

# **Capital Social, Cooperação e Alianças entre os Setores Público e Privado no Ceará**

**Jair do Amaral Filho<sup>1</sup>**

## **1. Introdução**

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

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

Esse fenômeno foi influenciado, de um lado, por fatores históricos e, por outro e mais diretamente, pela ruptura política provocada pelas novas elites locais, sob a liderança dos “jovens empresários”, vis-à-vis da “oligarquia dos coronéis”<sup>2</sup>, que deu lugar a um processo de ajustes do setor público estadual e permitiu a emergência de novas formas de intervenção pública local.

---

<sup>1</sup>Doutor em Economia, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico no Departamento de Teoria Econômica-DTE e Professor e Pesquisador do CAEN e Diretor Geral do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará-CED.

<sup>2</sup>Essa expressão integra o vocabulário político local e simboliza o poder político pré-87.

De acordo com BARQUERO (1998), a dinâmica do desenvolvimento local pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural. Além desse aspecto geral, esse processo pode também ser identificado através de três dimensões, ao menos: uma econômica, caracterizada pela otimização no uso dos recursos e fatores econômicos locais, outra sócio-cultural, pela qual os fatores e valores socioculturais servem de base para as transformações materiais e, a terceira dimensão, político-institucional e administrativa, a qual cria o entorno favorável para que se operem as transformações econômicas locais.

No caso específico do Ceará, pode-se dizer que a economia local ganha uma dinâmica diferente a partir de uma data precisa, 1987, devido à ascensão política dos “jovens empresários”, mas esse fato novo não tem uma origem predominantemente econômica mas também político-institucional. Embora tenha existido uma série de eventos econômicos, endógenos e exógenos, que ajudou a condicionar e a construir as variáveis políticas locais o fato é que uma importante ruptura político-institucional foi produzida na passagem do ano de 1986 para 1987 e que influenciou decisivamente o comportamento da economia local até os dias atuais. Neste caso, o aspecto político-institucional está na origem de um processo econômico virtuoso e endógeno que se passa no estado do Ceará nos últimos quinze anos.

A tese alimentadora deste trabalho é que tanto a referida ruptura política, que deu origem ao “governo das mudanças”<sup>3</sup>, como as boas políticas públicas e, de certa maneira, o desempenho da economia do Ceará estão associados à formação e à acumulação de um capital social localizado principalmente no segmento dos empresários locais, catalisados pelo Centro Industrial do Ceará-CIC. Esse capital social não somente formou importantes lideranças políticas e executivos públicos como também foi co-responsável pelos rumos recentes tomados pela sociedade e economia cearenses, na medida que criou ambientes favoráveis à participação e influenciou direta e indiretamente projetos e políticas públicas implementados pelo governo estadual.

---

<sup>3</sup> O chamado “governo das mudanças” tem início em 1987, com Tasso Jereissati.

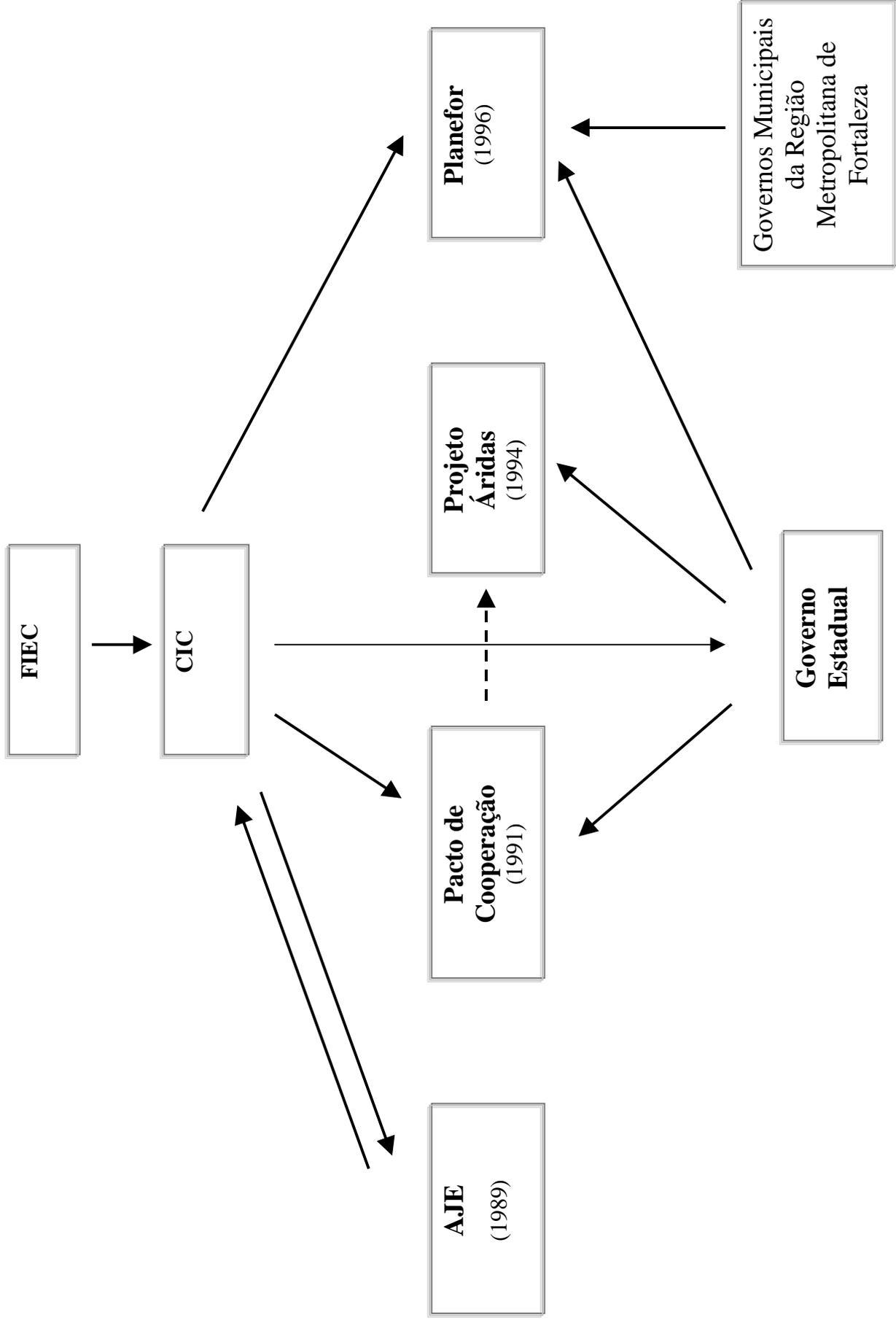
Este artigo não pretende esgotar a análise sobre a relação estabelecida entre o referido capital social e as políticas públicas no estado do Ceará, seu objetivo é o de identificar os componentes e as frações desse capital social ao mesmo tempo que revelar seus pontos de conexão com tais políticas, geralmente estabelecidas dentro de uma relação de cooperação e de alianças com o setor público. De acordo com o quadro I, podemos identificar o Centro Industrial do Ceará-CIC como o tronco desse capital social, que deu origem ou influenciou o surgimento de frações como a Associação dos Jovens Empresários-AJE, o Pacto de Cooperação e o Planefor

