



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS - DCG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo

BRUNO FERREIRA SOARES

FEDERALISMO E PODER (PARALELO):
UM PÁSSARO OU UMA AVE DE RAPINA SOB O CÉU DO CARIRI
CEARENSE?

RECIFE

2023

BRUNO FERREIRA SOARES

**FEDERALISMO E PODER (PARALELO): UM PÁSSARO OU UMA AVE DE
RAPINA SOB O CÉU DO CARIRI CEARENSE?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em geografia.

Áreas de concentração: Regionalização e Análise Regional

Orientador: Profº. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic

RECIFE

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

S676f Soares, Bruno Ferreira.
Federalismo e poder (paralelo) : um pássaro ou uma ave de rapina
sob o céu do cariri cearense? / Bruno Ferreira Soares. – 2023.
379 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientador : Bertrand Roger Guillaume Cozic.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Recife, 2023.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Geografia. 2. Região. 3. Poder (Ciências sociais). 4. Banco
Mundial. 5. BIRD. 6. Ceará. 7. Cariri (CE : Microrregião). I. Cozic,
Bertrand Roger Guillaume. II. Título.

910 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2024-066)

BRUNO FERREIRA SOARES

**FEDERALISMO E PODER (PARALELO): UM PÁSSARO OU UMA AVE DE
RAPINA SOB O CÉU DO CARIRI CEARENSE?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Geografia da Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para a obtenção do título de
doutor em geografia. Área de concentração:
regionalização e análise regional.

Aprovada em: 20/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (Orientador – Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. João César Abreu de Oliveira Filho (Examinador Externo)
Instituto Federal do Ceará

RESUMO

Do ponto de vista conceitual, a ideia de federação remete, entre outras, à uma organização territorial do poder por meio de uma articulação entre a esfera nacional e os poderes regionais, e, quando houver, poderes locais, sob a forma de um pacto que se assenta em um instrumento jurídico. Ou seja, a partir de preceitos constitucionalmente acordados entre aqueles que integram o contrato federativo, no intuito de manter o equilíbrio e evitar tanto uma centralização como uma fragmentação excessiva do poder. Considerando que a origem do federalismo brasileiro (1891) remete, em teoria, à tentativa de descentralizar o poder no intuito de promover um desenvolvimento capitalista nas diversas e distintas regiões do país, torna-se fundamental conhecer a trajetória do federalismo nacional para entender como a organização territorial do poder interferiu nesse processo. Analisando as implicações dessa articulação na complexa e continental realidade brasileira, e seus reflexos para os entes subnacionais, bem como as estratégias encontradas por eles, no intuito de promoverem o desenvolvimento em seus territórios. Todavia, embora não sejam poderes constitucionalmente estabelecidos, os organismos e instituições internacionais historicamente exerceram um considerável poder no país. A depender do contexto geo-histórico, exerceram-no em maior ou menor intensidade, mas participaram diretamente do processo de desenvolvimento capitalista nacional, sendo, portanto, indispensável a qualquer estudo que se proponha a analisar tal processo, considerar a interferência dessa escala internacional de poder. Nesse contexto, o presente estudo se propôs a analisar o papel do Banco Mundial/BIRD em meios às relações de poder inerentes ao federalismo brasileiro, na busca pelo desenvolvimento capitalista nacional, durante a passagem do século XX para o século XXI, tomando como referência um movimento de escalas que parte de um contexto nacional, até chegar à escala regional/local de poder. Balizado por uma regionalização estabelecida pelo Governo do Estado do Ceará, que contou com o apoio técnico-financeiro do referido banco, para a realização de um conjunto de ações/intervenções que buscavam fortalecer a região sul do estado, especialmente o chamado “Cariri Central”. Dando condições para uma maior atração de investimentos e de pessoas, sob o discurso de combate à pobreza. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se constitui em um estudo de caso de natureza aplicada e de caráter quali-quantitativo no que se refere à forma de sua abordagem. No tocante ao seu objetivo geral, a pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva que, entre os procedimentos técnicos utilizados, destaca-se uma criteriosa revisão de literatura, associada à uma valiosa análise documental. Em relação à obtenção de dados, foi realizado um importante trabalho de campo no recorte espaço-regional, foco da pesquisa, seguido pelo

registro fotográfico e pela observação. Além da realização de entrevistas semiestruturadas com profissionais que estiveram diretamente envolvidos na elaboração/execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. A sistematização e análise dos dados contou, como referencial, com a triangulação de métodos composta pelos dados (informações) obtidos durante as entrevistas, pela análise dos documentos que nortearam a elaboração/execução do referido projeto, bem como pelo diálogo com autores que se debruçam em torno das temáticas discutidas. Entre os principais resultados, destaca-se a capacidade de se reinventar do Banco Mundial/BIRD, no intuito de dar respostas às demandas referentes à cada momento geo-histórico vivenciado, pavimentando os caminhos das reestruturações capitalistas a partir do gerenciamento da pobreza, e de um constante mecanismo mimético.

Palavras-chave: região; poder; Banco Mundial/BIRD; cidades do Ceará; Cariri central.

ABSTRACT

From a conceptual point of view, the idea of federation refers to a territorial organization of power through an articulation between the national sphere and regional powers, and, when applicable, local powers; in the form of an agreement that is based on a legal instrument. In other words, based on constitutionally agreed precepts between those who form part of the federative contract, with the aim of maintaining balance and avoiding both centralization and excessive fragmentation of power. Considering that the origin of Brazilian federalism (1891) refers, in theory, to the attempt to decentralize power to promote capitalist development in the diverse and distinct regions of the country, it is essential to know the trajectory of national federalism to understand how the territorial organization of power interfered in this process. Analyzing the implications of this articulation in the complex and continental Brazilian reality, and its consequences for subnational entities, as well as the strategies found by them to promote development in their territories. However, although they are not constitutionally established powers, international organizations and institutions have historically exercised considerable power in the country. Depending on the geohistorical context, they exercised it to a greater or lesser extent, but they participated directly in the process of national capitalist development. Therefore, it is essential for any study that proposes to analyze such a process to consider the interference of this international scale of power. In this context, the present study proposed to analyze the role of the World Bank/IBRD in terms of relations of power inherent to Brazilian federalism, in the search for national capitalist development, during the transition from the 20th century to the 21st century, taking as a reference a movement of scales that starts from a national context, until reaching the regional/local scale of power, guided by a regionalization established by the Government of the State of Ceará, which had the technical-financial support of the aforementioned bank, to carry out a set of actions/interventions that sought to strengthen the southern region of the state, especially the so-called *Cariri Central*. Providing conditions for greater attraction of investments and people, under the discourse of combating poverty. From a methodological point of view, the research constitutes a case study of an applied nature and of a qualitative-quantitative nature regarding the form of its approach. In terms of its general objective, the research can be classified as exploratory and descriptive, which, among the technical procedures used, includes a careful literature review, associated with a valuable documentary analysis. In relation to data obtainment: important fieldwork was carried out in the spatial-regional area, the focus of the research, followed by photographic recording and observation, in addition to conducting semi-structured interviews with professionals who were

directly involved in the preparation/execution of the project *Cidades do Ceará – Cariri Central* (Cities of Ceará – Cariri Central Project). The systematization and analysis of the data relied, as a reference, on the triangulation of methods composed of the information obtained during the interviews, the analysis of the documents that guided the elaboration/execution of the aforementioned project, as well as the dialogue with authors who focus on the discussed topics. Among the main results, the World Bank/IBRD's ability to reinvent itself stands out, with the aim of responding to demands relating to each geo-historical moment experienced, paving the way for capitalist restructuring based on poverty management, and a constant mimetic mechanism.

Keywords: regio; power; World Bank/IBRD; cities of Ceará; Cariri central.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1–	Regionalização do Brasil segundo Delgado de Carvalho – 1913 ...	30
Figura 2 –	Divisão Regional do Brasil 1942	32
Figura 3 –	Divisão Regional do Brasil em Zonas Fisiográficas – 1942	33
Figura 4 –	Divisão Regional do Brasil em Zonas Fisiográficas – 1960	33
Figura 5 –	Microrregiões Homogêneas – 1968	38
Figura 6 –	Mesorregiões Homogêneas - 1976	39
Figura 7 –	Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões Geográficas – 1989 ..	43
Figura 8 –	Divisão Regional do Brasil em Microrregiões Geográficas – 1989	44
Figura 9 –	Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas – 2017	45
Figura 10 –	Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Intermediárias – 2017	46
Figura 11 –	Localização do Cariri Central/Região Metropolitana do Cariri – RMCariri em relação ao Brasil.....	60
Figura 12 –	Localização do “Cariri-Central” e da Região Metropolitana do Cariri – RMCariri no contexto internacional.....	70
Figura 13 –	Mapa das Capitanias Hereditárias proposto por Cintra (2013)	74
Figura 14 –	Limites territoriais do Crato até o final do século XVIII	81
Figura 15 –	Divisão territorial do Brasil segundo o Major João Segadas Viana	107
Figura 16 –	Periódico de divulgação do projeto Polonoroeste	125
Figura 17 –	Grupo Banco Mundial e seus valores	156
Figura 18 –	Indústria Barbalhense de Cimento Portland (IBACIP)	174
Figura 19 –	Usina Manoel Costa Filho	192
Figura 20 –	Cariri Garden Shopping	236
Figura 21 –	Municípios cearenses contemplados pelo PROURB-CE	238
Figura 22 –	Microárea Pantanal antes e depois das intervenções	239
Figura 23 –	Intervenções no Canal do Rio Granjeiro	239
Figura 24 –	Projeto ABC Francisco Bezerra	240

Figura 25 –	Microárea no bairro Triângulo antes e depois do início das intervenções	240
Figura 26 –	Microárea no bairro Frei Damião antes e depois do início das intervenções	241
Figura 27 –	Terreno destinado à construção do centro de apoio ao romeiro (esquerda) e a obra concluída em 2011 (a direita)	241
Figura 28 –	Microárea Novo Rosário, antes e depois do início das intervenções	242
Figura 29 –	Microárea Malvinas, antes e depois do início das intervenções	242
Figura 30 –	Críticas de Lula ao FMI e ao Banco Mundial, em 2008	249
Figura 31 –	Críticas de Lula ao FMI e ao Banco Mundial, em 2009	249
Figura 32 –	Lojas Americanas em Juazeiro do Norte	262
Figura 33 –	Lojas Americanas em Crato	263
Figura 34 –	Loja Atacadão (Grupo <i>Carrefour</i>) em Juazeiro do Norte	263
Figura 35 –	Loja Hiper Bompreço (Grupo <i>Wall Mart*</i>) em Juazeiro do Norte ...	264
Figura 36 –	Loja Maxxi Atacado (Grupo <i>Wall Mart*</i>) em Juazeiro do Norte	264
Figura 37 –	Loja Assaí Atacadista (Grupo Pão-de-Açúcar) em Juazeiro do Norte	265
Figura 38 –	Vista aérea do Cariri Garden Shopping, em Juazeiro do Norte	266
Figura 39 –	Vista aérea da Universidade Federal do Cariri – UFCA, <i>campus</i> de Juazeiro do Norte	267
Figura 40 –	Vista aérea de parte do Aeroporto Orando Bezerra de Menezes, em Juazeiro do Norte	268
Figura 41 –	Vista aérea do Hospital Regional do Cariri, em Juazeiro do Norte	268
Figura 42 –	Crescimento vertical observado no entorno dos equipamentos públicos e privados localizados no bairro triângulo, em Juazeiro do Norte	269
Figura 43 –	Metrô do Cariri em uma de suas estações	270
Figura 44 –	Região Metropolitana do Cariri	272
Figura 45 –	Municípios que conformam o Cariri Central e a RMCariri	296
Figura 46 –	Mapa das intervenções realizadas em cada município referente ao Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central	299
Figura 47 e 48 –	Requalificação das praças centrais do Crato	300
Figura 49 e 50 –	Intervenções na encosta do bairro Seminário, em Crato	300

Figura 51 –	Urbanização e Recuperação Ambiental do bairro Seminário, em Crato	300
Figura 52 e 53 –	Urbanização da Avenida Patativa do Assaré, em Santana do Cariri	301
Figura 54 e 55 –	Urbanização da Avenida Perimetral Sul, em Nova Olinda	301
Figura 56 e 57 –	Requalificação da área central de Farias Brito	301
Figura 58 e 59 –	Avenida do Contorno, em Barbalha	302
Figura 60 e 61 –	Roteiro da Fé, em Juazeiro do Norte	302
Figura 62 –	Avenida do Contorno, em Juazeiro do Norte	302
Figura 63 –	Pavimentação do centro histórico de Barbalha	303
Figura 64 –	Urbanização do Distrito do Caldas, em Barbalha	303
Figura 65 e 66 –	Urbanização da via de acesso CE-060, em Caririaçu	303
Figura 67 –	Escola Vila da Música, em Crato	303
Figura 68 –	Estrada para o Distrito Bela Vista, em Crato	303
Figura 69 e 70 –	Urbanização da saída/duplicação da CE-060, em Jardim	303
Figura 71 e 72 –	Centro Multifuncional do Cariri, em Juazeiro do Norte	304
Figura 73 –	Pavimentação da avenida de acesso à cachoeira de Missão Velha	304
Figura 74 –	Mapa Síntese das afetações em função das intervenções realizadas em cada município	328

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Concepções de região ao longo da obra de Paul Vidal de La Blache	35
Quadro 2 –	Mecanismos da “colonização intelectual”	56
Quadro 3 –	Periodização da implementação de reformas neoliberais na América Latina	144
Quadro 4 –	Estrutura operacional do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central em componentes	297
Quadro 5 –	Subcomponentes referentes ao Componente II do Projeto Cidades do Ceará I	305
Quadro 6 –	Principais ações referentes ao Componente III do Projeto Cidades do Ceará I	307

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Distribuição da população de Juazeiro do Norte entre 1940 e 1991	105
Gráfico 2 –	Distribuição da população do Crato entre 1940 e 1991	106
Gráfico 3 –	Distribuição da população de Barbalha entre 1940 e 1991	106
Gráfico 4 –	Trajetória do PIB brasileiro e cearense entre 1986 e 1994	219
Gráfico 5 –	Volume de recursos oriundos do BIRD para o Brasil entre 1990 e 2012 em US\$ milhões	253
Gráfico 6 –	Empréstimos aprovados pelo BIRD ao Brasil entre os entes federativos (1990-2012)	259

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	O decálogo do consenso de Washington	127
Tabela 2 –	Mecanismos de recompensa/sanções que norteavam a produção intelectual do Banco Mundial	143
Tabela 3 –	Empréstimos brasileiros contratados junto ao BIRD entre 1947 e 1986	165
Tabela 4 –	Distribuição da população no estado do Ceará 1950-2023	169
Tabela 5 –	Principais iniciativas pela transformação do Cariri em uma unidade subnacional	177
Tabela 6 –	Distribuição setorial dos empréstimos brasileiros contratados junto ao BIRD entre 1949-1989	182
Tabela 7 –	População das cidades do CRAJUBAR entre 1940 e 1991	194
Tabela 8 –	População dos municípios fora do CRAJUBAR que integram o Cariri Central 1940 -1991	196
Tabela 9 –	Municípios do Cariri Central inclusos nos projetos de desenvolvimento rural em parceria com o Banco Mundial	198
Tabela 10 –	Elementos centrais na trajetória da industrialização no Ceará	215
Tabela 11 –	Diretrizes do Banco Mundial para Brasil no intervalo de 2004 – 2007	247
Tabela 12 –	Empréstimos aprovados pelo BIRD por região brasileira entre 2007 e 2012	254

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Aliança para o Progresso
BEC	Banco do Estado do Ceará
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CIC	Centro Industrial do Ceará
CODEC	Companhia de Desenvolvimento do Ceará
COELCE	Companhia de Energia Elétrica do Ceará
COFIEX	Comissão de Financiamento Externo (Governo Federal)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
OEA	Organização dos Estados Americanos
PIB	Produto Interno Bruto
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDLR	Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (Estado do Ceará)
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UGP	Unidade Gerenciadora do Projeto
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFC	Universidade Federal do Ceará
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
	PARTE 1 - NEM MORTE MATADA, NEM MORTE MORRIDA	26
2	É A TERRA QUE QUERIAS VER DIVIDIDA	29
2.1	MORTE E VIDA REGIÃO	35
2.2	MORTE E VIDA BIORREGIÃO	47
2.3	UMA MORTE MATADA É NECESSÁRIA	50
2.4	ESTÃO CANTANDO EXCELÊNCIAS	51
2.5	SANTOS	54
2.6	UMA “NOVA” CIGANA	55
	Síntese e considerações sobre a seção – a hora do juízo	58
	PARTE 2 - MORTE E VIDA FEDERALISMO	61
3	FRAGMENTO(S): UM RESGATE HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	63
3.1	PODER E PODER	67
3.2	UMA TAREFA TEMERÁRIA	69
4	PRIMEIROS CANTOS: DO BRASIL AO CARIRI NO CONTEXTO DA 1ª CONSTITUIÇÃO (1824)	71
4.1	AS “REGIÕES NA REGIÃO”	73
4.2	A PERIFERIA DA REGIÃO	73
4.3	A PROVÍNCIA CARIRI	80
5	REPÚBLICA!...VÔO OUSADO E A 2ª CONSTITUIÇÃO (1891): ENTRA EM CENA O FEDERALISMO	84
5.1	O DESLOCAMENTO À PERIFERIA	87
5.2	A PERIFERIA DA PERIFERIA	89
5.3	O FEDERALISMO DOS CORONÉIS	93
6	“GOVERNO, COISA DISTANTE E PERFEITA, NÃO PODIA ERRAR”: AS CARTAS DE 1934 E 1937	97
6.1	O IMOBILISMO DO ESTADO	100
6.2	MAIS DO MESMO	101
6.3	O ESTADO DO ARARIPE	104
	Síntese e considerações sobre a seção – Estado, estados e estratos	107

	PARTE 3 - NO MEIO DO CAMINHO TINHA UM BANCO	111
7	O EMPRÉSTIMO: O GRUPO BANCO MUNDIAL E SEUS	
	TENTÁCULOS – O DINHEIRO COMO LUBRIFICANTE DE IDEIAS	113
7.1	BIRD: DA ORIGEM À DÉCADA DO DESENVOLVIMENTO (1944-1968)	114
7.2	MACNAMARA E O DISCURSO DE COMBATE À POBREZA (1968- 1981)	119
7.3	A GUINADA LIBERAL-CONSERVADORA E OS DESGASTES À IMAGEM DA INSTITUIÇÃO (1981-1995)	122
7.3.1	<i>O Polonoroeste</i>	125
7.3.2	<i>O “consenso de Washington”</i>	127
7.3.3	<i>Sardar Sarovar</i>	129
7.3.4	<i>O relatório Wapenhas e as contradições do BIRD</i>	130
7.4	A EXPANSÃO DA AGENDA NEOLIBERAL E OS EFEITOS DOS “REMÉDIOS” (1995-2005)	131
7.4.1	<i>Arun III, a luta contra a corrupção e uma receita antiga</i>	132
7.4.2	<i>Os efeitos dos “remédios”</i>	135
7.4.3	<i>A Comissão Mundial de Barragens (CMB) e a revisão das Indústrias Extrativas (RIE)</i>	137
7.4.4	<i>O relatório Meltzer</i>	138
7.4.5	<i>A reprodução de um paradigma</i>	141
7.5	UM RECORTE REGIONAL	143
7.5.1	<i>Chile, México e Argentina</i>	146
7.6	O BIRD DE 2005 ATÉ 2009	149
	Síntese e considerações sobre a seção – um pretérito imperfeito	153
	PARTE 4 – VIDA E MORTE FEDERALISMO	158
8	O DOUTOR SUDENE É IGUAL A TODOS? O PÓS-GUERRA E A	
	CARTA DE 1946	160
8.1	A QUESTÃO REGIONAL E A INTERVENÇÃO PLANEJADA NO NORDESTE	165
8.2	A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO CEARÁ, DOS CORONÉIS RURAIS AOS CORONÉIS URBANOS	168
8.3	UMA PRIMEIRA TENTATIVA DE INDUSTRIALIZAR O “ESTADO DO CARIRI”	172

9	A TRISTE PARTIDA: O REGIME MILITAR E O “UNIONISMO AUTORITÁRIO” NA CONSTITUIÇÃO DE 1967	178
9.1	OS SUBESPAÇOS DINÂMICOS DO NORDESTE E A DISPARIDADE ENTRE OS INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS	183
9.2	A TRÍADE CORONELISTA CEARENSE	187
9.3	O CRAJUBAR.....	192
10	UMA PARTE DE MIM ALMOÇA E JANTA, OUTRA PARTE SE ESPANTA: A CARTA DE 1988 E O PARADOXO ENTRE CIDADANIA E NEOLIBERALISMO	199
10.1	DETALHES DA RELAÇÃO BRASIL X BIRD (1988-2002)	206
10.2	A PRESENÇA SELETIVA DO ESTADO, A FRATURA DO “BRASIL NORDESTE” E O PAPEL DO BIRD	209
10.3	O QUE REALMENTE MUDA COM O “GOVERNO DAS MUDANÇAS”	215
10.3.1	<i>Um bom governo nos trópicos</i>	216
10.3.2	<i>Foi realmente um bom governo?</i>	220
10.4	DETALHES DA RELAÇÃO BIRD X CAMBEBA	227
10.4.1	<i>PROURB</i>	228
10.4.2	<i>Projeto São José</i>	232
10.5	O CARIRI, O “GOVERNO DAS MUDANÇAS” E O BIRD.....	234
11	A FOME TAMBÉM É PROFESSORA: UM MAIOR “ATIVISMO GOVERNAMENTAL” ENTRE OS ANOS 2003 - 2010	244
11.1	UMA LEITURA REGIONAL	250
11.2	UMA LEITURA ESTADUAL: A HEGEMONIA CONTESTADA	255
11.3	UMA RECONFIGURAÇÃO DOS PAPÉIS NO CRAJUBAR E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA HEGEMONIA	260
	Síntese e considerações sobre a seção – sístoles e diástoles em uma via de mão tripla	273
	PARTE 5 - A INVENÇÃO DO CARIRI CENTRAL E OUTRAS ARTES	290
12	NA RODOVIÁRIA, ASSUMEM FORMAS MIL: A ESTADUALIZAÇÃO DO INTERIOR EM MEIO A GLOBALIZAÇÃO DO ESTADO	292
12.1	O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: CIDADES DO CEARÁ – CARIRI CENTRAL	294

12.2	AS AÇÕES E INTERVENÇÕES NO “CARIRI CENTRAL”	298
12.3	AVALIAÇÃO	308
13	MESMO NO SILÊNCIO E COM O SILÊNCIO DIALOGAMOS	309
13.1	O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO/EQUIDADE ESTRUTURAL	309
13.2	O PRINCÍPIO DA COORDENAÇÃO	312
13.3	O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO	318
13.4	O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA	320
	Síntese e considerações sobre a seção – uma prisão sem muros	324
14	CONSIDERAÇÕES FINAIS – MIMETISMO EM RAPINANTES	330
	REFERÊNCIAS	334
	APÊNDICE A – QUADRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM ALGUNS DOS PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO CIDADES DO CEARÁ I – CARIRI CENTRAL	341
	APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTA (QUESTÕES NORTEADORAS)	342
	APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O EX-SECRETÁRIO DAS CIDADES: JOAQUIM CARTAXO FILHO	344
	APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM MARÍLIA GOUVEIA FERREIRA DE LIMA	347
	APÊNDICE E – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM LÍVIA SOCORRO DE CASTRO FERNANDES	358
	APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A PROFESSORA MÔNICA ALVES AMORIM	369
	ANEXO A – LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO RECEBER A DOAÇÃO DO PHRD PARA A ELABORAÇÃO DO PROJETO CIDADES DO CEARÁ	377
	ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO	378
	ANEXO C – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL E ESCRITO (E-MAIL)	379

1 INTRODUÇÃO

Embora apresente uma compreensão ampla e até escorregadia, estando associada à ideia de pacto, de sistema, de organização, acordo, aliança, articulação, entre outros; a noção de federalismo está diretamente e recorrentemente ligada à ideia de poder. Poder central, poder regional e local, poderes autônomos, poderes concorrentes, esferas e/ou escalas de poder, descentralização do poder; são expressões que, para além da ideia de governo, de poder político-administrativo, ligam-se em teoria e prática a disputas entre quem ganha e quem perde. Em um jogo no qual o prêmio é a capacidade de impor sua vontade sobre um determinado recorte espacial, no qual a ideia de solidariedade é encoberta pela ideia de vitória e consequente derrota.

Do ponto de vista conceitual, a ideia de federação remete, entre outras, à uma distribuição espacial de poder, que ocorre, sobretudo, a partir da redistribuição de fundos públicos entre o poder central e os entes subnacionais. Uma organização territorial do poder, por meio de uma articulação entre os poderes nacional e os poderes regionais e, quando houver, poderes locais; sob a forma de um pacto que se assenta sob um instrumento jurídico. Ou seja, a partir de preceitos constitucionais acordados entre os poderes constituintes do contrato federativo, no intuito de manter o equilíbrio e evitar tanto uma centralização como uma fragmentação excessiva do poder.

Ainda no aspecto conceitual, o federalismo aponta para a noção de organização política sob a ótica da solidariedade e não da compulsão, onde um sistema federalista sólido deve ter como princípios básicos as noções de autonomia, cooperação, coordenação e equidade estrutural. A origem do federalismo brasileiro (1891) remete, ao menos em teoria, à tentativa de descentralizar o poder no intuito de promover um desenvolvimento capitalista nas diversas e distintas regiões do país. Sendo assim, torna-se fundamental conhecer a trajetória do federalismo brasileiro para entender como a organização territorial do poder interferiu no processo de desenvolvimento, analisando as implicações dessa articulação na complexa e continental realidade brasileira, e seus reflexos para os entes subnacionais. Além das estratégias encontradas por eles, no intuito de promoverem o desenvolvimento em seus territórios.

Todavia, embora não sejam poderes constitucionalmente estabelecidos na República Federativa do Brasil, como os são a União, os estados e os municípios, que caracterizam o país como uma federação trina, os organismos e instituições internacionais historicamente exerceram um considerável poder. A depender do contexto geo-histórico, exerceram-no em maior ou menor intensidade, mas participaram diretamente do processo de desenvolvimento capitalista nacional, sendo, portanto, indispensável a qualquer estudo que se proponha a analisar tal processo, considerar a interferência dessa escala internacional de poder.

Como enfatizado por Raffestin (1993), faz-se necessário romper com aquilo que classifica como Geografia do Estado, ou seja, com a visão unidimensional que considera o Estado o núcleo exclusivo do poder. Considerando as diferenças entre Poder e poder, que toda relação está envolta por este último, e que há uma infinidade de campos de poder possíveis; propõe uma abordagem relacional ou multidimensional. No qual caberia ao geógrafo o papel de tentar explicar os conhecimentos e as práticas em torno das relações de poder, fornecendo elementos teóricos necessários para que se possa clarificar o caráter simétrico ou dissimétrico de tais relações, e evitar sua naturalização.

Nesse contexto, buscou-se nessa tese analisar o papel do Banco Mundial em meio às relações de poder inerentes ao federalismo brasileiro, na busca pelo desenvolvimento capitalista nacional, durante a passagem do século XX para o século XXI, tomando como referência um movimento de escalas que parte de um contexto nacional, até a escala regional/local. Destarte, partindo dessas premissas, o principal objetivo desta tese se constitui na tentativa de responder de que forma o Banco Mundial/BIRD participa da divisão territorial do poder no Brasil, em meio a passagem do século, a partir de uma regionalização estabelecida pela esfera estadual de poder no Ceará.

Regionalização esta que, segundo os discursos e documentos oficiais, a partir da aquisição de empréstimos no exterior, sobretudo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, buscou combater a pobreza e reduzir o desequilíbrio socioeconômico através de um programa de desenvolvimento de polos regionais. Tal programa selecionou a região Sul do estado (Cariri), como uma experiência-piloto, funcionando esta como um laboratório cujos procedimentos foram replicados para as demais regiões do Ceará.

