Pessoal ocupado: faixa Vi Média-Grande.
 - II) Moinho Cearense S.A., (9/06/1959)
Gênero: Moagem de trigo
Pessoal ocupado faixa III Média.
 - III) Frutop S.A., (1/10/1979)
Gênero: fabricação de doces.
Pessoal ocupado: faixa III Média.
- 4) Presidente: José Sérgio de Oliveira Machado 84 - 85.
Razão Social: Vilejak S.A., (16/10/1963)
Gênero: Indústria de vestuário, calçados, couros e peles.
Pessoal ocupado: faixa IV Média-Grande.
- 5) Presidente: Francisco Assis Machado Neto 86 (saiu para assumir secretaria no Governo Tasso).
Razão Social: Construtora Mota Machado Ltda. (06/03/1968)
Gênero: serviços de construção
Pessoal ocupado: faixa IV Média-Grande.
- 6) Presidente: Cândido da Silva Quinderé 86 - 87
Razão Social: Corbomil Química S/A (14/11/1960)
Gênero: exploração e fabricação de jazidas (carbonato de cálcio)
Pessoal ocupado: faixa III Média.
- 7) Presidente: Fernando Cirino Gurgel 88 - 89
Razão Social: Metaneide S.A., (26/06/1973)
Gênero: fabricação de peças e acessórios para veículos automotores.
Pessoal ocupado: faixa III Média.
- 8) Presidente: Lauro Fiúza Júnior 90 - 91
Razão Social: Servtec Engenharia Ltda. (01/09/1970)
Gênero: produtos para ar-condicionado
Pessoal ocupado: faixa III Média.
- 9) Presidente: José Frederico Thomé de Saboya e Silva 91 - 93.
Razão Social: Indústrias Elétricas Elite S.A., (Inelsa)
Gênero: painéis, quadros elétricos de controle e subestações.
Pessoal ocupado: faixa III Média.

A tendência autonomista do empresariado do CIC facilitou a estruturação de uma visão crítica do Estado e suas formas de atuação. Em conversa com

o então presidente João Figueiredo, Amâncio Macedo ressaltou a especificidade regional do empresário cearense:

"Uma coisa precisa ser ressaltada: é que a industrialização do Ceará, quase na sua totalidade, está sendo feita por empresários cearenses enquanto, a industrialização da Paraíba e da Bahia, sobretudo, tem sido feita por empresários do Centro-Sul, e, em Pernambuco, a concentração de empresas que foram implantadas com capital de São Paulo é muito significativa. Na hora em que o empresário do Centro-Sul ousa sair de sua atividade segura para investir no Nordeste ele tem procurado os mercados que se apresentam mais vantajosos para tenacidade do empresário cearense, porque, na realidade, nós não tivemos a acomodação dos empresários de outros Estados." (O SEMINÁRIO..., 1982)

Em suma, o padrão de desenvolvimento industrial cearense foi determinado pelos seguintes fatores: i) a predominância de pequenas e médias empresas num quadro de mercados competitivos, ii) um parque industrial constituído de indústrias tradicionais inseridas de forma estrutural nos mercados nacionais e internacionais, iii) uma indústria saturada com a ideologia empresarial como consequência da influência do FINOR, iv) mercados de trabalho competitivos determinados pela existência de uma reserva grande de mão-de-obra concentrada no setor informal - tendência que enfraqueceu as reivindicações coletivas e diminuiu o poder de barganha dos assalariados - e v) a inserção do setor industrial cearense, na nova divisão internacional do trabalho onde, gradualmente, a produção fabril se desloca para países semiperiféricos, e ao mesmo tempo que surge uma expansão paralela dos setores de serviços e tecnológicos nos países centrais (ABU-EL-HAJ, 1991).

4. A IDEOLOGIA DO EMPRESÁRIO CEARENSE

.....

Certamente, a atuação política da nova geração de empresários cearenses, particularmente a geração do CIC, foi condicionada pela posição ocupada na produção e por sua relação peculiar com o Estado. O método mais eficaz no processo de intervenção política deste grupo foi através da conquista do Estado. O pragmatismo político apareceu com clareza no lançamento da candidatura de Tasso ao

governo do Estado em 1986. O projeto de conquista do espaço político fora confirmado por Amâncio Macedo já em 1980 na sua posse à presidência do CIC:

"Sentimos a falta de rumo daqueles que participaram da definição da política. Somos, nós empresários, diretamente responsáveis pelas condições políticas vigentes, alguns porque delas participaram pessoalmente, outros porque as aprovaram sem restrições, os demais que se omitiram ou contestaram na condição de empresários." (O SEMINÁRIO..., 1982)

A mesma visão foi compartilhada por Tasso numa entrevista dada ao jornal O Povo em 1981:

"O CIC tem um compromisso a nível estadual, regional e nacional com a formação, o mais rápido possível, de uma classe política competente e forte, capaz de influenciar e até assumir o poder." (TASSO..., 1981a)

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.

No discurso de posse da primeira diretoria do CIC em 1978, Beni Veras iniciou o assalto contra o desenvolvimentismo, a burocratização e a crescente estatização da sociedade brasileira:

"...o processo de modernização da nossa sociedade, apoiado pelas classes empresariais desde o seu princípio, gerou uma forte burocracia que a partir do crescente poder do Estado e escudado em planos de desenvolvimento, adquiriu uma enorme força, antes mesmo que se desnudasse de seu preconceito, muitas vezes enxergando pecado no lucro e corrupção no sucesso. Com recursos públicos não vinculados a resultados sociais, torna-se fácil vencer o concurso da iniciativa privada que, quando falha é fácil

mente penalizada pelo mercado." (PALAVRA..., 1978)

Beni Veras formulou, neste discurso, uma das posições mais claras em defesa de uma nova economia política baseada no mérito empresarial, eficiência administrativa e intervenção ágil das instituições públicas. Em outras palavras, a modernidade foi definida como a separação do público e do privado, economia competitiva e Ética empresarial.