Na seção 2 iremos fazer uma pequena exploração teórica sobre o conceito e o papel do capital social, recorrendo à uma das principais referências da literatura, R. PUTNAM<sup>4</sup>; na seção 3, será realizada uma reflexão sobre o caráter endógeno dos empresários locais, fenômeno este responsável, em nossa opinião, por uma certa particularidade política-institucional local *vis-à-vis* da realidade nordestina; a partir da seção 4 será examinada a formação desse capital social, que tem como berço o Centro Industrial do Ceará-CIC; a seção 5 tocará rapidamente na Associação dos Jovens Empresários-AJE, fração com pouca influência sobre as políticas públicas mas atuante na formação de novas lideranças empresariais; a seção 6 abordará o Pacto de Cooperação, fração importante do capital social, já que adquiriu uma formação horizontal com grande capacidade de mobilização e participação social; a seção 7 tratará dos trabalhos e influências do Projeto Áridas nas políticas públicas, projeto este formado por uma grande aliança entre setor público, inclusive a área acadêmica, e o setor privado; a seção 8 tratará da última fração do capital social, o PLANEFOR.

---

<sup>4</sup> O capital social é tratado na literatura por inúmeros autores e vários ângulos. Aqui optou-se pelo PUTNAM por causa da relação que o mesmo faz entre capital social e desenvolvimento local. Para uma visão panorâmica do tema recomenda-se ver MONASTERIO (2000).

**QUADRO I**  
**COMPOSIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL - CEARÁ**



## **2. Capital social e desenvolvimento**

Uma das questões mais intrigantes no estudo do desenvolvimento econômico das nações ou das regiões é aquela do porquê a história facilita certas trajetórias e obstrui outras. Ainda a mesma questão, mas por um ângulo diferente, por que umas regiões crescem e se desenvolvem e outras não ? Embora muito difícil de medir, é possível afirmar que o capital social esteve por trás dos sucessos de crescimento e de desenvolvimento de muitas regiões, assim como a sua ausência esteve por trás de muitos fracassos. Nos debates recentes sobre o crescimento da economia cearense pouca atenção tem sido dada ao papel do capital social, enquanto co-protagonista desse crescimento.

Capital social, fator intangível por natureza, é o acúmulo de compromissos sociais construídos pelas interações sociais em uma determinada localidade. Esse tipo de capital se manifesta através da confiança, normas e cadeias de relações sociais e, ao contrário do capital físico convencional, que é privado, ele é um bem público.

Para Robert Putnam (1996) algumas características de organização social como confiança, normas e sistemas contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitar as ações coordenadas, além disso a formação e crescimento de associações introduzem hábitos e alimentam o espírito de cooperação e de solidariedade na sociedade, gerando condições propícias para o desenvolvimento local. A condição para isso é que as organizações e associações tenham um formato horizontal, e não vertical, a exemplo da Máfia italiana. Entende-se por formato horizontal aquelas organizações que dão origem às cooperativas, clubes, sociedades de assistência mútua, associações culturais, sindicatos, enfim, organizações desprovidas de hierarquia e regras rígidas. A vantagem das organizações horizontais, em relação às verticais, é que as primeiras criam redes de solidariedade e desenvolvem relações generalizadas de reciprocidade, facilitando a cooperação espontânea e criando antídotos contra o clientelismo e o oportunismo, geradores de uma reciprocidade limitada e assimétrica.

O principal aspecto do capital social é a confiança, construída socialmente através de interações contínuas entre os indivíduos. Segundo o autor citado, os sistemas

de participação cívica são a forma essencial de capital social, e quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício coletivo. Por que então os sistemas participativos exercem esse efeito virtuoso ? Por quatro razões, segundo Putnam: (1) porque eles aumentam os custos potenciais para o transgressor, ou seja, o oportunista; (2) eles promovem sólidas regras de reciprocidade; (3) eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos e (4) eles corporificam o êxito em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Putnam, em seus longos anos de pesquisa sobre as regiões italianas, constatou que as regiões que apresentavam maior número e densidade de sistemas de participações horizontais eram aquelas regiões mais desenvolvidas da Itália. Além disso, o referido pesquisador constatou também que, ao contrário de algumas teses, nas regiões onde a sociedade civil apresentava maior grau de organização eram exatamente aquelas regiões que apresentavam governos fortes, democráticos, transparentes e organizados. Ou seja, sociedade forte-estado forte, pautado pela governança. Em outras palavras, isto quer dizer que a organização da sociedade civil não concorre com o funcionamento normal do governo, pelo contrário, ela passa a fazer parte desse funcionamento. Ademais, a construção da confiança, que resulta na cooperação e na eficiência coletivas, não implica na extinção da competição entre os indivíduos e os grupos sociais. Aliás, a razão do sucesso dos renomados distritos industriais italianos, da região de Emilia-Romagna, está fundada no binômio cooperação-competição entre os indivíduos e as empresas. Ou seja, nem o homem puro e solitário de Rousseau nem o homem selvagem e soberano de Hobbes.

É certo que as reformas estruturais ocorridas em nível do Governo Estadual no Ceará e as políticas públicas que daí nasceram, proporcionaram à economia local um novo regime de crescimento econômico, dinâmico ao ponto de produzir, nos anos recentes, taxas de crescimento do produto acima das taxas correspondentes ao do Nordeste e ao do Brasil. Apesar dessa correlação, muito aceita entre nós, é legítimo considerar que o papel do capital social local foi de grande importância na coordenação das ações coletivas e das decisões dos agentes, no monitoramento das ações públicas e consequentemente na sustentabilidade desse crescimento.

Na história recente do Ceará, o capital social não só esteve presente na origem das reformas estruturais, através do CIC, como continuou presente nos momentos seguintes, por intermédio do próprio Centro Industrial do Ceará, do Pacto de Cooperação, do Projeto Áridas, da Associação dos Jovens Empresários e do PLANEFOR. Além destes, outros tipos de iniciativas têm surgido, multiplicando a capilaridade das redes de cooperação, como têm sido os casos do Banco de Palmas, dos Comitês de Bacias Hídricas, etc. Não muito comuns nos estados da nossa federação, esses sistemas de participação e cooperação são essenciais nas sociedades modernas, a fim de construir estruturas vivas e explícitas de auto-organização das mesmas.

