

# **Mudanças institucionais, ajuste fiscal e reformas do Estado no Ceará: uma interpretação das raízes à luz dos “tipos ideais” de Max Weber**

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

## **1 - Introdução**

Dentre as economias estaduais brasileiras a economia do Ceará vem se destacando nos últimos anos pela reforma do Estado, ajuste das contas públicas estaduais, incremento nos investimentos público e privado e mudança do regime de crescimento acompanhada por variações positivas persistentes do PIB, em especial nas áreas urbanas e nos setores industrial e serviços. Além disso, as taxas de crescimento do PIB cearense têm se comportado acima das taxas de crescimento do PIB brasileiro. De 1970 a 1997 a economia cearense cresceu a uma taxa de 5,75% a.a. enquanto a economia nacional cresceu a 4,84% a.a..

Cabe salientar que essas características se manifestaram, em grande parte daquele período, 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.

A manifestação desse movimento na economia cearense foi influenciada, 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

---

<sup>1</sup>Doutor em Economia, Professor Titular e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica (DTE) e do Curso de Mestrado em Economia (CAEN) da Faculdade de Economia, Atuariais, Administração e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). amarelo@fortalnet.com.br

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.

Os economistas têm tido uma certa dificuldade de entender as raízes do processo de ajuste fiscal e das reformas do Estado no Ceará, processo esse normalmente associado aos contratos de renegociação das dívidas dos estados ou às pressões do Tesouro Nacional. No caso do Ceará as raízes não são propriamente econômicas ou financeiras mas pertencentes ao universo da economia política. Ou seja, esses ajustes e reformas estão associados a um fenômeno de cunho político cujo resultado foi a transformação na relação entre Estado e sociedade civil locais, com fortes repercussões sobre a economia local.

O presente trabalho não pretende descrever e discutir as mudanças institucionais, o ajuste fiscal e as reformas do Estado resultantes da vitória política dos “jovens empresários” no Ceará nem analisar os impactos dessas mudanças sobre o comportamento da economia local.<sup>3</sup> O objetivo deste trabalho é oferecer uma contribuição para o entendimento das raízes desse processo de mudança. Na segunda seção será mostrado que a nova gestão pública do governo estadual está associada a uma ruptura da trajetória do poder político local; a terceira seção, a parte principal do trabalho, se esforçará em mostrar a natureza (weberiana) de tal ruptura; a quarta seção procurará descrever o processo de montagem do projeto político dos “jovens empresários”, que resultou no projeto político rival ao dos “coronéis” e, por fim, a quinta seção apresentará uma breve conclusão.

## **2 - Ruptura política e novo paradigma de gestão pública**

---

<sup>2</sup>Essa expressão integra o vocabulário político local e simboliza o poder político pré-87. Além disso ela tem duplo sentido: de um lado, ela diz que os três grandes chefes políticos que governaram antes de 1987 (Virgílio Tavora, Adauto Bezerra e Cesar Cals) eram coronéis do exército nacional e, de outro, ela associa esses políticos aos antigos chefes (coronéis) políticos do interior do Estado que, ligados às grandes propriedades rurais, controlavam os “currais eleitorais”.

<sup>3</sup>Sobre esses aspectos ver AMARAL FILHO (1997) e COELHO BOTELHO (1994)

A estratégia comum da maioria dos governos estaduais face à crise fiscal-financeira que se instalou em suas contas desde os anos 80 foi, e não raro tem sido, aquela de externalizar essa crise, ou seja, exportá-la para outros Estados e (o que é clássico) para o governo federal. Aqui, então, o discurso “regionalista”, o discurso do “território agredido” ou “excluído”, emergem como escudos e armas importantes para os governos locais, na tentativa de justificar suas resistências ao ajuste fiscal bem como suas reivindicações por mais recursos financeiros junto ao governo federal.

Esses argumentos têm também uma outra função, não menos importante, qual seja, a de servir às referidas elites de meios de contratendência à queda de legitimidade de suas gestões administrativas, decorrente da crise fiscal-financeira como também da crise de racionalidade administrativa instalada dentro do aparelho estatal. Deste modo revigora-se a legitimidade do governo local ao mesmo tempo que contribui para a perpetuação do distanciamento entre discurso político e ação política bem como da dicotomia entre Estado e sociedade civil.