O esforço em compreender o papel desempenhado pela instituição no contexto em que se insere a regionalização estabelecida pelo Governo do Ceará justifica-se em função de uma equação de fatores. O primeiro deles corresponde ao histórico papel político-ideológico-impositivo desempenhado pelo Banco Mundial/BIRD, quando do financiamento de projetos, condicionando a liberação de recursos a aceitação de diretrizes socioeconômicas, diagnósticos e metodologias pré-estabelecidas. O segundo, diz respeito à, igualmente histórica, opção do Banco Mundial/BIRD pela transposição de projetos que, por serem elaborados externamente aos espaços a qual são destinados, via de regra, não se materializam na melhoria da qualidade de vida das pessoas. O terceiro, e não menos importante, relaciona-se com os impactos socioambientais de algumas das intervenções apoiadas pelo Banco Mundial ao longo dos anos, que apontam para a necessidade constante de se refletir sobre as implicações de projetos e intervenções financiados junto ao BIRD, sobre os recortes espaciais-alvo.

Conforme Santos (2008), o tempo é base indispensável para o entendimento do espaço, sendo, a história do território brasileiro, soma e síntese da história de suas regiões, onde, para entendê-la, um esforço de periodização torna-se essencial. Assim como torna-se fundamental considerar que os contextos históricos, políticos, socioeconômicos e espaciais e as relações de poder – classificados por Haesbaert (2010) como geo-históricos – refletem diretamente no teórico. Dessa forma, foram realizados recortes temporais na pesquisa, ou seja, uma periodização tomando como base os momentos em que, na trajetória não-linear do federalismo brasileiro, o poder esteve mais ou menos des-centralizado entre os seus entes.

Para tanto, foram escolhidos como marcos temporais as Constituições publicadas ao longo da história do Brasil, pois, sendo elas a representação originária do contrato federativo, podem refletir também o contexto geo-histórico vivenciado em cada momento. Todavia, não se trata apenas de analisar as Cartas em si, nem estabelecer cortes temporais rígidos ou estáticos. Busca-se evidenciar contextos, épocas, e não os marcos que as distinguem, pois, assim como a Santos (2008, p. 20), “interessa-nos, em cada época, o peso do diverso, da novidade e das heranças”.

Tendo como recorte espacial central o Cariri cearense e a própria noção de federalismo, que remete, entre outras, à ideia de escalas de poder, considera-se pertinente reforçar as falas de Castro (1995) e Queiroz (2013), quando destacam que a escala geográfica corresponde à um artifício analítico, no intuito de dar visibilidade ao real, quando este só permite sua compreensão por meio de uma fragmentação. Pois, um recorte espacial, visto isolado do seu entorno, não apresenta poderes explicativos, sendo necessário analisá-lo sempre a partir do diálogo com as demais escalas. Dessa forma, o debate ora apresentado buscou, em cada período estabelecido, refletir a partir de um contexto geo-histórico nacional, inserido em uma lógica internacional, para, na sequência, descer à escala regional nordestina; passando pela escala estadual cearense, até chegar ao recorte central do estudo: a região do Cariri.

É preciso destacar, no entanto, que, embora de envergadura e características distintas, além do Banco Mundial, outros agentes financeiros internacionais destinam recursos sob a forma de crédito ao Brasil. Todavia, a atenção aqui destinada a mais antiga e importante organização que compõe o Grupo Banco Mundial (GBM), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, deve-se em função deste ter sido o responsável pelo empréstimo realizado pelo Governo do Ceará para a implementação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. Nesse contexto, é preciso ressaltar que as reflexões aqui estabelecidas se estendem até o final da primeira década do século XXI, quando o Banco Mundial/BIRD dá o sinal verde para a implementação do referido projeto.

Faz-se necessário destacar ainda que, embora considere que tais análises sejam de extrema relevância, merecendo, inclusive, reflexões a partir de dados oficiais atualizados (entre eles o Censo do IBGE), escapa ao escopo do presente estudo analisar os impactos socioespaciais efetivos das intervenções mencionadas. Assim como não se destina a examinar as vantagens e/ou desvantagens no tocante à organização dos estados nacionais, ou discutir em torno da noção de desenvolvimento. Por outro lado, busca-se, como já frisado, compreender o papel do Banco Mundial via BIRD em meio as escalas e relações de poder inerentes ao federalismo brasileiro, durante a passagem do século, a partir da elaboração/execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central.

Entre os motivos pelo qual se acredita conferir caráter inovador à pesquisa, destaca-se, em primeiro lugar, que entre os estudos dedicados à região do Cariri cearense, a inserção deste na perspectiva geo-histórica do federalismo nacional, sob uma ótica geográfica, ainda não havia sido abordada. Em segundo, ressalta-se que a abordagem multiescalar do estudo, no intuito de tentar compreender melhor tal inserção, ainda não havia sido aprofundada como se buscou no presente texto. Em terceiro, destaca-se que os trabalhos que abordam o Projeto Cidades do Ceará I, bem como a Região Metropolitana do Cariri, não haviam se debruçado sobre o papel do BIRD nesses processos/projetos.

Enquanto o quarto diz respeito aos estudos que se dedicaram ao Projeto Cidades do Ceará I, que, geralmente, direcionaram suas atenções ao seu aspecto mais visível, material, o componente I: “Qualificação Territorial”. Preterindo os demais componentes, bem como sua relação com o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos – PROURB, desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará entre 1995 e 2003, também financiado pelo Banco Mundial via Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

Sobre a estrutura da pesquisa, enfatiza-se que a mesma foi dividida em cinco partes, na busca por um amálgama que pudesse fornecer os subsídios necessários para se alcançar o objetivo básico da tese. Nesse sentido, na primeira parte – **Nem Morte Matada, Nem Morte Morrida** – buscou-se refletir em torno do conceito de região na ciência geográfica, e as distintas propostas de regionalização para o território brasileiro, além de apresentar o recorte espacial (região-alvo) ao qual o presente estudo se dedicou.

Constituída por quatro capítulos, a segunda parte – **Morte e Vida Federalismo** – se propôs a discutir em torno dos conceitos e da relação entre federalismo e poder sob a ótica geográfica; os encontros, desencontros e particularidades do federalismo brasileiro na busca pelo desenvolvimento capitalista nacional; e como a região do Cariri cearense se inseriu nesse processo. Reflexão esta que ocorre a partir de um movimento multiescalar, partindo da escala

nacional, passando pela região Nordeste e o estado do Ceará, até desembocar na região do Cariri. E que adota como marco temporal as Cartas de 1824, 1891, 1934 e 1937; período em que ainda não se tinha a participação/interferência dos chamados Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs.

Assim como a seção primeira, a terceira parte – **No Meio do Caminho Tinha um Banco** – constitui-se de um único capítulo no qual se buscou compreender as relações de poder em torno da atuação do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, ao longo dos anos. Bem como os principais reflexos das políticas prescritas/adotadas, e os impactos de alguns dos principais projetos financiados pela instituição, a partir de reflexões que vão desde 1944, quando é criado o Banco Mundial/BIRD, até 2009, ano em que ocorre a aprovação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central.

Subdividida em quatro capítulos, a quarta seção – **Vida e Morte Federalismo** – dedicou-se a retomar e avançar na reflexão em torno da trajetória do federalismo brasileiro e as relações de poder, na busca pela promoção do desenvolvimento nacional. Buscando entender de que forma o Cariri cearense se insere nesse contexto, dentro de um movimento de escalas. Todavia, passa-se a considerar/examinar a participação do Banco Mundial/BIRD nesse processo, e as mudanças de caráter internacional, nacional, regional e local, tendo como referência as conjunturas geo-históricas em que se assentam as Cartas de 1946 e 1967, além da chamada “Constituição Cidadã”, de 1988; onde os municípios passam a contar como um terceiro ente federativo.

Na quinta e última parte – **A Invenção do Cariri Central e Outras Artes** – buscou-se esclarecer os papéis exercidos pelo Banco Mundial/BIRD, pelo Governo do Estado e pelos municípios regionalizados, na elaboração e execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. Tendo a noção de federalismo e seus princípios básicos como elementos estruturantes das observações, sem, no entanto, abandonar a perspectiva geográfica que, como já destacado, tem na interdisciplinaridade uma das suas características essenciais. Pois, assim como destacou Bitoun (2009), embora se reconheça que a geografia constitua uma província do saber, e que os problemas são da sociedade e não das disciplinas, considera-se que a ciência geográfica pode dar uma importante contribuição.

Do ponto de vista metodológico, destaca-se que a pesquisa ora apresentada se constitui em um estudo de caso de natureza aplicada, que, como já destacado, tem como principal pretensão analisar o papel do Banco Mundial/BIRD em meio as escalas e relações de poder

inerentes ao federalismo brasileiro durante a passagem do século (XX-XXI), a partir da elaboração/execução do Projeto Cidades do Ceará I¹ - Cariri Central.

Para Alves (2008), na ciência geográfica existem dois eixos principais de pesquisa: as qualitativas e as quantitativas, podendo os estudos geográficos se associarem a apenas um desses eixos, ou se inserirem em um conjunto que os perpassa. Neves (1996), por sua vez, destaca que combinar técnicas quantitativas e qualitativas torna o estudo mais robusto, reduzindo problemas a partir da adoção exclusiva de uma delas. Nesse sentido, ressalta-se que a pesquisa em foco se constitui por um estudo quali-quantitativo no que se refere à forma de sua abordagem. Enfatizando a afirmação de Morse (1991) quando diz que, embora na fase de coleta dos dados a interação entre ambos é reduzida, na fase de conclusão, eles se complementam.

No tocante ao seu objetivo geral, o estudo em questão pode ser classificado como exploratório e descritivo, à medida que, o primeiro busca proporcionar maior familiaridade com o problema no intuito de torná-lo mais explícito ou construir hipóteses, enquanto o segundo objetiva descrever as características do fenômeno, ou estabelecer relações (Gil, 2010). Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, destaca-se que estes foram separados por etapas que podem ser observadas na organização das seções que compõem a pesquisa.

Destaca-se uma criteriosa revisão de literatura sobre os conceitos e temas estruturantes da pesquisa, entre eles os conceitos de região e regionalização; federalismo e seus princípios básicos; a trajetória do federalismo brasileiro e seus reflexos para o Nordeste do país, o Ceará e o Cariri; a criação do BIRD, sua histórica relação com o Brasil e as implicações disso. Associada à uma valiosa análise documental, que compreende desde as Constituições publicados ao longo da história do país, passando por publicações do IBGE, IPLANCE/IPECE, IPEA/IPLAN, Banco Mundial, até chegar aos documentos que norteiam e avaliam o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central.

Quanto à obtenção dos dados, recorre-se a Maia (2010) quando afirma que:

[...] Além dos dados fornecidos pelas instituições de estudos, estatísticas e planejamento, a pesquisa em campo é imprescindível: observar, conhecer e colher informações dessas realidades é o melhor recurso metodológico se se quiser ir além das informações genéricas, que homogeneizam o que se mostra tão distinto e, ao mesmo tempo, tão semelhante. [...] O levantamento de dados, de informações, a anotação das observações e das impressões, a realização de entrevistas, a coleta de depoimentos e ainda o registro fotográfico também são indispensáveis (p. 39).

¹ O Projeto Cidades do Ceará II está sendo desenvolvido na região do Vale do Acaraú (na cidade de Sobral e seu entorno imediato), e na região do Baixo Jaguaribe (nas cidades de Russas, Morada Nova e Limoeiro do Norte, além das cidades no entorno destas).

Nesse caso, o conhecimento cumulativo, fruto do trabalho bibliográfico e da pesquisa documental, serve como ponto de partida, ressaltando o cuidado para não ficar refém dessas fontes, visto que a literatura pode ser omissa em determinados assuntos, o que pode ser superado na prática de campo. Como reforça Kayser (1985), ao afirmar que esta fase é essencial para o trabalho do pesquisador/geógrafo, onde se tem a oportunidade de descobrir novas questões. No campo é possível conhecer o fenômeno pesquisado de dentro, a partir do contato e da vivência é que os fatos vão se apresentando. Nele (no campo) se deve analisar a situação de modo aprofundado, explorando os aspectos econômicos, culturais, políticos e ideológicos. O objeto de pesquisa se constrói gradativamente no trabalho de campo, a partir da interação da coleta dos dados e das análises. O campo se torna uma oportunidade para descobrir novas questões.

Dito isso, destaca-se que em relação à obtenção de dados para a construção do referido estudo, apesar dos desafios impostos pelo contexto pandêmico que assolou o país desde o ano de 2020, foi realizada uma pesquisa de campo no recorte espaço-regional foco do estudo, seguida pelo registro fotográfico e a observação desses lugares. Nesse mesmo contexto, destaca-se que, para a construção da última seção do estudo, que busca responder à questão central da tese, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que estiveram diretamente envolvidos na elaboração/execução do projeto em questão.

A etapa seguinte se constituiu na organização, sistematização e análise dos dados, que adotou como referencial analítico a triangulação de métodos, composta pelas informações obtidas durante as entrevistas realizadas com os interlocutores da pesquisa. Pela análise dos documentos que nortearam a elaboração/execução/avaliação do Projeto Cidades do Ceará I. Além de uma revisão bibliográfica a partir do diálogo com autores que se debruçam e torno das temáticas discutidas no presente estudo.

Para clarificar a principal hipótese da pesquisa, é preciso recordar o histórico papel político-ideológico-impositivo do Banco Mundial por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Associado à sua igualmente histórica opção pela transposição de projetos que, por serem elaborados externamente aos espaços a qual são destinados, via de regra, não se materializam na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, defende-se que, assim como no passado, embora não seja um ente federativo constitucionalmente estabelecido, o Banco Mundial/BIRD continua a atuar como um poder paralelo. Uma escala de poder de caráter internacional, atuando, para além de agente financeiro – fornecendo o crédito sob a forma de empréstimo – como agente intelectual e político, impondo suas determinações a partir de fundos privados e de um arcabouço teórico-metodológico sob a forma de consenso, ou até de dogma.

PARTE 1

NEM MORTE MATADA, NEM MORTE MORRIDA

Refletindo em torno dos conceitos de região e regionalização, dentro de uma perspectiva geográfica contemporânea, Haesbaert (2010) recorre à história do pensamento geográfico para afirmar que a região “morre” e “ressuscita” ao longo das diferentes abordagens assumidas e/ou propostas pelos geógrafos. No capítulo “morte e vida região”, embora não mencione no texto, é clara a referência que faz ao poema *Morte e Vida Severina*, de João Cabral de Melo Neto (2007). A seção que ora se apresenta, busca refletir em torno da dimensão conceitual em que se estrutura a pesquisa, além de situar o leitor em relação a região alvo do estudo.

Nesse sentido, tem como objetivo básico o de também refletir em torno do conceito de região na ciência geográfica e sua relevância diante do desordenamento socioespacial atual, considerando ainda os reflexos das distintas perspectivas geográficas adotadas para a regionalização do território brasileiro. Sem, no entanto, buscar estabelecer conceitos puros ou verdades absolutas, partindo do princípio de que “aqueles que aprofundam a questão conceitual e teórica ampliam sua capacidade de investigação e compreensão do mundo, e da geografia em particular” (Suertegaray, 2005, p. 08).

Na tentativa de alcançar o objetivo proposto, realizou-se uma análise documental e um levantamento bibliográfico em torno das contribuições de diferentes autores, lembrando que, embora seja um dos elementos-chave da geografia, o conceito de região não é exclusivo desta ciência. Assim, o texto foi organizado de forma que, inicialmente, dialogasse sobre como o conceito de região se insere no chamado panorama clássico da geografia e, na sequência, refletisse em torno dos momentos em que o conceito “morre” e “ressuscita”, buscando ainda, apontar seus reflexos nas distintas regionalizações do território nacional. Por fim, discute sobre os novos horizontes em torno do conceito de região, apresentando as considerações do autor sobre o tema, e sua relação com a pesquisa aqui desenvolvida.

Vale ressaltar ainda que, seguindo a relação estabelecida em Haesbaert (2010), são adaptados ao texto elementos do poema supramencionado. Adaptação essa que não ocorre apenas como recurso alegórico, mas pelo fato de que, ao narrar o deslocamento de Severino do Sertão para o Litoral Nordeste, o autor aponta para questões socioespaciais, políticas, econômicas, históricas e físicas (naturais/ambientais), além de relações de poder, aspectos urbanos e da relação homem-meio (sociedade-natureza). Questões essas que sempre estiveram presentes nos debates em torno do conceito de região.

Desse modo, em *É A TERRA QUE QUERIAS VER DIVIDIDA*, a relação está no desejo do lavrador, que luta pela divisão de terras (reforma agrária) no poema, e as raízes do conceito de região na geografia, que remetem à uma ciência firmada no estudo da diferenciação

de áreas. Em ambos os casos (no poema e na ciência geográfica), há relações de poder envolvidas. Em *MORTE E VIDA REGIÃO*, a referência está no fato de que, assim como no poema, onde a morte, ao mesmo tempo em que encerra a trajetória de uns, é o elemento garantidor da manutenção da vida de outros, a região “morre” e “ressuscita” dentro das próprias correntes que se sucedem ao longo da história do pensamento geográfico.

Em *MORTE E VIDA BIORREGIÃO*, a ideia segue a mesma linha do tópico anterior, ressaltando os momentos em que o conceito de região desfrutou ou não de prestígio na geografia, acrescentando a proposta de adoção da noção de biorregião. Em *UMA MORTE MATADA É NECESSÁRIA*, a relação está no questionamento de Severino sobre as condições de uma das mortes com que se depara em sua jornada (se de causas naturais ou não), e a necessidade de desconstruir (matar) o conceito de região.

Em *ESTÃO CANTANDO EXCELÊNCIAS*, a relação apresenta-se na retomada da força do conceito de região e as excelências (incelência ou incelência²), cantadas para um defunto no poema. Em *SANTOS*, a relação está na devoção aos santos presentes em diversas passagens do poema, e as considerações do geógrafo Milton Santos sobre o conceito de região. Em *UMA “NOVA” CIGANA*, a ideia é ter como pano de fundo as ciganas que fazem uma previsão acerca do futuro de uma criança, para tratar da perspectiva alinhada ao pensamento descolonial, e o conceito de região nesse contexto.

Por fim, em *A HORA DO JUÍZO*, embora tenha em sua essência a ideia de um julgamento, são apresentadas as considerações do autor a partir do diálogo estabelecido no texto, sem, no entanto, buscar estabelecer conceitos puros ou esgotar o debate³. Além disso, o último tópico da seção apresenta também – ainda que de forma introdutória –, o recorte espacial alvo do presente estudo, a região do Cariri Cearense.

² Acredita-se que a incelência tem o poder de despertar no moribundo o horror do pecado, incitando-o ao arrependimento (Rodrigues; Silva, 1981).

³ Destaca-se ainda que parte do texto apresentado nessa seção foi publicado sob a forma de artigo científico na revista Caminhos de Geografia (ISSN 1678-6343), disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/56594>

2 É A TERRA QUE QUERIAS VER DIVIDIDA

De início, recorre-se ao alerta dado por Gomes (2008), ao afirmar que a ciência não deve atuar como um tribunal, no qual, a partir do seu julgamento, vivem e/ou morrem conceitos, sendo salutar o reconhecimento da multiplicidade e da riqueza do conceito de região. No entanto, o autor alerta também que, na geografia, o uso dessa noção constitui uma tarefa bem mais complexa, e destaca que uma das alternativas encontradas foi adjetivar a noção de região no intuito de diferenciá-la das demais ciências e do senso comum. Nesse contexto, sob influência da geologia, nasce o conceito de região natural e a ideia de que o meio (natural) exerce um domínio sobre a orientação do desenvolvimento de uma sociedade. Em reposta, surge a noção de região geográfica (paisagem), questionando a possibilidade de o meio natural explicar as diferenças sociais e a diversidade espacial, e advogando que a região consiste em uma unidade que personifica a ação transformadora do homem sobre um determinado ambiente.

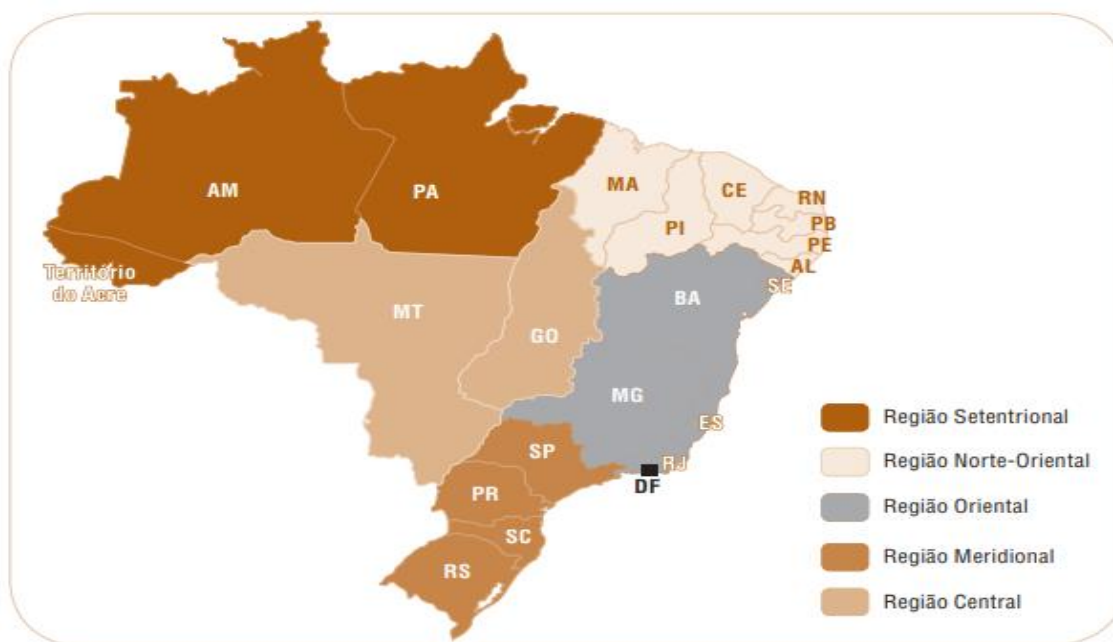
Esse novo modelo se baseava na descrição, com ênfase no trabalho de campo, buscando identificar um produto único e sintético formado pela inter-relação de fatores, uma identidade para região a partir do método regional. Essa proposta ficou conhecida a partir do que se convencionou chamar de “Escola Francesa de Geografia”, que teve Paul Vidal de La Blache como um dos principais pilares. Todavia, Gomes (2008) ressalta as contribuições dos alemães Hettner e Dilthey, além de Hartshorne, no intuito de diferenciar o método das ciências humanas (do espírito ou idiográficas), sobretudo da geografia, das ciências físicas e matemáticas (nomotéticas). Corrêa (2000) reforça que, para além da geografia, o termo região também faz parte do linguajar do “homem comum”, e alerta que a utilização do termo entre os geógrafos não se faz de forma harmônica, existindo distintas concepções de acordo com a corrente do pensamento geográfico prevalecente.

No tocante à região, sob uma perspectiva determinista, Corrêa (2000) aponta dois processos fundamentais para a compreensão da história do homem e da própria geografia. O primeiro corresponde à passagem do capitalismo concorrencial para uma fase monopolista e imperialista, enquanto o segundo diz respeito à fragmentação do saber em várias disciplinas. Conforme esse autor, a noção de região natural é fruto direto do determinismo ambiental, que surge no final do século XIX e ganha força nas duas décadas seguintes, quando a ciência geográfica foi impulsionada pela expansão imperialista. Nesse contexto, a região natural passa a ser entendida como uma parte da superfície terrestre dimensionada a partir de escalas territoriais diversas, mas caracterizadas por uma uniformidade que resultaria da combinação dos elementos da natureza. E que na relação homem/meio (natural), os elementos naturais seriam determinantes, o que justificava importantes facetas do imperialismo.

Corrêa (2000) destaca ainda que a ideia de região natural foi introduzida no Brasil por Delgado de Carvalho em sua proposta de divisão regional do país em 1913 (Figura 1). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017) reforça o papel desempenhado por Delgado de Carvalho no tocante aos estudos regionais no Brasil. E ressalta que as sucessivas Divisões Regionais do território brasileiro, elaboradas por esse órgão, confundem-se e refletem a própria evolução do pensamento geográfico, além das tensões federativas geradas pelo processo de construção do país.

Como atividade científica, os conceitos e métodos que lastrearam, ao longo do tempo, a divisão regional do território brasileiro longe de se manterem estáveis, foram se alterando por força das mudanças de paradigmas ocorridos no próprio pensamento geográfico, enquanto reflexo de uma realidade social, econômica, política, cultural e ambiental, em contínua mudança no Brasil e no mundo (IBGE, 2017, p. 53).

Figura 1 – Regionalização do Brasil segundo Delgado de Carvalho - 1913⁴



Fonte: Rocha; Oliveira (2011)

Nesse contexto, é preciso mencionar ainda que, para Rocha e Oliveira (2011), é indispensável observar o momento político e histórico que o país atravessava. “O Estado Republicano recém-formado necessitava de parâmetros de investigação e operacionalização do poder, sendo imprescindível o estabelecimento de documentos – didáticos ou não – que motivassem a evolução do sentimento de nação unida e legítima” (p.31). Fato esse diretamente ligado à aceitação e a institucionalização da divisão regional proposta por Delgado de Carvalho por parte do Estado brasileiro, assumindo caráter de divisão oficial.

⁴ Embora tenha se destacado, sobretudo por seu aspecto didático, a regionalização do espaço brasileiro proposta por Delgado de Carvalho não foi a primeira iniciativa nesse sentido. Distintas regionalizações do território nacional vêm sendo propostas desde meados do século XIX. Com destaques para Friedrich Philip Von Martius (1843), André Rebouças (1889), Élisée Reclus (1893) e Said Ali (1905).

Como forma de reação, o possibilismo considera a região a partir da evolução das relações entre o homem e a natureza, as quais passam de simples adaptação para uma ação modeladora. Esta, por sua vez, cria paisagens e gêneros de vida próprios e peculiares à cada porção da superfície da Terra. Destarte, a região geográfica, segundo Corrêa (2000), é considerada uma entidade concreta e palpável, oriunda de um processo de evolução, cabendo ao geógrafo o papel de reconhecê-la, descrevê-la e explicá-la, tornando claro seus limites e elementos constituintes. Assim como destacou o momento histórico-político-econômico que caracterizou o surgimento da corrente determinista, e os reflexos para o conceito de região, Corrêa (2000) afirma que a reação francesa ao determinismo ambiental alemão tem como motivação externa a situação de confronto entre os dois países na “corrida colonial”.

Para ele, a geografia francesa surge no intuito de cumprir diversos e simultâneos papéis. O primeiro era o de desmascarar o expansionismo germânico (criticando o conceito de espaço vital), sem inviabilizar intelectualmente o colonialismo francês. O segundo buscava abolir qualquer forma de determinação a partir da ideia de que a ação humana é marcada pela contingência. Enquanto o terceiro enfatizava a fixidez das obras humanas, criadas através de um longo processo de transformação da natureza. No contexto possibilista, região e paisagem passam a ser conceitos equivalentes, sendo possível verificar que os elementos humanos passam a ser mais relevantes do que os naturais no processo de geração de regiões geográficas. Ainda segundo Corrêa (2000), os reflexos da corrente possibilista na regionalização do território brasileiro vão se dar por meio da criação das Zonas Fisiográficas, pelo IBGE, durante a década de 1940. Para tanto, foram consideradas as grandes regiões, apoiadas em fatores naturais (agora como Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste) e, a partir delas, unidades regionais menores, fundamentadas no conceito de região geográfica de Vidal de La Blache, e caracterizadas por elementos de ordem humana.

Vale destacar aqui alguns pontos relevantes em torno do contexto em que emerge essa nova regionalização do território brasileiro. Em primeiro lugar, havia a necessidade de um conhecimento mais aprofundado do território nacional visando sua integração. Em segundo, há uma maior centralização do poder com o Estado Novo (1937-1945) e a preocupação com a formação de blocos políticos de resistência em algumas Unidades da Federação. Havia o receio de que esses movimentos regionalistas comprometessem a unidade territorial nacional, sobretudo os estados mais populosos e de maior área que dominavam a economia e a política⁵, sendo necessário dividir as Unidades da Federação para melhor administrá-las.

⁵ Como ocorrera com o estado de São Paulo, em 1932.