Em palestra proferida na Escola Militar do Estado do Ceará (EMCE), Tasso Jereissati, apontou a necessidade de um Estado flexível, financeiramente sanado e desvinculado da pressão de grupos privados. A posição contra a estatização ocupou destaque no pronunciamento:

"A democracia não se compatibiliza com a discriminada estatização dos bens de produção. Nela, a livre empresa tem um nascedouro e uma destinação social, que tanto mais se preservam quanto mais livre ela for. De modo igual, passa-se com a propriedade privada, que não se pode afigurar como um privilégio, mas como uma tarefa cujo endereço é o social, pois é esse endereçamento que a (sic) justiça (como ocorre com a livre empresa) e a (sic) legitimidade." (JEREISSATI, 1989)

Nesse discurso, Tasso revela o segundo princípio do nascente grupo político: a associação da sociedade democrática à livre iniciativa privada, aos mercados competitivos e à propriedade privada. Este questionamento se transformou num dos mais importantes princípios ideológicos do empresariado cearense. Na sua posse da presidência do CIC, confirmou a defesa da sociedade de mercado:

"Acreditamos no capitalismo, não apenas porque somos capitalistas, mas porque ele é o único sistema capaz de distribuir a riqueza e preservar, ao mesmo tempo, as liberdades e direitos do homem." (TASSO..., 1981b)

No mesmo discurso ressaltou a centralidade da propriedade privada no enraizamento da sociedade democrática moderna, mercados competitivos e expressão autônoma individual:

"Para nós, a propriedade privada não deve se constituir em privilégio. Entendemos que o que confere legitimidade à livre empresa é ser ela forma descentralizada da realização do bem comum. Isto significa, na prática, a criação de

emprego, a geração de renda e a sua justiça e simultânea distribuição de tudo devendo ressaltar a elevação do nível de bem-estar social." (TASSO..., 1981b)

A posição assumida pelo grupo mostra a descrença na eficácia da ação estatal em realizar uma bem-sucedida redistribuição de renda. A construção teórica é lockiana e relaciona a generalização da propriedade privada à distribuição de renda. A geração de emprego e oportunidades de trabalho, na visão do grupo, é uma tarefa do setor privado em contraposição ao empreguismo, característico das instituições oficiais nordestinas. O setor público, neste sentido, seria o propulsor de investimentos em empresas de médio e pequeno porte. Além disso, o grupo rejeitou a política social assistencialista, tachando-a de instigadora de ociosidade, estagnação e manipulação política.

O terceiro princípio guiador do grupo foi derivado da própria opção pela reativação do CIC. O corporativismo e sindicalismo empresarial foram rejeitados. Essa posição ideológica foi incorporada à crítica do intervencionismo e à convergência entre os interesses do setor público e o empresariado. Os jovens empresários escolheram uma entidade de representação patronal livre da cultura organizacional corporativa. Além do mais, assumiram bandeiras políticas universais, defendendo a democracia representativa, a sociedade de mercado e os direitos da cidadania. A liderança exercida pelos integrantes do grupo buscou romper com as posições tradicionais: lealdade ao regime político autoritário, o conservadorismo (a ideologia da ordem) e beneficiamento dos recursos públicos. Na solenidade dos setenta anos de fundação do CIC, Tasso, em discurso, comentou:

"Com efeito, o Centro Industrial do Ceará, sobretudo a partir do final dos anos setenta, jamais se comportou dentro dos exíguos limites de uma entidade corporativa, defensora dos meros interesses empresariais. Mais do que isso, ele se sobrepôs a essa postura, chegando mesmo a se transformar no reconhecido 'mais importante fórum da região', para o debate das questões políticas, sociais e econômicas do Ceará, do Nordeste e do País. Por ele passaram e para ele convergiram as mais representativas vozes dos mais diversos segmentos da nossa sociedade." (TASSO..., 1981a)

Para assumir o poder e liderar a mudança política, os empresários necessitavam romper com os interesses corporativos e individuais. A defesa de

princípios democráticos universais à sociedade, durante a abertura democrática, representou o elemento mais inovador de intervenção na vida política. A condição de autonomia do planejamento estatal forneceu subsídios ao empresariado para assumir uma posição crítica ao modelo político-econômico brasileiro vigente.

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 mais perversa foi a corrupção e o aproveitamento dos recursos públicos. O capitalismo cartorial representa o modelo dominante de intervenção governamental influenciado pelo pensamento do positivismo político da Primeira República. A política de desenvolvimentismo do setor público do "Estado Novo", o "Planejamento Seccional" de Roberto Campos e o "Planejamento Regional" de Celso Furtado, levaram à estruturação do conhecido modelo brasileiro de acumulação: aliança tríplice entre a empresa pública, a empresa privada de capital nacional e as multinacionais, cujos resultados foram: i) crise no direito social, ii) concentração urbana, industrial e regional e iii) estruturação de um Estado aberto à penetração e influência de grupos privados. Essencialmente, o grupo do CIC buscou delimitar alternativas viáveis ao modelo vigente, propondo a desregulamentação econômica, a separação entre o público e o privado e o desmantelamento do intervencionismo autoritário.

Importante ressaltar que as críticas à estatização se limitaram ao lado econômico do desenvolvimentismo. O Estado continuaria, na opinião do grupo, como indutor indispensável de investimentos na área social: saúde, educação e geração de emprego. O combate à miséria era considerado um aspecto prioritário para a sobrevivência da sociedade civil. Na posse da presidência do CIC, Amarílio Macedo afirmou:

"Quando concluímos, no início da nova fase do CIC, que o pacto contra pobreza é a meta da nossa sociedade, tínhamos em mente a convicção de que, ou nós acabamos com a miséria ou por ela seremos destruídos." (MACEDO, 1981)

Tasso foi ainda mais preciso no tratamento da questão social, ao vincular a deterioração da situação social do País à inoperância do serviço público e à burocratização do Estado (enchimento e ociosidade de funcionalismo):

"A tarefa é imprescindível e fundamental para que o aparelho estatal, em nosso País, democratize-se e possa cumprir com o seu verdadeiro papel. Do contrário, sua ação será vazia. Seus recursos esvair-se-ão na crescente rolagem das cada vez mais famintas folhas de pagamentos a "servidores" cada vez mais ociosos. E enquanto isso, os serviços públicos (da educação, da saúde, da ação social, da segurança, do saneamento, do transporte coletivo, entre outros) continuarão mais e mais deficientes." (TASSO..., 1981a)

Os discursos de Amarílio e Tasso se tornaram a base da política depois do sucesso das eleições. A abordagem seguida combinou a idéia de que as necessidades de investimentos sociais e uma reforma administrativa tornassem o Estado ágil, flexível e eficiente. O papel primordial do setor público, na opinião do grupo, é a investida contra os problemas sociais. Essencialmente, a reforma pretendida teria dois estágios: primeiro, a retirada do Estado de investimento direto (Estado produtor) em atividades econômicas, deixando a ele o papel de propulsor do crescimento econômico (de um lado, a reforma do Estado e a recuperação das finanças públicas, de outro, redução das esferas de intervenção governamental) e segundo, flexibilização da ação pública no tratamento das demandas sociais.