A partir de 1987, com a ascensão do grupo político “jovens empresários” ao governo do Estado,<sup>4</sup> observa-se uma substituição desse comportamento por um outro, mais autônomo e ativo e mais cooperativo para com um ajuste fiscal da federação. Em consequência observa-se a passagem da situação que podemos caracterizar como de “círculo vicioso” para uma situação de “círculo virtuoso”, em matéria de gestão pública e seus impactos sobre a relação entre (a) Tesouro e Banco estaduais, (b) estes o Tesouro federal e o Banco Central assim como um impacto sobre a organização da economia local e o seu regime de crescimento.<sup>5</sup>

Na primeira situação (pré-1987) o Estado encontrava-se asfixiado pelo endividamento de curto prazo e gastos excessivos com pessoal, com suas contas debilitadas e o sistema de administração desarticulado, além da economia local

---

<sup>4</sup>Essa ascensão ficou conhecida como “era dos governos das mudanças” que teve como governadores Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994) e novamente Tasso Jereissati (1995-1998) e (1999....). Interessante notar que Ciro Gomes não fazia parte do círculo dos “jovens empresários” nem era de origem empresarial, mas um profissional liberal, e que foi deputado líder do primeiro governo de Tasso Jereissati na Assembléia Legislativa.

desorganizada. O indicador ilustrativo desse quadro pode ser encontrado na intervenção federal sobre o banco estadual (Banco do Estado do Ceará-BEC) bem como no atraso de 03 (três) meses no pagamento dos salários dos funcionários, durante a gestão do governador de Gonzaga Mota. Em decorrência dessa situação o governo do Ceará comportava-se como forte transmissor de déficits e dívidas ao governo federal, além de perder credibilidade junto à sociedade civil organizada e junto às comunidades financeiras, nacional e internacional.

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

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

Tal ajustamento não foi fruto de uma “elucubração” intelectual nem de um projeto técnico implementado por alguma “ordem” de burocratas iluminados encrostada no aparelho estatal local. Pode-se afirmar também que não é fruto de pressões exercidas pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central. O referido ajustamento deriva de um projeto político nascido fora do aparelho estatal, mais exatamente no seio de um

---

<sup>5</sup>É oportuno lembrar que neste trabalho não trataremos da relação entre as instituições estaduais e federais.

grupo de “jovens empresários” industriais locais, sem tradições políticas pessoais, cujo resultado foi a ruptura com o paradigma de regulação tradicional.<sup>6</sup>

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

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

Mais precisamente, o sistema de dominação tradicional estava baseado numa rede estadual de outros chefes políticos locais, convencionalmente chamados de “coronéis”, cuja base econômica era o complexo agropecuário sustentado sobre o tripé gado-algodão-cultura de subsistência, mantido por uma relação social de produção de sujeição (parceria). Esta base econômica predominou no Ceará até final da década de 70 e tinha como pilares o monopólio da grande propriedade rural e o modo de financiamento controlado pelo capital mercantil-usurário (ver AMARAL FILHO,

---

<sup>6</sup>Associa-se aqui ao conceito de paradigma elaborado por Thomas KHUN em sua obra **A estrutura das revoluções científicas** (1990, tradução brasileira). Um dos sentidos assumidos pelo conceito de paradigma do citado autor é que “...indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc..., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (op.cit. p.218). Nós podemos definir uma mudança de paradigma no campo social, político ou econômico através do paralelismo feito por KUHN, entre revolução científica e revolução política: “As revoluções políticas iniciam-se com um sentimento crescente, com frequência restrito a um segmento da comunidade política, de que as instituições existentes deixaram de responder adequadamente aos problemas postos por um meio que ajudaram em parte a criar”. (op.cit. p.126)

1980). Ao mesmo tempo que essa base imprimia a natureza e reproduzia o sistema de dominação ela recebia em troca os benefícios de uma intervenção estatal coerente com seus objetivos imediatos. Durante o regime militar, apesar de seu caráter positivista, o sistema de dominação patrimonialista predominante no Ceará foi assimilado pelos sucessivos governos militares, fazendo com que reforçasse o prestígio e o carisma pessoal dos referidos chefes políticos estaduais junto à sociedade local.

A fim de elucidar os conteúdos dos paradigmas de gestão pública “tradicional” (pré-87) e “moderno” (pós-87), será desenvolvido na seção seguinte alguns conceitos teóricos supostamente adequados para tal elucidação. Neste sentido, os “tipos ideais” de dominação elaborados por Max WEBER, em seu clássico **Economia e Sociedade**, revelam-se de extrema pertinência para o caso em questão. Com isso não se ignora a vasta literatura nacional<sup>7</sup> e estrangeira pós-Weber que teve o importante papel de interpretar, aplicar, adaptar e relativizar os conceitos-chaves deixados por aquele autor. Nem se está ignorando aqui a também vasta literatura nacional responsável pelo tratamento de categorias mais específicas para o caso brasileiro, ou nordestino, como, por exemplo, a categoria do “coronelismo”.