Era necessário ainda reorganizar o espaço político-administrativo do país de maneira uniforme. Somado a esses fatores, impunha-se a necessidade de adoção de uma única divisão territorial para fins de divulgação de informações estatísticas e para o ensino de Geografia no país (IBGE, 2017). Nesse ínterim, é fixado em 1942 o primeiro quadro oficial de Divisão Regional do Brasil em cinco grandes regiões⁶ (Figura 2), partindo dos conceitos e métodos associados ao determinismo ambiental. Em seguida, são estabelecidas as normas para a divisão regional das Unidades Federadas brasileiras a partir do agrupamento de municípios, visando regionalizações mais detalhadas.

Figura 2 – Divisão Regional do Brasil 1942

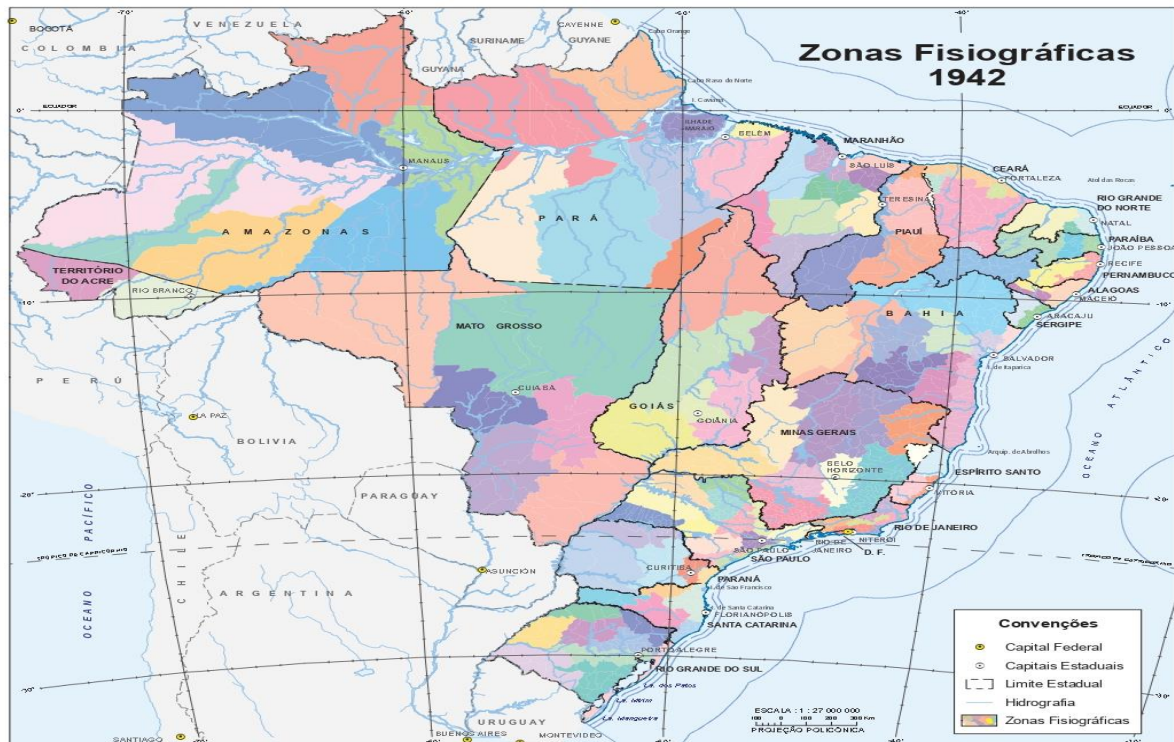


Fonte: Guimarães (1942)

E, diferente das unidades de maior extensão, as menores unidades ou zonas fisiográficas (Figuras 3 e 4), adotaram como critério aspectos socioeconômicos ligados à vertente possibilista da Geografia, unindo componentes naturais e humanos (IBGE, 2017).

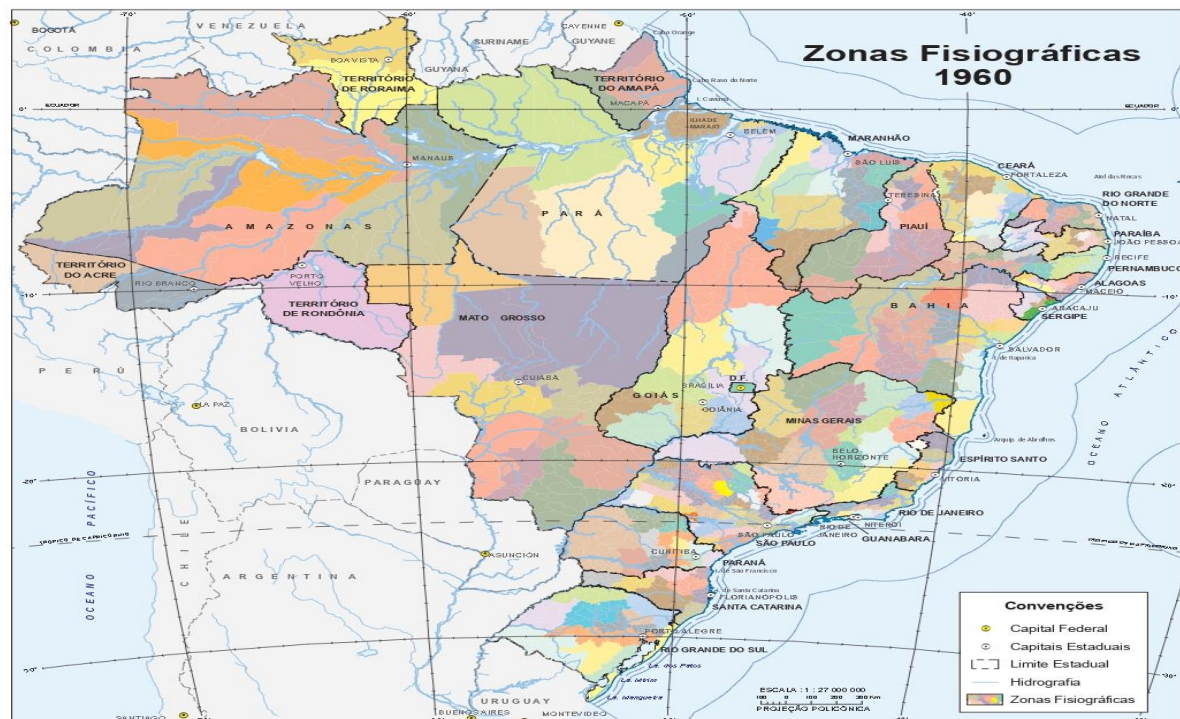
⁶ Paralelo a divisão oficial do IBGE, de 1942, outros estudos foram desenvolvidos e propostos a partir de critérios distintos, por órgãos públicos e/ou privados, e por cientistas isolados. Destaca-se aqui o zoneamento econômico de Hugo Hamann (1939), o zonemaneto por tipos regionais de alimentos de Josué de Castro (1937), o zoneamento geoeconômico do Conselho Técnico de Economia e Finanças (1939) e a regionalização do Ministério da Agricultura (1938).

Figura 3 – Divisão Regional do Brasil em Zonas Fisiográficas - 1942



Fonte: IBGE (2017)

Figura 4 – Divisão Regional do Brasil em Zonas Fisiográficas – 1960⁷



Fonte: IBGE (2017)

⁷ Magnago (1995) destaca que embora existissem contribuições teóricas relevantes, com destaque para os estudos de Jorge Zarur (1946), Orlando Valverde (1958), Fábio Macedo Guimarães (1963), e Pedro Geiger (1969); a divisão regional do Brasil de 1960 permaneceu quase inalterada, ocorrendo apenas mudanças na composição interna das regiões, como a transferência do Distrito Federal para a região Centro-Oeste, e a criação do Estado da Guanabara, na região Leste.

Ainda sobre as noções de determinismo e possibilismo na ciência geográfica, Lencioni (1999) destaca que, imbuído do objetivo de construir uma identidade para a geografia e vivendo o momento de unificação de seu país, Ratzel foi fortemente influenciado pela teoria evolucionista. Assim, “acabou construindo uma geografia em que o peso das condições naturais era bastante significativo na organização social dos homens” (p. 83). Todavia, a autora adverte que tal argumentação vai perdendo força ao longo da trajetória do próprio Ratzel, quando passa a reconhecer a importância da história (cultural) na relação homem *versus* meio.

Destaca ainda que em aberto confronto com a perspectiva de que as atividades humanas eram determinadas pela natureza, o pensamento possibilista dizia que o meio físico oferecia possibilidades ao homem para o exercício de suas atividades, havendo, assim, escolhas e alternativas diversas nesse processo. No entanto, Lencioni (1999) afirma que, compartilhando o mesmo tempo histórico, as perspectivas deterministas e possibilistas formaram uma combinação híbrida, as quais sustentaram as pretensões expansionistas e dominadoras características da geopolítica desse período. E que, embora sob óticas distintas, a relação homem *versus* meio, e o conceito de região como objeto de estudo da ciência geográfica, eram elementos comuns à essas duas vertentes.

Sobre as raízes da análise regional e do conceito de região, Haesbaert (2010) afirma que uma das obras pioneiras e mais importantes até hoje é a “Natureza da Geografia”, de Richard Hartshorne, publicada em 1939, e considerada por muitos como marco para a construção da geografia moderna. Fortemente inspirado em Hettner (e ambos em Kant), Hartshorne ressalta que a geografia está firmada no estudo da diferenciação das áreas do mundo, uma ciência corológica (Geografia Regional⁸), com papel fundamentalmente descritivo. Fato que estaria ligado até mesmo aos mais antigos geógrafos como Heródoto e Estrabão.

Ressaltando ainda que, embora as discussões sobre região na geografia remontem os primórdios da disciplina, seu “período clássico” vai se estabelecer a partir de Humboldt e Ritter, durante a primeira metade do século XIX. E que, ao longo das primeiras décadas do século XX, período em que a Geografia Regional se torna quase hegemônica, três geógrafos se destacaram. Mesmo em perspectivas distintas, Paul Vidal de La Blache, Carl Sauer e Richard Hartshorne, enfatizaram o exercício de diferenciação de áreas como o cerne do trabalho do geógrafo. Sobre La Blache, Haesbaert (2010) destaca que foi o autor de maior versatilidade conceitual, e, com base nas leituras em que o conceito de região esteve no centro de sua obra, propõe uma divisão em três fases, onde este conceito foi percebido sob óticas distintas (Quadro 1).

⁸ Haesbaert (2010) lembra ainda as contribuições de Ptolomeu e Bernard Varenius à essa discussão.

Quadro 1 – Concepções de região ao longo da obra de Paul Vidal de La Blache

Fase	Concepção de Região	Obra característica dessa fase
1ª	Pautada em um determinismo físico-natural, rejeita as divisões político-administrativas como base à regionalização e propõe a valorização das unidades fisiográficas.	As divisões fundamentais do território francês (1888).
2ª	Há uma espécie de transição da região de bases naturais para uma região definida a partir da ação humana, ou resultante da relação homem-meio.	Tableau de <i>la Géographie de la France</i> (1903) e na conferência “ <i>Os pays da França</i> ” (1904)
3ª	Ocorre a introdução da concepção de região econômica e de região funcional, através da concepção de “nodalidade”.	Régions Françaises (1917)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Haesbaert (2010).

Diante dessas fases, Haesbaert (2010) entende que, assim como um legado rico e múltiplo de Vidal de La Blache, é possível evidenciar também que, ao longo da história do pensamento geográfico, a região “morre” e “ressuscita” por meio de distintas abordagens assumidas e/ou propostas pelos geógrafos.

2.1 MORTE E VIDA REGIÃO

Conforme Haesbaert (2010), é razoável delimitar três grandes momentos em que foi decretada a “morte” da região na ciência geográfica, sendo necessário compreendê-los para, em seguida, vislumbrar os caminhos percorridos para a sua “ressurreição”. Os primeiros a decretarem a “morte” da região foram os geógrafos quantitativistas ou neopositivistas, onde a noção de região passa a ser reduzida a um instrumental metodológico, baseado em uma operação de “regionalização” em um sentido amplo e abstrato. Nas palavras de Gomes (2011, p. 254), “a visão sistêmica, a utilização de modelos e a submissão à lógica matemática penetram fortemente nas ciências naturais e sociais a partir dos anos cinquenta. É neste contexto que se faz a passagem de uma geografia clássica para uma geografia dita moderna”.

Essa perspectiva parte do pressuposto de que a classificação consiste em um agrupamento de objetos (municípios, por exemplo), de acordo com suas semelhanças ou relações. Assim, “seleciona-se uma “característica diferenciadora”, comum a todos os objetos, a fim de agrupá-los em classes que, por sua vez, podem ser hierarquizados em diversas “ordens”, cada uma com um número “x” de “tipos” ou “regiões”” (Haesbaert, 2010, p. 45). Todavia, esta visão que associa região a um recorte espacial, produzido a partir de uma regionalização (como método e instrumento analítico), não ficou restrita ao enfoque neopositivista. Reverberando também no que, para Haesbaert (2010), representou a ressurreição da região dentro dessa própria corrente, a partir da ideia de funcionalismo. “Aparecem, assim, as “regiões funcionais”, [...] segundo a qual um centro polarizador urbano estende seu raio de

influência sobre um espaço “regional”, admitindo zonas de sobreposição a outras regiões funcionais” (p. 47). Nessa abordagem, sob a ótica da análise regional, o papel que a cidade exerce na organização do espaço ao seu redor, de sua área de influência, torna-se o elemento central do que se convencionou chamar de estudo das regiões polarizadas (funcionais).

Sobre esse período, Corrêa (2000) novamente destaca o momento histórico-político-econômico-social. Segundo ele, após a Segunda Guerra Mundial, “verifica-se uma nova fase de expansão capitalista. Ela se dá no contexto de recuperação econômica da Europa e da “guerra fria”, envolvendo maior concentração de capital e progresso técnico, resultando na ampliação das grandes corporações já existentes” (p. 06). O autor destaca que essa expansão difere da ocorrida no século anterior por não estar mais atrelada à conquista territorial, o que provoca um desmantelamento dos impérios coloniais, e o estabelecimento de uma nova divisão social e territorial do trabalho, envolvendo introdução e difusão de novas culturas, industrialização, urbanização e outras relações espaciais. Para Corrêa (2000), a geografia, desde a década de 1950, ascende com um papel ideológico a ser cumprido, o de justificar a expansão capitalista e dar esperança aos “deserdados da terra”, onde o subdesenvolvimento era visto como um estágio necessário para o país alcançar, em pouco tempo, o patamar de desenvolvido.

Com fortes críticas ao paradigma possibilista e ao trabalho de Hartshorne, a nova geografia busca leis ou regularidades por meio do emprego de técnicas estatísticas e modelos normativos (Gomes, 2011). Nesse sentido, as regiões passam a ser definidas como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre eles eram menores do que as existentes entre eles e seu entrono. E que seriam determinadas pela aplicação de técnicas estatísticas, nas quais o propósito de cada pesquisador nortearia os critérios a serem selecionados para dividir a região. Portanto, “ao contrário da região vidaliana, a da nova geografia não é considerada uma entidade concreta, e sim uma criação intelectual balizada por propósitos especificados” (Corrêa, 2000, p. 07).

Os estudos de Geografia regional ou de área são realizados dentro de propósitos preestabelecidos. A partir de uma referência teórica, como a das localidades centrais ou a do uso agrícola da terra, ou de um suposto problema, como o do desenvolvimento regional, estuda-se um segmento da superfície da Terra. Isto quer dizer que a área é vista como um laboratório de estudos sistemáticos, realimentando os referenciais teóricos que estes formulam. Assim, na nova geografia, estudos sistemáticos e de área não se distinguem entre si: mais do que uma complementação, eles são, em última instância, a mesma coisa (*Ibid.*, p. 08).

Lencioni (1999) alerta que, embora não tenha significado a estagnação ou o banimento de antigas propostas, o novo aporte teórico-metodológico inserido na Nova Geografia, sobretudo nos países anglo-saxões, tornou-se a forma dominante de pensar a geografia e, por consequência, a região. Desenvolvendo-se uma íntima relação entre estudos regionais e o

planejamento regional. “Como decorrência, a região se tornou um instrumento técnico-operacional, a partir do qual se procurou organizar o espaço” (p. 134), onde o importante era a apreensão de como os “subespaços” se comportam na formação de um espaço maior. Este, por sua vez, resultante da soma de totalidades menores a partir de modelos e sistemas preestabelecidos.

Sobre os reflexos dessa nova perspectiva na geografia brasileira, vale destacar que, de acordo com Lencioni (1999), durante esse período os Estados Unidos completam sua hegemonia sobre o continente sul-americano, sob todos os aspectos (inclusive cultural). Assim, muitos geógrafos brasileiros foram aos Estados Unidos em busca de “atualização”. Todavia, ainda que tenha exercido influência em muitas universidades do país, a nova geografia desenvolveu-se, sobretudo, nos estudos geográficos do IBGE em torno da divisão regional. Ao analisar os artigos publicados pela revista do IBGE – Revista Brasileira de Geografia – entre as décadas de 1960 e 1970, a autora afirma que “pode-se perceber que os estudos regionais utilizam-se de modelos, como o modelo gravitacional, a cadeia de Markof, a teoria dos mercados mínimos – derivada da teoria dos lugares centrais –, a teoria de Borsuk, a teoria dos grafos, o modelo potencial e o momento inércia” (p. 144)⁹.

Bitoun e Miranda (2015), por sua vez, afirmam que o modelo de regionalização do Brasil, empreendido pelo IBGE nos anos sessenta, a partir da identificação de regiões sob a influência de cidades que funcionavam como centros de oferta de bens e serviços para o seu entorno, foi inspirado pelo modelo desenvolvido na França, no mesmo período, por Rochefort e Hauteux, no intuito de nortear as políticas de “*Aménagement du Territoire*” francês. Assim:

Dependendo da diversidade e especialidade das suas funções, as cidades passaram a ser interpretadas como uma malha de nós desenhando uma rede urbana cuja hierarquia comandava as dinâmicas econômicas de integração das suas regiões de influência. Naquela época, essa representação constitui-se numa ferramenta de planejamento regional e de apoio à decisão para acelerar processos de integração que se davam de modo muito desigual no país, a depender da maior ou menor disponibilidade de infraestruturas de circulação, da difusão das relações de consumo na sociedade e da intensidade das trocas entre os campos e as cidades (*Ibid.*, p. 44).

Ao lado das novas tendências e matrizes metodológicas da Nova Geografia, ancoradas nas teorias de localização de Walther Christaller e os polos de desenvolvimento, de François Perroux e Jacques Boudeville, despontava uma nova ordem social, econômica e política no país. O expressivo crescimento populacional e a acelerada urbanização, a intensificação da

⁹ Entre os estudos que buscavam, a partir da lógica dominante, definir conceitos capazes de atribuir “cunho científico” à análise geográfica no Brasil, é possível destacar, entre outros, a geógrafa Bertha Becker (1972) e seus estudos vinculados a Teoria Geral dos Sistemas e ao modelo de Centro-Periferia; e Speridião Faissol, que também apoiado na Teoria Geral dos Sistemas, foi um dos principais responsáveis pela introdução de técnicas quantitativas na análise regional (Magnago, 1995).

E assim como a geografia quantitativa, a geografia crítica de perspectiva marxista surge e também traz consigo o movimento de “morte” e “ressurreição” da região. A crítica, que a corrente anterior destinava à região na perspectiva da Geografia Regional Clássica, é mantida, sobretudo nos trabalhos de Yves Lacoste e a ideia de região como um conceito obstáculo. Todavia, a “morte” da região pela perspectiva marxista é decretada também por meio de uma base mais concreta, a partir da difusão das relações econômicas capitalistas homogeneizadoras, tendo como referência, via de regra, os Estados Unidos da América (Haesbaert, 2010).

Sobre essa perspectiva, recorre-se, com frequência, à Oliveira (1977), quando afirma que “num sistema econômico de base capitalista, existe uma *tendência* para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer desaparecerem as “regiões” (p. 27). Entretanto, o autor afirma tratar-se de um conceito específico de região, sob uma ótica econômica e política, fundamentado nos processos de reprodução e acumulação do capital e nas estruturas e lutas de classes resultantes destes. O autor adverte que tal abordagem distancia-se do conceito de região sob as lentes da Geografia clássica, mas aproxima-se da perspectiva do que chama de “Geografia moderna”, que despontava na época. No entanto, o próprio Oliveira (1977, p. 27) reconhece as limitações deste conceito ao destacar que:

Tal tendência quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado [...]. É óbvio que essa exacerbação da homogeneização ocorreu no caso norte-americano *precisamente* por ser o país líder da economia capitalista mundial: a face interna do imperialismo é essa incoercível tendência à homogeneização do espaço econômico, enquanto sua face externa na maioria das vezes não apenas aproveita das diferenças regionais reais, como as cria para seu próprio proveito.

Corrêa (2000) lembra que as origens da geografia crítica se situam no final do século XIX, com os anarquistas Élisée Reclus e Piotr Kropotkin. E que embora tenha sido “submergida” pela geografia oficial, segundo ele “vinculada aos interesses dominantes” (p. 17), a geografia crítica não só contestava o pensamento dominante, mas estava comprometida com um processo de transformação social. Principalmente em virtude das tensões sociais que se agravavam desde a segunda metade da década de 60. De acordo com o autor, era necessário a geografia se reinventar sob o risco de não dar conta da realidade. Assim, uma geografia crítica começa a se esboçar, “congregando geógrafos de mentes abertas, que tinham se dedicado a nova geografia, como Willian Bunge e David Harvey, ou que tinham uma posição política de esquerda na geografia herdeira das tradições vidalianas, a exemplo de Yves Lacoste” (p. 18).

A reinterpretação de aspectos abordados nas correntes anteriores, com base na teoria marxista, está entre as principais contribuições da geografia crítica. Em relação ao conceito de

região, Corrêa (2000) adverte para a necessidade de inseri-lo em um quadro teórico amplo, que possa dar conta da diversidade da superfície da Terra sob a ação do homem ao longo do tempo. Assim, aponta para a lei do desenvolvimento desigual e combinado, em que a região se caracteriza em virtude da sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho, além de distintas relações de produção. Nesse sentido, os dois aspectos citados traduzir-se-ão tanto em uma paisagem como em um problema específicos de cada região. Tal problemática teria como pano de fundo as especificidades dos embates estabelecidos entre elites regionais e o capital externo à região, além dos conflitos entre as distintas classes que a compõem.

Lencioni (1999) destaca que em meio a um turbilhão de críticas em relação ao progresso técnico e a riqueza da sociedade, em contraste com a pobreza das massas populares, sobretudo no chamado “terceiro mundo”, o pensamento marxista passa a fazer parte da discussão dos centros intelectuais. E que, embora a região não constitua uma categoria de análise marxista, a perspectiva geográfica influenciada pelo marxismo concebeu a região como parte de uma totalidade. Todavia, diferente das correntes anteriores, não como uma totalidade harmônica, e sim uma totalidade histórica, sepultando a ideia de neutralidade da ciência e introduzindo novas categorias de análise ao estudo regional.

Para Gomes (2008), a geografia crítica advoga que a regionalização deve ter por base aquilo que é essencial no processo de produção do espaço, a divisão socioespacial do trabalho. “Qualquer outro tipo de regionalização que não leve em conta este aspecto fundamental passou a ser vista sob este novo ângulo crítico, como um produto ideológico que visa esconder as verdadeiras contradições das classes sociais em sua luta pelo espaço” (p. 66). Para Haesbaert (2010), a partir de trabalhos dos autores que denomina “marxistas inovadores”, sobretudo de Gramsci e a “questão meridional”, o conceito de região é retomado sob duas vertentes.

A primeira, onde a região é vista como produto da divisão territorial do trabalho, e a segunda, que enfatiza os movimentos sociais, notadamente os regionalismos¹¹. Entretanto, “poucos foram aqueles que trabalharam numa perspectiva explicitamente gramsciana” (p.57). A relevância da geografia crítica no debate sobre o caráter ideológico dos modelos que naturalizam o capitalismo como única forma de desenvolvimento é inegável. Contudo, para Gomes (2008), do ponto de vista metodológico, o que diferencia a geografia crítica da sua antecessora são os critérios estabelecidos, a escolha do conteúdo a ser regionalizado. Já a ideia de região, ou a classificação do espaço a partir de critérios pré-estabelecidos, permanece, aproximando-se da nova geografia.

¹¹ Nesse contexto, Haesbaert destaca os trabalhos de Ann Markusen (1981; 1987).

No tocante aos reflexos da perspectiva crítica da geografia sobre a produção intelectual e a regionalização do território brasileiro, Corrêa (2000) aponta para o 3º Encontro Nacional de Geógrafos, realizado em Fortaleza em 1978, como sendo um marco referencial nesse sentido. Segundo o autor, aspectos que haviam sido abordados pela Nova Geografia (localização industrial, habitação, transportes, organização espacial, entre outros.) e pela Geografia Clássica (tanto pelo determinismo como pelo possibilismo) passam a ser reexaminados à luz do marxismo. E, nesse contexto, a região passa a ser analisada na perspectiva de uma visão dialética, articulada ao processo de expansão capitalista e aos conceitos de totalidade e tempo¹².

Concomitante às novas abordagens teórico-metodológicas na geografia, é preciso destacar a realidade social, econômica, espacial e política do país, durante esse período. Os modelos de divisão regional até então (Zonas Fisiográficas e Micro/Mesorregiões Homogêneas), haviam sido elaborados em contextos de centralização do poder na União, e na ideia de planejamento e desenvolvimento nacional. Diferente destes, a Divisão Regional do Brasil em 1989 – Mesorregiões e Microrregiões Geográficas – ocorre logo após a homologação da Constituição de 1988, que aprofunda a competência dos estados e municípios sobre seus territórios, e amplia a participação da sociedade e das instituições na gestão do território. Além disso, o processo de globalização em que o país passa a estar inserido, “introduz novas formas de interdependência regional/nacional/mundial, que não só redefine o significado de Estado soberano, como impõe novos desafios conceituais, metodológicos e operacionais à Geografia no sentido de elaborar uma divisão regional” (IBGE, 2017, p. 11).

Partindo da premissa de que o processo de desenvolvimento capitalista afetou de forma distinta o Território Nacional, os estudos realizados pelo IBGE para a nova divisão do país, destacavam que:

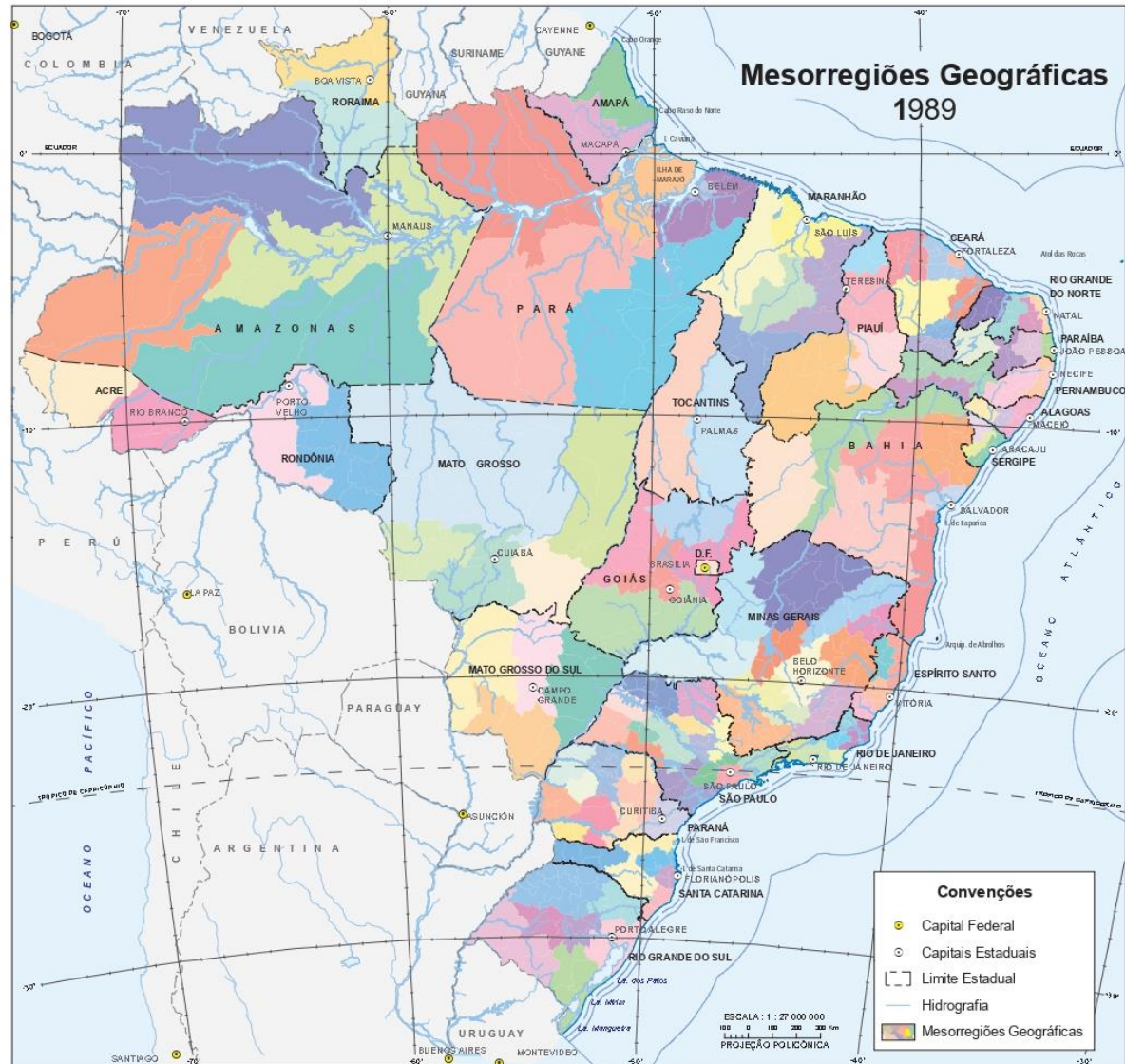
Em certas áreas houve grandes mudanças institucionais e avanços socioeconômicos, outras mantiveram a estabilidade ou apresentaram problemas mais acentuados. Ressaltava também, que em algumas áreas, a metropolização, o consumo e a produção industrial eram os principais elementos estruturadores do espaço e em outras, as características naturais condicionavam a ocupação e a produção que, por conta disso, eram predominantemente agrárias (*Ibid*, p. 67).