### **3. Empreendedorismo e o caráter endógeno do empresariado industrial local**

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

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

Apesar da exploração mercantil-usurária (AMARAL FILHO, 1980), do proprietário sobre o parceiro, é de se supor que essa relação de produção tenha produzido um espírito empreendedor sobre os pequenos produtores rurais além de uma disposição para a parceria e o risco, muito associado às ocorrências da seca. Sendo parceiro e responsável pelo plantio, administração da plantação e colheita do algodão o pequeno produtor estava exposto a um processo de aprendizagem no tocante ao

empreendimento desse produto, dado que o mesmo era parte interessada no volume e no preço da produção do algodão. Embora carecendo de respaldo empírico, é legítimo dizer que esse tipo de relação de produção está associado à forte incidência de micro e pequenas empresas e empreendimentos localizados no comércio e na indústria, em especial no ramo das confecções.<sup>5</sup>

Outro aspecto que chama atenção é a natureza endógena do empresariado industrial instalado no Ceará, fato este que contribuiu para a existência de associações comercial e industrial fortes e participativas na vida social, econômica e política do Estado. Este aspecto guarda uma relação com os elementos históricos mencionados anteriormente, mas contribuiu também para isso o fato de os incentivos fiscais concedidos pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE e pelo Banco do Nordeste-BN terem beneficiados, em grande parte, empresários de origem local. Esse resultado contrasta com aqueles verificados em outros estados do Nordeste como Paraíba, Pernambuco e Bahia, que tiveram forte participação de empresários do Sudeste em seus processos de industrialização pós-anos 60.

#### **4. CIC: usina de idéias, projetos e lideranças políticas**

As articulações e a montagem do projeto político dos “jovens empresários” tem início e lugar no Centro Industrial do Ceará (CIC)<sup>6</sup> quando, em 1978, assume sua direção um grupo de “jovens empresários”, filhos da primeira geração de industriais locais, convidados por algumas lideranças dessa “velha geração” para dirigir esse órgão, que até então era presidido pelo mesmo presidente da Federação das Indústrias. Abre-se assim um espaço decisivo para que novas idéias políticas surgissem no seio da principal associação do empresariado local e que, num período de nove anos, contaminassem a sociedade civil o suficiente para levar esse mesmo grupo de empresários ao poder executivo do governo estadual, na eleição de 1986.

---

<sup>5</sup> É oportuno observar que BAGNASCO & TRIGILIA (1988) estabeleceram esta mesma hipótese para aquelas regiões da Itália marcadas pela industrialização difusa, localizadas na chamada “Terceira Itália”.

<sup>6</sup> O Centro Industrial do Ceará-CIC foi fundado em 1919 como um órgão “apêndice” da Federação das Indústrias do Ceará-FIEC. Dessa data até hoje o CIC já teve 25 (vinte e cinco) presidentes. Sobre a história do CIC recomenda-se consultar CIC (1999).

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

Durante esse período de gestão dos “jovens empresários”, o Centro Industrial do Ceará assumiu um papel político bastante diferente daquele que tinha servido até então, vindo portanto se distinguir claramente, até mesmo a divergir, da sua associada maior, a FIEC, Federação das Indústrias do Ceará. Secundarizando a linha corporativista e classista, natural à entidade, os referidos empresários privilegiaram outras bandeiras, tais como (i) o combate à relação promíscua entre empresários e Estado e à dependência financeiro-fiscal provocada por essa relação, bem como o combate à falta de eficiência que essa dependência gerava no comportamento empresarial; (ii) o combate às elites tradicionais locais e ao estado de compromisso estabelecido por essas elites, de onde derivava o clientelismo político local; (iii) o combate à irracionalidade fiscal-financeira predominante no governo estadual; (iv) a abertura política do país; (v) o combate à queda do salário real, à pobreza e aos problemas sociais. Esta última bandeira ajudou a forjar, dentro do grupo dos “jovens empresários”, um certo viés social-democrático que, mais tarde, em 1990, possibilitou o ingresso desse grupo ao partido da Social Democracia Brasileira-PSDB.

A forma de atuação dos “jovens empresários” no CIC seguiu duas linhas básicas: de um lado, esses empresários procuravam estar sempre sintonizados com as idéias de vanguarda dentro e fora do estado do Ceará e, por outro, transformaram o CIC num grande fórum de debates e reflexões sobre os problemas políticos e sócio-econômicos locais, regionais e nacionais. Foi assim que, desde cedo, o grupo de empresários do CIC se alinhou ao “Grupo dos Oito”<sup>7</sup> de São Paulo e também à

---

<sup>7</sup> Esse grupo incluía os empresários paulistas Cláudio Bardella, José Mindlin, Severo Gomes, Antônio Ermírio de Moraes, Paulo Villares, Paulo d’Arrigo Vellinho, Laerte Setúbal e Jorge Gerdau Johannpeter.

campanha pelas “Diretas Já”, bem como à candidatura de Tancredo Neves à presidência da República. Como fórum de debates, o CIC recebeu conferencistas, vários componentes do “Grupo dos Oito” para falar sobre a situação dos empresários e a política nacional. Uma série de seminários e encontros foi realizada, dentre eles, o Seminário sobre “O Nordeste no Brasil: avaliações e Perspectivas”. Vários economistas foram convidados ao CIC para realizar conferências, tais como Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado.

A atuação política dos “jovens empresários” através do CIC foi tão intensa e sistemática que o nascimento de um projeto político alternativo para o estado se deu naturalmente. A partir daí, a passagem para a disputa eleitoral em 1986, contra os “coronéis”, pelo poder do governo estadual foi um caminho inevitável. Nesse momento, os “jovens empresários”, passam da “guerra de posição” para a “guerra de fato”, momento decisivo na luta pela hegemonia política. O nome indicado para disputar as eleições foi o de Tasso Jereissati, e este disputou e venceu a eleição apoiado por uma composição política ampla que levava o nome de “Movimento Pró-Mudanças”.<sup>8</sup>

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

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

---

Esse grupo assinou em 1978 o *Documento dos Empresários*, onde se fazia uma análise da situação política no campo social. (Ver MARTIN, 1993)

<sup>8</sup> O “Movimento Pró-Mudanças” foi formado por uma grande frente composta pelo PMDB, PCD, PC do B e PDC.

positivos do Plano Cruzado promoveram enormes chances eleitorais ao grupo hegemônico da Nova República, o PMDB.

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

#### **.....CIC no poder.....**

A vitória eleitoral dos “jovens empresários” levou para o governo 06 ex-presidentes do Centro Industrial do Ceará-CIC, principal usina das lideranças políticas que reformaram o Estado a partir de 1987. A partir dessa data o CIC passou um período esvaziado de propostas políticas, pois tinha atingido o poder máximo no Estado e com isso passou a enfrentar o desafio de manter uma cooperação com o governo mas, ao mesmo tempo, não se confundir com ele, preservando seu estilo crítico. A partir de então o discurso que passou a predominar no interior da entidade foi aquele de cooperar mas manter o espírito crítico.

Ocorre que após a ascensão dos “jovens empresários” ao governo do estado o papel mobilizador, crítico e própositivo deixou de existir por um momento no CIC. Entretanto, não se pode dizer que o CIC teve nesse período um papel passivo de cooperação com o “governo das mudanças”, o fato é que ele aguardava os resultados das reformas enquanto discutia questões mais nacionais, mas raramente questões corporativas exclusivas dos empresários. Tendo em vista que o CIC era um “sócio” do projeto político do governo estadual e que, ao mesmo tempo, o governo federal não

havia realizado o seu dever de casa, nos campos fiscal e monetário, o foco dos debates passou a ser a política macroeconômica e o cenário nacionais.