Finalmente, o quarto componente da posição dos integrantes do CIC deriva-se da problemática nordestina. O tratamento dos desequilíbrios inter-regionais foi resgatado das críticas ao modelo intervencionista do Estado brasileiro. A industrialização liderada pelo Estado no Brasil concentrou investimentos no Sudeste, tomando como base regiões já industrializadas. A ocupação agrária do Nordeste foi relegada, durante três décadas, a uma preocupação secundária no planejamento seccional. Poucos Estados da região receberam investimentos diretos do setor público. Basicamente, a política industrial adotada a partir da Revolução de Trinta, estimulou a concentração industrial, a migração da mão-de-obra do Nordeste, um fluxo negativo de capitais, agravamento da situação social e uma crise estrutural no setor agrário.

A visão regional dos integrantes do CIC concretizou-se no seminário intitulado: "O Nordeste no Brasil: Avaliação e Perspectivas." As três mais importantes palestras foram proferidas por: Rômulo de Almeida, Celso Furtado e Antônio Carlos Magalhães. Rômulo de Almeida argumentou a favor da construção de uma economia nordestina indus-

trial, competitiva e integrada ao mercado internacional. A posição de Almeida reiterou a orientação empresarial do FINOR e convergiu para as preocupações do grupo. Celso Furtado, por outro lado, criticou o centralismo político e enfatizou a democratização e o acesso ao poder central de todas as regiões de forma igual. Finalmente, Antônio Carlos Magalhães assumiu a defesa do modelo baiano de investimentos estatais como ponto de germinação e indutor de crescimento industrial (INDUSTRIALIZAÇÃO..., 1982).

Embora os integrantes do CIC assumissem uma posição crítica em relação à problemática nordestina mostraram pragmatismo no tratamento de medidas concretas para superar o atraso. A tal pragmatismo atribuem-se dois fatores: i) a grande maioria dos membros do grupo estudou nas universidades do Sudeste e teve acesso ao pensamento econômico e práticas empresariais dos centros mais modernos do País e ii) reconhecia que a superação do subdesenvolvimento no Nordeste e o tratamento da calamidade social não poderia se processar isoladamente pelos governos estaduais. A participação do governo federal e o empresariado nacional, particularmente o paulista, foi vista como uma necessidade indispensável ao crescimento econômico. Fatores tais como: a geração de emprego, investimentos industriais e expansão do mercado de consumo regional foram apontados como o embrião da reação em cadeia que resgataria a região dos ciclos de crescimento e recessão. Na abertura do seminário, Amarílio Macedo comentou a lógica enraizada no pensamento do grupo:

"É importante tratar como regionais todas as políticas do governo, e não apenas aquelas batizadas de 'regionais.' Urge que as lideranças do Nordeste (políticas, empresariais, técnicas, universitárias, sindicais etc.) sejam permanentemente convocadas para repensar o desafio nordestino, até o dia em que a palavra 'Nordeste' deixar de ser um problema nacional. Nesse papel, elas poderão associar-se às lideranças de outras áreas, que começam a perceber a colocação exata das teses da região." (O SEMINÁRIO..., 1982)

O pensamento dos empresários do CIC assumiu uma conotação particularmente específica no tratamento da questão industrial. A relação entre o desequilíbrio regional, crítica do Estado, autonomia empresarial e busca de uma administração científica condicionaram o percurso político do governo Tasso. O caminho para a salvação do Estado aparece em duas formas de ação: i) investimentos tipi-

camente desenvolvimentistas em grandes projetos e ii) a procura de diversidade industrial através de apoio à pequena e média empresa. A justificativa para as grandes obras surgiu da crítica à atuação da União na promoção da industrialização e concentração regional de riqueza. O Ceará, especificamente, não recebeu nenhuma obra de impacto desde o surgimento do Estado intervencionista no Brasil. O grupo do CIC concluiu que a superação da pobreza e o atraso regional somente seriam possíveis com uma intervenção sistemática do governo federal através de investimentos em indústrias consideradas pontos de germinação. A novidade é que a intervenção do Estado neste caso teria a forma de parceria entre capital estatal e privado. Aparentemente, o novo desenvolvimentismo seria inclinado à lógica do mercado com uma atuação marcante do Estado no processo de crescimento das indústrias e mercados consumidores.

O apoio à pequena e média empresa assumiu a forma de uma política pública cuja essência seria a mudança social. A recuperação das finanças públicas, a reforma administrativa do Estado, a geração de emprego e investimentos na área social foram colocados como alvos técnicos de sustentação do crescimento econômico. A procura de uma mudança política permanente, no entanto, direcionou as técnicas. A consolidação da pequena empresa na capital e no interior foi vista como o início de um processo de mudança política e consolidação da cidadania. O papel do Estado seria o de fomentar a abertura de espaços para assegurar este tipo de atividade. A horizontalização da organização industrial teria uma conotação política, no sentido de erradicar os últimos vestígios do coronelismo e de manipulação das instituições públicas pelo privado. Intrínseco ao processo estava a crítica ao assistencialismo.

As ações do Estado seriam direcionadas ao incentivo da formação de mercados e à abertura de espaços à inserção permanente da pequena e média empresa no processo produtivo. Certamente, uma nova visão de intervenção pública apareceu no pensamento da nova geração de empresários cearenses. Além disso, predominou a crença de que a transmissão da Ética empresarial moderna aos pequenos produtores seria o sustentáculo do crescimento econômico e a verdadeira geradora de empregos nas próximas décadas. Isso levou à formação de uma outra abordagem desenvolvimentista, em que as ações públicas são direcionadas à geração de trabalho não-assalariado. A abordagem representou um rompimento com o assistencialismo preconizado pela ideologia desenvolvimentista dominante no

Estado brasileiro e nas classes políticas e empresariais tradicionais.

Na próxima parte descrevo os programas específicos que integravam a política industrial, mostrando as especificidades de cada um e os alvos atingidos.

5. OS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

.....

As diretrizes básicas de políticas públicas do governo Tasso podem ser encontradas no "Plano de Mudanças: 1987- 1991" (CEARÁ, 1987). Dois alvos de ação foram colocados como prioritários: i) a precária situação social do Estado e ii) a inoperância e o arcaísmo da máquina político-administrativa do Estado. Três estratégias foram claramente delimitadas: a) combate ao clientelismo, b) redução da pobreza especificamente no campo e c) a ampliação da participação política e a consolidação dos direitos da cidadania. Em apoio a estas posições o governador eleito escreveu:

"O plano traduz o compromisso que assumi na praça pública. Compromisso com a superação de valores deformados que colocavam o interesse de pequenos grupos acima dos interesses maiores da sociedade. Compromissos com o combate a todas as formas de clientelismo. Compromisso com a recuperação de moralidade do serviço público, onde o Estado deve ser visto como instrumento para a realização do bem-comum e não a serviço das oligarquias. Compromisso com o combate à miséria e o respeito à cidadania como direito inalienável de todos os homens e mulheres do Ceará." (CEARÁ, 1987)

A política industrial se configurou, assim como um dos componentes básicos de combate à miséria através do crescimento econômico, investimento industrial e geração de emprego. Apesar do discurso, o "Plano das Mudanças" iniciou um enfoque na área industrial com uma visão tipicamente desenvolvimentista e dependente, de forma estrutural, da macro intervenção governamental:

"As características dos recursos naturais do Estado, aliados à reduzida capitalização da iniciativa privada e as deficiências da infra-estrutura

econômica básica tornam a industrialização dependente de ação governamental." (CEARÁ, 1987).