Assim, por Mesorregiões geográficas (Figura 7), compreendeu-se recortes de uma Unidade da Federação, que apresentavam uma organização do espaço geográfico definida a partir do seu processo social, do seu quadro natural, e da sua rede de comunicação e de lugares. Enquanto as Microrregiões Geográficas (Figura 8) constituíram partes das mesorregiões,

¹² Antônio Carlos Robert Moraes e Wanderley Messias da Costa (1984), o professor Milton Santos (1978), Aluizio Capdeville Duarte (1980), e o já citado Oliveira (1977); são apontados por Corrêa (2000) como geógrafos (com exceção de Oliveira) brasileiros com trabalhos determinantes nesse processo. A esses, Magnago (1995) acrescenta o próprio Corrêa (1987) e Haesbaert (1988).

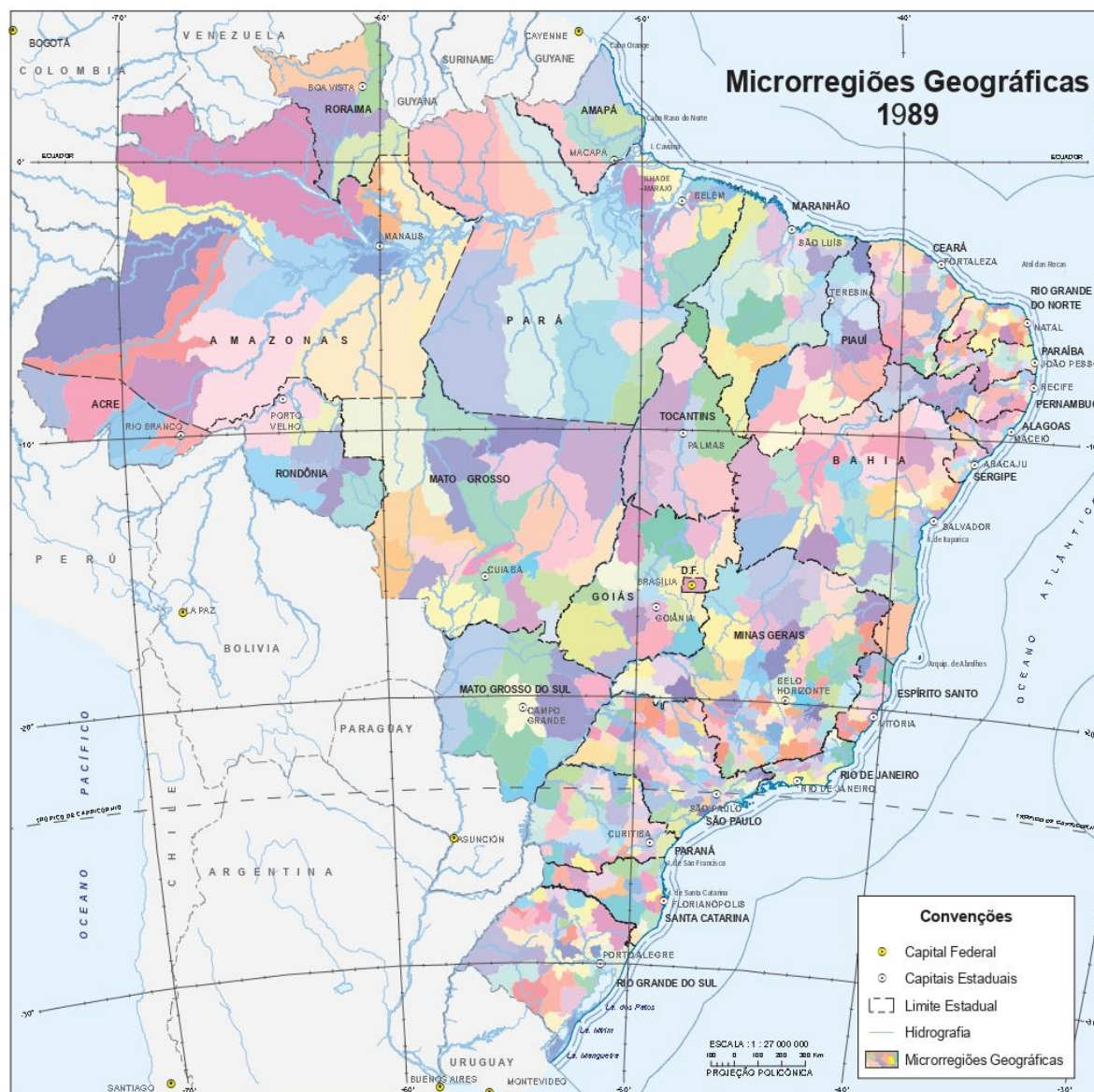
definidas por suas especificidades em relação a estrutura de produção agropecuária, industrial, extrativa mineral e pesqueira. Além de informações quanto ao seu quadro natural e suas relações econômicas particulares (Magnago, 1995).

Figura 7 – Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões Geográficas - 1989



Fonte: IBGE (2017)

Figura 8 – Divisão Regional do Brasil em Microrregiões Geográficas - 1989

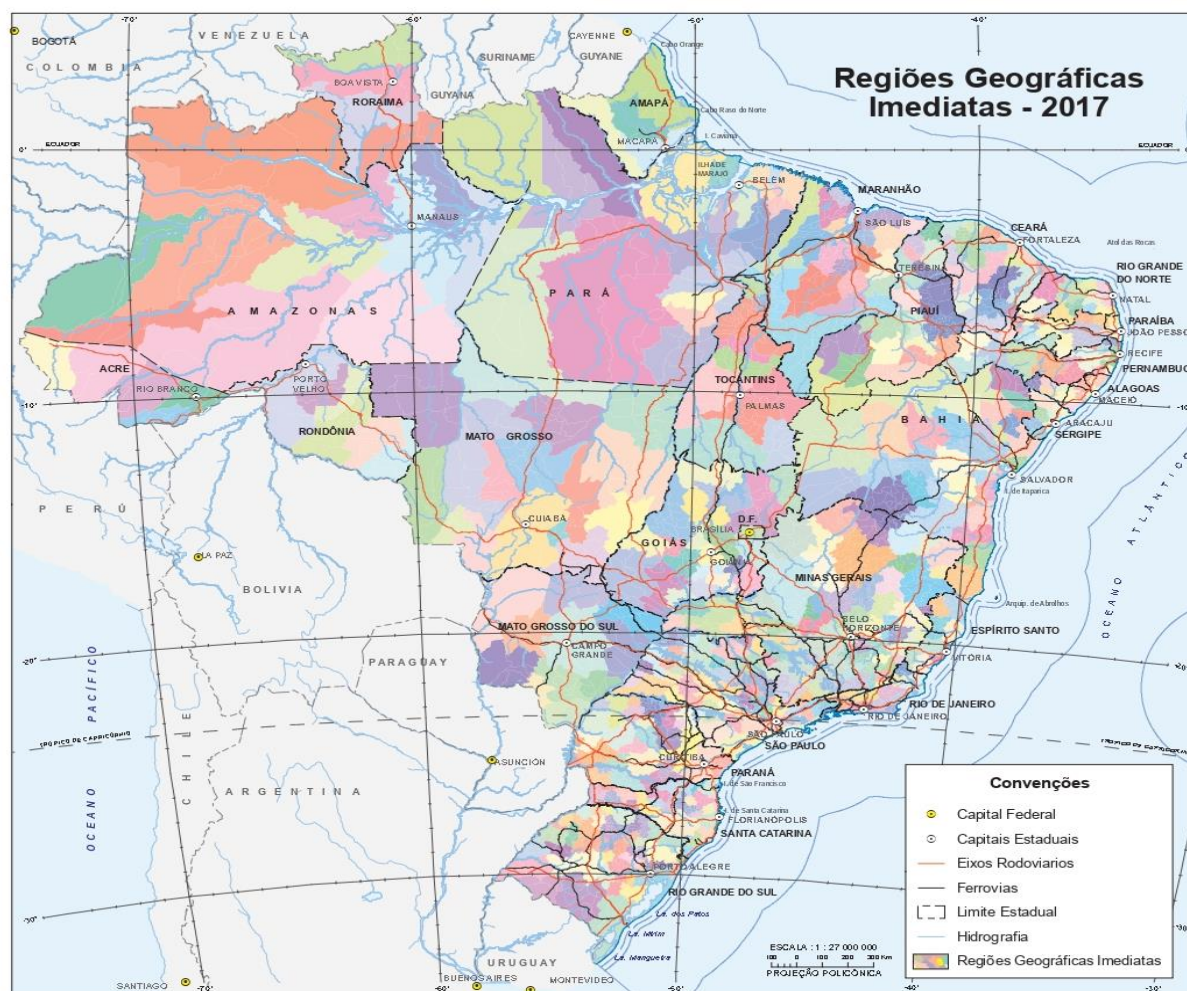


Fonte: IBGE (2017)

Na busca por atualizar o quadro regional brasileiro, em função do expressivo aumento verificado na diferenciação interna do território nacional, resultante das transformações econômicas, demográficas, políticas e ambientais ocorridas nas últimas décadas, o IBGE redefine, em 2017, o quadro regional do país. Com ênfase na revisão das “unidades subespaciais”, e na busca por fornecer uma base geográfica para a divulgação dos dados estatísticos e para a compreensão da realidade do território nacional, as Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas passam a substituir as Mesorregiões e as Microrregiões geográficas, respectivamente. Em termos teórico-metodológicos, essa nova proposta considera que “a rede urbana brasileira, juntamente com a infraestrutura que interliga essa rede, constitui elemento central para conduzir uma nova análise regional comprometida com a coesão territorial do país e, simultaneamente, com a busca das diferenças e diversidades” (IBGE, 2017, p. 09).

Além disso, essa nova regionalização passou a integrar as análises e expectativas dos órgãos de planejamento dos estados, a revisão das propostas anteriores, e os estudos regionais elaborados pelo próprio órgão¹³, que constituíram a principal referência para o novo modelo. Assim, as Regiões Geográficas Imediatas (Figura 9) têm na rede urbana o seu principal elemento de referência, sendo estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações (bens de consumo duráveis ou não, trabalho, saúde e educação e órgãos públicos). Enquanto as Regiões Geográficas Intermediárias (Figura 10) correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas, que organizam o território a partir de um polo de hierarquia superior, que se diferencia por meio dos fluxos de gestão (público e privado) e da existência de funções urbanas de maior complexidade (IBGE, 2017).

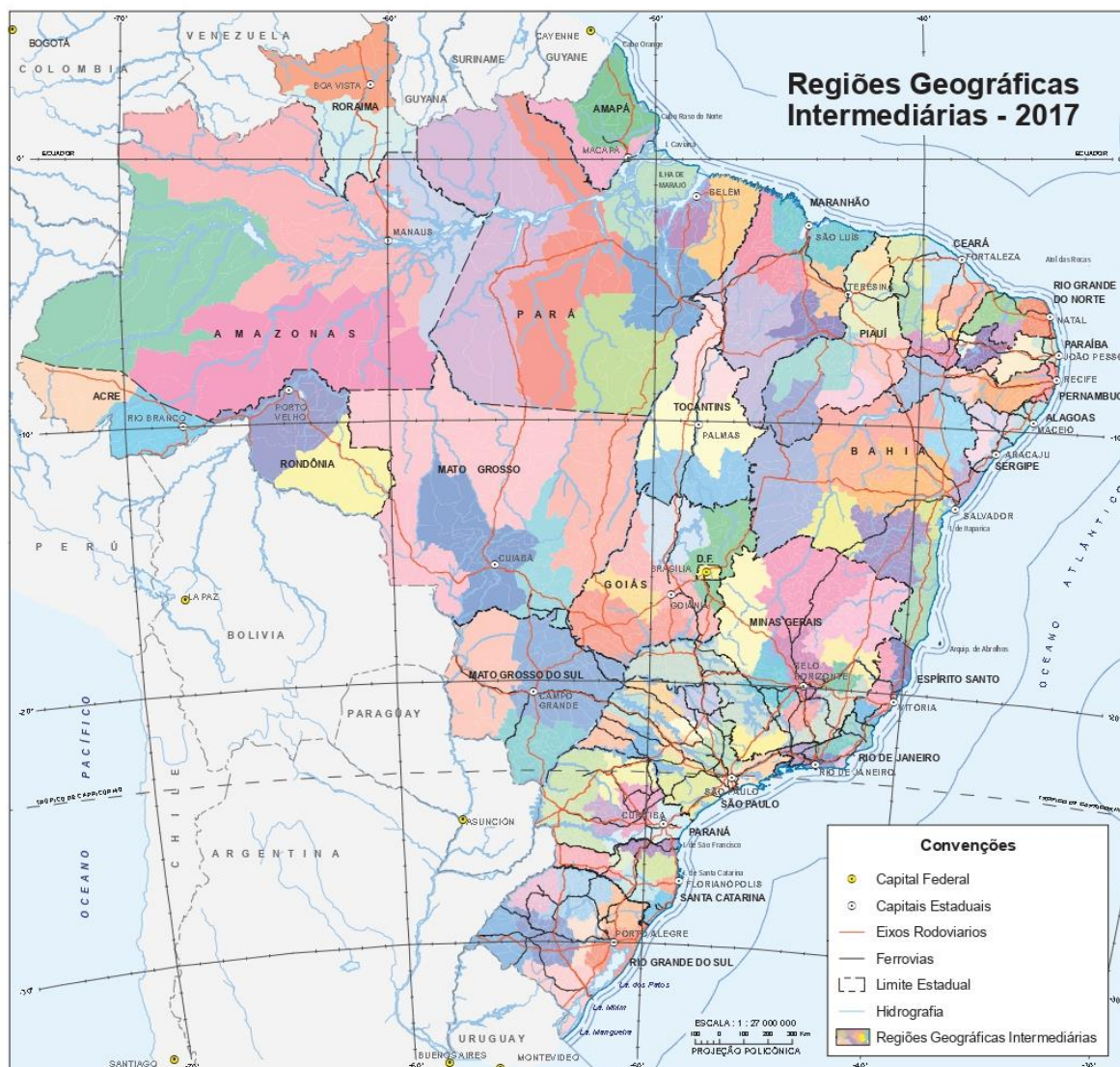
Figura 9 – Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas - 2017



Fonte: IBGE (2017)

¹³ Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2007), Divisão Urbano-Regional (2013), Gestão do Território (2014), Logística dos Transportes do Brasil (2014) e Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (2016).

Figura 10 – Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Intermediárias – 2017



Fonte: IBGE (2017)

Em relação à terceira “morte” da região, segundo Haesbaert (2010), esta se deu por meio de um movimento de continuação da abordagem anterior, o que inclui posições dentro do próprio materialismo histórico. Sobretudo entre os que acreditam que os processos de globalização irão impor uma sociedade em rede, em detrimento de uma sociedade regionalizada. Segundo o autor, há um discurso do “domínio inexorável da globalização em rede e da mobilidade que faria desaparecer as regiões enquanto recortes espaciais contínuos, dotados de certo grau de estabilidade, singularidade e de homogeneidade interna” (p. 59). Porém, a partir do que chama “globalismo pós-moderno”, Haesbaert (2010) alerta para o potencial estímulo à Geografia Regional e as propostas que “ressuscitam” o conceito de região e sua capacidade de dar conta do des-ordenamento socioespacial atual.

É preciso destacar ainda que, também por volta dos anos setenta, surge uma nova corrente na geografia, a geografia humanista, que posteriormente influenciou na retomada da geografia cultural. O humanismo na ciência geográfica, ao contrário das demais correntes que emergiram após a década de cinquenta, e que buscavam se distanciar da fase inicial da geografia, propõe exatamente o oposto. Os autores dessa vertente retomam a matriz histórica da disciplina, sobretudo a corrente possibilista, e buscam resgatar elementos do passado dessa ciência, entre eles a noção de região como quadro de referência social fundamental. Nas palavras de Gomes (2008, p. 67), “novamente, a região passa a ser vista como um produto real, construído dentro de um quadro de solidariedade territorial. Refuta-se, assim, a regionalização e a análise regional, como classificação a partir de critérios externos à vida regional”.

2.2 MORTE E VIDA BIORREGIÃO

Propondo-se a realizar uma avaliação do atual momento da Geografia Regional e do conceito de região, Martins (2019) ressalta que, ao longo do desenvolvimento dessa ciência, diferentes trabalhos se dedicaram a essa tarefa. E destaca que, em diferentes contextos do desenvolvimento da ciência geográfica, surgiram distintas posições sobre o tema. Entretanto, o autor alerta que na atualidade a Geografia Regional não goza do mesmo prestígio do passado entre as práticas dos geógrafos e no desenvolvimento de pesquisas. Segundo ele, a Geografia Regional não tem sido ponto de partida dos trabalhos desenvolvidos por geógrafos, “por vezes se chega a ela por decorrência, ou seja, surge derivada de um estudo de caso específico” (p. 120). E nesse cenário, a região seria uma decorrência, não o ponto de partida, pois o centro do estudo seria o fenômeno regional.

Na tentativa de encontrar respostas para os motivos que levaram ao enfraquecimento dos estudos e identificações das regiões na ciência geográfica, esse autor analisa as circunstâncias e, a partir delas, apresenta sua posição. De início, alerta que essa categoria do pensamento geográfico teve seu desenvolvimento em função das demandas do Estado no tocante à gestão do seu território. Na atualidade, essa demanda ainda se impõe, pois, a partir da “necessidade legítima de administração e planejamento, as especificidades geográficas de um determinado território exigem a identificação de seu perfil regional e, com isso, adotam-se políticas específicas para cada região” (Martins, 2019, p. 120).

Entretanto, enfatiza que, em virtude da própria dinâmica dos territórios, é natural que novas teorias da região sejam desenvolvidas e redefinidas. Como já destacado, cada momento histórico determina uma geografia específica com base na formação do território, na localização e distribuição dos entes geográficos (solo, clima, hidrografia, vegetação, atividades agrárias e

industriais, rodovias, portos, ferrovias etc.) e seus relacionamentos espaciais. Os entes geográficos, distribuídos e localizados, constituindo uma interação específica entre sociedade e natureza, encontram um eixo comum de articulação, a relação campo/cidade. Desse modo, no desenvolvimento desigual do eixo campo/cidade, ao longo da formação dos territórios, é onde está a gênese das regiões (Martins, 2019).

No intuito de justificar sua afirmação de que as teorias da região acompanham o desenvolvimento da relação campo/cidade, Martins (2019) trata da necessidade de observar o(s) critério(s) adotados para se delimitar uma região. Durante o período em que havia uma hegemonia do campo em relação à cidade, onde as atividades econômicas mais importantes eram a agricultura e a pecuária, a natureza e os seus elementos constituintes eram considerados determinantes para a definição de regiões. Nesse sentido, os trabalhos dedicados à região foram realizados de acordo com essa lógica.

Quando há uma inversão dessa hegemonia, ou seja, quando a polaridade campo-cidade se inverte, o desenvolvimento industrial passa a ocupar o centro das discussões e, conseqüentemente, o desenvolvimento urbano e sua geografia correspondente. Em relação às teorias da região, estas passam a refletir o papel exercido pela indústria e pelos núcleos urbanos na reestruturação territorial. “Nesse contexto [...], a natureza, em seus elementos constituintes, deixa de ter destaque como critério a ser observado na delimitação regional” (*Ibid*, p. 122).

Desse modo, a concepção de regiões polarizadas, definidas sob a ótica da intensidade de fluxos, e a função exercida por cada cidade, permitem o surgimento do positivismo lógico como contribuição teórica para o exercício de definir e identificar regiões. “O aprofundamento dessa posição teórica avançou na direção de uma abordagem a partir de modelos de divisão regional fundamentada no cálculo matemático. Uma posição seriamente atacada nos meios acadêmicos, todavia, segue sendo empregada pelo Estado” (Martins, 2019, p. 122). Assim, em relação aos estudos regionais, é possível destacar duas posições que, a princípio, divergem em virtude de a primeira considerar a interação sociedade/natureza como critério (a partir de uma realidade mais rural), enquanto a segunda privilegia fenômenos de polarização e redes de articulação do território (sob um contexto mais urbano). Todavia, tais posições possuem um denominador comum, o território de um Estado-nação, ou seja, atender às demandas do Estado continua sendo central nos estudos de Geografia Regional.

Questionando se os estudos regionais poderiam sobreviver para além das demandas do Estado, o autor afirma que o contexto disciplinar da ciência geográfica, extremamente fragmentado, não parece estar disposto a ter a região como categoria articuladora. Para ele, é fundamental reconhecer que a Geografia Regional, antes de ser um entre os diversos fragmentos

disciplinares, é uma propriedade constitutiva de uma realidade. E que “a geografia de uma determinada realidade é produzida pelo entrecruzamento de diferentes elementos (o cultural, o político, o social, o pedológico, o hidrográfico, o econômico, e assim por diante) e, simultaneamente, a nenhum deles se reduz” (Martins, 2019, p. 124).

Nessa perspectiva, faz-se necessário renunciar, de forma radical, à fragmentação e à ausência de conexões que a ciência geográfica desenvolveu entre os seus diferentes elementos constituintes. Entretanto, ao mesmo tempo, deve-se recolocar a existência do homem no centro dessa ciência, pois “se recolocarmos o homem e sua existência, repomos o que lhe é essencial e fundamental: sua articulação com a natureza e a dinâmica desta, pois a sobrevivência envolve a sobrevivência do ecossistema” (*Ibid*, p. 125). Se impõe considerar todas as dimensões do existir humano e tomar a história em consideração, pois se trata de um fundamento essencial na construção processual deste ente social.

Em relação à uma interpretação da Geografia Regional, a partir dos fundamentos do marxismo, Martins (2019) alega que a criação do conceito de formações econômico-sociais permitiu compreender a dimensão geográfica do desenvolvimento capitalista no país. Porém, destaca que, com a consolidação da geografia urbana, as dinâmicas da sociedade com a natureza são trocadas por fenômenos como fluxos e polaridades, e o entendimento com base nas relações econômico-sociais se enfraquece. Afirmando ainda não ser possível definir regiões do ponto de vista antropogeográfico sob a vigência da geografia urbana do capitalismo, destaca que o que resta é realizar uma crítica propositiva.

Assim, de acordo com o referido autor, o melhor a fazer seria retomar a noção de biorregião desenvolvida por Gary Snyder. Para ele, a perspectiva antropogeográfica “retoma a geografia como condição da existência e sobrevivência humana, repondo os diferentes níveis de relação da sociedade com a natureza” (p. 129). E nesse sentido, o conceito de biorregião¹⁴ poderia recolocar as cidades dentro da cadeia de relações estabelecidas com o ecossistema. O autor conclui afirmando que a Geografia Regional caiu em desuso em virtude de a ciência geográfica ter evoluído em uma direção que seus fundamentos não dão condição para as exigências da Geografia Regional, e que sua retomada necessita de uma mudança de propósitos e de uma fundamentação teórico-epistemológica correspondente.

¹⁴ Segundo Berg (2002), a qual Martins faz referência ao propor a adoção do conceito de biorregião, esta seria definida em termos do padrão geral único de características naturais encontradas em um determinado lugar (clima, estações do ano, formas de relevo, bacias hidrográficas, solos, plantas e animais nativos). Ao mesmo tempo em que as pessoas também seriam consideradas como aspecto integral da vida do lugar.

2.3 UMA MORTE MATADA É NECESSÁRIA

Refletindo em torno da produção historiográfica regional brasileira e o papel do historiador regional, Albuquerque Jr. (2008) afirma que o conceito de região é pouco discutido e problematizado. Para ele, a região aparece como um dado a-histórico, um recorte espacial naturalizado, “ora como um recorte dado pela natureza, ora como um recorte político administrativo, ora como um recorte cultural, mas que parece não ser fruto de um dado processo histórico” (p. 55). O autor reforça que para a historiografia, a história se desenvolve na região, mas não existiria a história da região, por isso o interesse estaria em compreender o que teria ocorrido no interior dos limites da região, e não a história de constituição desses limites.

Segundo ele, recorrentemente se tem negligenciado o espaço como elemento constituinte do evento histórico, dedicando-se apenas a estabelecer e construir marcos temporais. O autor enfatiza que, na formação a partir de uma tradição historiográfica, o espaço é pensado como lugar de imobilidade, o que garantiria a perpetuação das memórias, inscrevendo-se em suportes espaciais para ganharem durabilidade, permanência, ou seja, no intuito de garantir sua monumentalização. E que “o espaço para os historiadores, tem sido pensado sob a chave do geográfico e o geográfico reduzido, em muitos casos, à dimensão física, à base empírica, aos condicionamentos naturais ou do meio, para usar um termo de largo uso nas ciências humanas, emergentes no século XIX” (*Ibid*, p. 57).

Recorrendo às origens da noção de região, Albuquerque Jr. (2008) lembra que esta remete a um espaço sobre um dado comando, que é regido (governado) por alguém, por alguma força. Um espaço sob controle, onde se exerce uma soberania após vencer um oponente. E alerta que o historiador que se interessar por qualquer recorte espacial, que seja denominado região, obrigatoriamente, deve atentar para essas questões. Assim, os afrontamentos políticos, as lutas pelo poder, as estratégias de governos e de comando, os projetos de domínio e de conquista que resultaram no estabelecimento de fronteiras e limites, e que ora são reivindicados como naturais, ancestrais, legítimos ou até divinos, devem necessariamente ser observados.

Nas palavras do pesquisador supracitado, “falar em região implica em se perguntar por domínio, por dominação, por tomada de posse, por apropriação. [...] é também falar em subordinação, em exclusão, em desterramento, em banimento. [...] é se referir àqueles que não fazem parte dos projetos que deram origem a dado recorte regional” (p. 58). E alerta para o fato de que não há domínio sem um exercício resultante de uma dada experiência, um saber registrado e acumulado, uma estratégia a partir da repetição constante de métodos. Portanto, o historiador regional deve questionar os saberes que deram identidade, que definiram e demarcaram a região.