A partir de 1995<sup>9</sup> o CIC se voltou para as questões estaduais, já diante de alguns resultados considerados insatisfatórios das políticas públicas estaduais, especialmente no campo social. Com isso ele readquiriu o espírito crítico mas sempre guardando uma postura de cooperação, visando o processo de aperfeiçoamento das políticas públicas estaduais, não mais visando o poder. O CIC passou a questionar e a discutir três grandes questões em relação às quais via insuficiência das políticas públicas, a saber: a) educação; b) modelo universitário estadual e c) modelo da agricultura. Dessas três questões a instituição acabou se concentrando com mais profundidade no modelo universitário estadual, em relação ao qual criticava o baixo retorno dado pelas universidades locais à sociedade e ao sistema produtivo locais.

Em 1996 o CIC organizou visitas à Unicamp e à USP, realizou seminários com especialistas e ex-reitores de universidades brasileiras na Federação das Indústrias do Ceará e montou seminários com os reitores locais. Desses encontros nasceu uma proposta formulada pelo CIC que foi entregue ao Governo do Estado do Ceará, cujos objetivos eram a melhoria do desempenho universitário, a melhoria da interação entre as universidades e a melhoria da relação universidade, sociedade e sistema produtivo. Para a melhoria do desempenho das universidades a proposta recomendava a realização do Planejamento Estratégico, o qual foi assimilado pela Universidade Estadual do Ceará-UECE.

Na administração seguinte, 1998-2000<sup>10</sup>, a questão da Universidade voltou a ser tema de debate, mas já dentro de uma moldura mais ampla, da educação, além de uma ligação mais forte com o tema da Ciência e Tecnologia. A agricultura voltou também a ser tema de debate, mas conectada a dois temas aparentemente opostos, a Biotecnologia e o aproveitamento racional da agricultura e a geração de emprego e renda agrícolas. Mas nessa fase passou a ficar mais evidente a postura crítica da direção do CIC no tocante ao cenário onde se opunham crescimento econômico vigoroso e pobreza no estado. Ao final de 1998 foi realizada uma grande discussão e avaliação sobre políticas

---

<sup>9</sup> Gestão de Jorge Parente

<sup>10</sup> Gestão de Francisco José Lima Matos

públicas e indicadores econômicos e sociais no Ceará, organizada pelo CIC e o Curso de Pós-Graduação em Economia-CAEN. Já na gestão 2000-2002<sup>11</sup>, uma nova avaliação foi feita desta vez identificando as oportunidades de negócios e investimentos abertas na economia estadual pelos projetos estruturantes do governo estadual. Observa-se portanto, um esforço das direções recentes do CIC para manter a entidade na posição de cooperador e crítico ao governo.

## **5. Associação dos Jovens Empresários-AJE**

O CIC produziu não apenas lideranças políticas que engendraram um novo regime de crescimento e desenvolvimento econômico no Estado, através do governo executivo, mas ele também influenciou o surgimento da AJE, Associação dos Jovens Empresários do Ceará, que ao crescer gerou a Federação Estadual dos Jovens Empresários do Ceará. A AJE foi criada em 1989, com o papel de formar novas lideranças, dentro de uma perspectiva do empresário assumir um papel social, discutindo e se preocupando com os problemas e soluções locais. Segundo seu estatuto, um dos principais objetivos da instituição é o de “contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Ceará”.

O chamado “empresário jovem” pode ingressar nessa associação quando completar 30 anos e sair quando atingir 35 anos. Inúmeros líderes que passaram pela diretoria da AJE chegaram também à Diretoria do CIC, como são os casos dos últimos presidentes desta instituição.<sup>12</sup> Como também, a atual coordenadora do Pacto de Cooperação é uma ex-presidente da AJE.

As linhas de discussões entre os jovens empresários estão entre a globalização dos mercados e qualidade total e o crescimento econômico com distribuição de renda, entre pessoas e regiões, bem como o papel das elites no Brasil. Mais recentemente suas preocupações têm se deslocado para duas questões da atualidade, de um lado a questão da responsabilidade social das empresas e, de outro, a questão do empreendedorismo nas escolas.

---

<sup>11</sup> Gestão de Sérgio Alcântara

<sup>12</sup> Sérgio Alcântara e Marcos Pinheiro, respectivamente.

Os associados da AJE vêm também participando do Pacto de Cooperação onde, segundo os coordenadores deste, eles “tomam contato com idéias controversas e onde têm a oportunidade de começar a compartilhar de decisões que se traduzem em impactos sócio-econômicos locais”. O trabalho da AJE tem sido, principalmente, um trabalho de base, atuando na formação ética dos empresários mas também um trabalho de preparação de lideranças. Todavia, isso não a impede de fazer parte da rede de cooperação que vem procurando fortalecer e avançar as teses e projetos fecundados no CIC e que passaram a fazer parte das estruturas do “governo das mudanças”.

## **6. Pacto de Cooperação**

A principal iniciativa que manteve e ainda mantém um relacionamento estreito de cooperação entre setor privado, governos estadual e municipais e Organizações Não Governamentais-ONGs é o Pacto de Cooperação. Influenciada pela mobilização política produzida no seio do Centro Industrial do Ceará-CIC gerou-se localmente uma visão estratégica combinada a uma certa cultura participativa por parte da nova geração dos empresários e líderes políticos cearenses que levaram à criação, em 1991, do Pacto de Cooperação.<sup>13</sup> Ou seja, um Fórum permanente que visa “engajar parcelas cada vez mais significativas da sociedade, no processo de construção de um Ceará moderno”<sup>14</sup>.

Calcado na crença da parceria, os empresários e líderes locais visaram promover um processo interativo de discussão dos problemas relacionados à reestruturação da economia local face às questões regional, nacional e mundial. Inicialmente a idéia era envolver empresários e governo mas esse envolvimento acabou sendo ampliado para outros setores da sociedade civil de tal forma que hoje o Pacto de Cooperação constitui uma rede ampla de pessoas e instituições locais que discutem regularmente problemas relacionados à economia e à sociedade cearenses. Dado o seu formato mais horizontal e capilar o Pacto de Cooperação tem uma atuação independente em relação aos governos, estadual e

---

<sup>13</sup> O Pacto de Cooperação foi criado através de um pacto firmado entre empresários e governo estadual (Gestão de Ciro Gomes) e teve como principal liderança empresarial Amarílio Macedo, ex-presidente do CIC e o principal empresário articulador do Movimento Pró-Mudanças.

<sup>14</sup>Ver O. REBOUÇAS; C. FERREIRA LIMA; F. PAIVA e J. de PAULA MONTEIRO, Gestão Compartilhada-O Pacto do Ceará, Qualitymark Editora, Rio de Janeiro, 1995.

municipais, mas também uma relação independente no tocante ao projeto político nascido no CIC, dentro do qual se percebe uma hegemonia das forças empresariais industriais locais.