### 3. Visitando os “tipos ideais” de dominação de M. WEBER

Max WEBER (1995, p.289)<sup>8</sup> estabelece 03 (três) “*tipos de dominação legítima*”, o de **caráter racional**, o de **caráter tradicional** o de **caráter carismático**. O primeiro repousa sobre a convicção com relação às regras instituídas (**dominação legal**), o segundo repousa sobre a convicção quotidiana em relação às tradições deixadas pelo tempo (**dominação tradicional**) e o terceiro repousa sobre a submissão extraordinária ao caráter sagrado (**dominação carismática**).

Apesar dos tipos de dominação tradicional e carismático precederem, historicamente, o tipo de dominação legal, WEBER vai apresentá-los de maneira

<sup>7</sup>Dentro desta pode-se citar, entre outros, Raimundo FAORO, **Os donos do poder**, Ed. Globo, 1975.

<sup>8</sup>Deve-se fazer aqui 03 (três) observações: (i) as próximas referências de páginas encontradas nesta seção corresponderão a essa mesma obra de M. WEBER (**Économie et Société**, 1995); (ii) as palavras e frases

inversa, partindo do mais moderno para ir no sentido dos mais atrasados, e faz isso justificando que a intenção é de fixar primeiro a forma mais moderna e em seguida confrontá-la com as outras. Entretanto, na apresentação feita aqui, tomou-se a liberdade de se seguir a lógica da história, de maneira a corresponder com a ruptura das trajetórias para o caso do Ceará.

M. WEBER qualifica uma situação de **dominação tradicional** “*quando sua legitimidade se apoia sobre o caráter sagrado das disposições [ordnungen] transmitidas pelo tempo (‘desde muito tempo’) e dos poderes do chefe*” (p.301). O poder deste, no caso o *senhor*, é determinado em função de regras estabelecidas por tradição que dita também a obediência ao poder seguindo a regra da dignidade pessoal.

Para WEBER a *direção administrativa tradicional ‘tipo’* pode ser recrutada seja de maneira patrimonial seja de maneira extra-patrimonial. O recrutamento patrimonial se dá entre aqueles que são ligados ao senhor, ou detentor do poder, por critérios relacionados a *ligações de respeito*, podendo ser membros da família, clientes, colonos, etc. Já o recrutamento extra-patrimonial se dá seguindo os critérios de *relações pessoais de confiança*, *ligações de fidelidade*, incidindo sobre funcionários livres mas que mantém uma relação de respeito vis-à-vis do detentor do poder.

Dentro do *tipo de dominação tradicional* WEBER distingue três tipos particulares de dominação: a **gerontocracia**, o **patriarcalismo** e o **patrimonialismo**. Os dois primeiros tipos fazem parte daquilo que o autor chama de *tipos primários de dominação tradicional* e que se caracterizam pela ausência de uma *direção administrativa pessoal* do detentor de poder. Já o patrimonialismo se marca pela presença dessa direção administrativa pessoal.

Chama-se gerontocracia a situação na qual a dominação é exercida pelo indivíduo literalmente mais velho, supondo que ele conhece melhor a *tradição sagrada*, o que, segundo WEBER, assegura a dominação. Por seu lado, o patriarcalismo é a situação na qual, no seio de um grupo, “*a maior parte do tempo econômico e familiar*

---

em itálico representam as categorias e idéias-chaves elaboradas por M. WEBER e (iii) a tradução das citações foram feitas por nós.

*primário, um só homem, e designa (normalmente) segundo as regras de sucessão fixas, exerce a dominação*”. (p.307) Para WEBER, não raramente gerontocracia e patriarcalismo são dois tipos conexos. Rigorosamente a categoria “coronéis” -que não incorpora as figuras dos governadores tradicionais citados- está associada muito mais a esses tipos primários de dominação tradicional. Já os governadores, por terem uma direção administrativa pessoal, estão mais próximos do patrimonialismo.

Importante assinalar que nessas duas situações o poder é exercido segundo a concepção de que os *associados* (quer dizer, os dominados) aceitam o princípio de que essa dominação é um “*direito tradicional próprio do detentor do poder*” (p.307). No entanto, um [outro] elemento importante para essa dominação é o fato de que, não havendo direção administrativa pessoal o detentor do poder depende ainda da *vontade* de obediência dos associados. Mas essa “vontade” pode ser conseguida, segundo o próprio autor sugere, através de uma coerção de natureza econômica. No caso da economia tradicional cearense essa coerção era facilmente verificada através do monopólio da terra e do endividamento dos pequenos produtores rurais. Mas já durante as décadas de 70 e 80 aparecem formas não econômicas de coerção, normalmente exercidas através do controle de instituições urbanas de assistência médica e social.