Sem dúvida essa posição viola o princípio ideológico básico do grupo do CIC, que considerava a separação entre o público e o privado condição essencial para alcançar a modernidade e consolidar o processo de democratização do Estado.

Os traços desenvolvimentistas reaparecem nas prioridades dadas aos grandes projetos industriais. Os recursos federais seriam destinados, com parceria da empresa privada, à germinação de outras atividades colaterais que levariam à consolidação de complexos industriais:

"...é de reconhecimento do setor público que um programa industrial integrado e que venha a contribuir para a mudança do perfil de desenvolvimento envolve esforço no sentido de garantir a implantação de grandes projetos federais no Ceará." (CEARÁ, 1987).

No mesmo documento verifica-se o retorno à tônica de estratégias de planejamento seccional: pontos de germinação e pontos de estrangulamento. De acordo com essa visão o setor público mais uma vez seria o carro-chefe de investimentos do setor privado. A diferença que, fora os investimentos governamentais diretos seriam canalizados para estimular as atividades privadas, sem que qualquer interferência pudesse ser feita à conduta ou direcionamento instrumental da iniciativa privada:

"Partindo do fortalecimento da iniciativa privada, a política de ação do governo na área industrial voltar-se-á primordialmente ao incentivo da plena utilização de fatores de produção ociosos, favoráveis ao desenvolvimento da indústria no interior, à consolidação do III pólo industrial e implantação de grandes projetos industriais." (CEARÁ, 1987).

Finalmente, teve um destaque especial o apoio à pequena e média produção. Na prática, entretanto, estas unidades assumiram um lugar secundário entre as preocupações centrais do governo, ficando atreladas aos grandes projetos. Basicamente, o apoio aos pequenos empresários não foi considerado o fundamento da política industrial, mas sim um instrumento de amenização da miséria. Somente com o fracasso posterior dos grandes projetos, esta política se transformou em prioridade na formulação de estratégias de promoção industrial.

6. OS GRANDES PROJETOS

Poderiam ser destacados quatro grandes alvos na área industrial do governo Tasso: a Refinaria, Siderúrgica do Nordeste (SIDNOR), Projeto Itatiaia e o Programa Mineral.

A Refinaria (CEARÁ, 1987): o projeto da Petrobrás previa o refinamento de 120.000 barris/dia e a produção de: GLP, gasolina, querosene, gasóleos, nafta, óleo combustível, óleo diesel, lubrificantes, coque e óleo isolante. Na fase de construção, 4000 empregos diretos seriam criados e outros 2000 na fase de operação. As estimativas iniciais de investimento ficaram em 750 milhões de US\$. Além disso, estudos técnicos encomendados pela Petrobrás constataram que o Ceará, entre os Estados do Norte e Nordeste, era o lugar mais apropriado para tal empreendimento. Finalmente, o projeto levaria a ampliação da rede elétrica. Participaram da concorrência outros Estados nordestinos: Maranhão e Pernambuco. O projeto, todavia, não saiu do papel, devido às dificuldades financeiras da Petrobrás, à crise fiscal do governo federal e à ausência de investidores privados que arriscassem investimentos numa situação de retorno duvidoso.

O SIDNOR: o projeto da SIDNOR (uma holding estatal que foi extinta no primeiro Plano Collor) denominado "Projeto de Laminados de Aços Planos". O objetivo do projeto era a produção de 500.000 ton./ano dos seguintes tipos de aço: chapas finas a frio, folhas-de-flandres e chapas galvanizadas. Na fase de construção criaria 1.200 empregos diretos e outros 1.200 empregos na fase de operação. O principal beneficiado do projeto seria o pólo metal-mecânico do Ceará. Os investimentos seriam baseados num consórcio público-privado. Entre os grupos privados interessados constavam: Bardella Clepan (grupo francês), Schuller (alemão) e Delta Engenharia (grupo brasileiro de Minas). O custo do projeto era estimado em 25 milhões de dólares. O projeto não saiu da fase de planejamento dada a crise das empresas siderúrgicas estatais.

O Programa Mineral (CEARÁ, 1987): Um projeto da Companhia Cearense de Mineração com o objetivo de explorar as reservas de granito do Estado, nos municípios de Meruoca, Alcântara, Massapé e Irauçuba. No Governo Ciro este projeto se tornou um dos destaques do Pacto de Cooperação. A meta era: tornar o Ceará um dos líderes de exportação de granito no mercado internacional.

7. APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

A justificativa inicial de apoio à pequena e à média produção partiu de três fatos sobre a natureza da economia cearense, tendo por base dados levantados pelo Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE): i) a predominância da indústria tradicional na economia local: dos estabelecimentos industriais, 67% estavam concentrados nas indústrias têxtil, confecções, calçados e produtos alimentícios; ii) o mesmo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou a predominância da pequena empresa: 77% dos empregados do setor industrial se integravam em estabelecimentos com menos de 20 operários (IBGE, 1990a); iii) uma concentração geográfica com 50% de todas as unidades produtivas são localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (IBGE, 1990b) e finalmente iv) a predominância de exportação em setores relacionados à pesca e à extração: a Lagosta ocupou 20% de todas as exportações cearenses ao exterior e a Castanha de caju 36% - os Estados Unidos absorveram, em média, 67% de todas as exportações do Estado do Ceará (CEARÁ, 1990a).

As políticas públicas de fomento à pequena produção no Ceará objetivaram a complexificação da organização industrial. Três estratégias foram perseguidas: I) diversificação, II) capacitação e III) Associativismo.