Segundo seus organizadores, o Pacto de Cooperação tem como diretrizes básicas:

- Missão: catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômicas, social, política, cultural e ambiental;
- Crenças: o comportamento social determina que o desenvolvimento do interesse comum une diferenças, o desenvolvimento requer estágio superior de organização e tudo acontece em um sistema de inter-relações;
- Valores: responsabilidade social, participação cidadã, respeito às diferenças, comportamento ético e postura crítica e transparente.
- Critérios para a ação: visão sistêmica e de longo prazo, concepção programática, complementaridade e cooperação, inovação, efeito multiplicador e respeito às pessoas e ao meio ambiente;
- Visão de futuro do Ceará para o ano 2.020: Cidadãos orgulhosos de seu Estado, vivendo com dignidade em uma sociedade: solidária e pluralista, respeitada externamente, com justiça social, com melhor distribuição de renda, oferecendo qualidade de vida, com igualdade de oportunidades, com resultados compartilhados.

Definido pelos seus organizadores, o Pacto de Cooperação é uma rede de cidadania constituída por pessoas interessadas em contribuir para o desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômica, social, política, cultural e ambiental. Ele reúne sistematicamente, uma vez por semana, em torno de um “café da manhã”,<sup>15</sup> representantes do setor público e diversos segmentos do setor privado: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de

---

<sup>15</sup> O “café da manhã” se passa toda segunda-feira, a partir das sete horas da manhã, no Hotel Colonial (Fortaleza). Entretanto, esse encontro pode ocorrer também em outros locais, público ou privado,

pesquisas, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc.

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

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

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

---

dependendo do tema da discussão em pauta. Um local sempre utilizado para a realização de palestras e conferências é o auditório do Banco do Brasil.

É possível identificar duas fases de atuação do Pacto de Cooperação. A primeira foi marcada por ações bem delimitadas que atingiam discussões e soluções de problemas econômicos e setoriais. Nesta fase o Pacto funcionou como uma espécie de câmara de discussões, envolvendo governo e empresários, que visava a troca de informações e a desobstrução de problemas setoriais. Neste sentido, os trabalhos do Pacto anteciparam a aplicação da metodologia, muito utilizada hoje, da organização das cadeias produtivas. Na segunda fase, como se pode observar em parágrafos anteriores, a atuação do Pacto vai além dos temas econômicos, ela alcança temas relacionados à cidadania, ao meio ambiente, etc. Para isso ele se desdobrou em Fóruns de discussões e interiorizou-se.

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

O setor algodoeiro, por exemplo, foi beneficiado pelo Pró-algodão, um programa de revitalização da cultura desse produto que entrou em declínio a partir do final da década de 70. O Programa de Revitalização da Cotonicultura do Ceará teve como articuladores o Pacto de Cooperação, Governo do Estado do Ceará e Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. Foi criado o Grupo Especial de Revitalização da Cotonicultura Cearense, criado em 1992, pelo Governo do Estado, estabelecendo um trabalho conjunto com empresas privadas envolvidas e interessadas no setor, tais como o grupo Vicunha, Rodhia Agro-Industrial e empresas produtoras locais. O programa visava o aumento da produtividade do setor. Estima-se que, em 1994, houve aumento da produção do algodão em caroço no estado.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Apesar desse trabalho, pesquisas recentes realizadas pelo Centro de Estratégias do Desenvolvimento-CED, da Seplan-CE, têm mostrado que a produção do algodão continua ainda muito baixa (em relação aos níveis históricos) e pouco valorizada pela indústria têxtil local, a segunda mais importante do país.

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

Enfim, o Pacto de Cooperação vem tendo um importante papel, tanto na economia como na sociedade do Ceará, embora hoje seu enfoque seja bem menos econômico. No campo econômico seu papel foi importante, especialmente na realização dos rendimentos crescentes de alguns setores, por duas razões: de um lado, por contribuir para a diminuição dos custos da cadeia produtiva, na medida que ajudou a diminuir as fricções e os conflitos, os custos de transação e o grau de oportunismo e, de outro lado, por contribuir na disseminação de conceitos e métodos organizacionais (tais como o conceito de Qualidade Total). No campo social, seu papel tem sido reconhecido por ter despertado a consciência social para questões sociais centrais e por ter promovido a cidadania e a solidariedade. Além disso, o Pacto vem tendo um importante papel no processo de construção de confiança entre os atores sociais, na formação de consensos e principalmente na introdução de métodos de aprendizagem coletiva, relacionados às soluções de problemas coletivos.

## **7. Do Pacto de Cooperação ao Projeto Áridas<sup>17</sup>**

No Pacto de Cooperação foi gerada a idéia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto “Visão de Futuro Compartilhada Ceará 2020”.

---

<sup>17</sup> Mais detalhes sobre este tópico ver AMARAL FILHO (1999), “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”.

Esta idéia casou-se com as idéias e propostas nascidas na Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas-ICID, realizada em Fortaleza em 1992 como uma das reuniões preparatórias da Conferência Rio-92.

Em relação à ICID o fato marcante é que o Estado e a Sociedade Civil no Ceará se beneficiaram da proximidade que acabou estabelecendo com esse evento especialmente com o seu conteúdo conceitual, tanto no momento de preparação quanto nos momentos de realização e de desdobramentos. Essa proximidade permitiu a propagação quase instantânea das idéias centrais e da filosofia do “desenvolvimento sustentável” na sociedade local, através de pesquisadores, professores, formuladores de políticas públicas e diversas organizações não governamentais. É importante ressaltar que, devido ao processo de transformação político-econômico daquele momento no Estado, essas idéias não encontraram muitos obstáculos institucionais em sua disseminação.

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

A tentativa de se elaborar um Plano de Desenvolvimento Sustentável surge no Ceará dentro de um contexto não somente propício mas histórico, marcado por um ambiente muito favorável à assimilação desse conceito. Desde o final da década de 80, as contas públicas estaduais vinham apresentando consideráveis ajustes ao ponto de o governo local conseguir estabelecer sua capacidade de poupança, que lhe permitiu importantes investimentos na

recuperação do patrimônio público assim como na infra-estrutura. Além disso a economia cearense, apesar da fragilidade do setor agropecuário, vinha sustentando fortes taxas de crescimento. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável no Estado possibilitou portanto uma valiosa reflexão sobre aquele fenômeno, na ótica de dois questionamentos: como sustentar a longevidade desse crescimento e como fazer com que os bons resultados conseguidos nos planos fiscal e econômico se propagassem como bons resultados também nos planos social e ambiental, dentro dos quais o problema da pobreza e da persistência da seca na região semi-árida ocupavam, e ainda ocupam, lugar de destaque. Desta maneira, pode-se avaliar a importância da incorporação do conceito, filosofia e estratégia de “desenvolvimento sustentável” no Plano de Governo do Estado através da dimensão holística e sistêmica que passou a ter o crescimento econômico da economia local.

### **7.1. A estratégia de Desenvolvimento Sustentável**

A matriz metodológica adotada na montagem do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará foi explicitada no Documento Básico.<sup>18</sup> O referido documento deixa claro que o ponto de partida dos trabalhos deveria ser orientado pela busca de novas formas de planejamento para a região Nordeste, a partir do esforço de análise dos sucessos e insucessos das políticas anteriores. O objetivo seguido pelos técnicos e participantes em geral no processo de trabalho foi aquele da “reinvenção” da política de desenvolvimento do Nordeste, com a utilização de alguns conceitos chaves, tais como: desenvolvimento sustentável; planejamento de longo prazo; redefinição do papel do Governo; descentralização e participação da sociedade civil. No caso do Ceará, este objetivo, de certa forma, ficou facilitado pela presença de alguns desses conceitos no conjunto das políticas públicas estaduais, em especial aqueles do planejamento de longo prazo e da redefinição do papel do Governo.