Para WEBER, com o aparecimento de uma *direção administrativa puramente pessoal* do detentor do poder toda a dominação tradicional passa para a situação de patrimonialismo, que para o autor é o apogeu do poder do senhor. WEBER chama dominação patrimonial “*toda dominação orientada principalmente no sentido da tradição, mas exercida em virtude de um direito pessoal absoluto; sultanismo, uma dominação patrimonial que, da maneira que ela é administrada, se coloca principalmente na esfera do arbítrio não ligado à tradição*” (p.308).

Interessante notar que, apesar da constituição da direção administrativa pessoal, o poder patrimonial não prescinde de um apoio externo, pelo contrário, o poder do senhor se estende sobre os escravos, colonos, ou sobre *sujeitos oprimidos*, sempre capturados pelo *favoritismo e pela graça do senhor*. Tratando-se da economia tradicional cearense, onde predominava um baixo nível da relação salarial e de



monetização, a oferta de um emprego público ou de um salário representava um *favor* eterno da parte do beneficiado, normalmente convertido em voto eleitoral ou retribuição de favor dentro do aparelho estatal.

Dentro do próprio patrimonialismo pode surgir uma outra forma de dominação chamada por WEBER de *dominação de uma ordem*. Esta é uma forma de dominação em que a direção administrativa se apropria de certos poderes do senhor (detentor do poder). Isto pode ocorrer seja através de um grupo de pessoas seja através da iniciativa pessoal causada por questões hereditárias. Isto significa a limitação do poder, do senhor, por um grupo de pessoas, através da apropriação de *postos* e de *meios objetivos de administração*. Esta categoria é um meio interessante para ajudar a entender as nuances existentes em relação ao tipo ideal do poder absoluto do senhor. No caso do Ceará, por exemplo, durante o período pré-87 esse tipo de apropriação, ou melhor limitação do poder do governador, se verificava seja através da influência familiar não pertencente ao tronco do governante efetivo (sobre algumas áreas do governo), seja através da influência de funcionários qualificados e reputados, normalmente recrutados por meios legais e racionais. Estes últimos permitiam, por assim dizer, a formação de “ilhas” de racionalidade no aparelho estatal.

A dominação tradicional não se dá independente de uma base econômica. Para WEBER “*uma dominação tradicional age em primeiro lugar sobre o tipo econômico*”. (p.316) Ainda segundo o autor, a relação entre dominação e economia passa a ser mais importante nos casos da gerontocracia e do patriarcalismo puro, porque não possuem direção administrativa especial, que por isto são formas de dominação “*determinadas pela manutenção da tradição em todos os sentidos*”.(p.316) No Ceará, essa relação entre sistema de dominação e economia era bastante evidente, prova disso foi que o patrimonialismo perde força com a crise da sua base econômica.

Duas características importantes merecem ser destacadas dentro dos aspectos econômicos ligados à dominação tradicional, a primeira corresponde às relações sociais e econômicas e a segunda corresponde à economia financeira propriamente dita.

As relações sociais e econômicas sob um regime tradicional são mantidas seguindo os critérios da tradição e da sujeição, entre proprietário e produtores. Não há, segundo WEBER, relação salarial nem [há] monetização, “*o desenvolvimento do mercado é entravado, o uso da moeda é um uso essencialmente in natura e orientada para o [auto] consumo, o aparecimento do capital é impossível*” (p.316). No tocante a este ponto, no referido complexo agropecuário cearense o aparecimento do capital não foi impossível. O capital comercial urbano envolvido no financiamento daquele complexo, e familiarizado com o comércio do algodão, dá início à acumulação industrial no setor têxtil. Mais tarde, durante os anos 60, 70 e 80, a SUDENE teve o importante papel de potencializar e modernizar essa indústria, tornando-a uma das mais modernas do país<sup>9</sup>, que contribuiu para a geração de uma classe de empresários industriais locais.

Por sua vez a economia financeira do patrimonialismo age, ainda segundo o autor, “*de uma maneira irracional, mesmo onde ela é monetária*”. (p.316) Esta irracionalidade provem da influência da tradição sobre as questões de ordem fiscal bem como sobre o cálculo econômico (e a formação do monopólio). Para WEBER o racionalismo dentro do fiscalismo patrimonial é uma exceção, e não uma regra, podendo se manifestar, ao acaso, em alguns casos particulares e em “*condições históricas particulares*”.(p.317) O desfecho da “era dos coronéis” no Ceará teve como principal protagonista a crise fiscal-financeira do Estado, marcada por um grande déficit primário além de uma dívida pública inadmissível. O mais curioso é que essa situação crítica não foi contestada pelo restante dos membros da federação e tampouco pela União (Tesouro e Banco Central), mas pela sociedade civil local quando esta apostou no projeto político formulado pelos “jovens empresários”, este marcado pela austeridade fiscal.