I) DIVERSIFICAÇÃO: duas ações institucionais destacaram-se nesta categoria: a) apoio à comercialização e b) apoio à administração científica ou à racionalização. As seguintes instituições participaram na efetivação de ações integradas: CEAG, SINE-Ce e NUTECH.

a) Comercialização: uma tentativa de melhorar o acesso das pequenas empresas ao mercado através da construção de galpões industriais. A função básica de um galpão industrial é fornecer um espaço de manufatura e produção às microempresas nascentes, especificamente no interior do Estado. Entre março e dezembro de 1989 foram aprovados projetos de galpões industriais em 27 localidades. As seguintes indústrias foram beneficiadas: alimentícia (arroz, milho, mandioca e trigo); confec-

ções (roupas e artesanatos de labirinto); têxtil (redes); cerâmica (telhas e tijolos) e mobiliária (carteiras escolares). Em 1990, houve uma expansão desse programa para 54 localidades e a aprovação de projetos semelhantes em 71 comunidades (26 galpões concluídos, 24 em fase de andamento e 21 em fase de pesquisa). Outra ação nesse setor objetivou o fortalecimento da relação entre os produtores diretos e mercados consumidores. A eliminação de intermediação, através da construção de "Palácios de Microempresa", representou uma tentativa de aumentar a margem de sobrevivência das empresas e a redução do preço final ao consumidor. Em 1988, a primeira experiência foi instituída com a criação da "Central de Comercialização e Desenvolvimento Gerencial da Microempresa" em Fortaleza. A aglutinação de pequenos empresários em espaços equipados, a preparação através de cursos de administração e a eliminação de intermediação parasítica facilitaram a venda de 43.076 produtos manufaturados por pequenos empresários em 1990. Outros dois palácios foram implantados no Cariri e em Sobral.

Outra estratégia de apoio à comercialização pelos pequenos produtores industriais se encadeou através do programa de compras governamentais. O governo decretou que quando, possível, o Estado e suas instituições deveriam adquirir suas necessidades das pequenas empresas cearenses. O programa deu resultados altamente positivos. Em 1989, foram confeccionadas 122.738 carteiras escolares e vendidas ao governo estadual dentro do projeto de reaparelhamento das escolas primárias. Foram manufaturados jogos pedagógicos, conjuntos pré-escolares, birôs, arquivos etc. Em 1990, o Estado através do programa comprou 47.480 carteiras escolares, 1973 jogos pedagógicos pré-escolares, birôs e armários. Participaram dessas transações 245 microempresários organizados em 23 associações no interior do Estado. A interiorização da indústria incorporou os serviços de 45 associações comunitárias articuladas em centrais de comercialização para a execução de 117 obras de recuperação das unidades escolares.

- b) Racionalização: a aplicação da racionalidade administrativa e empresarial no contexto da pequena produção tradicional pode ser constatada em três tipos de ações: i) treinamento em gerenciamento

científico: entre 1987 e 1989, a Secretaria de Indústria e Comércio (SIC) (CEARÁ, 1989) instalou sete unidades do CEAG no interior do Estado, especificamente, em Limoeiro do Norte, Quixadá, Sobral, Crateús, Iguatu, Tianguá e Cariri; ii) consultoria administrativa: as unidades assistidas de pequenas empresas tiveram acesso à consultoria administrativa e na preparação de um diagnóstico de mercados ou planos de ação. Entre 1987 e 1989, foram atendidas 3003 microempresas dentro desse programa e iii) linhas de crédito: o CEAG facilitou a criação de linhas de crédito através da FADES-SIC-PI para o financiamento de 1.825 microempresas nascentes. Em 1990, o financiamento expandiu-se através de linhas de créditos especiais do BNB havendo a aprovação de 372 projetos: 213 em Fortaleza e 159 no interior.

Durante a mesma administração foi criado o Balcão do Empresário que atendeu a 19.762 pessoas entre 1987 e 1989. O serviço trata de assessoria na constituição de empresas, treinamento gerencial, palestras sobre o Estatuto da Microempresa, análise de mercados do consumidor, transferência de tecnologia, tributação, joint-venture e franchising.

- II) CAPACITAÇÃO: Um dos projetos mais inovadores da secretaria foi a criação dos Liceus de Artes e Ofícios e, particularmente, a interiorização desse serviço. A abordagem enfatizou investimentos em recursos humanos, a profissionalização da mão-de-obra ociosa e facilitação da transferência de tecnologia. O então secretário Ariosto Holanda afirmou que tal programa era uma forma de ampliar o mercado de trabalho, gerar empregos e formar mão-de-obra capaz de acompanhar os avanços tecnológicos modernos. O programa visava à fixação do homem no interior através de treinamento e incorporação de assalariados em empresas instaladas no interior.

Os programas de treinamento tiveram como prioridade o desenvolvimento de profissionais com grande procura nos mercados de trabalho, especificamente na estrutura fabril. As seguintes profissões receberam uma atenção especial: eletricitista (predial e industrial), bombeiro hidráulico, artífice de construção, solda, sabão, detergente e sorvete. No início do programa seis unidades foram implantadas no Estado: três em Fortaleza (Liceu de Artes e Ofícios

São Francisco, Liceu de Artes e Ofícios Tancredo Neves e Liceu de Artes e Ofícios Centro Espírita) e três no interior (Liceu de Artes e Ofícios de Limoeiro do Norte, Liceu de Artes e Ofícios de Crateús e Liceu de Artes e Ofícios de Sobral).

Em 1990, o programa foi significativamente ampliado no interior. As atividades ligadas à construção civil e outras do ramo receberam atenção especial. Os cursos criados naquele ano foram: sete cursos de artefato de construção em Limoeiro do Norte, Crato, Crateús, Tianguá, Quixadá e Sobral; seis cursos de ferrocimento nos municípios de Limoeiro do Norte, Crateús, Crato, Tianguá e Iguatu; nove cursos de solda elétrica e oxiacetilância em Limoeiro do Norte, Crato, Crateús, Iguatu e Sobral; um curso de marcenaria no município de Iguatu e quatro cursos de panificação em Limoeiro do Norte, Crateús, Tianguá e Quixadá.

Outro programa pioneiro é a Fábrica-Escola. Visava à transferência de conhecimento técnico e métodos produtivos, particularmente a agro-industrial. Atividades relacionadas à transformação industrial utilizando produtos agrícolas característicos do interior cearense receberam um destaque particular. O treinamento enfatizou a agro-indústria em diversos: derivados de leite, pescado, minério, mel de abelha, frutas, couros etc. Entre 1987 e 1989, foram implantadas oito unidades em: Orós (processamento de peixe de água doce), Limoeiro do Norte (processamento de frutas), Pacajus (beneficiamento de mel de abelha), Quixeramobim (laticínio) Cariri (calçados e lapidação) Pacatuba (frutas) e Pacoti (frutas secas).