A estratégia de desenvolvimento sustentável proposta e seguida teve a vantagem de não apresentar uma idéia fechada de desenvolvimento, assumindo

---

<sup>18</sup>ROCHA MAGALHÃES, A.; BEZERRA NETO, E. e PANAGIDES, S. (1994), Projeto Áridas-Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, Documento Básico, SEPLAN/PR-IICA, Brasília.

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

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

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

foi realizado um *workshop* envolvendo todos os Grupos de Trabalho do Ceará a fim de que seus integrantes pudessem formar uma visão global e unificada dos trabalhos.

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

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

Uma vez eleito, Tasso Jereissati autorizou a elaboração do seu Plano de Governo. Montou-se para isso um grupo de trabalho formado por pessoas que tinham participado dos trabalhos do Projeto Áridas e das Coordenações do Plano de Governo e de Articulação com a Sociedade Civil, dando origem ao documento que se transformou no Plano de Desenvolvimento Sustentável para o

Ceará (1995-1998), sinônimo do Plano de Governo do Estado.<sup>19</sup> Procurou-se, nesse documento, articular e fundir os resultados e teses oferecidos pelo Projeto Áridas com as propostas e compromissos políticos emergidos durante a campanha eleitoral de 1994, sem comprometer a continuidade das ações do governo que deixava o poder. O resultado disso foi o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

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

## **7.2. Produto**

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

---

<sup>19</sup> Ver Governo do Estado do Ceará (1995), *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, Fortaleza.

Com base na idéia do desenvolvimento sustentável, o governo do Ceará, em seu Plano de Governo de 1995-1998, pretendeu acessar a uma outra etapa do crescimento da economia local, dando um salto qualitativo através da redistribuição. O Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998 foi estruturado e dividido em 04 (quatro) partes, a saber: (1) *Fundamentos*; (2) *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998*; (3) *Programação 1995-1998* e (4) *Gestão Pública*.

### **7.3. Desdobramentos**

O aspecto importante a ser considerado é que a proposta de aplicação dos princípios do “desenvolvimento sustentável” não ficou apenas no campo das intenções, eles foram traduzidos em ações concretas e em políticas públicas estaduais. Isto pode ser constatado através das Mensagens do Governo à Assembléia Legislativa<sup>20</sup>, entre outras fontes. Nesses documentos, observa-se que o governo estadual não somente reiterou seus compromissos com o “desenvolvimento sustentável” mas, no balanço de suas ações, verifica-se que estas estavam sendo, de alguma maneira, orientadas pelo diagnóstico e desafios apontados pelo Plano bem como pelos princípios do desenvolvimento sustentável: *visão de longo prazo, descentralização, participação e respeito ao meio ambiente*.

Verificou-se que o governo continuou a perseguir a austeridade fiscal como fonte interna de recursos ao crescimento. Com o objetivo de fazer face às carências e desafios constatou-se que houve um esforço no sentido de se implementar grandes projetos estruturantes de desenvolvimento, na linha dos cinco vetores de sustentabilidade recomendados pelo Plano. São eles: o Projeto SANEAR (na área de saneamento básico de Fortaleza), o Complexo Industrial Portuário do Pecém, o Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Açude Castanhão combinado ao modelo de Gestão Integrada de Recursos Hídricos, Reforma Agrária “Solidária”, construção do Centro Cultural Dragão do Mar, o

---

<sup>20</sup>Ver as Mensagens do Governo dos anos 1995, 1996, 1997 e 1998.

Programa Rodoviário, o Metrô de Fortaleza, etc..<sup>21</sup> Por trás desses projetos encontrava-se a estratégia de desenvolvimento industrial e atração de investimentos externos.

O elemento mais emblemático da implementação do “desenvolvimento sustentável” no Ceará pode ser identificado no Modelo de Gestão Participativa. Este modelo foi uma das principais recomendações feitas pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável e ele passou a constituir o arcabouço necessário à implementação de uma nova concepção de planejamento, inspirada no princípio da participação e da sustentabilidade. A razão da sua importância estava em permitir a identificação, o estudo e a discussão dos problemas através de uma nova abordagem, ou seja, através da discussão participativa com os segmentos interessados nas soluções desses problemas, bem como dimensionar e controlar os impactos no longo prazo, além de programar, coordenar e avaliar as atividades de execução. Esse modelo começou a ser implementado no ano de 1995. Segundo a Direção do Sistema de Gestão Participativa (DSGP-SEPLAN) o referido modelo procurava buscar dois objetivos: (1) *“aumentar a eficácia do Governo através de uma administração orientada para alcançar resultados”* e (2) *“elevar a eficiência no uso dos recursos públicos por meio de técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade”*.

Dentro do novo modelo de Gestão o poder da “superestrutura” ocupada pelo Poder Executivo passou a ser dividido com estruturas intermediárias representadas pela “mediação”, “integração interna” e “articulação externa” que receberam, por sua vez, a emissão de sinais dada pela sociedade através do “acompanhamento e avaliação”. O aspecto interessante é que o modelo não se propôs a ser um sistema fechado, porque ao considerar a “articulação externa” estava levando em conta não só os constrangimentos externos, mas também as janelas de oportunidades abertas pelo ambiente externo. O modelo de Gestão Participativa era composto pelos Conselho de Participação da Sociedade (CPS), Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) e Conselhos de Descentralização (CDs), onde se encontravam o Conselho Municipal de

---

<sup>21</sup>Esses projetos têm como fontes de financiamento: (i) Governo Estadual; (ii) Governo Federal; (iii) BIRD e (iv) BID.

Desenvolvimento e os Conselhos Comunitários. Além dos Conselhos haviam os GTIs, Grupos de Trabalho Internos responsáveis pela integração e a Articulação Externa, responsável pela avaliação estratégica de oportunidades e ameaças.

Vale notar que, independente da estrutura formal do Modelo de Gestão Participativa, outros “colegiados de descentralização” surgiram em função de alguns Projetos estruturantes de grande impacto, mas sempre guardando o espírito da descentralização-participação. Esses colegiados podem ser identificados no (i) Grupo de Trabalho Multiparticipativo do Projeto do Açude Castanhão<sup>22</sup>; (ii) Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP); (iii) Colegiados do Programa de Açudagem e Interligação de Bacias (Comitês de Bacias, Comissão de Apoio ao Reassentamento e Preservação Ambiental-CARPA); (iv) Instituição Sócio-Comunitária de Agrovilas-ISCA; (v) Fórum Participativo para Elaboração dos Planos Municipais do Programa de Apoio às Reformas Sociais-PROARES.

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

---

<sup>22</sup>Esta experiência foi recomendada pelo Banco Mundial como modelo de Fórum de Participação da Sociedade.