A parte da dominação tradicional, mas ainda enquanto forma atrasada, M. WEBER identifica a **dominação carismática**, a qual o referido autor denomina de “*qualidade extraordinária (...) de um personagem, que é, por assim dizer, dotado de forças ou de características sobrenaturais ou sobre-humanas ou ao menos acima da vida quotidiana, inacessíveis ao comum dos mortais; ou ainda que é considerado como*

---

<sup>9</sup>Sobre este ponto ver GUIMARÃES NETO (1989).

*enviado de Deus ou como um exemplo, e por consequência considerado como um chefe*”.(p.320-21)

Esse tipo de dominação é sacramentado na medida que os dominados, no caso os *adeptos*, reconhecem livremente aquelas qualidades e características, reconhecimento esse manifestado na veneração, no desinteresse pela verdade, etc. Enfim, é a confiança absoluta depositada no chefe enquanto exerce o poder. Entretanto, esta legitimação não ocorre sem limites pois estes aparecem na medida que o carisma do chefe não se confirma ou, como coloca WEBER, quando “*seu governo não traz alguma prosperidade a aqueles que ele domina*”. (p.322)

Diferente das outras formas de dominação, na forma carismática o grupo de dominação se caracteriza por ser uma *comunidade emocional*. A direção administrativa do *senhor carismático* não é formada propriamente por funcionários especializados mas por *homens de confiança*, cujo critério de recrutamento está em função das *qualidades carismáticas*. Dentro do quadro de dominação carismática não há autoridades nem regras estabelecidas, o respeito à hierarquia e à tradição não se faz presente. Para WEBER a dominação carismática se opõe nitidamente à dominação tradicional como também à dominação burocrática (e mesmo à dominação de uma ordem). Enquanto a dominação burocrática tem uma racionalidade ligada a *regras analisáveis de maneira discursiva* e a dominação tradicional uma racionalidade baseada no *passado e na tradição*, a dominação carismática se reconhece pela *ausência de regras*.

Com relação à economia o carisma puro, segundo WEBER, é “*especificamente estranho à economia*”(p.324). No seu estado puro o carisma desdenha da economia enquanto fonte de renda, sem que isso signifique a renúncia ao patrimônio ou à posse, o que esvaziaria uma fonte importante do prestígio. Nas palavras de WEBER “*o que eles desdenham todos -durante o tempo em que persiste o tipo autenticamente carismático- é a economia quotidiana, tradicional ou racional, a realização de ‘receitas’ regulares graça a uma ação econômica contínua dirigida neste sentido. As formas típicas da cobertura carismática das necessidades são a subsistência pelo mécenat -pelo grande mécenat (doação, fundação, corrupção,*

*enormes gorjetas)- ou a mendicância de uma parte, a extorsão violenta ou (formalmente) pacífica de outra. (...) recusando todo compromisso com a vida quotidiana, ela somente poderá consentir, com uma indiferença interior total, a realizar por assim dizer um lucro ocasional instável”.* (p.324) Por fim WEBER encontra no rentista a representação do fundamento econômico da existência carismática. Interessante ressaltar que a figura do rentista, muito presente no sistema de dominação tradicional do Ceará, foi um dos alvos principais de ataque dos “jovens empresários” durante a fase de montagem de seu projeto político para o Estado.<sup>10</sup>

Para WEBER a **dominação legal** baseia-se sobre a validade de 05 (cinco) *concepções conexas* resumidas a seguir: (1) quando o direito é estabelecido racionalmente e tem a pretensão de ser seguido (ao menos) pelos membros do grupo e (em geral) por pessoas que se engajam por certas relações sociais consideradas importantes pela ordem do grupo, (2) todo direito é na sua essência um cosmos de regras abstratas normalmente decididas intencionalmente (...): justiça, administração, segurança, etc., (3) as ordens emitidas pelo detentor do poder obedece a uma lógica impessoal e (5) a obediência dos membros do grupo não está em função da pessoa do detentor de poder mas em função das regras impessoais.