Do contrário, a história regional “corre o risco permanente de se constituir em instância de veiculação e legitimação de um dado recorte regional, de se tornar um saber a serviço das forças. Dos interesses e projetos políticos que deram forma ou que sustentam um dado espaço dito e visto como regional” (*Ibid*, p. 59), sob o risco de ser aprisionada pelo discurso da identidade. Para Albuquerque Jr. (2008), é preocupante uma historiografia que se proponha a defender a região, porque isto implicaria em defender a dominação que a instituiu, e que a sustenta, além de ser uma postura acrítica diante dos saberes que a legitimam e a justificam. Conforme o autor, a melhor maneira de proceder com a noção de região é a desconstruindo, colocando-a em questão, suspeitando de sua existência naturalizada, e pensando as relações de poder e os saberes cristalizados, que deram contorno e realidade a um recorte regional.

As regiões são invenções humanas visando ordenar seja a natureza, quando vêm e definem regiões naturais, como faziam os geógrafos franceses da primeira metade do século XIX, seja a sociedade, quando vêm regiões econômicas, regiões político-administrativas, regiões jurídicas, regiões morais ou regiões nosográficas. As regiões nascem das práticas de significação e de ordenamento do mundo feito pelos homens. [...] que trazem imanente à sua realização estratégias de poder, de domínio, de controle, de separação, de inclusão e exclusão (*Ibid*, p. 57).

Nesse contexto, os regionalismos integrariam um conjunto de dispositivos criados pelo mundo moderno no intuito de dividir, classificar e hierarquizar os homens sempre no intuito de melhor governá-los, explorá-los e dominá-los. Para ele, “a região é uma das inúmeras formas de aprisionamento às quais a sociedade burguesa deu origem” (Albuquerque Jr, 2008, p. 67), cabendo a história (ao historiador) o papel de escolher entre reforçar as grades dessa jaula ou transformá-la em um casebre em ruínas.

2.4 ESTÃO CANTANDO EXCELENCIAS

Haesbaert (2010) lembra que as diversas áreas do conhecimento fazem suas próprias leituras em torno da noção de região. E que assim como a periodização se apresenta como uma questão central para os historiadores, a regionalização aparece como uma problemática central para os geógrafos, e que vem retomando sua força na atualidade. Primeiro em virtude de a propalada globalização homogeneizadora provocar, concomitantemente, uma permanente fragmentação a partir de novas desigualdades, e da recriação da diferença nos diversos recantos do planeta. Segundo em função dos vários debates acadêmicos nas ciências sociais em torno da questão regional. E terceiro em função do que classifica como “geografias regionais populares”, uma revalorização do regional por meio do discurso da mídia e do senso comum, que estimulam um olhar sobre a diversidade territorial e a valorização/recriação da diferença, muito ligado a setores como o do turismo, um dos mais dinâmicos da economia.

Retomando o debate sobre as propostas que, nos últimos vinte anos, “ressuscitaram” a Geografia Regional e, conseqüentemente, o conceito de região, buscando dar conta do “desordenamento socioespacial” característicos desses novos tempos, destacamos que, para Haesbaert (2010), são múltiplas as linhas de abordagem, assim como são plurais as correntes teórico-filosóficas. Esse autor as divide em dois grandes agrupamentos, de acordo com o grau de ruptura com posições anteriores e/ou com a opção metodológica. Assim, têm-se, de um lado, “o pós-estruturalismo” e a ênfase contextual/local, na qual destaca as concepções de região lugar e de identidade regional. Enquanto do outro lado, o que classifica como “perspectivas neomodernas”, com destaque para as concepções ligadas à noção de Estado-região, biorregião, teoria da estruturação, da des-continuidade da região e do mosaico cidades-região.

Em relação à obra de Albuquerque Jr., Haesbaert (2010), afirma que o autor estaria situado na perspectiva pós-estruturalista, que trata a região como um processo de invenção, partindo da análise do discurso. Para o referido autor, Albuquerque Jr. traz uma importante contribuição ao buscar o elo entre produção discursiva e a contextualização das redes de poder que instituem e sustentam a região, a partir da ideia de região como uma invenção histórica. Por outro lado, ressalta ser uma perspectiva limitada em virtude de ocorrer um “deslocamento extremado” em relação às bases materiais na qual a região também é constituída. Pois, “ainda que centralizemos nossa análise sobre os sujeitos sociais, por maior que seja seu poder, eles nunca poderão abdicar de seu atrelamento aos condicionantes “naturais” diante dos quais se situam e com os quais articulam sua espacialidade” (p. 193).

Em relação à noção de biorregião, Haesbaert (2021) alerta que “embora moldado em contextos diferentes do nosso, notadamente nos países centrais, enaltece pontos muito relevantes, como a autossuficiência e a autogestão regionais” (p. 45). E reforça o amplo futuro que pode estar reservado a tal conceito, sobretudo se conseguir se afastar de uma perspectiva puramente ecológica, como muitas vezes é abordado. Fazendo-se necessário incorporar a ele as discussões sobre o biopoder, que envolve a relação indissociável entre o social e o natural. No entanto, Haesbaert (2010) alerta que pensar em região exige, de forma concomitante, pensar nos processos de regionalização. Nesse sentido, destaca três caminhos possíveis para o tratamento da região e/ou regionalização, e, na sequência, propõe a utilização de uma nova abordagem, destacando ainda que a forma de regionalização pode variar, a depender das questões (objetivos) em jogo.

No primeiro caminho (*região como artifício*) a regionalização corresponde a um instrumento de análise, que estaria centrado na figura do pesquisador, na investigação e nos procedimentos metodológicos. Nessa perspectiva, é possível regionalizar a partir de qualquer

variável. No segundo (*região como fato*) a regionalização corresponderia a um instrumento de práticas efetivas, ou seja, do uso concreto de diferentes sujeitos sociais em seus espaços vividos. O terceiro (*região plano/normativa*) diz respeito à regionalização em um sentido “pragmático-político”, como um instrumento de planejamento para intervenção (no real).

A partir da compreensão de que região/regionalização não está restrita à essas possibilidades, Haesbaert (2010) propõe e defende um quarto caminho (abordagem), o da região como um “*artefato*, tomada na imbricação entre fato e artifício e, de certo modo, também, enquanto ferramenta política” (p. 109). Embora ressalte que não se trata de uma receita que possa ser aplicada sem restrições e em qualquer espaço, aponta para a necessidade de considerar as múltiplas dimensões do espaço em uma abordagem regionalista. Para ele, a dimensão política, a cultural, a econômica, e até mesmo a própria dimensão natural, precisam ser conjugadas no que propõe denominar de articulação regional.

Esta articulação se constituiria “na imbricação relativamente clara de múltiplas dimensões do espaço [...]. Nesse sentido, podemos falar de região como arte-fato enquanto envolvida em dinâmicas sociais efetivas que, aliás, reelaboram, na prática, as categorias região e regionalismo” (p. 120). Em relação ao termo região, propõe que seja designado a “espaços-momento que resultam efetivamente em uma articulação espacial consistente (ainda que mutável), complexa, seja esta de dominância econômica, política e/ou cultural” (p. 121). Visto que as articulações regionais do espaço, na atualidade, podem se manifestar não somente na sua forma zonal tradicional e contínua, mas também de forma descontínua, inserida em uma lógica de articulação reticular.

E ainda que alguns ignorem a região como elemento-chave da geografia, e/ou se propale uma pretensa unidade planetária, as questões centrais relativas ao debate sobre região-regionalização continuam, assim como movimentos de fragmentação mesmo em um contexto de globalização. Todavia, Haesbaert (2010) alerta que, antes de definir ou optar por um determinado conceito, faz-se necessário explicitar a problemática envolvida. O autor destaca ainda a inexistência de neutralidade nesse processo, pois “qualquer criação de “região”, [...], não é uma mera representação/generalização enquanto instrumento (necessário) para o entendimento do mundo, é também criação de realidades” [...] (p. 183).

E nesse contexto, reforça que o próprio Estado continua a ser um dos principais produtores de conceitos aplicados e recortes regionais. Assim, como não se pode perder de vista que, em virtude da complexidade de situações, proposições teóricas e até do próprio “espaço-momento” em que estamos situados, não é racional termos a pretensão de resolver o dilema da regionalização de maneira universalmente generalizável. Uma vez que até mesmo espaços no

interior de um mesmo país podem exigir importantes adaptações, e que, como já comentado, a regionalização pode variar de acordo com os objetivos em jogo.

2.5 SANTOS

Tratando da relação entre o que denomina “modo de produção técnico-científico” e a diferenciação espacial, Santos (1999) destaca que, nos primórdios da história, a ação dos modos de produção sobre o espaço ocorria sem mediações. Conforme esse autor, a partir do século XVI, com a expansão do capitalismo, o modo de produção tende a ser único, no entanto “a ação sobre os diversos territórios desse modo de produção tendencialmente único passa pela mediação das formações sociais constituídas sob a égide do estado nacional” (p. 06). Nesse sentido, essa mediação (do Estado, da sociedade civil e da configuração territorial) constitui um dado fundamental para explicar os diferentes impactos do modo de produção sobre os diversos países e regiões. Na visão dele:

O movimento de unificação, acelerado pelo capitalismo, hoje alcança o seu ápice, com a predominância em toda parte de um único sistema técnico, base material da globalização. [...] Os atores hegemônicos da vida econômica, social e política podem escolher os melhores lugares para sua atuação e, em consequência, a localização dos demais atores é condenada a ser residual (*Ibid*, p. 08-09).

Nessa visão, Santos (1999) adverte que os arranjos espaciais não ocorrem somente como nas regiões do passado, por meio de figuras formadas a partir de pontos contínuos e contíguos. Nas atuais condições, ao lado (ou em cima) dessas manchas, há também constelações de pontos descontínuos, porém interligados, que constituem um espaço de fluxos reguladores. Portanto, por meio dessas novas configurações, novas categorias analíticas devem ser pensadas. Assim, o autor sugere que sejam admitidos dois recortes classificados como horizontalidades e verticalidades¹⁵, enfatizando a necessidade de uma análise a partir da ideia de espaço reticulado, sem perder de vista que apenas os atores hegemônicos se servem de todas as redes e se utilizam de todos os territórios.

Santos (1999) reforça ainda que, mesmo nesse contexto em que proclamam um espaço sem fronteira – sobretudo em virtude da atuação das empresas transnacionais –, acreditar que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco, assim como o é negar a ideia de região. O autor reconhece (e reforça) que a velocidade das transformações mundiais, sobretudo no pós-guerra, fez com que a configuração regional do passado (baseada na territorialidade e identidade de um

¹⁵ As extensões contínuas, formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região, são as horizontalidades. Os pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia, constituem as verticalidades (Santos, 1999).

grupo, além da noção de exclusividade e limites) desmoronasse. Porém discorda da sua morte, alertando que, nas condições atuais, as regiões se tornaram campo de mediações, lugares funcionais do todo, espaços de conveniência, particularidade. Nesse contexto, a região continua a existir, todavia com um nível de complexidade jamais visto, em que nenhum subespaço do planeta escapa ao processo de globalização e fragmentação, de individualização e regionalização. “O momento atual faz com que elas se transformem continuamente, legando, portanto, uma menor duração ao edifício regional. Mas isso não a elimina, apenas ela muda de conteúdo” (*Ibid*, p. 16).

2.6 UMA “NOVA” CIGANA

Em meio às perspectivas epistêmicas que entrelaçam a ciência geográfica, e, conseqüentemente, o conceito de região, faz-se necessário destacar aqui um conjunto de pensadores que vêm buscando uma renovação do pensamento crítico, desenvolvendo suas pesquisas a partir de uma perspectiva alinhada com o denominado pensamento descolonial latino-americano. De acordo com essa vertente, o fim do colonialismo na América Latina e da dominação econômica e política, não foram suficientes para decretar o fim da colonialidade como relação social, cultural e intelectual. Para que se compreenda melhor essa ideia, é preciso ter em mente que o colonialismo na América não ficou restrito aos meios coercitivos de dominação. “Não se trata apenas de reprimir os dominados, mas também da instituição e naturalização do imaginário cultural europeu como única forma de relacionamento com a natureza, com o mundo social e com a própria subjetividade” (Cruz, 2017, p. 16), refletindo, inclusive, nos padrões de produzir conhecimento.

Sobre a ideia de “giro descolonial”, é possível afirmar, segundo Cruz (2017), que se trata de “uma forma sintética de nomear uma inflexão epistêmica, ética e política nas Ciências Sociais latino-americanas e que coloca o nosso passado colonial como ponto de partida para pensarmos a especificidade de nossas sociedades” (p. 23). É necessário lembrar que, embora essa nova perspectiva epistemológica (ética e política) tenha ganho forte destaque na atualidade, ela deriva de um longo processo de lutas, de pensar e de agir contra o colonialismo e o seu legado.

E entre os pontos fulcrais do pensamento descolonial está a crítica à uma retórica de poder, que trata o conhecimento como algo objetivo, neutro e universal, em que, no discurso epistemológico dominante, o conhecimento científico independe do tempo e do espaço, das contingências históricas, não tendo ligação com os sujeitos-autores que o produziram. Contudo “a produção do conhecimento não é abstrata, mas sim contextualizada, localizada, incorporada,

ela está situada em histórias locais arraigadas em culturas e cosmovisões particulares, e traz as marcas dos sujeitos-autores que a produzem” (*Ibid.*, p. 26).

Nessa condição, recorre-se às reflexões de Servilha (2017), que embora reconheça as contribuições das diversas interpretações do conceito de região, ao longo da trajetória do saber geográfico, aponta para outras possibilidades interpretativas desse conceito, inserido na perspectiva decolonial. O autor propõe o tratamento do conceito de região a datar da sua importância e função histórica como instrumento de controle e integração territorial por meio de práticas estatais de colonialidade. Assim, propõe uma análise conceitual que permita reflexões em torno das relações entre: região/regionalização, colonialidade/descolonialidade e desenvolvimento/ subdesenvolvimento.

Servilha (2017) afirma que, embora o termo região esteja etimologicamente ligado às relações de poder, a ciência geográfica, que predominou até a primeira metade do século XX, “inviabiliza as relações políticas/de poder para se fundamentar na descrição das diferenciações do espaço. Regiões passam a ser delimitadas segundo relativa uniformidade paisagística, tendo em vista a caracterização de partes do todo” (p. 330). E alerta que assim como a conquista do Novo Mundo se deu em virtude da necessidade de expansão territorial comercial, possibilitada por uma política estatal de reconhecimento territorial, com relevante papel desempenhado pelas sociedades geográficas, o estabelecimento das regiões brasileiras segue o mesmo percurso.

Todavia, não com fins de incorporação de novas áreas a um império, como foi no passado, mas no intuito de promover uma integração interna que possibilitasse a legitimação do poder estatal, ao mesmo tempo em que promovesse a expansão de um projeto nacional, modernizador/capitalista (urbano-industrial) a partir de 1930. A esse processo, Servilha (2017) denomina “re-descoberta” da região pelo Estado, e destaca que só foi possível em função de uma “colonização intelectual” a partir de quatro mecanismos a serem observados no quadro 2.

Quadro 2 – Mecanismos da “colonização intelectual”

Homogeneização de sua população	• A partir da ideia da existência de um único povo, o “povo da região” (ex: povo Nordeste);
Homogeneização do espaço	• A ideia de uma região homogênea a partir de sua pobreza (espaço-subdesenvolvido);
Um papel a ser definido na divisão social do trabalho	• Determinado a partir da inserção dependente da região numa emergente divisão territorial do trabalho;
Uma realocação temporal	• Regiões classificadas como “marcadas pelo atraso” dentro de uma lógica “modernizante”.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Servilha (2017).

No centro dessa “re-descoberta” da região, estaria uma invisibilização dos sujeitos sociais, com suporte em olhares etnocêntricos, economicistas e desenvolvimentistas. A

emergência de regiões de intervenção, assim como sua diferenciação em virtude de suas pobreza, foi possível por meio de discursos que não estavam balizados nos problemas enfrentados nesses espaços, e sim em interesses de determinados grupos. Servilha (2017) adverte ser inquestionável a existência histórica de carências sociais em determinados espaços, todavia alerta que o discurso de “fim da pobreza”, sob a ótica de “regiões-problema”, tornou-se um meio, e não um fim. Um mecanismo de legitimação, não no intuito de superar tais carências, mas para a incorporação desses espaços à integração estadual/nacional de forma dependente.

De acordo com o autor, classificar uma área como subdesenvolvida para, a partir daí, instituir uma política pública desenvolvimentista, permite aos seus propositores, ainda que bem-intencionados, “pouco mais do que a busca pela adequação de uma “área-desvio” aos padrões de desenvolvimento de espaços pré-escolhidos e pré-utilizados como referência (em geral, áreas urbano-industriais)” (*Ibid*, p. 339).

Assim, uma reflexão entre o processo de desenvolvimento e regionalização, implantados no território nacional pelo Estado, reflete que, independentemente de seus executores, há uma herança geográfica epistemológica re-descobridora. E, portanto, a descolonização do saber geográfico passa inevitavelmente por tentar responder “por que produzimos nosso saber e para que(m) regionalizaremos o espaço, para, a partir daí, produzirmos reflexões e rupturas epistemológicas” (*Ibid*, p. 341). Tais reflexões/rupturas devem dar voz a outras possíveis formas de interpretar e viver a região a partir de racionalidades, representações e práticas plurais, resistentes e emancipatórias.

A esse respeito, Haesbaert (2021) reforça que, mais do que nunca, atualmente se faz necessário contextualizar no tempo e no espaço a construção de epistemologias e problematizar o caráter excessivamente universalizante de leituras racionalistas e eurocentradas. No intuito de apresentar uma proposta para a descolonização do conceito de região na Geografia, o autor lembra que o regionalizar deve ser considerado também como um ato de poder, o poder de recortar, de classificar e de nomear. E alerta ser importante “verificar o quanto os processos de diferenciação/regionalização do espaço geográfico advêm de um processo hegemônico, “de cima para baixo”, e o quanto são concebidos no entrecruzamento com leituras/vivências “de baixo para cima” (p. 29).

Como precursores de um pensamento descolonial sobre a região, o regionalismo e a regionalização, o autor aponta para as contribuições de José Carlos Mariátegui, Pablo Gonzáles Casanova, Pulgar Vidal e Josué de Castro, destacando que:

Mesmo em posições epistemológicas e políticas diversas, fazem pensar numa releitura da questão regional à luz de problemáticas mais especificamente latino-americanas, ou que adquirem maior ênfase no nosso contexto, e que nos permitem reavaliar o conceito de região e os métodos de regionalização fundamentados nas particularidades e singularidades de nossa situação geo-histórica. Pensar a partir da especificidade de um olhar e de uma prática latino-americana, sem perder de vista sua intensa articulação dentro do sistema-mundo capitalista, significa, hoje, ultrapassar a colonialidade do saber e do fazer que ainda impregna profundamente nossas geografias (p. 38).

Enfatizando as possibilidades que a noção de biorregião e a abordagem da região enquanto arte-fato pode oferecer, Haesbaert (2021) destaca ainda, em um exercício de síntese, que a descolonização da região e da regionalização em geografia pressupõe três aspectos. O primeiro seria questionar pretensões generalizantes da colonialidade do poder, que impõe um critério padrão universal regionalizante, que não considera as diferentes formações espaço-temporais/histórico-geográficas. O segundo diz respeito à valorização dos sujeitos e “saberes outros”, “locais/regionais”, em uma regionalização também a partir de baixo. Enquanto o terceiro versa sobre uma incorporação de forma mais enfática das dimensões étnicas e de gênero nas regionalizações, sobretudo na América Latina, onde adquirem maior relevância quando vinculadas a “grupos subalternos”.

Síntese e considerações sobre a seção – a hora do juízo

Ainda que a ideia de juízo remeta a um julgamento divino e derradeiro (final), não é essa a intensão. Busca-se, nesse tópico, apresentar algumas considerações sobre o conceito de região a partir do diálogo estabelecido com os autores, sem a pretensão de esgotar o debate ou estabelecer verdades absolutas. Para, na sequência, introduzir o objetivo básico na qual se estrutura essa tese. Desse modo, faz-se necessário reforçar que, de fato, foram (e são) distintas as abordagens em torno desse conceito ao longo da história do pensamento geográfico.

Todavia, é igualmente necessário atentar para o fato de que o conhecimento científico, sobretudo nas ciências sociais, tem como base a tentativa de compreender e explicar fenômenos (sociais) reais, realidades em transformação. Nesse sentido, concorda-se com Santos (1994, p. 167), quando afirma que “o tempo é a base indispensável para o entendimento do espaço”, acrescentando ser fundamental considerar que os contextos históricos, políticos, socioeconômicos, espaciais, e as relações de poder, refletem diretamente no teórico. Contextos estes que Haesbaert (2010) classifica como geo-históricos.

A progressiva relevância dos critérios sociais e econômicos para a definição das regiões, em detrimento das características naturais; a tentativa de superar a regionalização submissa à lógica matemática, sob a ótica marxista ou pelo retorno ao possibilíssimo da

geografia cultural; os momentos em que a importância do conceito de região foi reconhecida em maior ou menor grau; assim como a necessidade de se repensar esse conceito sob à luz da complexidade contemporânea; ao nosso ver, inserem-se na tentativa de dar respostas às demandas referentes à cada momento (geo)histórico. O que pode ser observado, inclusive, nas distintas percepções de um mesmo autor a partir de contextos igualmente distintos. O que não significa neutralidade por parte de quem o propôs.

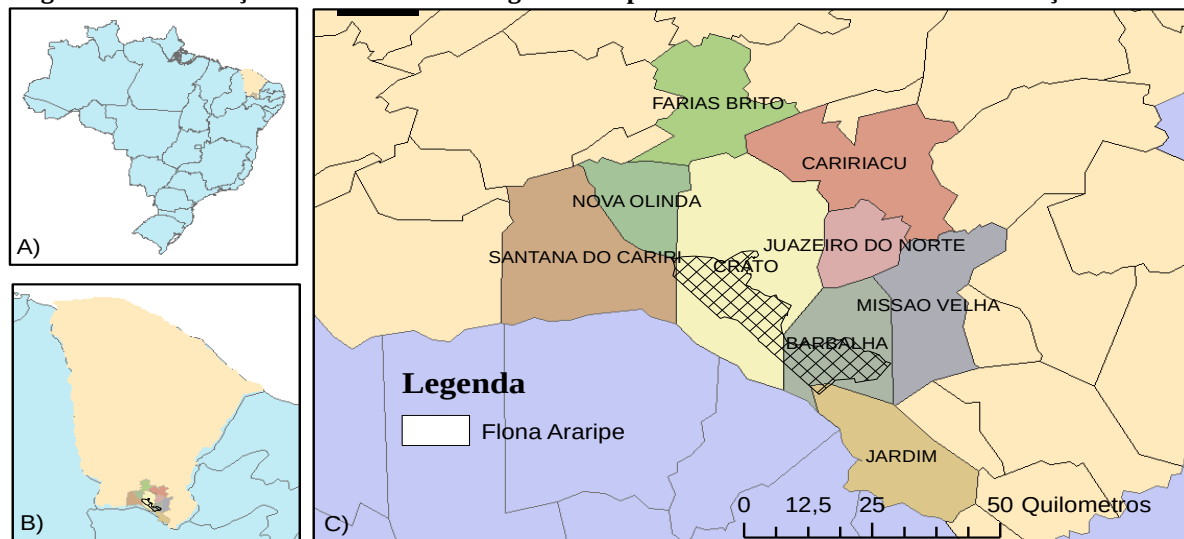
Essa questão pode ser observada ainda, do ponto de vista prático/material, nas diferentes regionalizações do território brasileiro propostas ao longo dos anos, que não podem ser analisadas exclusivamente pela ótica teórico-científica hegemônica, deslocadas do contexto histórico, político, econômico e socioespacial que o país atravessava; além das relações de poder envolvidas. Sendo assim, embora o presente estudo reconheça as contribuições de alguns dos trabalhos que versam sobre o seu falecimento, considera-se que a região não está morta. Nem deliberadamente (morte matada), pelas mãos dos que advogam sua ruína, nem de causas naturais (morte morrida), pela perda de importância para a ciência geográfica.

O que não se pode é manter as mesmas bases e conteúdos para regionalizar determinados espaços sem considerar as novas formas de articulação para além das extensões espaciais contínuas e contíguas ou a noção de espaço reticulado. Nem desprezar/menosprezar o fato de que regionalizar consiste também em um ato de poder, atentando para o seu caráter seletivo e excludente, e as consequências socioambientais desses processos. Tendo sempre em perspectiva as possibilidades e limites de suas abordagens diante da complexidade e das particularidades envolvidas. E assim, deixar claro que não se trata de estabelecer modelos universais absolutos que não possam sofrer adaptações ou serem observados por outras lentes.

Outro aspecto desse debate, é a necessidade de pensar a região associada à histórica relação com o atendimento às demandas do Estado. Embora seja legítima tal relação, é preciso atentar para os objetivos e interesses envolvidos, bem como suas consequências. Assim, considera-se que tão, ou até mais importante do que refletir em torno do significado do conceito de região, está a necessidade de se questionar: *por que a região?*

Destarte, no intuito de analisar o papel do Banco Mundial em meio às escalas de poder inerentes ao federalismo brasileiro, na busca pelo desenvolvimento capitalista nacional, durante a passagem do século (XX-XXI), o presente estudo se debruça sobre uma regionalização estabelecida pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com o BIRD, que, segundo os documentos oficiais, surge com o objetivo de combater a pobreza e reduzir o desequilíbrio socioeconômico entre a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF e as demais regiões, funcionando o “Cariri Central” (Figura 11) como laboratório de uma experiência a ser replicada.

Figura 11 - Localização do Cariri Central/Região Metropolitana do Cariri – RMCariri em relação ao Brasil



Fonte: Araújo, et al (2021).

Sobre o recorte espacial, embora seja mais bem discutido nos capítulos seguintes, destaca-se que, localizado no Sul do estado, por se tratar de um vale úmido, com solos férteis e de águas perenes, a região do Cariri cearense difere, desde a sua origem, de todo o território compreendido como Sertão Nordestino. Fato determinante para as atividades econômicas desenvolvidas na região, e para a atração populacional daqueles que fugiam das constantes secas. Em função de abrigar os melhores solos, a primeira aglomeração a se firmar na região foi o Crato, comandando uma vasta extensão do Cariri. As convulsões políticas e sociais, além das constantes rivalidades, resultaram na fragmentação do controle político do vale e na emancipação dos territórios que atualmente compreendem o chamado “Cariri Central”.

Todavia, é partir da segunda metade do século XIX que, nas palavras de Queiroz (2013), a “fé na natureza” vai dar lugar a “fé no Padre Cícero”, em função do “milagre da hóstia”, e de uma série de acontecimentos em torno da figura do sacerdote-político. Mais recentemente, sobretudo a partir dos anos 2000, a “fé” se desloca mais uma vez, agora em direção ao mercado, em função da diversificação de atividades econômicas que chegam predominantemente à cidade de Juazeiro do Norte. E diretamente associados à “fé no mercado”, estão os investimentos públicos e privados que se estabelecem na região durante esse período, confluindo para a institucionalização da Região Metropolitana do Cariri (RMCariri), em 2009.

Por fim, mas não menos importante, retomando a proposta inicial do capítulo, considera-se que a compartimentação da ciência geográfica em subgrupos (guetos), embora possa, no primeiro momento, contribuir para o aprofundamento de determinadas questões, sem o necessário cuidado, pode também extinguir uma das suas características mais ricas (e complexas), sua essência interdisciplinar.

PARTE 2
MORTE E VIDA FEDERALISMO

No capítulo anterior, enfatizou-se a indissociabilidade entre o contexto geo-histórico e a produção teórica (intelectual), tendo como elemento central o conceito de região e as distintas regionalizações do território nacional. Embora não tenha se aprofundado nesse aspecto, foi possível observar que as tensões federativas também exerceram importante papel nos processos de divisão regional do Brasil. Assim, partindo do princípio de que federação é uma forma de articulação, de organização territorial do poder, busca-se, nesta seção, analisar os reflexos dessa articulação na busca pela promoção do desenvolvimento capitalista brasileiro, em sua complexa e continental realidade. A ideia central está na necessidade de compreender as estratégias e alternativas encontradas pelos entes federados, na busca por promover (ou não) o desenvolvimento em seus territórios, além das relações de poder envolvidas.