Cabe lembrar também que dentro da Secretaria de Recursos Hídricos foi criada a Gerência de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de repassar internamente os princípios de sustentabilidade.

Um outro exemplo pode ainda ser citado, trata-se do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará-IDACE, que trabalhou com relativo sucesso no reassentamento das populações atingidas pelas obras do Porto do Pecém e do Açude Castanhão<sup>23</sup>, além do trabalho de Assentamentos Rurais convencionais. Para esses trabalhos o referido Instituto utilizou uma metodologia que incluiu elementos como descentralização, autonomia, participação, capacitação e cidadania, além de utilizar os canais constituídos pelos referidos Conselhos e Colegiados. Junto com a população implicada os técnicos e consultores discutiam os problemas e apontavam soluções que possibilitassem a sustentabilidade dos assentamentos. O produto final dessa discussão foi a elaboração do “Plano de Ação”, que pôde ser caracterizado como um micro fundamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável. Foram elaborados no Estado mais de 30 versões desse “Plano de Ação” (como foram os casos dos assentamentos de Açudinho, Cacimba Nova, Nova Vida, Belo Monte, e outros) dentro de um total de 54 localidades alvos do trabalho.

O Modelo de Gestão Participativa encontrou inúmeros problemas de ordem operacional, política e financeira.<sup>24</sup> A implantação desse modelo exigiu um grande trabalho preparatório visando ao mesmo tempo a superação de velhos paradigmas e o envolvimento da sociedade organizada. O modelo enfrentou a resistência das lideranças políticas tradicionais e, por último, a resolução dos problemas levantados pelos Conselhos Comunitários e Municipais de Desenvolvimento esbarrou nos limites impostos pela restrição orçamentaria do governo estadual. Questões dessas três ordens foram suficientes para limitar o ritmo de implantação e a integridade do Modelo. Hoje, de todo o conjunto do

---

<sup>23</sup>O número de famílias atingidas pela construção do açude Castanhão, que são trabalhadas pelo IDACE, é de aproximadamente 1.400.

<sup>24</sup>Não seria oportuno neste trabalho realizar uma avaliação do Modelo de Gestão no Ceará, mas cabe lembrar que um trabalho de consultoria foi contratado pelo Estado do Ceará para realizar uma avaliação do desempenho do modelo, neste caso recomenda-se ver CORDEIRO (1998). Um pouco na linha de avaliação pode-se citar o trabalho de BRAGA, E.M.F; LIMA, M.C.N.de e BARREIRA, M.S.C (1998),

Modelo de Gestão Participativa só restaram os Conselhos Municipais, com uma alta taxa de cobertura sobre os municípios do estado.

Entretanto, a adoção desse modelo, em substituição ao modelo de planejamento tradicional, de cima para baixo e centralizado, foi o pré-requisito básico considerado pelo Governo do Estado para buscar o desenvolvimento sustentável. Visto que ao adotar um modelo que privilegiava as soluções de baixo para cima e procurava desmobilizar o clientelismo político ele ajudava a promover o consenso, a integração e a sinergia nas ações dos agentes público e privado, aumentando assim a eficácia e a eficiência no uso dos recursos.

## **8. Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR**

Por fim, outra experiência de aliança e cooperação entre os setores público e privado, que merece também destaque aqui, é o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza-PLANEFOR. Nascido na década de 90, o PLANEFOR é mais um fruto do ambiente e das iniciativas de participação cívica criados e liderados pelos empresários locais, os mesmos que deram origem ao Pacto de Cooperação, cujos espírito, filosofia, pessoas e organizações implicadas, num e noutro, se confundem. Entretanto, merece aqui destacar que o PLANEFOR se diferencia do Pacto de Cooperação na medida que ele é mais discricionário, primeiro porque é restrito à Região Metropolitana de Fortaleza e, segundo, porque adota critérios técnicos para elaborar e eleger as prioridades dos projetos urbanos, muitas vezes com benefícios e externalidades concentradores apesar da motivação cívica e da participação da sociedade. De toda maneira, para os objetivos deste trabalho o que se pode dizer é que o PLANEFOR é de fato parte do capital social que se acumulou nos últimos anos no Ceará.

A idéia do PLANEFOR inspirou-se na experiência do Planejamento Estratégico da cidade de Barcelona, para onde se deslocou uma missão de empresários locais a fim de conhecer tal experiência, isto acontecendo com o

---

“Fases e Disfarces do Modelo de Desenvolvimento Sustentável”, in SOARES, J.A. (org), O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro, Ed.Centro Josué de Castro/Paralelo 15,Brasília.

apoio do Instituto Catalão de Tecnologia-ICT. Dessa visita resultou um seminário realizado no Centro Industrial do Ceará-CIC em dezembro de 1996, tendo à frente a empresa de consultoria responsável pelo planejamento da capital catalã, GFE.<sup>25</sup> Este seminário pode ser considerado como a pedra de toque para a criação do PLANEFOR, porque fez nascer uma ação coletiva disposta a interferir nas políticas públicas urbanas incidentes sobre a região metropolitana de Fortaleza-RMF. Ainda nessa fase preparatória e de formação de consenso o CIC ainda realizou um ciclo de seminários chamado “Fortaleza 2020: qual a cidade que teremos no ano 2020”, onde participaram Roberto Campos (“O Brasil do terceiro milênio”) e Domênico de Masi (“A sociedade Pós-Industrial”). Participaram desses seminários os setores público e privado.

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

O PLANEFOR é resultado da mobilização de setores organizados da sociedade civil da chamada Região Metropolitana de Fortaleza-RMF<sup>26</sup>, preocupados com os crescentes problemas urbanos vividos por seus municípios. Este movimento vem sendo motivado pela necessidade de oferecer um novo modelo de planejamento visando o crescimento com justiça social e cidadania. Neste sentido decidiram realizar o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza. (ver PLANEFOR, 1999)

Em janeiro de 2.000, na Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC, foi assinado o Acordo Institucional do PLANEFOR, no qual o Governo do

---

<sup>25</sup> Ess seminário contou com o apoio do Governo do Estado do Ceará, segundo relato de Jorge Parente, presidente do CIC na época. Ver CIC (2000).

<sup>26</sup> Fazem parte dessa dessa região os municípios de Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Euzébio, Fortaleza (capital), Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajús e São Gonçalo do Amarante.

Estado mais os Governos Municipais da RMF, reconhecem oficialmente que os 167 projetos que compõem o referido Plano são originários da sociedade, devendo esses governos se esforçar na execução e continuidade das iniciativas e sugestões oferecidas pelo Plano. (ver Jornal O Povo, 16.01.2000)

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

A estrutura organizacional do PLANEFOR está concebida da seguinte forma: (i) Conselho da Comunidade, composto por cerca de 400 pessoas da comunidade; (ii) Comitê Diretor, formado por 40 representantes dos setores mais expressivos da RMF; (iii) Diretoria, composta por um presidente e três diretores para o trabalho chamado de articulação; (iv) Comitê Executivo, formado por profissionais encarregados da absorção da metodologia e responsáveis pelos trabalhos técnicos e administrativos, além do suporte às consultorias externas, e (v) Estrutura Variável, composta por Grupos de Trabalho, sendo eles, Grupos de Diagnóstico, Grupos de Proposições e Grupos de Impulsão de Projetos.