Na gestão de Ariosto Holanda, o Programa Fábrica-Escola foi assumido integralmente pelo governo estadual. A queda de Ariosto Holanda, em 1990, e a ascensão de Antônio Balhmann Cardoso Mendes Filho, técnico e ex-presidente do CEAG, significou uma visão privatista do programa: entidades seriam financiadas pelos usuários. Entrevista com o próprio Balhmann confirma esta mudança:

"A gente poderia talvez dizer o seguinte: por exemplo, o conceito de fábrica-escola que foi uma idéia que o Ariosto batalhou muito por ela, no conceito dele, o Estado banca a Fábrica-Escola para que ela funcione, sustentando-a. No nosso convício, a fábrica-escola vai existir como uma empresa mesmo, independente, auto-sustentada, treinando o pessoal e ao mesmo tempo se automantendo e não o Estado bancando, digamos assim. Ele pode até investir, mas ele não mantém, para que esse seja um exemplo

vivo de como implantar uma empresa." (BALHMANN, 1991).

Na visão do secretário as Fábricas-Escolas assumiriam o papel de uma empresa privada: *treinar o trabalhador, financiar a produção e se inserir no mercado de forma competitiva*. Os pequenos produtores industriais se encarregariam do financiamento das atividades tais como: a contratar instrutores, consultores e assessores. Balhmann comentou:

"Os próprios beneficiários do projeto, quando a empresa for do Estado, como uma empresa modelo, o Estado não entra no seu custeio. Ele mesmo venderá o seu produto, comercializará o seu produto e se automantém. Então seria uma solução também para os microempresários que vão participar, quer seja na cooperativa que vai ser montada." (BALHMANN, 1991).

A estratégia empresarial foi colocada em prática em 1990 e todas as atividades das Fábrica-Escolas foram pagas pelos usuários. Os seguintes programas de treinamento foram instituídos: seis cursos de processamento de pescados no município de Orós, dois cursos de processamento de frutas em Limoeiro do Norte, um curso de lapidação e artesanato mineral no Cariri, um curso de treinamento em lapidação em Quixeramobim, dois cursos de processamento de sabão em barra, detergentes em Tianguá e Crateús e quatro cursos de beneficiamento de mel de abelha em Pacajus.

O Programa Fábrica-Escola foi complementado com a criação do Centro de Treinamento do Palácio da Microempresa. Foram dados, em 1990, os seguintes cursos pagos: 156 cursos de administração envolvendo 3.124 participantes (122 gerais sobre gestão empresarial, 13 sobre a iniciação empresarial e 21 cursos de treinamento gerencial no interior e na zona rural).

III) ASSOCIATIVISMO: estratégia de aglutinação de microempresários em cooperativas para facilitar a ação coletiva na aquisição de matéria-prima e na comercialização de produtos. O programa procurou atingir, de forma eficiente, a inserção de microempresários em mercados complexos. A estratégia é defensiva, permitindo a proteção dos pequenos produtores das investidas do grande capital e das oscilações de preços. O lado não-econômico desta estratégia foi politicamente condicionado por duas medidas: i) através de associações o Estado tem

acesso a grande números de eleitores e seus agregados (famílias, amigos, parentes etc.) e ii) freqüentemente, as novas lideranças cultivadas nas associações serviriam como entrada de políticos alternativos nas redes tradicionais do poder local. Em suma, a sustentação política do governo estadual no interior passou a ter uma ligação íntima com a política industrial.

Entre 1987 e 1989, o associativismo foi intensamente promovido pela Secretaria da Indústria e Comércio (SIC). Nesses dois anos, 86 associações reunindo 3.051 microempresários foram fundadas no interior. Em 1990, outras 13 associações foram adicionadas à relação de apoio do SIC. Na mesma entrevista, o ex-secretário Balhmann defendeu o fortalecimento econômico do associativismo:

"O objetivo era simplesmente dar maior potência aos instrumentos de apoio do governo. A proporção em que as empresas estivessem fragmentadas, você não teria condições de difundir pontualmente num grande conceito de mudança de mentalidade. A proporção em que se associa o efeito multiplicador dessas informações é muito maior. A proporção que essas associações contam com um número significativo de membros, de tal sorte que quando desse uma capacitação, por exemplo, na área de eletricidade, há uma associação de eletricitistas em Sobral. Nós não estaríamos dando treinamento a apenas a alguns eletricitistas, mas à determinada base de um setor profissional organizado numa determinada base de um setor profissional, digamos assim, empresarial e também dando condições a eles de montarem as suas centrais de serviços, de tal sorte que eles tivessem uma estrutura mínima de centralizar a demanda da comunidade nessas associações e ter condições de se capacitar para prestar um serviço de maior qualidade, ter condições de se alçar a outros mercados que individualmente não teriam condições de chegar e a associação desses profissionais gera certamente muito mais condições deles competirem até mesmo em outras praças." (BALHMANN, 1991).

Em suma, a estratégia associativista se objetivou na geração de mercados, na divulgação da iniciativa empresarial e na expansão de acesso dos pequenos industriais à matéria-prima e mercados nacionais e internacionais. O instrumentalismo estatal na criação dessas organizações coletivas nivelou, no entanto, por baixo o desempenho e reduziu a criatividade e a flexibilidade da manufatura. Este fator

político se agravou com a influência política que a SIC exerceu em períodos eleitorais e na cooptação de novas lideranças no interior do Estado.

8. INCONSISTÊNCIAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL: UMA CONCLUSÃO

A política industrial iniciada no Governo Tasso refletiu alguns elementos derivados do posicionamento ideológico do grupo empresarial do CIC: o apoio à concorrência, competitividade industrial, reorganização do Estado, recuperação das finanças públicas, defesa do mercado e da propriedade privada etc. A crítica ao desenvolvimentismo e ao intervencionismo estatal determinou a visão de mundo predominante no grupo que assumiu a instância da tomada de decisão. O projeto, no entanto, gerou uma contradição interna na estrutura de poder público no Ceará. Basicamente, a contradição apareceu entre a tomada de decisão (os empresários do CIC) e a instância de implementação (técnicos e funcionários em geral). A ausência de entrosamento ideológico entre os dois níveis (decisão e implementação), foi agravada pela situação de soma-zero causada pela democratização e mudança depois da queda do regime militar.