Com esse objetivo, considerou-se relevante estabelecer, de início, uma diferenciação quanto à distribuição espacial dos poderes no tocante à classificação dos Estados contemporâneos, ainda que tal caracterização não seja a expressão completa da organização do poder no interior das nações. Na sequência, optou-se por refletir em torno do conceito de federalismo e seus princípios básicos, sua origem e trajetória no Brasil, além dos reflexos no processo de desenvolvimento nacional. Realizando ainda uma breve reflexão em torno da ideia de poder. Destaca-se que, assim como o conceito de região passou por “mortes” e “ressureições”, a depender da perspectiva geográfica adotada, a trajetória do federalismo brasileiro também passou por idas e vindas, a depender do contexto político-econômico vivenciado. Nesse sentido, e considerando que o federalismo se assenta sob um instrumento jurídico, ou seja, a partir de preceitos constitucionais acordados, adotou-se como marcos temporais (periodização) as Constituições publicadas ao longo da história do Brasil.

Todavia, tendo em vista o fato de a presente seção constituir parte integrante de uma estrutura montada no intuito de alcançar o objetivo básico estabelecido para essa pesquisa, duas questões também merecem ser destacadas. A primeira é que as discussões aqui estabelecidas dedicarão atenção especial à região Nordeste e ao estado do Ceará, para, na sequência, tentar entender de que forma o Cariri cearense se insere nesse processo. A segunda é que os capítulos que compõem esta seção se dedicarão à refletir em torno das questões mencionadas acima, no contexto geo-histórico em que se situavam as Cartas de 1824, 1891, 1934 e 1937, quando ainda não se tinha a participação/interferência dos chamados Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs, centrais no estudo que hora se apresenta.

3 FRAGMENTO(S)¹⁶: UM RESGATE HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Para Soares (1998), o maior mérito do sistema federal não reside na sua eficácia econômica ou administrativa, mas sim no campo das relações de poder. Para ela, a federação “é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir, via democracia, estabilidade e legitimidade política aos governos dos estados nacionais, cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial” (p. 138). Embora considere de extrema relevância a colocação da autora, é necessário destacar que escapa ao escopo do presente estudo a ideia de analisar as vantagens e/ou desvantagens no tocante à organização dos estados nacionais. Todavia, faz-se igualmente necessário clarificar os temas em discussão, entre eles a noção de federalismo e seus pilares fundamentais. Nesse sentido, destaca-se que, de acordo com a distribuição espacial do poder político no interior dos Estados, estes, de uma maneira geral, são classificados como Estados unitários, confederações ou federações (formato composto).

A confederação se origina de um tratado internacional entre Estados soberanos, no qual se comprometem a buscar fins comuns, sem, no entanto, renunciar a sua soberania. No Estado unitário, ainda que o exercício do poder possa ser descentralizado, não há o reconhecimento da autonomia de nenhuma de suas partes constitutivas, com o poder sendo exercido do centro. Já a federação é fruto de um instrumento jurídico, constituindo-se em um pacto através do qual funda-se um Estado soberano, sendo reservado poderes autônomos para os entes subnacionais que o constituem. Assim, “de maneira geral, cada uma das fórmulas indica um ponto no contínuo que vai da situação em que o poder político é mais centralizado (Estado unitário) à situação em que o poder político é menos centralizado (confederação), constituindo a federação em um meio termo” (Rabat, 2002, p. 03).

Para Affonso e Silva (1995), federação é uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local, garantidos, via de regra, a partir de fundos públicos. Soares (1998) destaca que o sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado Nacional, que se caracteriza por uma dupla autonomia territorial do poder. A primeira, o poder central, constituída pelo governo federal, e a segunda, descentralizada, constituída pelos governos membros, em que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar o mesmo território e as mesmas pessoas, o que não impede

¹⁶ O título do capítulo faz referência ao poema Fragmento (1979), de Adélia Prado, e os conflitos/dicotomias presentes nele; associado a ideia de fragmentação espacial do poder, inerentes ao conceito de federalismo. Além do diálogo entre escalas (fragmentos), adotado na pesquisa.

o surgimento de uma terceira esfera territorial de poder, a exemplo da autonomia dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988.

Embora a caracterização mencionada não corresponda a expressão completa da organização do poder no interior das nações, enfatiza-se que a escolha pela existência ou não de escalas de poder distintas em um mesmo território, decorrem de inúmeros fatores (históricos, econômicos, culturais, dimensão territorial e/ou populacional, sistema democrático ou não, entre outros). E que, por isso mesmo, podem sofrer alterações ao longo do tempo. O sistema federal tem origem nos Estados Unidos da América (EUA) em 1787, a partir de um conjunto de preceitos constitucionais acordados, um pacto federativo que, por um lado, buscava estabelecer a unidade nacional das treze colônias¹⁷ inglesas independentes, e por outro, pretendia garantir a autonomia política destas (Abrucio; Franzese, 2007).

Soares (1998) destaca ainda que o sistema federal, que emergia nos EUA, foi algo sem precedentes na história mundial, sendo o mais relevante o fato de criar uma engenharia institucional que não só promoveu a divisão do poder, como garantiu a autonomia das suas esferas federais através de um mecanismo no qual as instituições políticas se limitavam umas às outras, propiciando o equilíbrio federativo. Rabat (2002) reforça que o sistema federal dos EUA foi uma solução centralizadora para problemas de eficiência política e econômica daquele país. Por um lado, buscando eliminar a possibilidade de guerras entre os estados soberanos vizinhos e facilitar a defesa contra inimigos externos, e por outro, buscando eliminar medidas protecionistas, fortalecendo a circulação do comércio interestadual a partir da regulamentação pelo governo federal. No entanto, o autor aponta para momentos em que nem mesmo o pacto que funda a nação foi capaz de resolver os conflitos internos, com destaque para a guerra civil, no século XIX.

Carloto (2014), por sua vez, ressalta que embora existam entidades que reconheçam uma quantidade distinta de países (ex: O Comitê Olímpico Internacional, com 204), de acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU, atualmente há 193 países no mundo. Destes, 27 são federalistas autoproclamados ou considerados com tal, e dois (Iraque e Sudão) estão em processo de federalização. Sendo que no grupo dos 27 países mencionados se concentra mais de 40% da população mundial. Amaral Filho (2008) alerta para o fato de que o sistema federal brasileiro foi fortemente inspirado no sistema federal dos Estados Unidos da América. Todavia, ressalta que, diferente do caso norte-americano, sua emergência se deu de cima para baixo, e

¹⁷ Georgia, North Carolina, South Carolina, Massachusetts, Maryland, Virginia, Pennsylvania, Delaware, New York, New Jersey, New Hampshire, Rhode Island e Connecticut.

sua evolução segue um caminho pendular que ora pende em direção ao centralismo, ora em direção ao descentralismo, mas com forte tendência ao primeiro modelo.

Segundo ele, no modelo federalista brasileiro, há uma “ausência histórica de evidências quanto à solidez e articulação dos princípios básicos do federalismo. Para demonstrar essa ideia, o autor parte da tese de que o federalismo, enquanto sistema deve conter quatro princípios básicos para funcionar e para existir enquanto tal” (*Ibid*, p. 01). Sendo o primeiro princípio o da *autonomia*, o mais caro ao federalismo, que diz respeito à uma autodeterminação garantida pela Constituição às partes federadas, e a consequente descentralização do poder em favor dos entes subnacionais. O segundo, que se refere à *cooperação*, ou seja, à responsabilidade em relação às ações de cada ente para o equilíbrio estrutural e fiscal da federação. O terceiro corresponde à *coordenação*, que como o próprio nome sugere, diz respeito à uma mediação exercida pela União no intuito de buscar resolver possíveis conflitos de interesses e preservar a coesão da federação.

Enquanto o quarto princípio corresponde ao *equilíbrio ou equidade estrutural*, que compreende a atuação da União, no intuito de corrigir disparidades, ou seja, equalizar as regiões e as unidades federadas. Pois, como alerta Amaral Filho (2008):

As disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, seja porque permitem a constituição de polos econômicos desiguais seja porque criam condições propícias para o fortalecimento do poder central, com a desculpa de que a centralização pode apaziguar os conflitos federativos advindos das estruturas desiguais. [...] Através do orçamento federal, canalizado por meio dos ministérios e instituições federais, o governo central deve ter uma preocupação permanente de procurar compensar e estimular as regiões desfavorecidas com obras e projetos de infraestrutura que sejam capazes de incluir e integrar essas regiões (p. 08).

Propondo-se a refletir sobre o federalismo pela ótica geográfica, Carlotto (2014, p. 24) afirma que este corresponde à uma aliança, “um pacto entre sujeitos sociais que constituem unidades¹⁸ [...], por meio de divergências de interesses, de identidades, ou melhor, de diferentes relações de poder que estavam separadas no tempo e espaço. Uniram-se em comum acordo criando uma unidade federal”. Todavia, alerta ser fundamental compreender quais sujeitos e/ou classes sociais participaram de forma mais intensa no processo de constituição da federação. Pois “as elites industriais, as oligarquias agrárias influenciando no pacto, influenciam também nas desigualdades das unidades e das pessoas, determinando o uso que se faz do território” (p. 22). Desta forma, o autor chama a atenção para a necessidade do que classifica como “amálgama federativo”, sendo este um pacto entre as diversas unidades na busca pela liberdade,

¹⁸ Sejam sob a forma de estados, municípios, províncias ou cantões, a depender da forma como cada país se constitui federativamente.

igualdade e a autonomia, além da descentralização do uso do território pelo povo, pelo governo, organizações e instituições, com o objetivo de construir uma nação soberana.

Furtado (1999) destaca que diferente da Europa, onde a história do federalismo está associada à busca pela convivência em uma mesma organização estatal, de grupos étnicos ou culturais distintos, no Brasil, a luta pelo federalismo se associa às aspirações pelo desenvolvimento nas distintas áreas que formam o território nacional. E reforça que, ao invés de problemas relacionados a choques de nacionalidades, conflitos culturais, étnicos ou religiosos, o problema que envolve o federalismo brasileiro se dá em função “da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, da dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados” (p. 46). O autor chama a atenção para o fato de o federalismo ser um conceito amplo, mas que em seu cerne está a ideia de uma organização política baseada na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão.

Santos (2020), por sua vez, destaca que a história do Brasil compreende uma sucessão do que classifica como “pactos territoriais”, que se estendem desde o período imperial até o presente, e que tais pactos possuem uma natureza muito mais funcional do que estrutural, de forma que:

Pactos funcionais interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais. Criar um novo município, por exemplo, pode atender a interesses eleitorais (ocasionais) de um partido ou a interesses financeiros de um grupo. O mesmo se pode dizer em relação ao surgimento de novos estados e territórios. O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto (p. 133).

Considerando a história do Brasil, Rabat (2002) afirma que “nem o poder político no Império foi sempre uniformemente centralizado, nem a república deixou de apresentar uma sinuosa evolução quanto à distribuição espacial do poder” (p. 03). Já Abrucio e Franzese (2007), por sua vez, destacam que para além da Constituição, que corresponde ao mais amplo e originário contrato federativo, outras “instituições federativas” exercem papel fundamental na garantia do pacto estabelecido. No caso brasileiro (assim como nos EUA), o Senado Federal e a Suprema Corte – Supremo Tribunal Federal (STF) – devem atuar no sentido de evitar tanto uma centralização excessiva por parte da União, como uma fragmentação oligárquica do poder. O primeiro, enquanto espaço de representação nacional dos estados, e o segundo, como esfera responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição Federal.

Todavia, é preciso destacar que o federalismo não se restringe à uma estrutura de controle mútuo entre os pactuantes, dependendo também da criação de incentivos à cooperação

e de processos intergovernamentais de decisão conjunta. Assim, “tomando como base as características da federação, conclui-se que o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (Abrucio; Franzese, 2007, p. 02). Nesse sentido, trona-se fundamental conhecer a trajetória tortuosa do federalismo brasileiro para entender como a organização territorial do poder interferiu no processo de desenvolvimento, e seus reflexos para os entes subnacionais. Como já citado, tal reflexão se realizará a partir de um movimento de escalas, partindo desde a nacional, e a inserção do Brasil no contexto internacional, até a participação do Cariri cearense nesse contexto. O que implica em considerar também a escala regional nordestina e o estado do Ceará, em cada período destacado.

3.1 PODER E PODER

Antes de tentar clarificar os caminhos escolhidos para a construção do presente estudo, em função da particular relação entre federalismo e poder – sobretudo a ideia de distribuição, articulação e escalas de poder –, considerou-se relevante dedicar um pouco mais de atenção a esse tema. Nesse momento, recorre-se à Arendt (1985) quando, a partir do diálogo com diferentes pensadores, esta busca estabelecer a distinção entre violência e poder. Ampliando suas reflexões, a autora reforça a importância de se distinguir o que chama de palavras-chave¹⁹, não apenas no sentido lógico gramatical, como também a partir de uma perspectiva histórica.

Sobre a ideia de poder, Arendt (1985, p. 27) ressalta ser este um instrumento de dominação, um dos meios pelo qual “o homem governa o homem”, acrescentando que:

O “poder” corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde origina-se o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou grupo não há poder) desaparece, “o seu poder” também desaparece.

Souza (2014), ao refletir em torno das práticas e discursos na produção do espaço urbano, afirma ser recorrente no senso comum a ideia de que “as palavras têm poder”, em um sentido até mesmo mágico. O autor reconhece (e enaltece) a perspicácia do senso comum, no entanto, lembra que não são as palavras em si que exercem o poder, e sim os indivíduos e os grupos por meio delas. Referenciando-se em Michel Foucault, Raffestin (1993), por sua vez, destaca a rebeldia da palavra poder diante de qualquer definição, alertando para a necessidade

¹⁹ A distinção a qual a autora se propõe a fazer se refere às palavras (chave): poder, força, autoridade e violência.

de se distanciar da ideia de Estado como único núcleo de poder, e propondo uma geografia política a partir de uma problemática relacional.

O poder político é congruente a toda forma de organização. Ora, a geografia política, no sentido estrito do termo, deveria levar em consideração as organizações que se desenvolvem num quando espaço-temporal que contribuem para organizar ou...para desorganizar. [...] com raras exceções, a geografia política do século XX foi uma geografia do Estado. [...] unidimensional que não quis ver no fato político mais que uma expressão do Estado. [...] O fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições – [...] um lugar de relações de poder que, apesar de dissimétricas, não deixam de ser presentes e reais. Mas a geografia do Estado apagou esses conflitos, que apesar de tudo continuam a existir em todos os níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional. Só a análise relacional pode ultrapassar essa dicotomia concebido-vivido (Raffestin, 1993, p. 18-22).

O autor destaca que o Poder, escrito em letra maiúscula, remete a um conjunto de aparelhos e instituições que sujeitam os cidadãos a um determinado Estado, postulando a soberania deste, a forma da lei ou a unidade global de dominação. Sendo o Poder mais fácil de ser percebido por se manifestar “por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos. É o poder visível, maciço, identificável” (p. 52). Já o poder, em letra minúscula, antecede o primeiro, pois nasceu muito mais cedo do que ele, sendo muito mais difícil de ser percebido, pois o poder, nome comum, se esconde atrás do Poder, nome próprio. “Esconde-se tanto melhor quanto for sua presença em todos os lugares. Presente em cada relação, na curva de cada ação: insidioso, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se até o coração do homem” (p. 52).

Nesse contexto, faz-se necessário compreender que o poder é parte intrínseca de toda relação, a partir de múltiplas relações de força inerentes ao domínio em que se exercem e se organizam. Sendo necessário ainda substituir a visão unidimensional predominante, por uma visão multidimensional do poder. Pois o poder “se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder” (Raffestin, 1993, p. 53). Consequentemente, o campo das relações é um campo de poder, onde se organizam os elementos e as configurações.

Destarte, considerando que o poder tem por base o controle e a dominação sobre os homens e as coisas, que este (o poder) só sobrevive de forma plena a partir das relações, pois toda relação está envolta por ele, e que há uma infinidade de campos de poder em um sistema social, em função da multiplicidade de relações possíveis, o poder só pode ser percebido por ocasião de um processo relacional. Cabendo ao geógrafo o papel de tentar explicitar as práticas e conhecimentos envoltos nas relações, fornecendo os elementos teóricos necessários para que

se possa apreciar o caráter simétrico ou dissimétrico de tais relações (Raffestin, 1993). Pois, “as relações de poder são inevitáveis, mas sua análise pode contribuir para impedir a coisificação, que toma dimensões inquietantes nas políticas demográficas, no processo territorial e nas estratégias econômicas relativas aos recursos (p. 267-268).

3.2 UMA TAREFA TEMERÁRIA

Sobre os caminhos escolhidos/percorridos, recorre-se a Santos (2008), quando afirma que a história do território brasileiro é una e diversa, soma e síntese da história de suas regiões, e para entendê-la, um esforço de periodização se torna essencial. De acordo com o referido autor, sendo os usos do território distintos, de acordo com o momento histórico, cada periodização se caracteriza por “extensões diversas de formas de uso, marcadas por manifestações particulares interligadas que evoluem juntas e obedecem a princípios gerais, como a história particular e a história global, o comportamento do Estado e da nação (ou nações) e, certamente, as feições regionais” (p. 20).

Todavia, o mesmo autor alerta para o fato de ser esta, uma tarefa temerária, onde “basta que nos equivoquemos quanto à hierarquia dos fatores em um dado momento para que nosso edifício intelectual se mostre sem firmeza” (p. 23). Ciente desse alerta, e de que muitos nos antecederam nesse desafio, ainda que por caminhos distintos²⁰, no intuito de alcançar os objetivos estabelecidos, foram realizados recortes temporais, uma periodização tomando como base os momentos em que, na trajetória não linear do federalismo brasileiro, o poder esteve mais ou menos des-centralizado.

Para tanto, foram escolhidos como marcos temporais as Constituições publicadas ao longo da história do Brasil, pois, ao nosso ver, sendo elas a representação originária do contrato federativo, podem refletir o contexto geo-histórico vivenciado em cada momento. Igualmente ciente dos limites que a referida escolha possa apresentar, enfatiza-se ainda que não se trata apenas de analisar o documento em si, nem estabelecer cortes temporais rígidos, estáticos. Busca-se evidenciar épocas, e não os marcos que as distinguem. Pois, assim como à Santos (2008, p. 20), “interessa-nos, em cada época, o peso diverso da novidade e das heranças”.

Faz-se necessário destacar ainda que, tendo como recorte espacial central desse estudo a região do Cariri cearense, considera-se pertinente reforçar o que afirmam Castro (1995) e

²⁰ Muitos são os autores que se dedicaram a interpretar a história do Brasil a partir de prismas distintos. Entre eles, destaca-se Andrade (1995), a partir dos conceitos ligados à formação econômico-social do país; Caio Prado Jr (1945), e a história econômica brasileira; Furtado (1959), e a formação econômica do Brasil; e o próprio Santos (2008; 1979), a partir dos meios geográficos e a organização do espaço, quanto ao desenvolvimento brasileiro.

Queiroz (2013) quando destacam que a escala geográfica corresponde a um artifício analítico no intuito de dar visibilidade ao real, quando este só permite sua compreensão por meio de uma fragmentação. Um recorte espacial que, por sua vez, visto isolado do seu entorno não apresenta poderes explicativos, sendo necessário analisá-lo sempre a partir do diálogo com as demais escalas. Desta forma, o debate, ora apresentado, buscou, em cada período estabelecido, refletir a partir de um contexto geo-histórico nacional, inserido em uma lógica internacional, para, na sequência, descer à escala regional nordestina, passando pelo estado do Ceará, até chegar ao recorte central do estudo. Sequência que pode ser observada na figura a seguir (Figura 12).

Figura 12 – Localização do “Cariri-Central” e da Região Metropolitana do Cariri – RMCariri no contexto internacional



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará IPECE (2012).

4 PRIMEIROS CANTOS²¹: DO BRASIL AO CARIRI NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824.

Como ressaltado no final da seção anterior, as reflexões em torno do recorte espacial central do presente estudo ocorrerão, em cada período estabelecido, com base em um diálogo com as demais escalas, partindo de um contexto geo-histórico nacional até desaguar na região do Cariri cearense. Nesse sentido, destaca-se que um breve resgate da história do Brasil remete ao fato de que, embora houvesse divisões territoriais (capitanias hereditárias) e administrativas (governador geral, capitães donatários, câmaras municipais), durante o Brasil-colônia (1500-1822), o poder era juridicamente unitário a partir de um regime monárquico. Estas divisões impostas pela metrópole advinham da grandeza do território e de sua diversidade étnica, havendo certa descentralização política, porém sem autonomia.

Para Rabat (2002), durante esse período as regiões mais relevantes do ponto de vista econômico se ligavam muito mais à Europa do que entre si, o que torna difícil crer em unidade no Brasil durante essa fase. Fato que poderia ser observado nas tentativas de independência em relação a Portugal que, geralmente, partiam dessas regiões²². Segundo o autor, nem mesmo do ponto de vista formal o Brasil representava uma unidade para a metrópole, tendo existido duas colônias no território brasileiro, a Colônia Brasil, com sede na Bahia (e depois no Rio de Janeiro); e a Grão-Pará, com sede em Belém.

Santos e Silveira (2008) destacam que, desde a instalação do Governo Geral em Salvador (1549) até a independência (1822), fatos marcantes ocorreram para o Brasil, no entanto, do ponto de vista econômico, tais fatos foram incapazes de criar fluxos verdadeiramente nacionais. Segundo eles:

A máquina do Estado servia para preservar e ampliar as fronteiras, manter o regime e a ordem, assegurar a coleta de impostos e, com a ajuda da Igreja, unificar a língua. A unidade política e linguística se dava ao mesmo tempo em que as diversas regiões, produzindo para o mercado externo, a este se ligavam praticamente sem intermediário, de modo que sua evolução espacial e econômica era ditada por relações quase diretas. Daí a imagem de vasto arquipélago formado, na verdade, por um conjunto de “penínsulas” da Europa (p. 32).

Com a “independência”, as pretensões autonomistas das várias regiões que formavam o novo país se intensificam, logo as forças políticas que conduziram à separação de Portugal enxergaram no regime imperial a melhor saída para garantir a unidade do país, que em virtude

²¹ O título do capítulo faz referência ao livro “Primeiros Cantos”, do poeta maranhense Gonçalves Dias, lançado em 1846. A ideia é iniciar as reflexões propostas na seção, tomando como referência a perspectiva de construção de uma identidade nacional em um país recém independente, presente no movimento literário que ficaria conhecido como a primeira geração do romantismo brasileiro (1836-1852), também chamado de geração indianista.

²² A Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração Baiana (1798) e a Revolução Pernambucana (1817).

da ausência de unidade econômica, tendia fortemente à descentralização²³. Nesse contexto, “apoiado pelo Partido Português, constituído por ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte em 1823 e impôs seu próprio projeto, que se tornou a primeira Constituição do Brasil” (Brasil, 2020). Com a criação da primeira constituição (1824), o país passa então a adotar expressamente um Estado Unitário, com poderes concentrados no imperador (Poder Moderador), ainda que existissem os poderes legislativo, judiciário e executivo; sendo os presidentes das províncias nomeados pelo imperador.

Embora esse formato de distribuição do poder não tenha sido acolhido sem resistências, com a Confederação do Equador (1824/1825) podendo ser citada como exemplo principal, Rabat (2002, p. 09) alerta que “o próprio poder central era constituído, em parte, como uma espécie de condomínio dos potentados regionais, em particular das regiões mais ricas. Os órgãos que representavam, por excelência, esse condomínio político eram o senado vitalício e o importantíssimo conselho de estado”. Segundo ele, o poder central funcionava como uma viga de apoio às oligarquias locais quando questionadas por meio de rebeliões populares, como em forma de garantia da manutenção do regime escravista. Para Furtado (2004), com a ausência de uma classe comerciante importante no Brasil colonial, já que o grande comércio era monopólio da metrópole, os grandes senhores agrícolas se apresentavam como única classe de expressão. Assim, “qualquer que fosse a forma como se processasse a independência, seria essa classe a que ocuparia o poder, como na verdade ocorreu” (p. 100).

É preciso destacar ainda que a Constituição Imperial do Brasil, outorgada pelo D. Pedro em 1824, destaca em seu Capítulo 1º, artigo 15º, que a contratação de empréstimos é uma prerrogativa do Governo (Monarca), sendo uma atribuição da Assembleia Geral (Câmara e Senado) autorizá-los. Nesse mesmo ano ocorre o que muitos autores classificam como a origem do endividamento externo brasileiro, quando o país recorre a empréstimos junto a banqueiros ingleses (3 milhões de libras), no intuito de cobrir dívidas do período colonial, entre elas o reconhecimento de sua independência. Entre 1824 e 1888, foram contraídos um total de 15 empréstimos, além da assunção da responsabilidade pelo empréstimo contraído por Portugal em 1823, no valor de 1 milhão e quatrocentas mil libras esterlinas.

²³ Essa tendência se fez presente na própria constituinte de 1823, a partir da proposta de um império confederal de províncias; sumariamente rejeitada

4.1 AS “REGIÕES NA REGIÃO”

É válido ressaltar que desde a fase inicial de ocupação do território brasileiro até meados do século XVII, dentro do contexto de colonização portuguesa, a faixa litorânea do Nordeste constituía a principal região econômica. Com destaque para as capitanias de Pernambuco e da Bahia, nas quais era praticada uma “economia do tipo *plantation* através da exploração da cana-de-açúcar nas áreas onde as condições físicas de solo e clima eram favoráveis” (Souza, 2007, p. 15).

Furtado (2004) afirma que a grande empresa açucareira no Nordeste constituiu um sistema econômico-escravista de alta produtividade, base da ocupação do território brasileiro, e, possivelmente, o negócio colonial-agrícola mais rentável de todos os tempos. Cabendo ao interior o papel de abastecer essas regiões com produtos agrícolas e, sobretudo, oriundos da pecuária. Em virtude de uma concentração populacional cada vez maior nas regiões litorâneas, as atividades pecuárias foram sendo expandidas, e, como provedora dos elementos necessários ao desenvolvimento da economia açucareira, a pecuária desempenhou um papel central na colonização de extensas áreas do Nordeste.

Oliveira (1977), por sua vez, destaca que no período colonial é possível reconhecer a existência de “regiões” na região. De um lado, os espaços que hoje correspondem aos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas, lócus da produção açucareira. “Enquanto os espaços dos estados que hoje correspondem ao Ceará e Piauí eram relativamente indiferenciados, desenvolvendo atividades econômicas de poucas expressões na economia colonial e quase nunca assimilados ao que se poderia chamar de Nordeste” (p. 33). A partir do século XVII, a economia nordestina passa por um longo processo de atrofamento, e “não havendo ocupação adequada na região açucareira para todo o incremento da sua população livre, parte dela era atraída pela fronteira móvel do interior criatório” (Furtado, 2004, p. 69).