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

De acordo com a mesma fonte (PLANEFOR, 2000) o Objetivo Central do Plano é “*estruturar a Região Metropolitana de Fortaleza como espaço vertebrado, articulado e equilibradamente desenvolvido, tornando-a centro de*

*referência comercial, turístico, cultural, industrial, logístico e de serviço das regiões Norte e Nordeste, mantendo e potencializando a identidade conjunta e as especificidade dos municípios, distritos e bairros que a compõem. (...) Fortalecer a coesão e a justiça social na RMF e valorizar o bem comum mediante a educação, o exercício da cidadania e o acesso da população ao trabalho, aos serviços públicos e equipamentos sociais.”*

Finalmente, como se pode ver no quadro II, o Planefor estabeleceu 4 estratégias de atuação: Região Metropolitana Integrada; Região Metropolitana Empreendedora e Competitiva; Educação para o Desenvolvimento Humano e Integração e Fortalecimento da Gestão Pública.

## **9. Conclusões**

O regime político militar, fechado, a situação de desvantagem econômica e social do Nordeste e o esgotamento do modelo econômico e administrativo do “ciclo dos coronéis” no Ceará foram os ingredientes responsáveis pela emergência de um capital social gerado pelos “jovens empresários” industriais que se instalaram no Centro Industrial do Ceará-CIC a partir do final dos anos 70. A mobilização política exercitada nessa instituição acabou por produzir um projeto político cujas bases foram a modernização do Estado, a diversificação da economia e a redistribuição do produto social. Tal projeto foi o condutor central dos “jovens empresários” ao governo estadual, em 1987. Fruto dessa mobilização, criaram-se várias frações de capital social embaladas pelo espírito da cooperação e da parceria entre os setores público e privado.

Dentro desse contexto, como vimos, nasceram a Associação dos Jovens Empresários, o Pacto de Cooperação e o Planefor, tendo no CIC, e nas suas mobilizações, sua principal fonte de influência. O CIC e a AJE, por razões de afinidade político-ideológica, mantiveram um estreito compromisso com o projeto político original dos empresários industriais. Já o Pacto de Cooperação e o Planefor, mesmo que atuando dentro de um certo consenso associado a esse projeto, puderam manter uma certa independência político-ideológica. Entretanto, um ponto une todas essas iniciativas, este ponto foi a longa

mobilização e as intensas discussões geradas em torno do CIC, entre 1978 e 1986, as quais fizeram com que setores da burguesia industrial nascente, intelectuais e setores esclarecidos do Ceará se tornassem cúmplices e padrinhos dos rumos tomados pela sociedade e economia cearenses.

## QUADRO II ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DO PLANEFOR

### **Estratégia 1 – Região Metropolitana Integrada**

- 1) Organização e Ordenamento do Espaço Físico-Territorial, Integração Institucional e Política Habitacional.
- 2) Qualificação, Revitalização e Expansão Urbana
- 3) Melhoria da Qualidade dos Espaços Urbanos e Ampliação das Áreas para Lazer e Esporte
- 4) Preservação Ambiental e Infra-Estrutura Básica
- 5) Melhoria da Mobilidade e Acessibilidade de Pessoas e Cargas



### **Estratégia II - Região Metropolitana Empreendedora e Competitiva**

- 1) Desenvolvimento do Turismo
- 2) Desenvolvimento Industrial e da Base Tecnológica
- 3) Desenvolvimento do Setor Primário
- 4) Apoio às Atividades Econômicas
- 5) Apoio ao Desenvolvimento Empresarial e à Geração de Trabalho e Renda

### **Estratégia III - Educação para o Desenvolvimento Humano**

- 1) Universalização do Ensino Fundamental
- 2) Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental, Médio e Profissionalizante
- 3) Formação e Qualificação Profissional



### **Estratégia IV. Integração e Fortalecimento da Gestão Pública**

- 1) Integração e Fortalecimento da Gestão Pública
- 2) Exercício da Cidadania
- 3) Segurança e Integração Social
- 4) Melhoria da Saúde da População

### **Estratégia V - Cultura, Identidade e Auto-Estima**



- 1) Valorização da Identidade pela Preservação do Patrimônio e das Manifestações Culturais
- 2) Implantação, Dinamização de Equipamentos e Espaços Culturais
- 3) Circulação, Difusão e Intercâmbio de Produtos Culturais
- 4) Coordenação das Atividades Culturais.

## Bibliografia

- AMARAL FILHO, J. do (1980), “Organização da produção no sistema gado-algodão do Nordeste”, Revista *Vidas Secas*, Recife, 1 (1):93-8, junho.
- AMARAL FILHO, J. do (1999), “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”, in Miranda, C.; Guimarães Neto, L.; Buarque, S. C. & De Araújo, T.B., *Planejando o Desenvolvimento Sustentável (a experiência recente do Nordeste do Brasil)*, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, Brasília.
- BAGNASCO, A. & TRIGILIA, C. (1988), *La construction sociale du marché (le défi de la troisième Italie)*, Editions de L’ENS-CACHAN.
- BARQUERO, A.V. (1998), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPLA/GTZ, Santiago, Chile.
- BRAGA, E.M.F.; LIMA, M.C.N. de & BARREIRA, M.S.C. (1998), “*Faces e Disfarces do Modelo de Desenvolvimento Sustentável*”, in José Arlindo Soares (1998).
- CENTRO INDUSTRIAL DO CEARÁ (1999), *Cenários de uma Política Contemporânea*, Edições Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza-Ce.
- CORDEIRO, C. (1998), *Conselhos de Desenvolvimento Sustentável no Ceará: os desafios da gestão compartilhada*, Mimeo, Secretaria do Planejamento do Estado do Ceará, Fortaleza.
- GOVERNO DO CEARÁ (1995), *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, SEPLAN, Fortaleza.
- GOVERNO DO CEARA, *Mensagens do Governo*, Vários Números.
- JORNAL O POVO, *Vários Números*, Fortaleza.
- MAGALHÃES, R.; BEZERRA NETO, E. e PANAGIDES, S. (1994), *Projeto Áridas – Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*. Documento Básico, SEPLAN/PR-IICA, Brasília.
- MARTIN, I. (1993), *Os empresários no poder*, UFC, Fortaleza.
- MONASTERIO, L. (2000), “Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas”, Trabalho apresentado no V Encontro de Economia Política em Fortaleza, junho.
- PLANEFOR (1999), *Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza*, Fortaleza.
- PLANEFOR (2000), *Bases para impulsão dos Projetos*, Planefor, Fortaleza.

PUTNAM, R. (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, FGV, Rio de Janeiro.

REBOUÇAS, O; FERREIRA LIMA, C.; PAIVA, F. e MONTEIRO, J.de Paula (1995), *Gestão Compartilhada*, Qualitymark Editora Ltda., Rio de Janeiro.

SOARES, J. A. (org. 1998), *O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro*, Ed. Josué de Castro/Paralelo 15, Brasília.