A ideologia dominante no Brasil, convertida em políticas públicas pelo Estado desenvolvimentista, assumiu a forma de planejamento seccional. Esta estratégia de planejamento se baseou numa relação convergente entre investimentos estatais e formação de capital privado. A formação de mercados e de processos acumulativos era determinada por decisões políticas tomadas pelo Estado. A hegemonia do desenvolvimentismo se alastrou de uma posição meramente ideológica e intelectual para a esfera de ação, através da cooptação do funcionalismo público. Este grupo social projetou uma constituição particular de classe média brasileira. No Nordeste, esta estratégia foi ainda mais eficaz por causa da pobreza e do atraso industrial. A própria SUDENE e os programas de intervenção estatal, como o Artigo 34/18 (posteriormente FINOR), são frutos desta concepção. Especificamente, no Ceará o primeiro governo de Virgílio Távora institucionalizou o desenvolvimentismo e a estratégia de planejamento seccional. A estrutura administrativa, as formas de intervenção e a composição de classes sociais ao nível estadual foram influenciadas por estas tendências.

A construção da hegemonia desenvolvimentista gestou-se a partir de duas relações: i) formação técnica da burocracia estatal e ii) formação de classes sociais.

- i) Formação técnica: em levantamento realizado em várias instituições governamentais a nível estadual (inclusive da Secretaria da Indústria e Comércio), constatou-se que a grande maioria dos técnicos de nível médio e superior tiveram influência marcante da Comissão Econômica e de Planejamento da América Latina (CEPAL). Considerada a instituição que deu origem ao desenvolvimentismo, a CEPAL marcou a formulação de políticas públicas na maioria dos países latino-americanos e, particularmente no Brasil, via Celso Furtado e Maria de Conceição Tavares. O enraizamento da ideologia desenvolvimentista adquiriu, gradualmente, status dominante através de cursos ministrados diretamente pela CEPAL ou indiretamente realizados pelo BNB e SUDENE. Os princípios da "Economia Institucional" se transformaram em práticas recorrentes entre os técnicos na instância de implementação de políticas. Seus pressupostos básicos são os seguintes: i) ampliação gradual do papel do Estado na economia, ii) a institucionalização da regulamentação acumulativa através de investimentos diretos estatais, iii) a promoção da macro-industrialização (industrialização pesada e concentrada em centros urbanos) e iv) promoção de políticas de renda mediante ampliação do mercado de trabalho assalariado em empreendimentos públicos e privados. Em suma, os recursos de poder deste grupo são determinados pela capacidade intervencionista do Estado e a eficácia de regulamentação social pelo poder público. Em outras palavras, o grupo social dos técnicos deriva seu status e poder de relações políticas extra-econômicas.

Contrariamente, os empresários do CIC tiveram uma formação intelectual e origem social distintas. Primeiro, o grupo originário do CIC é constituído por médios empresários vinculados ao mercado: seu poder e status são condicionados pela posição ocupada no mercado. Segundo, a visão de mundo deste grupo, necessariamente, é antagônica à "Economia Institucional" a qual gerou um preconceito negativo do mercado livre. A concepção assumida pelo grupo do CIC compreende: defesa da concorrência (ou o mérito competitivo), ação voluntária

empresarial impregnada de modernidade delimitada pela razão instrumental, administração científica (crença em peritos e sistemas racionais), equilíbrio das finanças, liberdade econômica através da desregulamentação, discurso contra a convergência entre o público e o privado (a crítica do coronelismo e as conseqüências do pater-famílias) etc. Com toda certeza, a existência destas duas posições ideológicas e de classe criou uma situação de polarização antagônica e paralisadora da ação estatal.

- ii) Posição de classe: além das visões antagônicas, se formou, nos aparelhos estatais, uma contradição classista. Por um lado, os "técnicos" (e em geral a burocracia estatal) deram seu status da capacidade intervencionista das instituições na economia: pelo padrão de industrialização liderada pelo Estado a classe média se vinculou ao setor público. No Nordeste, esta tendência se agravou devido à ausência de uma classe média tradicional (pequenos produtores rurais, artesões, pequenos comerciantes, profissionais liberais etc.) e o predomínio de uma estrutura fundiária concentrada.

Os "técnicos" formaram o grupo mais consciente de seus interesses de classe entre todas as camadas das classes médias. Seu entrenchamento no Estado serviu de recurso de poder nas negociações políticas e distribuição de favores. Nos anos oitenta, os "técnicos" assumiram a defesa explícita da "Economia Institucional" como alternativa viável para o Ceará. Frequentemente, estas posições se mesclavam ao socialismo, o estatismo e o corporativismo.

Os empresários chegaram ao poder pregando alternativas ao status quo desenvolvimentista. O background concorrencial (média empresa no setor industrial tradicional) deu origem a uma posição de classe identificada com a ampliação da economia de mercado e a limitação da capacidade reguladora do Estado. Naturalmente, as duas classes principais, os "técnicos" e os empresários competitivos, teriam interesses opostos. O conflito se agravou nos anos oitenta com a crise fiscal e a queda de investimentos do setor privado.

Resumindo, as contradições das políticas públicas (incluindo a industrial) no Governo das Mudanças foram marcadas pela conjuntura transitória da sociedade brasileira. A inconsistência mais explícita se concretizou entre a instância da tomada de decisões e a instância de implementação. Essa conjuntura política refletiu as contradições inerentes

tes entre classes sociais numa situação de somar zero. No caso cearense, foi confirmado o princípio norteador da administração pública: sem uma sincronia entre a política e técnica, ações públicas entrariam numa situação paralisadora do Estado e a constituição harmoniosa da sociedade.

- iii) Outros fatores de incoerência: as incoerências internas das políticas públicas no Estado do Ceará tiveram outras razões administrativas. Constatou-se três barreiras na fase de implementação: i) ausência de políticas específicas de apoio à pequena produção industrial, ii) queda acentuada de salários dos "técnicos" depois da vitória de Tasso e iii) inexistência de recursos humanos capacitados para a projeção e o acompanhamento de projetos traçados pela SIC.

Dificuldades na Definição Técnica (WEAVER & KEEBLE, 1986): a pequena produção tem suas virtudes: capacidade adaptativa, flexibilidade e competitividade. A intervenção estatal, historicamente, evoluiu para sustentar o crescimento e a acumulação das grandes empresas. A teoria econômica keynesiana se preocupou com o quadro produtivo onde a produtividade e concorrência eram relacionadas ao déficit público, tamanho da empresa e o crescente número de assalariados. A pequena produção ressurgiu assim como um fato novo frente à teoria econômica e ao planejamento científico. Por outro lado, a pequena empresa é frágil, especificamente no contexto de uma economia cartelizada, inflacionária e pressionada por uma das mais elevadas cargas tributárias do mundo. Em suma, os especialistas concordam em afirmar que a pequena empresa industrial é a unidade mais dinâmica na nova economia. Entretanto, a ciência de planejamento, hegemonizada por conceitos keynesianos e institucionais, desde a Segunda Guerra mundial, não desenvolveu políticas globais de apoio a esta nova unidade produtiva.