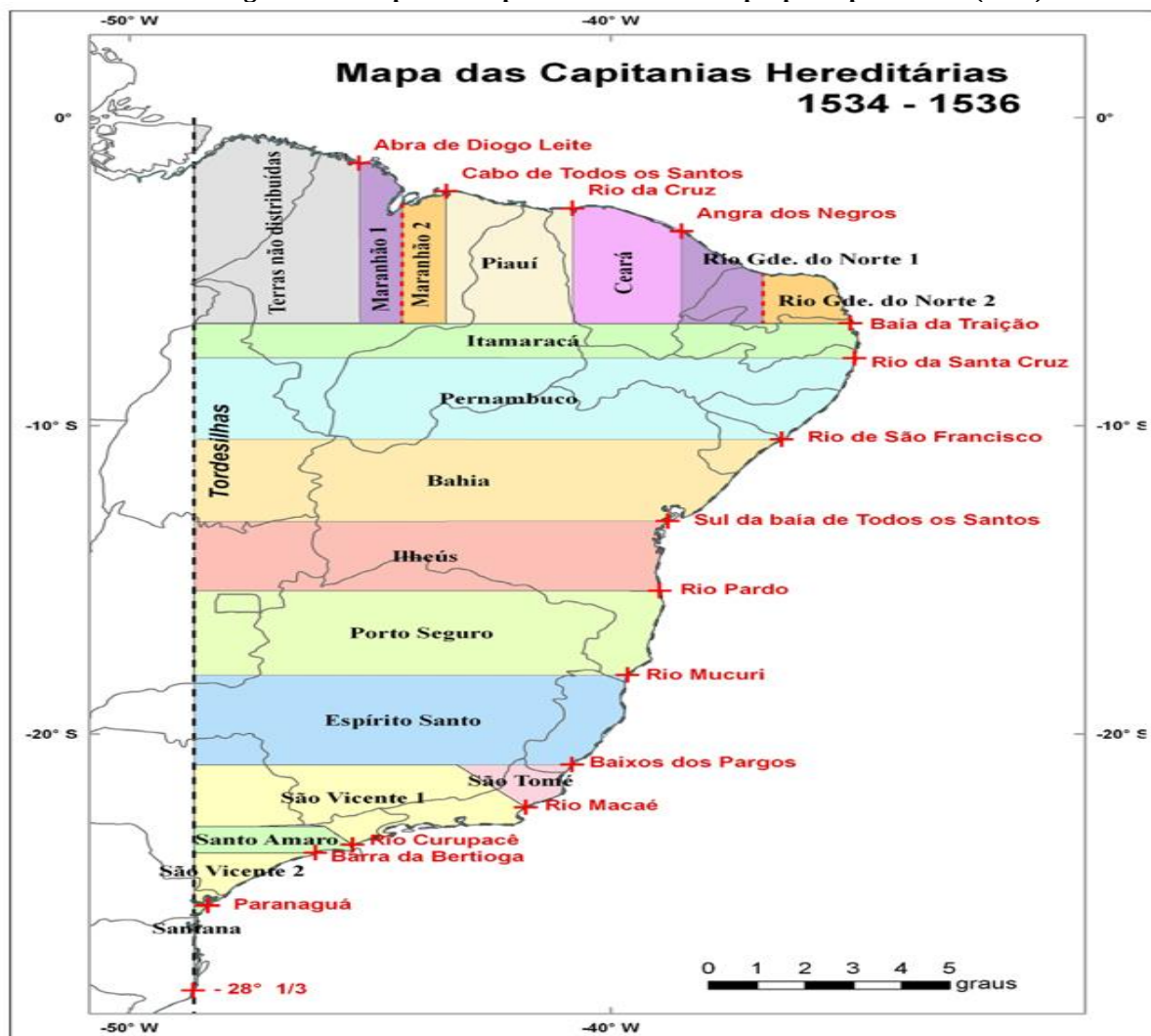
4.2 A PERIFERIA DA REGIÃO

Farias (2015) destaca que, durante o século XVI, o território, hoje chamado de Ceará, ficou quase totalmente esquecido pela Coroa portuguesa. Segundo ele, o Ceará foi para Portugal uma região periférica, secundária dentro do modelo de colonização adotado, sendo a maior prova disso o fato de, quando da adoção do sistema de capitanias hereditárias em 1534 (Figura 13), o donatário do então Siorá Grande – Antônio Cardoso de Barros – jamais ter posto os pés nessas terras²⁴. Embora as primeiras tentativas remetam a expedições portuguesas no litoral,

²⁴ Vale ressaltar que a capitania do Ceará (Siorá) esteve sujeita à do Maranhão de 1621 a 1656, quando passou a se subordinar a Pernambuco. Só em 1799 tornou-se uma capitania autônoma. A esse respeito, Furtado (2004)

com o intuito de defender a costa, o processo de ocupação do Ceará vai se dar de forma efetiva com a pecuária e a concessão de sesmarias nos vales dos principais rios a partir do século XVII (1678). Nos séculos seguintes, o processo de povoamento do Ceará se intensifica com as fazendas de gado, assim como a expulsão e o extermínio de indígenas, que, expropriados, passam a ser concentrados em aldeias, pelos jesuítas (Souza, 2007).

Figura 13 – Mapa das Capitanias Hereditárias proposto por Cintra (2013)²⁵.



Fonte: Cintra (2013).

reforça que em função das dificuldades criadas pelos ventos à navegação na costa Norte do Brasil e as demais capitanias, o governo português criou uma colônia distinta, ligada diretamente a Lisboa. Fundada em 1621, o “Estado do Maranhão” compreendia desde o Ceará até o Amazonas.

²⁵ A partir de fontes primárias, como cartas de doação e forais, além do uso da cartografia histórica e digital, Cintra (2013) afirma existirem inconsistências e propõe um novo desenho das Capitanias Hereditárias. Entre as principais alterações, as linhas referentes as divisas das capitanias do Norte devem ocorrer segundo meridianos (sentido longitudinal), e não paralelos (latitudinal) como na divisão clássica. Nesse sentido, o território equivalente ao Ceará, assim como as demais capitanias do Norte, estaria dividido na vertical, e não na horizontal como as do sul.

Os colonos que chegavam ao território cearense, após a concessão das sesmarias, passavam a arrendar terras desses latifundiários, configurando uma relação de dependência direta, ou mesmo proto-capitalista²⁶. Farias (2015) ressalta que, até meados do século XVIII, a “elite cearense” era a detentora do monopólio sobre o gado, o escravo, e da terra, o meio de produção fundamental em um contexto agropecuarista. E ressalta a grande autonomia que detinham, em virtude da distância em relação às autoridades portuguesas situadas no litoral, ao afirmar que “os potentados sertanejos sentiam-se e agiam como senhores quase absolutos das áreas onde residiam” (p. 69).

Com a intensificação da atividade agropecuária, as estradas ou o “caminho da boiadas” vão surgindo e intensificando também a comunicação e o escoamento da produção regional. Nesse contexto, surgem alguns portos²⁷ que tornavam as cidades onde se localizavam importantes centros de coleta, produção e escoamento de mercadorias, assim como vilas²⁸, que também se destacaram como importantes entrepostos comerciais. Desta forma, sobre o processo de formação e evolução do território cearense durante essa fase, é possível ponderar que o surgimento dos primeiros núcleos urbanos, se dão em torno das atividades ligadas à pecuária e à agricultura de subsistência, como estratégia de comunicação e defesa, além do aspecto religioso, tendo em vista que os aldeamentos indígenas deram origem a diversos aglomerados urbanos que posteriormente viraram cidades.

A partir da segunda metade do século XVIII, a economia do Ceará passa de exclusivamente pastoril à uma diversificação produtiva maior. Vale ressaltar que nesse momento as “oficinas de salga” (charqueadas) entram em decadência, sobretudo em virtude das secas de 1777-78 e 1790-1793. Nesse sentido, o sertanejo passa a se dedicar à uma atividade agrícola que provocaria mudanças profundas na economia cearense, “a cotonicultura²⁹, isto é, o cultivo do algodão, produto então bastante procurado no mercado internacional, sobretudo, para abastecer as fábricas têxteis da Inglaterra, que vivia sua 1ª Revolução Industrial” (Farias, 2015, p. 89).

Para Souza (2007), durante esse período o algodão passa a ser o principal produto agrícola do Ceará, cultivado de forma extensiva principalmente nas serras próximas a Fortaleza e no Sertão. E que a necessidade desse produto, no mercado europeu, fez o algodão nordestino

²⁶ A chamada quarteação, onde o vaqueiro recebia um bezerro de quatro nascidos por ano.

²⁷ Aracati, Acaraú, Camocim e, posteriormente, Fortaleza.

²⁸ Aracati, Sobral e Icó.

²⁹ Pereira Júnior e Sposito (2013) reforçam que embora de caráter agroexportador, a cotonicultura serviu como base para o posterior crescimento industrial do Ceará, sobretudo com empresas de fiação e tecelagem.

entrar no circuito das exportações regionais, caracterizando uma nova fase na economia cearense e possibilitando, segundo Farias (2015), uma interação definitiva da economia cearense ao modelo capitalista que se consolidava nos séculos XVIII e XIX. A esse respeito, Oliveira (1977) afirma que o Nordeste agrário não-açucareiro passa a ser redefinido pela entrada em cena do algodão, e destaca ainda o surgimento de grandes trustes internacionais na região que controlavam a circulação dessa mercadoria sob a égide das chamadas “três irmãs”, SANBRA, CLAYTON e MACHINE COTTON.

Conforme Oliveira (1977), nesse momento, externamente a região, o controle político da nação começa a escapar das mãos da burguesia açucareira do “velho Nordeste”, enquanto internamente, o “novo Nordeste” comandado pela classe latifundiária da produção algodoeira-pecuária, começa a assumir as rédeas do poder político. Sobre o estado do Ceará, o autor destaca que, antes da entrada do “novo” Nordeste na divisão internacional do trabalho pela via da produção do algodão, este constituía “um vasto e subpovoado curral de gado, com algumas micro-zonas como a do Cariri, onde medrou também a atividade açucareira” (p. 56). Fato que tornava o Cariri do Ceará muito mais ligado às estruturas de reprodução vigentes no “Nordeste” açucareiro de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas.

Assim, a evolução econômica atrelada ao desenvolvimento da cultura do algodão trouxe consigo mudanças sociais e políticas para a capitania do Ceará. Do ponto de vista social, Farias (2015) ressalta que os lucros do algodão enriqueceram e deram prestígio à alguns fazendeiros e comerciantes, o que possibilitou um crescimento de artigos importados por parte destes, embora a grande maioria da população continuasse em condições de extrema pobreza. Do ponto de vista político, possibilitou a separação entre Ceará e Pernambuco (1779), e o estabelecimento do comércio direto da capitania do Ceará com Portugal, passando a ser gerida por governadores nomeados pela Coroa.

No entanto, mesmo após sua relativa autonomia, não havia uma unidade político-administrativa efetiva na capitania. Vale ressaltar ainda que, com a chegada da corte de D. João VI ao Brasil (1808), a região Nordeste passa a perder cada vez mais força política para o Centro-Sul, sobretudo para o Rio de Janeiro. No tocante ao Ceará, Fortaleza, que já crescia desde a desvinculação de Pernambuco, passou a ser privilegiada pelas ordens que foram expedidas pela Corte, concentrando o recebimento de obras públicas realizadas na capitania.

Com a independência do Brasil, o Ceará atravessa um período de forte instabilidade. Do ponto de vista econômico, uma forte crise se abatia sobre o estado, que até então gozava de

uma confortável, porém restrita (concentrada) prosperidade³⁰. No aspecto político, a histórica influência político-econômica do Pernambuco, a tentativa de conservar o comando da província pelos grupos latifundiários locais, além da insatisfação com o centralismo político imposto pelo Império, que buscava a construção do Estado Nacional Brasileiro, podem ser apontados como os principais motivos para a adesão cearense à Confederação do Equador (1824). Com a derrota, a capital e as suas respectivas autoridades constituídas, representando o Império, passam a centralizar o poder e se impor cada vez mais em relação ao restante da província.

Todavia, isso não representaria o fim do poder dos “coronéis”, o que há é uma adaptação a essa nova conjuntura, quando, segundo Farias (2015, p. 267), “o latifundiário, que antes possuía como quase único referencial para seus atos a tradição e posse de terras, foi obrigado a cada vez mais levar em consideração o Estado, como forma de conseguir poder e prestígio”. Coincide com esse período (pós 1824), o fato de o Ceará ter vivido um dos períodos mais trágicos de sua história, ou seja, uma sequência de tragédias que vitimou cerca de um terço dos cearenses. Enquanto o papel do governo imperial em relação à população da província esteve restrito a enviar, em 1827, alguns poucos mantimentos, além do recrutamento obrigatório para lutar na Guerra da Cisplatina (1825).

Nos sertões, grupos de populares armados [...], vagavam matando, espancando ou expulsando remanescentes liberais ou indivíduos acusados de cumplicidade com a República. [...]. As poucas chuvas de 1824 sequer caíram em 1825 e 1826. Muitas áreas do sertão e fazendas foram abandonadas. [...]. Multidões migravam para os centros urbanos em busca de uma maior assistência. Quedavam cadáveres insepultos pelas estradas, campo, praças e ruas. [...]. Na sequência da tragédia aparece a varíola [...]. Indivíduos cheios de pústulas por todo o corpo amontoavam-se nas vilas, num quadro dantesco de dor, sofrimento e morte. Para agravar as coisas, nessa época o governo central passou a convocar voluntários no objetivo de lutar na Guerra Cisplatina. [...] Humildes sertanejos eram tirados à força da terra natal, algemados, jogados nos porões imundos de navios [...] e conduzidos para a luta (Farias, 2015, p. 271-272).

Como previsto na Constituição de 1824, D. Pedro I abdica do trono (1831) e o Brasil passa a ser governado por uma regência, até que o herdeiro alcançasse a maioria. Tal período foi marcado por revoltas e por uma severa crise econômica. No Ceará, há um fortalecimento do poder centralizador do Estado a partir da nomeação de presidentes das províncias alinhados ao Governo Central do Rio de Janeiro. E com a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, as oligarquias locais migram para a formação de partidos políticos e suas respectivas alianças. O que provoca uma melhor unidade política, do que até então se estruturava em áreas dispersas (Farias, 2015).

³⁰ Entre os motivos da crise econômica no Ceará durante esse período, estavam a forte concorrência da cotonicultura dos EUA, uma maior produtividade das fábricas inglesas (com menos algodão), além de pragas agrícolas.

Nesse contexto, embora o poder central tenha continuado a se fortalecer durante a regência, há um certo afrouxamento, o que não implica em mudanças substanciais para as províncias em relação às diretrizes administrativas centralizadas no Rio de Janeiro. No tocante ao Ceará, mesmo que tenham ocorrido importantes iniciativas no intuito de interiorizar e dinamizar a economia, principalmente em relação à infraestrutura de transporte e escoamento da produção, bem como estímulo à produção agrícola (sobretudo o algodão) durante todo o período regencial, a economia cearense não apresentou resultados satisfatórios, e, segundo Araújo (2012), as contas públicas acumulavam *déficits*, pois os gastos quase sempre superavam a arrecadação.

A partir da segunda metade do século XIX, a província passa a experimentar um período de grande dinamização econômica. Farias (2015, p. 311) enfatiza que “essa etapa corresponde ao período em que o Brasil foi governado por D. Pedro II (1840-89) quando o centralismo imperial continuou a ser imposto sobre o território brasileiro e o Estado nacional se consolidava”. No Ceará, o fato de os presidentes da província continuarem sendo nomeados pelo imperador corroborou com a superação das autonomias locais, estabelecendo uma unidade política e administrativa. Enquanto isso, as oligarquias já transplantadas na forma de partidos políticos, encaminhavam os filhos para serem educados formalmente nas faculdades no intuito de serem capacitados para exercer funções públicas e defender seus privilégios.

Do ponto de vista econômico, Farias (2015) alerta que é nesse período que o Ceará se integra de forma efetiva ao modelo capitalista mundial, mantendo o modelo agroexportador, e experimentando uma expansão econômica sem precedentes. A ausência de grandes secas entre 1845 e 1875 possibilitou a diversificação na atividade agrícola e extrativa (café, açúcar, cera de carnaúba). Além disso, a cotonicultura “volta a se recuperar a partir de 1840, atingindo o auge nos anos de 1860, devido a uma espetacular alta dos preços externos do algodão decorrente da queda da produção dos Estados Unidos, mergulhados na sangrenta Guerra de Secessão (1861-65)” (*Ibid*, p. 343).

Souza (2007) ressalta que a evolução da cotonicultura no Ceará resultou na implantação do sistema ferroviário (a partir de 1800), alterando a estrutura do seu sistema urbano, com as antigas cidades (dependentes do sistema portuário) cedendo lugar de comando para aquelas próximas dos centros de produção do algodão, beneficiadas pela presença da rede ferroviária. Construída por empresas estrangeiras, a ferrovia no Ceará tem em Fortaleza um ponto central de ligação com as demais regiões, projetando assim a ascendência econômica e social da capital, o crescimento de cidades como Sobral, Iguatu, Quixadá e Quixeramobim, além da expansão dos núcleos urbanos da região do Cariri, no sul do estado.

Sobre o que chama de efetiva entrada do Ceará no contexto capitalista internacional, Farias (2015) destaca que, durante esse período de prosperidade, diversas casas comerciais exportadoras e importadoras se instalaram na província. Entre elas, o autor destaca a *Bóris Frères*, que se instalou em Fortaleza (1872). Devido a sua capilaridade internacional, nacional e dentro da própria província, enviando algodão para o exterior e importando tecidos e produtos manufaturados, conquistou um poderio econômico capaz de interferir nas decisões político-administrativas da província. Chegando, muitas vezes, a intermediar ou mesmo realizar empréstimos ao governo provincial.

Além das casas comerciais, companhias estrangeiras de navegação a vapor estabeleciam linhas regulares de Fortaleza à Europa e América do Norte, além de empresas internacionais que atuavam na canalização de água potável, iluminação a gás, e na construção e/ou administração de redes ferroviárias na província. No entanto, essa prosperidade econômica durou pouco tempo, e não foi suficiente para alterar o quadro de pobreza e atraso da província. Não alcançando a majoritária classe pobre do Ceará, sobretudo no sertão, ficou restrita à expansão urbana de algumas cidades, principalmente Fortaleza, beneficiando também uma parcela restrita de latifundiários, comerciantes e capitalistas, boa parte de origem estrangeira. Dentro dessa inclusão do Ceará na lógica capitalista mundial, inserido na própria lógica contraditória desse sistema, Farias (2015) aponta alguns fatores para que essa expansão econômica da província não tenha se tornado sustentável.

O sistema latifundiário mantido nos sertões, a má qualidade dos solos, a estreiteza do mercado interno em virtude da concentração de renda, a precariedade dos transportes [...], os altos custos dos fretes, os limitados recursos tecnológicos [...] a falta de providências efetivas contra as secas, a sujeição às altas e baixas do mercado internacional, entre outras razões, limitavam e tornavam descontínuo o processo de crescimento econômico da província [...] (p. 357).

Com a adoção de medidas protecionistas por parte do Império (1879), foi possível uma expansão industrial no país e na província do Ceará, especialmente de tecidos, sediada em Fortaleza. No entanto, no contexto da economia da província, a indústria não representava parcela relevante, e o Ceará adentra o século XX mergulhado em mais uma crise. Destarte, é preciso enfatizar os efeitos nocivos da grande seca de 1877/1879, quando mesmo com o emprego de flagelados sertanejos na construção de uma ferrovia³¹, “a estiagem forçou mais de 100 mil sertanejos a migrarem para a capital em busca de auxílio – a cidade em 1877, note-se, possuía aproximadamente 30 mil habitantes” (Farias, 2015, p. 385). Processo que eleva exponencialmente suas contradições sociais. Aliado a isso, um grande contingente de cearenses,

³¹ Segundo Farias (2015), a ferrovia Camocim-Sobral (1878) foi construída com recursos do governo imperial.

com passagens pagas pelo governo, migrou em direção à Amazônia (1880), em virtude do surto da borracha, e ao Centro-Sul, devido à expansão da cafeicultura.

Sobre as condições miseráveis em que vivia a população, sobretudo no Sertão, Farias (2015) destaca o envio de carregamentos de comida pelo Império, e a instalação dos chamados “abarracamentos” na periferia de Fortaleza, no intuito de receber e, sobretudo, manter os flagelados. Diante desse contexto, surgem movimentos marginais de caráter popular, com destaque para os messiânicos, onde grupos de pessoas buscam a redenção seguido líderes religiosos; e aqueles que buscavam uma solução pela luta armada, com destaque para o cangaço.

4.3 A PROVÍNCIA CARIRI

Ainda que o presente estudo não se proponha a contar a história do Cariri cearense, e sim dialogar em torno da sua inserção em um determinado contexto geo-histórico, faz-se necessário reforçar alguns aspectos do processo de formação territorial desta região. Assim, enfatiza-se que o recorte espacial em questão, localizado no sul do estado, por se tratar de um vale úmido, com solos férteis e fontes de água perenes, além de contar com particularidades geológicas, climáticas, geomorfológicas e botânicas, difere, desde a sua origem, não só do restante da província, mas de todo o espaço compreendido com Sertão Nordestino. Tal fato foi determinante para as atividades econômicas desenvolvidas na região, e para a atração populacional daqueles que fugiam das constantes secas.

Nesse sentido, Souza (2007) afirma que o povoamento no vale do Cariri foi efetuado por baianos e sergipanos (posteriormente), e se diferencia do restante do território em função da criação de gado não ter se desenvolvido como no restante da então capitania, prevalecendo a agricultura de subsistência e o cultivo da cana-de-açúcar. “Os povoadores buscavam jazidas de metais preciosos (ouro e prata), mas não as encontrando dedicavam-se à agricultura” (p. 17). E embora alguns historiadores apontem a presença de colonos baianos nessa região bem antes disso, as primeiras sesmarias do cariri cearense datam do início do século XVIII (Souza, 2007).

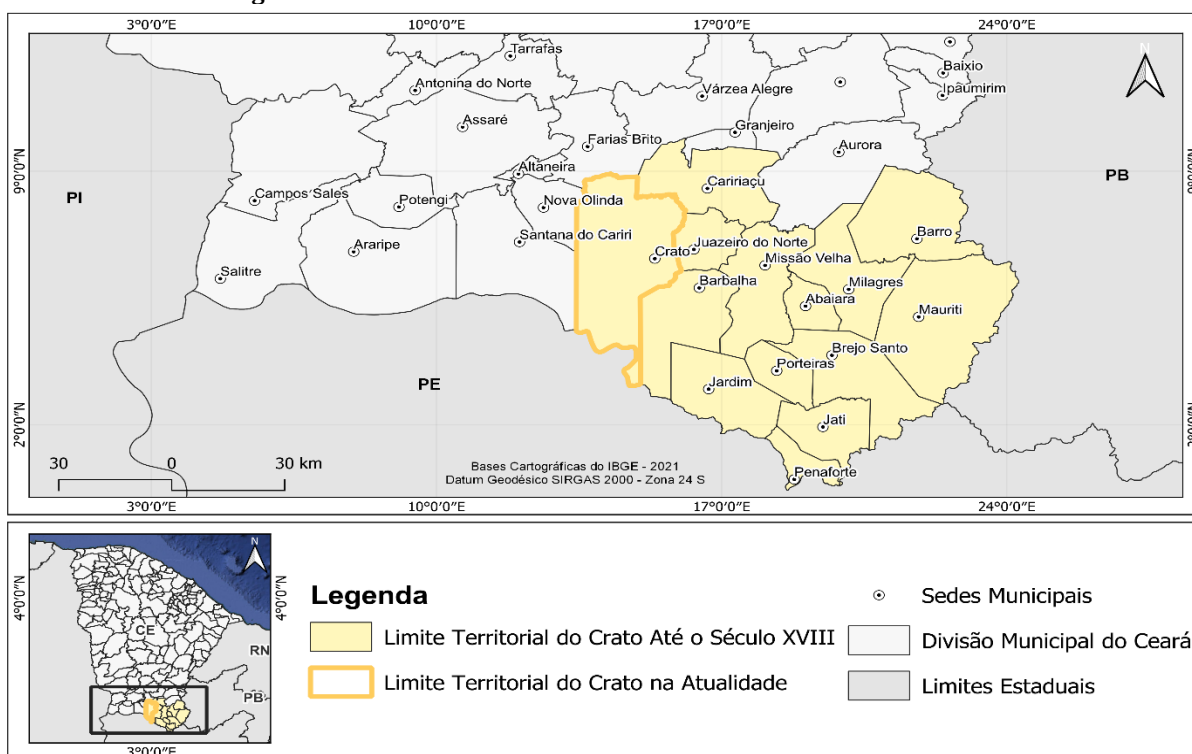
Queiroz e Cunha (2014) reforçam que, de forma mais efetiva, a exploração da região originalmente ocupada pelos índios Cariús³², ocorre na primeira metade do século XVIII, e que na segunda metade do mesmo século, em função das características ambientais do vale, a cana-de-açúcar passou a predominar sobre as atividades pastoris, e os rebanhos foram deslocados

³² De acordo com Estêvão Pinto (1935), os índios cariris ou a nação cariri, dividiam-se, de acordo com os respectivos dialetos, nos grupos: tremembés, pacajus, icós, cariris, cariús, jucás, genipapos, jandiús, sucurus, garanhuns, chocós, vovê, fulniôs, acenas, romaris. Vale destacar ainda que o vale do Cariri não foi habitado por um único grupo.

para áreas menos férteis. Em função de abrigar os melhores solos do vale, a primeira aglomeração a se firmar como vila foi o povoado do Crato, em 1764, tornando-se o principal produtor e fornecedor de gêneros alimentícios para o sertão, além de principal centro de distribuição de manufaturas europeias no interior. Passando a figurar como uma das mais importantes aglomerações do Siará Grande, e comandando uma vasta extensão do Cariri.

A esse respeito, Gonçalves (2005) destaca que, a partir da apropriação das terras e o domínio do povo, o “Kariri” passa de exclusiva denominação de uma nação étnica a designar um lugar. E que, com a criação da Vila Real do Crato, têm-se “a consolidação do centro difusor do projeto civilizatório cristão-europeu” (p. 45). Nesse cenário, em função do objeto central do presente estudo, que versa sobre os municípios que integram o denominado “Cariri-Central” e a RMCariri, enfatiza-se que, de acordo com Queiroz e Cunha (2014, p. 78), até o início do século XIX, o Crato “compreendia ou polarizava toda a extensão do território que hoje abrange a “Região Metropolitana do Cariri” e sua área de influência [...]. Dessa extensão territorial, originam-se todos os municípios que compõem atualmente a microrregião do Cariri [...] e os adjacentes” (Figura 14).

Figura 14 – Limites territoriais do Crato até o final do século XVIII



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cunha (2012) e Queiroz (2013)

A liderança do Crato, no sul da província, a histórica influência pernambucana, além da crescente insatisfação com os antigos senhores portugueses de Fortaleza, foram determinantes para a Proclamação da República no território cratense, em 1817. A derrota das

elites locais no conflito, aliada as convulsões políticas e sociais, e as constantes rivalidades que se sucederam na região, abalaram a prosperidade do Crato durante a primeira metade do século XIX, resultando na fragmentação do controle político do vale. É nesse contexto de tensões políticas que ocorre a emancipação dos territórios de Jardim (1814), Barbalha (1846), Missão Velha (1864, desmembrada de Barbalha) e Caririáçu (1876).

Todavia, durante a segunda metade do referido século (1850/60), o Crato volta a experimentar extraordinário desenvolvimento econômico, quando os produtores açucareiros consolidam sua hegemonia sobre os fazendeiros de gado remanescentes, e a chegada de comerciantes da cidade de Icó proporcionam a abertura de grandes lojas e a diversificação das atividades comerciais, além da demanda por serviços públicos (Queiroz, 2013). Souza (2007) afirma que, a partir da segunda metade do século XIX, o “Crato já exercia uma importante função educacional, judiciária e administrativa, além da função de entreposto comercial passando a exercer a liderança como centro comercial no sul do Ceará” (p. 23).

Mesmo com o desmembramento do território original da comarca do Crato, dos cerca de 200 engenhos instalados no vale em 1856, 130 estavam nesta comarca, produzindo entre 200 e 1000 cargas de rapadura, de 300 a 80.000 pipas de aguardente e 30.000 arrobas de açúcar, aproximadamente. Contava ainda, em 1860, com um contingente populacional de 44.045 habitantes, que, somados aos da comarca de Jardim (35.189 hab.), superavam o número de habitantes na comarca de Fortaleza (78.872); o que revela o grau de importância do vale do Cariri no contexto cearense. Dessa forma, fica fácil compreender as razões da ambição política das elites carirenses, e as razões para que não aceitassem uma soberania de Fortaleza sobre toda a província (Queiroz, 2013).

Destarte, recorre-se novamente à Queiroz (2017, p. 55), quando alerta que, durante o processo de formação socioespacial do Vale do Cariri, “sempre ecoou um projeto de autonomia política [...]. Manifesto em várias circunstâncias, este projeto traduzia os anseios das lideranças regionais e locais para que o Cariri pudesse vir a ocupar uma posição mais privilegiada no que tange as relações de poder na escala macrorregional”. Nesse contexto, destaca-se que, de acordo com uma publicação na revista *Itaytera* (1957), a primeira tentativa de dar autonomia política ao vale do Cariri e suas elites, transformando-a em uma unidade subnacional, ocorre em 1828, por iniciativa da Câmara Municipal do Crato. A província dos “Cariris Novos” seria formada pela zona meridional do Ceará, e parte dos estados vizinhos, como destaca a referida publicação:

Com efeito, no dia 1º de julho daquele ano, a Câmara Municipal do Crato tomou a deliberação de encaminhar uma representação ao Governo Provincial, aquela época sob a chefia de Antônio de Sales Nunes Belfort, propugnando pela fundação da

Província dos Cariris Novos, formada pela zona sul do Ceará e parte dos Estados vizinhos (Itaytera, 1957, p. 176).