Além dessas *concepções* o referido autor estabelece ainda algumas *categorias fundamentais* da dominação racional: (1) *competência* das funções públicas, (2) *hierarquia administrativa*, quer dizer, “*a organização de autoridades precisas de controle e de segurança para toda autoridade constituída, com direito de apelo ou de recorrência dos subordinados aos superiores*”. (p.292), (3) existência de *regras e normas*, sendo que para suas aplicações é necessária a formação profissional “*a fim de obter uma completa racionalidade*” (p.292), (4) *separação total da direção administrativa dos meios de administração e de aquisição*, “*os funcionários, os empregados, os trabalhadores da direção administrativa não possuem os meios práticos de administração e de aquisição*” (p.293). Além disso é fundamental a separação total entre *recursos da função e recursos privados (orçamento privado)*, (5) no caso da racionalidade completa, *ausência total de apropriação do posto pelo titular*,

---

<sup>10</sup> Ver entrevistas com os integrantes do grupo “jovens empresários” do CIC em MARTIN (1993)

salvo para algumas categorias, como juizes, mas neste caso não se entende como apropriação e sim como medida de independência no exercício da função, (6) princípio da *conformidade da administração*, “*valendo mesmo quando a discussão oral é uma regra de fato ou uma franca prescrição*” (p.293) e (7) “*A dominação legal pode admitir formas muito diferentes (...)*”, dentre elas a *estrutura mais puramente dominadora* é a chamada *direção administrativa do funcionário*, ou a *direção administrativa burocrática*.

Para WEBER o tipo mais puro de dominação legal é aquela que se expressa por meio de uma *direção administrativa burocrática*, onde o chefe do grupo ocupa a posição de detentor do poder seja através da apropriação, da eleição ou pela designação de um sucessor. Ainda segundo aquele autor, a totalidade da direção administrativa (a mais pura) se compõe de *funcionários individuais*, os quais

- (1) são *pessoalmente livres*, sempre obedecendo a deveres objetivos da função,
- (2) estão dentro de uma *hierarquia*, “*da função solidamente estabelecida*,”
- (3) se identificam pela *competência*, “*da função solidamente estabelecida*,”
- (4) são mantidos por uma relação de *contrato* (em princípio) baseado sobre o fundamento da seleção aberta,
- (5) são selecionados segundo a *qualificação profissional* revelada através de *exame* e atestado pelo *diploma*,
- (6) são *pagos por apontamentos fixos em espécie*, grande parte com direito a aposentadoria; e no caso dos apontamentos estes são graduados segundo a posição hierárquica, responsabilidades assumidas ou a conformidade na escala,
- (7) tratam sua *função como única ou principal função*,
- (8) encaram sua atividade como uma *carreira*, segundo o tempo de serviço ou serviços prestados, julgado pelos superiores,
- (9) trabalham totalmente *separados dos meios de administração e sem apropriação* de seus empregos
- (10) são submetidos a uma *disciplina estrita e homogênea* de sua função e também submetidos a um *controle*.

Observa-se que para WEBER a administração puramente burocrática, em especial a monocrática (dirigida pelo chefe de Estado), se distingue por várias características, dentre elas a *conformidade aos direitos*, a *precisão*, a *permanência*, a *disciplina*, o *rigor* e a *confiança* que ela inspira; se distingue também por seu caráter de *previsibilidade* (tanto para o detentor do poder como para os interessados), pela *intensidade e extensão de sua prestação*, pela *possibilidade formalmente universal quanto a sua aplicação*, pela virtude técnica e seus impactos, em especial sobre o *máximo rendimento*. Nas palavras do próprio autor “*essa administração é, de toda experiência, a forma de prática de dominação mais racional do ponto de vista formal (...): o nascimento dessa é, por assim dizer, a semente do Estado ocidental moderno*”. (p.297-98)

WEBER ainda coloca que o grande instrumento de superioridade da administração burocrática se encontra no *saber especializado*. No entanto, o autor chama a atenção para um certo perigo exercido pela burocracia especializada -aquela detentora do saber e do conhecimento dos fatos- sobre o restante da sociedade e no interior do próprio aparelho estatal. Nesse ponto, interessante notar que WEBER elege o *empresário capitalista* como o único segmento da sociedade realmente imunizada (ao menos relativamente) contra o *caráter inevitável de dominação burocrática racional do saber*. Desta maneira o autor indica claramente que não só o capitalismo (moderno) é a base econômica responsável pela nova e superior forma de organização das instituições, chamada burocracia, como também uma indistinção entre racionalidade organizacional do setor público e racionalidade organizacional do setor privado.