Quadro Salarial: um levantamento realizado em 1992 sobre a distribuição de salários na SIC revelou que 95% de todos os funcionários ganhavam menos que três salários mínimos. A queda acentuada dos salários do funcionalismo público estadual nos primeiros três anos do governo Tasso foi mais notável. O reordenamento financeiro do Estado e as tentativas de reformas administrativas praticamente paralisaram as atividades governamentais. Salários declinantes reduziram significativamente o incentivo ao trabalho e à autoqualificação. Os "técnicos", ao perderem o estímulo e a motivação na fase de transição do coronelismo ao governo dos empresá-

rios, tiveram uma reduzida capacidade de implementar projetos de fomento à industrialização. A TABELA 3 indica a distribuição de salários na SIC:

TABELA 3

Distribuição salarial dos funcionários da SIC

21 pessoas ganharam 01 salário mínimo
44 pessoas ganharam 1,5 salário mínimo
15 pessoas ganharam 2,0 salários mínimos
10 pessoas ganharam 2,5 salários mínimos
03 pessoas ganharam 3,0 salários mínimos

05 pessoas ganharam 3,5 salários mínimos
04 pessoas ganharam 4,0 salários mínimos
02 pessoas ganharam 4,5 salários mínimos
02 pessoas ganharam 5,0 salários mínimos
01 pessoa ganhou 11 salários mínimos

FONTE: Pesquisa Direta.

Qualificação: no mesmo levantamento foi constatado que menos de 4% dos funcionários da SIC tinham instrução superior. A falta de quadro técnico qualificado levou o secretário da Indústria e Comércio, Antônio Balhmann, a transformar o CEAG na principal condutora de programas de apoio à micro e pequena empresa. Importante salientar que o próprio Balhmann foi o presidente do CEAG-Ce e um dos sustentadores da política de apoio à pequena produção industrial.

O Governo Tasso não delineou efetivamente uma estratégia de socialização do quadro técnico nas diretrizes políticas do governo. A gestão quantitativa do Governo Tasso (cortes lineares dos salários e contenção dos gastos públicos) reservou pouco esforço a estratégias concretas de crescimento industrial. Os programas formulados, apesar de iniciarem uma preocupação com o processo de horizontalização da organização industrial, esbarraram na incoerência entre as instâncias de decisão e implementação anulando assim o impacto multiplicador das ações. A descontinuidade entre os dois governos Tasso e Ciro se deu basicamente a duas razões: i) negligência de treinamento dos técnicos e ii) o Governo Ciro, como do anterior, apresenta uma formulação geral em apoio à pequena produção como estratégia da superação da crise, entretanto, faltam os meios concretos de uma ação consistente.

ABSTRACT:

The article deals with the political-economic changes instigated in Tasso Jereissati's first administration. It starts with a discussion about the role of Artigo 34/18 and FINOR in the structuring of the northeastern and specifically of the Cearense industries. It shows the importance of the state intervention in the sustenance of the regional industrialization. On one hand, it argues that the CIC entrepreneurs were on the outcome of the modernization project promoted during the developmentalist period in the northeast. On the other hand, the criticism levied by the CIC group against the predominant interventionist model of the military regime coincided with their social origins and positions occupied in production. Their defense of administrative reforms and the valorization of entrepreneurial management are the result of a worldview predominant among middle-size businessmen with highly competitive values. The paper also evaluated the industrial policy implemented in the state of Ceara during Tasso's first administration. It concluded that there was a combination of classical developmentalist policies (large projects) and others that sought to expand markets through supporting small production in the format of micro, small and medium size companies.

KEY WORDS:

Industrial policy; Regional industrialization-Ceara; Regional development-Ceara.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABU-EL-HAJ, J. Restruturação industrial: o caso do Ceará. Cadernos do NUDOC, Fortaleza, 1991.

BALHMANN FILHO, Antônio. Secretaria da Indústria e Comércio. 19 maio 1991. (Entrevista com o autor).

BIELSCHOWSKY, R. História do pensamento econômico brasileiro. Brasília: IPEA, 1988.

CEARÁ. Governo do Estado. Plano de mudanças. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1987.

CEARÁ. Instituto de Planejamento. O anuário estatístico do Ceará. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1990a.

CEARÁ. Secretaria de Indústria e Comércio. Relatório de atividades do sistema da SIC: março 1987 a dezembro 1989. Fortaleza, 1989.

_____. Relatório de atividades do sistema da SIC: janeiro a novembro de 1990. Fortaleza, 1990b.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO CEARÁ. Cadastro industrial do Estado do Ceará. Fortaleza: FIEC, 1986.

GOODMAN, D. Incentivos à industrialização e desenvolvimento no Nordeste. Brasília: IPEA, 1974.

GOODMAN, D., ALBUQUERQUE, R. Cavalcante de. A industrialização do Nordeste. Brasília: IPEA, 1974.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. Uma política para o desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, 1959.

IBGE. PNAD. Brasília, 1990a.

IBGE. Raiz. Brasília, 1990b.

INDUSTRIALIZAÇÃO e desenvolvimento do Nordeste: seminário do Nordeste. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 26 jun. 1982.

JEREISSATI, Tasso Ribeiro. As desigualdades inter-regionais e intra-regionais no Brasil e no Nordeste. Fortaleza: CIC, 1990. Palestra proferida para estagiários da Escola Militar do Estado do Ceará-EMECE, em 04/09/1989.

MACEDO, Amarílio. Somos diretamente responsáveis pelas definições políticas vigentes. O Povo, Fortaleza, 19 jan. 1981.

Núcleo de Estudos e Pesquisa Social - NEPS.

Empresários e política. Fortaleza: NEPS, 1990. (Relatório final de pesquisa)

O SEMINÁRIO do CIC e sua significação. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 26 jun. 1982.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PALAVRA do novo presidente. O Povo, Fortaleza, 1º jul. 1978.

SANTOS, Geraldo Silveira dos. O centro industrial do Ceará: 70 anos de pioneirismo em prol da indústria. Fortaleza: CIC, 1991. (Mimeogr.).

SUDENE. O sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento. Fortaleza: BNB, 1986.

TASSO afirma que CIC é de formação política. O Povo, Fortaleza, 16 set. 1981a.

TASSO preocupado com justiça social. O Povo, Fortaleza, 17 nov. 1981b.

WEVER, E., KEEBLE, D. (org.). New firms and regional development in Europe. New York: Croom Helm, 1986.

Recebido para publicação em 20.10.95.

UMA IDÉIA PUXA OUTRA

Use o Banco de Idéias para
divulgar, comentar,
discordar, acrescentar,
debater...

REN Revista
Econômica
do Nordeste