Interessante notar que essa indistinção só veio a ser admitida com força na década de 90, já pelo sistema organizacional “pós-moderno”, exatamente como imaginava WEBER, ou seja, a racionalidade do setor privado determinando a racionalidade do setor público. Todavia, no caso do Ceará, os “jovens empresários”, ao assumirem o poder executivo no estado em 1987, trouxeram consigo uma racionalidade e uma cultura administrativas, próprias do setor privado, que passaram a ser aplicadas no processo de ajuste fiscal, nas reformas do Estado, na administração financeira e nas políticas públicas do Estado do Ceará. Essa transposição teve ampla aceitação pela

sociedade local devido à profunda crise fiscal-financeira pela qual atravessava o governo estadual que precedeu os “jovens empresários” no poder.

#### **4. A montagem do projeto político dos “jovens empresários”**

A montagem do projeto político dos “jovens empresários” tem início e lugar no Centro Industrial do Ceará (CIC)<sup>11</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.<sup>12</sup> Abre-se assim um espaço decisivo para que novas idéias políticas surgissem no seio da principal associação do empresariado local e que, num período de nove anos, contaminassem a sociedade civil, o suficiente para levar esse mesmo grupo de empresários ao poder executivo do governo estadual na eleição de 1986.

De 1978 a 1986, cinco “jovens empresários” se sucederam na presidência do CIC: primeiro) Beni Veras (1978-1980), o mais velho do grupo, do setor têxtil-confecções, do Grupo Confex, ex-ministro do planejamento e hoje senador da República; segundo) Amarílio Macedo (1980-1981), do setor de produtos alimentares, do Grupo J. Macedo, importante chave da articulação política do grupo mas que não assumiu atividades políticas institucionais; terceiro) Tasso Jereissati (1981-1983), dos setores imobiliário, comércio e produtos alimentares, do Grupo Jereissati, foi o primeiro governador do “governo das mudanças”, retornando para o governo em 1995; quarto) Sérgio Machado, do setor têxtil-confecções, da empresa Vilejack, hoje senador da República e quinto) Assis Machado Neto (1983-1985), setor da construção civil, da empresa Construtora Mota Machado, hoje secretário de estado do governo Tasso Jereissati.

---

<sup>11</sup>O CIC foi fundado em 1919 e é uma entidade associada à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), que por sua vez foi fundada em 1950.

<sup>12</sup>Uma segunda geração de “jovens empresários”, na faixa de 20 e 30 anos, já se destaca no Ceará através da “Associação dos Jovens Empresários”, a AJE, cujo trabalho é continuar difundindo idéias organizacionais inovadoras no meio empresarial jovem da economia local.

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 a se distinguir claramente, até mesmo divergir, da sua associada maior, a FIEC. Secundarizando a linha corporativista e classista, natural à entidade, os referidos empresários privilegiaram outras bandeiras, tais como (i) o combate à relação promíscua entre empresários e Estado e à dependência financeira-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 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 e (v) o combate ao arrocho salarial, 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.<sup>13</sup>

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, segundo, 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” de São Paulo<sup>14</sup> e também à campanha pelas “Diretas Já” bem como à candidatura de Tancredo Neves à presidência da República. Como fórum de debates o CIC recebeu como conferencistas vários componentes do “Grupo dos Oito” para falar sobre a situação dos empresários e a política nacional. Uma série de seminários e encontros foram realizados, dentre eles o Seminário sobre “O Nordeste no Brasil: Avaliação e Perspectivas”. Vários economistas foram convidados ao CIC para realizar conferências, tais como Maria Conceição Tavares, Celso Furtado, etc.

<sup>13</sup> Interessante notar que Tasso Jereissati ocupou a presidência nacional desse partido.

<sup>14</sup> Esse grupo incluía os empresários paulistas Cláudio Bardela, José Mindlin, Severo Gomes, Antônio Ermírio De Moraes, Paulo Villares, Paulo d’Árrigo Velhinho, Laerte Setúbal e Jorge Gerdau Johannpeter. Esse Grupo assinou em 1978 o “**Documento dos Empresários**”, onde se fazia uma análise da situação política e econômica nacional e sua implicação no campo social. Ver I. MARTIN (1993, p.45).



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. Por várias razões<sup>15</sup> o nome de Tasso Jereissati foi escolhido para enfrentar o representante dos “coronéis”, Adauto Bezerra (PFL, PDS e PTB), e aquele disputou e venceu a eleição apoiado por uma composição política formada pelo PMDB, PCB, PC do B e PDC, que levava o nome de “Movimento Pró-Mudanças”.

Por si só a vontade política de transformação se constituiu num forte elemento propulsor do processo de mudanças mas a isso juntam-se, de um lado, a crise econômica do sistema gado-algodão-cultura de subsistência, base econômica do sistema de dominação tradicional e, de outro, o fator da predominância de capitais locais no parque industrial cearense, que facilitou a construção de um caráter 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, tais como Virgílio Tavora, Adauto Bezerra e César Cals. Reforçando as desvantagens para estas lideranças estava o alinhamento das novas elites (alojadas no PMDB) à Nova República, que implementa um programa de estabilização monetária (Plano Cruzado) em contraposição aos ajustamentos ortodoxos exercidos entre 1983 e 1985. Como se sabe, os impactos positivos do Plano Cruzado promoveram enormes chances eleitorais ao grupo hegemônico da Nova República, o PMDB.

Em última instância o elemento que propiciou o nascimento de um processo novo no Ceará foi a lucidez e a consciência desses empresários-políticos com relação ao processo sócio-político e suas implicações internas e externas. Isso permitiu a formação de um projeto não só de ajustamento do setor público mas um projeto com

---

<sup>15</sup>Ver I. MARTIN (1993, p. 55-59)

repercussões sobre o crescimento econômico e a dinâmica territorial, cuja base fundadora não encontra respaldo nas tradições locais. Sem essa tomada de consciência tal processo de mudança cairia no vazio transformando-se num processo de destruição sem criação, em oposição ao processo de *destruição criadora* preconizada por SCHUMPETER.<sup>16</sup> Sem dúvida o que se verificou no Ceará foi um processo de destruição criadora..

## 5. Conclusão

O Estado do Ceará experimentou, a partir de 1987, um ajuste fiscal-financeiro bem como uma reforma do Estado que lhe permitiu equilibrar as contas do governo estadual, gerar poupança pública e retomar a capacidade de investimento público estadual. Essa experiência precedeu ou antecipou as experiências que vários estados brasileiros vêm atravessando mais recentemente, em função da necessidade de promover um ajuste fiscal sob a pressão do Governo Federal e até do Fundo Monetário Internacional. Portanto, os determinantes dos ajustes procedidos no Estado do Ceará têm um caráter predominantemente endógeno, em relação aos seus pares da federação.

Sendo assim, não só esses ajustes são mais consistentes do ponto de vista estrutural como têm e tiveram repercussões importantes no comportamento das instituições e do crescimento econômico locais. Entretanto, esse tipo de ajuste dificilmente pode ser transferido ou copiado por algum outro estado do Brasil ou do Nordeste, pois seus determinantes além de serem de caráter endógeno eles estão associados a uma profunda ruptura política local cuja essência está na passagem de uma estrutura de poder “tradicional” para uma estrutura de poder “burocrática”, no sentido weberiano.

## Bibliografia

---

<sup>16</sup> Refere-se ao conceito de “Destruição Criadora” de Joseph A. SCHUMPETER (1982,1984), que significa a destruição de uma situação dada em decorrência da

- 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 (1994), **Economia cearense: evolução recente, crescimento endógeno e perspectivas de desenvolvimento sustentável**, Projeto Áridas-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Fortaleza.
- AMARAL FILHO, J. do (1997), “Ajustes no Estado e Crescimento Recente no Ceará: O Papel dos “Jovens Empresários”, **Revista Economia e Empresa**, v.4, n.1, p.63-80, jan/mar, São Paulo.
- COELHO BOTELHO, D. (1994), **Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991**, Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Mestrado em Economia-CAEN, Fortaleza.
- GUIMARÃES NETO, L. (1989), **Introdução à formação econômica do Nordeste**, Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, Recife.
- KHUN, T.S. (1990), **A estrutura das revoluções científicas**, Editora Perspectiva, São Paulo
- MARTIN, I. (1993), **Os empresários no poder**, UFC, Fortaleza.
- MOTA, A. (1991), **História política do Ceará**, IJUREH, Fortaleza.
- SCHUMPETER, J.A. (1982), **Teoria do Desenvolvimento Econômico**, Coleção “Os Economistas”, Editora Abril, São Paulo.
- SCHUMPETER, J.A. (1984), **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- WEBER, M. (1995), **Économie et société**, Pocket, Paris.

## Resumo

O Estado do Ceará experimentou a partir de 1987, ou seja, a partir da ascensão política dos “jovens empresários”, um ajuste fiscal-financeiro bem como uma reforma do Estado que lhe permitiu equilibrar as contas do governo estadual, gerar poupança pública e retornar a capacidade de investimento público estadual. O presente trabalho não pretende descrever e discutir as mudanças institucionais, o ajuste fiscal e as reformas do

---

emergência de novos fatores, ou nova forma de combinar os fatores, criando em seguida uma nova situação qualitativamente superior.

Estado resultantes da vitória política dos “jovens empresários” no Ceará nem analisar os impactos dessas mudanças sobre o comportamento da economia local. O objetivo deste trabalho é oferecer uma contribuição para o entendimento das raízes desse processo de mudança.