Um segundo movimento nessa direção se dá em 1839, pelas mãos do então Senador do Império, José Martiniano de Alencar, representante da Província do Ceará, que apresentou junto à Assembleia Geral Legislativa um projeto para a criação de uma nova província na região. A “Província do Cariri Novo”, teria, mais uma vez, a Vila de Crato como capital, compreendendo, para além da região sul da província, municípios relativamente próximos, pertencentes às províncias da Paraíba, Pernambuco e Piauí, com atesta o documento:

Art. 2º. Esta Província se formará:

§ 1º. Dos Municípios do Riacho do Sangue, Icó, Inhamuns, São Mateus, Lavras, Jardim e Crato, da Província do Ceará.

§ 2º. Dos Municípios do Rio do Peixe e Pinhancó, da Província da Paraíba.

§ 3º. Do Município de Pajeú de Flores e dos compreendidos no antigo Julgado do Cabrobó, da Província de Pernambuco.

§ 4º. E do Município de Piranhas, da Província de Piauí (Itaytera, 1957, p. 176-177).

A iniciativa foi recebida pelo governo imperial, que logo ordenou aos governos provinciais, envolvidos na proposta, que ouvissem as câmaras dos referidos municípios, e, em seguida, elaborassem relatórios sobre estes. Nos documentos deveriam constar, de cada um deles, o número de habitantes, sua extensão territorial, a renda anualmente produzida, além das vantagens que seriam alcançadas, caso a nova província fosse criada. A ausência de tais informações por parte de muitos dos municípios envolvidos no projeto teria sepultado a análise para que a proposta fosse aprovada ou não. Todavia, em 1846 a ideia ressurgiu, quando “a então Assembleia Legislativa da Província do Ceará, em documento [...] dirigiu um memorial ao Senado e à Câmara dos Deputados, “demonstrando a necessidade da fundação de uma Província nos Cariris Novos”³³ (*Ibid*, p. 178).

É válido destacar ainda que para além dos municípios citados anteriormente (Jardim, Barbalha, Missão Velha e Caririaçu), que integram o vale do Cariri e tiveram sua origem a partir do desmembramento direto ou indireto (no caso de Missão Velha) da cidade do Crato, acrescenta-se os municípios de Santana do Cariri (1885) e Farias Brito (1890), desmembrados do município de Assaré, além de Juazeiro do Norte (desmembrado do Crato em 1911) e Nova Olinda (desmembrado de Santana em 1957). Municípios esses que, somados aos anteriores, integram a atual Região Metropolitana do Cariri, e o recorte espacial denominado pelo governo do estado como Cariri Central, região alvo do presente estudo.

³³ Segundo Della Cava (1976), em 1856 mais uma tentativa nessa direção é posta em prática por líderes políticos do Crato, em busca da autonomia dentro do Império, a partir da criação da província dos Cariris Novos, com seu centro político no Crato. A iniciativa mais uma vez não obteve êxito.

5 REPÚBLICA!...VÔO OUSADO³⁴ E A 2ª CONSTITUIÇÃO (1891): ENTRA EM CENA O FEDERALISMO

Seguindo com o diálogo entre escalas, seus respectivos contextos geo-históricos, a partir da periodização estabelecida, destaca-se que, de acordo com Rabat (2002), passado o período inicial subsequente à Independência do Brasil, caracterizado por forte centralização política, uma postura mais liberal em relação à situação das oligarquias brasileiras ganha espaço. A passagem para a república e à federação vai se dar a partir da confluência entre alguns fatores, com destaque para o fato de a unidade territorial do país já estar relativamente assegurada, um peso maior relativo às províncias, sobretudo com o crescimento econômico de São Paulo; além do fim do regime escravista, um dos principais sustentáculos do Império.

Assim, com a Proclamação da República e a adoção do regime federativo, fica determinado que cada nível da federação exerce sua competência a partir de um corpo administrativo próprio, passando a Constituição (1891) à condição de lei suprema, na qual todos os poderes e em todos os níveis da federação estariam subordinados. O controle da constitucionalidade caberia aos tribunais, estando o Supremo Tribunal Federal na condição de última instância, além da representação partidária dos estados, garantida no Senado Federal.

Sobre a fórmula do federalismo brasileiro, Rabat (2002, p. 14) alerta ainda que embora destinado a descentralizar o poder político, este não deixa de denotar apego ao valor da unidade territorial da nação, distanciando-se de qualquer veleidade Confederal. “Dizia o art. 1º da Constituição de 1891: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Oliveira (2018) afirma que o período inicial do federalismo no Brasil, ainda mais durante a República Velha (1889 – 1930), significou a entrega dos estados aos coronéis que os administravam. E que a política dos governadores permitiu que cada um realizasse sua gestão sem a interferência do governo federal, representando uma distorção do federalismo, uma vez que houve uma hierarquização dos estados sobre as prioridades do governo federal.

Rabat (2002) concorda que, durante esse período, o poder político esteve sob o controle das oligarquias rurais, sobretudo as exportadoras, que se pautavam em políticas econômicas liberais sob influência da doutrina *laissez faire*, conhecidas como política dos governadores. Todavia, alerta que esse “pacto” de não intervenção nos assuntos internos dos estados, durante a Primeira República, “só valia na medida em que sua evolução política interna

³⁴ Trecho do poema “Pedro Ivo” (1870), do poeta baiano Castro Alves, cuja obra foi marcada pelas inquietações quanto as questões políticas e sociais, sobretudo em favor da República e a abolição da escravidão.

não se mostrasse incômoda para os interesses do centro” (p. 10). Para Amaral Filho (2008), a Constituição de 1891 promoveu uma substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo estatuto do Estado Federado Autônomo. Assim, o Império “transferiu para aquelas oligarquias muitas de suas funções clássicas tais como a coleta de impostos, a guarda nacional, os bancos oficiais com o poder de emissão etc. Efetuando assim uma transferência direta de poderes públicos para poderes privados, geograficamente já definidos pela história da colonização” (p. 09).

O autor lembra que, para além da descentralização e da autonomia dos estados, esse período ficou marcado pelo forte peso político de São Paulo e Minas Gerais, que passam a dominar a política nacional. Refletindo em torno da origem e evolução do federalismo brasileiro, Lopreato (2020) destaca que o regime instituído em 1891 tem suas raízes na concepção do pacto imperial, um arranjo institucional implementado ainda na década de 1830. Segundo ele, “o poder central, preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local” (p. 04).

Assim, embora não tenha se caracterizado efetivamente como federalismo, o pacto imperial constituiu as bases para sua implementação. No entanto, para Lopreato (2020), a Constituição de 1891 e o federalismo no Brasil representaram muito mais um rearranjo ou uma adaptação do que uma ruptura com o modelo de articulação anterior. Segundo ele, a força do poder central foi preservada, a forma de distribuição dos recursos tributários não sofreu alterações substanciais, e o comércio exterior se manteve como base do sistema tributário. Em relação a esse último, o autor afirma que a atribuição do imposto de exportação aos estados beneficiou poucas unidades que mantinham importantes negócios com o exterior, enquanto as demais ficaram presas à tributação do mercado e aos “favores” da União. E acrescenta que:

A decisão de deixar cada estado preso à própria capacidade financeira referendou o potencial desigual de acumulação interna e reforçou os quadros de disparidade regional e de desigualdade pessoal de renda entre cidadãos de diferentes regiões do país. As unidades com inserção internacional, sobretudo São Paulo e Minas Gerais, comandaram o processo de acumulação local, com autonomia, e, simultaneamente, influenciaram a esfera política central. [...] A autonomia estadual em conduzir os próprios interesses, aliada à ausência de políticas públicas federais de âmbito nacional, deu lugar a formas de negociação bilateral e *ad hoc*, pautadas por interesses específicos de cada unidade (*Ibid*, p. 08).

Nesse contexto, o autor afirma que um sistema de negociação envolvendo entes isolados, prevalecendo relações bilaterais (União *versus* Estados), comprometeu os espaços de discussão em torno de interesses comuns, propensos a enfrentar as desigualdades regionais.

Tais relações, segundo Lopreato (2020), eram as mesmas que constituíram o período imperial, estendendo-se aos municípios, pois, ao não fixar a alçada e os impostos de competência específica do poder municipal, a Constituição de 1891 manteve a tradição anterior, preservando o domínio das elites estaduais sobre os interesses dos entes locais.

Carloto (2014) acrescenta que, diferente do ocorrido nos EUA, o debate em torno da formação ou não da federação brasileira não ocorreu de forma democrática. Segundo ele, alguns poucos congressistas tiveram a coragem e o privilégio de alterar a formação territorial e política do país, e o fizeram sem esclarecer o povo. “Assim, os brasileiros viventes no período histórico do rompimento da colônia com a metrópole dormiram no Império e acordaram nos Estados Unidos do Brasil” (p. 41). Não houve apelo nem participação dos sujeitos sociais na criação da federação brasileira, e os que eram presidentes de província foram alçados a governadores dos estados. Elementos que comprometeram a formação de uma nação soberana.

[...] As antigas províncias, que eram órgãos do Império, souberam da federação por telegrama. Vê-se, por conseguinte, uma contradição no que se refere ao entendimento do conceito de federação até então praticado; e, até mesmo Rui Barbosa³⁵, ressalta que a própria união, característica fundamental da constituição federal foi herança do antigo regime. [...] No caso brasileiro, a descentralização do poder com a criação das unidades federadas autônomas interessava a uma pequena parcela da elite política local, neste caso, provincial, que tinham objetivos diversos frente às questões políticas e econômicas do país; não tinham interesse ou visão da soberania da nação ou do desenvolvimento do território como um todo a partir de princípios federativos (*Ibid.*, p. 63-64).

Nesse cenário, Carloto (2014) destaca que, durante a primeira república, os governadores de estado se tornaram os principais sujeitos políticos; sobretudo os mais fortes (S. Paulo e M. Gerais). Do acordo com estes, dependiam as eleições presidenciais, tendo em vista que os votos dos municípios eram controlados pelos estados a partir de três aspectos: a ausência do poder federal, a ausência de autonomia política e financeira dos municípios, que, por isso mesmo, dependiam do apoio dos governos estaduais. Segundo o autor, na concentração de poder nas mãos dos governadores, principalmente de alguns deles, tem origem as desigualdades e concentrações de recursos em determinadas regiões. Segundo ele “não há como negar que as desigualdades socioespaciais da atualidade têm história que nasceu junto com o federalismo brasileiro. A concentração de poderes nas mãos de algumas pessoas e de alguns estados, implicaram em um processo histórico de desigualdades territoriais” (*Ibid.*, p. 66).

É válido acrescentar ainda que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, em seu capítulo IV, artigo 34º, afirmava que competia previamente ao

³⁵ O jurista baiano Rui Barbosa é apontado por Carloto (2014) como o principal entusiasta da implantação do federalismo no Brasil, e autor da Constituição de 1891.

Congresso Nacional, “autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e fazer operações de crédito” (Brasil, 1891). O que representa um peso maior do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e, conseqüentemente, das oligarquias estaduais, em comparação a Carta de 1824.

5.1 O DESLOCAMENTO À PERIFERIA

Furtado (2004) alerta para a predominância de um novo produto na economia brasileira já a partir de meados do século XIX, quando o café supera o açúcar e o algodão, e se torna o principal produto em valor de exportação. Segundo ele, a classe dirigente da economia cafeeira passou a atuar em várias frentes, com destaque para a interferência na política financeira e econômica nacional, e o uso do governo como instrumento de ação econômica. E “essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República” (p. 122).

Ainda segundo Furtado (2004), embora fossem reduzidas as relações econômicas entre as regiões, até então nenhuma divergência de interesses fundamentais entre estas existia. Fato que passa a se aprofundar nos últimos decênios do século com o desenvolvimento da economia cafeeira, o trabalho assalariado, e a corrente migratória europeia, que beneficiaram, para além dos estados produtores (São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), aqueles situados na porção Sul do território nacional (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Enquanto no Nordeste, “a produção açucareira para exportação já desaparecera completamente, por essa época, e a expansão da pecuária de subsistência se realizava em terras cada vez mais pobres” (p. 153).

É nesse contexto que, paralela à migração europeia para a região cafeeira, o final do século XIX e o primeiro decênio do século XX se caracteriza também pela grande corrente migratória da região nordestina em direção à amazônica, para trabalhar na extração da borracha. É importante destacar ainda que, durante essa fase, as medidas tomadas para a valorização e expansão da atividade cafeeira no país³⁶, lideradas pelo estado de São Paulo, mas com forte participação do Governo Federal, fomentaram a criação de um mercado interno e o desenvolvimento das indústrias destinadas a substituir importações. Desta forma:

O processo de industrialização começou no Brasil concomitantemente em quase todas as regiões. Foi no Nordeste que se instalaram, após a reforma tarifária de 1844, as primeiras manufaturas têxteis modernas e ainda em 1910 o número de operários têxteis dessa região se assemelhavam ao de São Paulo. Entretanto, superada a primeira

³⁶ Depreciação cambial, elevação dos preços de importação de bens de capital, salários e outras remunerações oriundas do setor de exportação, entre outras.

etapa de ensaios, o processo de industrialização tendeu naturalmente a concentrar-se numa região. A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial (Furtado, 2004, p. 247).

Assim, conforme Furtado (2004), entre 1880 e 1930, o acelerado crescimento da economia cafeeira no país provocou, por um lado, fortes discrepâncias regionais em relação aos níveis de renda *per capita*. E por outro, dotou o Brasil de um núcleo em torno do qual as demais regiões tiveram que se articular, sobretudo em função da expansão da região cafeeira-industrial e seu mercado passaram a absorver a totalidade dos produtos das demais regiões. Nesse mesmo contexto, as relações estabelecidas entre o poder central e as oligarquias estaduais, principalmente de São Paulo e Minas Gerais, além das medidas tomadas em benefício da economia cafeeira, provocaram insatisfação e resistência de grupos que até então estavam fora do jogo político³⁷. Tais insatisfações vão culminar no movimento revolucionário de 1930, que, segundo Furtado (2004), constituiu uma reação de base urbana contra o excessivo predomínio dos grupos cafeeiros e seus aliados da finança internacional sobre o Governo Federal.

Sobre a crescente disparidade de renda entre as regiões, e o Nordeste nesse contexto, esse autor destaca que a decadência dessa região antecede a industrialização do Sul do país, e que sua origem reside na “incapacidade do sistema para superar as formas de produção e utilização dos recursos estruturados na época colonial” (*Ibid*, p. 250). Oliveira (1977), por sua vez, alerta que, desde o Segundo Império, a expansão da região do café passou a relegar o Nordeste açucareiro a segundo plano. Todavia, isso não ocorre em função de uma conspiração aristocrática, e sim porque “o próprio Nordeste açucareiro havia sido deslocado pelo capital internacional de sua antiga posição, centrando-se agora os novos produtores nas Antilhas e no Caribe” (p. 61).

A esse respeito, Santos e Silveira (2008) classificam o período que se situa entre o começo do século XX até a década de 1940 como uma transição entre o período anterior, pré-mecânico (herança da época colonial), e aquele onde ocorrerá uma verdadeira integração nacional. É nesse período transitório que o processo de integração nacional se inicia, assim como a hegemonia de São Paulo. Em função da necessidade de ampliação do mercado da indústria em desenvolvimento no país é que, sobretudo após a revolução de 1932, “a extinção das barreiras à circulação de mercadorias entre os Estados da União marcou um avanço

³⁷ A classe média urbana (empregados do governo, civis e militares), além de funcionários do comércio assalariado, empresas estrangeiras que exploravam os serviços públicos, e grupos industriais nacionais, interessados em aumentar sua capacidade produtiva, e, portanto, no valor dos equipamentos importados (Furtado, 2204).

fundamental no processo de integração econômica do espaço nacional [...]. “Um momento preliminar da integração territorial” (p. 42). É nesse momento também que o número de migrantes brasileiros passa a superar o de estrangeiros para o Estado de São Paulo, e se estabelecem as bases do que posteriormente se tornaria a região polarizada do país.

Ainda de acordo com Santos e Silveira (2008), durante essa fase, paralelamente eleva-se e se acelera a população do país, ao mesmo tempo em que as velhas estruturas sociais permanecem. Aspectos reforçados por Chacon (2007), quando alerta que além da dependência externa, a concentração de renda e a desigualdade social constituem as principais características da formação do Brasil. Processo que se inicia no período colonial, e se reproduz durante o Império, e nas diferentes etapas da República. A autora destaca ainda que “a partir da República, o Sertão nordestino foi aos poucos se transformando em um mero reduto de votos” (p. 79).

5.2 A PERIFERIA DA PERIFERIA

Para Oliveira (1977), politicamente, durante o Segundo Império o Brasil correspondeu a um Estado Unitário, que, na República Velha, passa à uma federação oligárquica, “com a política dos governadores, sob a égide da coligação “café-com-leite” substituindo o chamado Poder Moderador. Com a conversão da “região” do café em “região” da indústria tem início a redefinição da divisão regional do trabalho em âmbito nacional. À região Nordeste restou, de um lado, fornecer o exército de reserva industrial para suprir os postos de trabalho e manter os níveis de salário baixos. E, de outro, ver o capital que ainda se formava na região ser drenado em direção ao Centro-Sul, em função dos diferenciais em relação à taxa de lucro e a política econômica adotada.

Destarte, é preciso frisar que, inicialmente, o ideal republicano no Ceará esteve restrito a grupos de intelectuais, pautados em ideais científicas e positivistas, que enxergavam na República a noção de modernidade, de civilidade e progresso. Já as oligarquias cearenses não viam o republicanismo com bons olhos, pois temiam que o Nordeste ficasse ainda mais subordinado ao Sudeste, e porque “era a estrutura político-econômica do Império que lhes garantia o poder, os privilégios e o domínio sobre a província” (Farias, 2015, p. 469).

Do ponto de vista prático, essa mudança não surtiu grandes efeitos, tendo em vista o fato de, por um lado, as práticas do governo republicano cearense não se diferenciarem do regime anterior (cargos aos aliados, perseguições aos adversários, fraudes nas eleições etc.). E, por outro, a articulação das antigas oligarquias que, aproveitando-se dos desentendimentos entre os republicanos no contexto nacional (deodoristas e florianistas), regressam em pouco tempo ao comando do Ceará. Quando durante a Primeira República o presidente Campos Sales

(1898-1892) estabelece a já mencionada Política dos Governadores, esta proporcionou, além do controle, a perpetuação no poder dos gestores estaduais por longos anos. É nesse contexto que se assenta a oligarquia Accioly.

Entre os fatores que possibilitaram o grupo político liderado por Nogueira Accioly dominar o estado do Ceará de forma monolítica entre 1896 e 1912, o primeiro e mais importante foi o apoio do Governo Federal em virtude da já citada “Política dos Governadores”. O segundo seria a capacidade de estabelecer alianças tanto com os coronéis (latifundiários) do interior (sobretudo do Cariri), como com importantes grupos econômicos de Fortaleza³⁸, que tinham o monopólio da importação e exportação no estado. Um terceiro fator foi a prática do nepotismo, empregando parentes e correligionários, enquanto o quarto fator diz respeito a uma prática comum baseada em um sistema de repressão e perseguição aos seus opositores.

As obras implementadas na gestão de Accioly foram marcadas por corrupção em benefício próprio e/ou em favor de construtoras que, embora denunciadas, nunca foram investigadas ou os responsáveis punidos, em virtude de o oligarca ter a maioria dos deputados em suas mãos. No entanto, Farias (2015) destaca que a principal marca deixada por sua gestão foi a ineficiência, corrupção e a omissão em relação a grande seca de 1900, transferindo toda a responsabilidade do combate às secas para o Governo Federal, além de atacar iniciativas que buscassem auxiliar os flagelados, mas que partissem de seus adversários.

Somada a ação corrupta, omissa e ditatorial de Accioly, recorre-se novamente a Furtado (2004), quando ressalta que havia, nesse momento no país, uma percepção extremamente hostil em relação a qualquer transferência interna de mão de obra, em função do receio de grupos políticos terem seus interesses prejudicados. Nesse contexto, “quando no governo Campos Sales (1898-1902) se aprovou um plano, com financiamento governamental, de traslado de população do Ceará para o sul, organizou-se uma campanha em grande escala para obstruir a execução do mesmo” (p. 128). Conforme Farias (2015), durante a oligarquia de Accioly, a situação do estado esteve assim configurada:

Nos sertões cearenses, mormente no Cariri, a violência social e política provocava alarme. Grupos de cangaceiros matavam, roubavam, incendiavam fazendas sem que nenhuma providência fosse tomada pelo governo. Ao mesmo tempo, coronéis e seus jagunços digladiavam-se pelo controle dos municípios interioranos, ao que a oligarquia assistia passivamente, esperando o resultado final dos morticínios para apoiar o vencedor e preservar os votos de “cabresto”. [...] Criava-se um abismo entre os fortalezenses e a oligarquia. A população não aguentava mais os desmandos governistas, os elevados impostos e o custo de vida sufocavam-na. Reclamava, por exemplo, dos constantes aumentos do preço da carne, cujo monopólio se assegurava por lei municipal à família Accioly (p. 498-505).

³⁸ Farias (2015) afirma que entre os grupos que dominavam o comércio de importação e exportação no estado destacam-se os franceses da Bóris Frères e da Gradvolhl.

A “Oligarquia Accioly” chegou ao fim no Ceará por meio de uma sangrenta revolta, ocorrida na capital em 1912, que culminou com a renúncia do oligarca. Tal revolta, teve como pano de fundo a chamada “política das salvaçãoes” promovida pelo presidente da república – Hermes da Fonseca (1910-1914) –, que fomentava intervenções de cunho político (e militar) nos estados brasileiros, no intuito de substituir as oligarquias dominantes, por outras que fossem aliadas ao governo central. Para o lugar de Accioly foi eleito em 1912 o tenente-coronel Marcos Franco Rabelo. Que, por sua vez, perdera o seu posto (governo) já em 1914, em mais uma revolta no estado, que ficara conhecida como “Sedição de Juazeiro”, tendo como um dos principais articuladores o Padre Cícero Romão Batista (histórico aliado de Accioly). Com a vitória da sedição, e consequentemente do Governo Federal, inicia-se um período no Ceará em que a presidência do estado vai passar diretamente pela indicação do governo federal. Cabia as oligarquias locais se reorganizarem em torno do nome indicado (Farias, 2015).

Esse período de interferência direta do governo central, ainda que fossem realizadas as eleições no Ceará, vai se estender até o final da chamada Primeira República, e do ponto de vista socioeconômico, não representou grandes transformações para o Ceará. Os efeitos catastróficos das fortes estiagens no território cearense tornaram a ocorrer principalmente com as secas de 1915³⁹ e 1919. Assim como as estiagens, as soluções encontradas também foram as de sempre, como o pagamento de passagens para os flagelados migrarem para outras regiões do país, a construção de obras públicas no interior do estado (notadamente a açudagem), além da instalação de campos de concentração no intuito de impedir o deslocamento dos sertanejos para a capital.

Destaca-se que tais ações eram financiadas pelo Governo Federal por meio da Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca (IFOCS) e pela Comissão de Obras Novas Contra as Secas. As consequências da miséria também eram as mesmas: tensão e violência. E como se não bastasse, ainda havia os reflexos da Primeira Guerra Mundial sobre os preços dos produtos e a Gripe Espanhola de 1919, ceifando vidas e desarticulando a economia, além da decadência da borracha na Amazônia, de onde os migrantes mandavam dinheiro para os parentes que haviam ficado no território cearense (Farias, 2015).

Sobre a atuação da IFOCS (1909), posterior Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), Oliveira (1977) considera esta a primeira manifestação/intervenção do planejamento governamental/estatal no intuito de resolver problemas da economia regional. E destaca que embora avanços sobre o conhecimento físico do Nordeste semiárido tenham sido

³⁹ Esta, inclusive, virou inspiração para o romance “O Quinze”, da cearense Rachel de Queiroz, onde narra o embate entre homem e a natureza, em função da seca que assolou o Nordeste naquele ano.

alcançados, não se avançou em termos do entendimento e desvelamento de sua estrutura socioeconômica. Além disso, o autor destaca sua captura pela oligarquia regional em uma época em que se expandia o “Nordeste” algodoeiro e pecuário em detrimento do açucareiro, com as barragens e poços sendo construídas e perfurados nas propriedades de grandes e médios fazendeiros, sobretudo para a sustentação dos rebanhos. Assim como os preços dos mantimentos distribuídos e a mão de obra recrutada para as frentes de emergência (açudes, estradas etc.), que resultavam de relações no mínimo questionáveis.

Oliveira (1977) destaca ainda que não foi ocasional o fato de o controle político do referido órgão ter permanecido durante décadas nas mãos de políticos do Ceará, segundo ele, o mais oligárquico dos estados do Nordeste. Nesse contexto, é que Farias (2015, p. 590), pinta o seguinte cenário econômico do Ceará durante a Primeira República (1889-1930):

De modo geral, foi de crise permanente, pois não se alterou a estrutura produtiva local com o advento do regime republicano: o latifúndio permaneceu intocável e, apesar de um pequeno crescimento industrial [...], continuou a ser a agricultura e o comércio exportador/importador o sustentáculo das rendas cearenses. O estado importava mais do que exportava, apresentando constante déficit em suas contas. O Ceará viu-se, em 1919, obrigado a contrair um empréstimo com o governo federal para saldar uma pesada dívida feita ainda nos tempos da oligarquia acciolyana com banqueiros franceses, o que obviamente agravou a situação financeira do estado.

Sobre o tímido crescimento industrial mencionado pelo autor nesse período, é preciso ressaltar que tal fato foi reflexo do crescimento industrial brasileiro, e que, no Ceará, se deu por meio de indústrias de óleos vegetais e de pequenas e médias fábricas de tecelagem. Os recursos para a implementação desses empreendimentos eram oriundos da cotonicultura, que possibilitaram a importação de máquinas (EUA e Europa). E, embora não tenha ocorrido um projeto de desenvolvimento industrial para o estado, ocorreram tímidos incentivos para a expansão industrial, por parte do governo local. Mesmo com os empecilhos para a expansão fabril no Ceará (pequeno mercado consumidor, ausência de energia elétrica, defasagem tecnológica, entre outros), com as indústrias que resistiram “verificou-se um crescimento da classe operária local e de uma burguesia, que já em 1919 organizava o Centro Industrial do Ceará (CIC) para defender seus interesses” (*Ibid*, p. 591).

É importante destacar ainda que, durante esse período, muitos árabes se instalaram no Ceará em busca de refúgio dos conflitos que ocorriam no Oriente Médio. As (I)migrações eram em sua maioria do Líbano e da Síria, concentrando-se majoritariamente em Fortaleza e se dedicando à atividade comercial. Farias (2015) destaca que algumas famílias libanesas conseguiram prosperar no Ceará, a exemplo dos Otoch, Romcy, Rabay, Azim, Dummar e Jereissati. Desta última, tem origem o govenador do estado que assumirá o poder em 1987, Tasso Ribeiro Jereissati.

5.3 O FEDERALISMO DOS CORONÉIS

Retomando o contexto regional sul cearense, durante o recorte temporal destacado, é preciso recordar que a região do Cariri se diferenciava do restante do território da província em função de suas particularidades geoambientais. Fato responsável pela atração de migrantes que fugiam das secas, e pelas atividades econômicas desenvolvidas, tendo como principal centro a cidade do Crato. Todavia, a fisionomia político-econômica da região vai ser alterada quando da atuação de um sacerdote à frente da capela do então povoado do Tabuleiro Grande (Juazeiro do Norte). Com povoamento iniciado em 1827, a partir de atividades ligadas a cana-de-açúcar, até 1872, quando Padre Cícero chega ao Juazeiro, aquela realidade não passava de um insignificante lugarejo sob a jurisdição do Crato (Queiroz, 2013).

Della Cava (1976) afirma que, a partir do chamado “milagre da hóstia”⁴⁰, tem início um movimento de cunho religioso-popular (e posteriormente político) de repercussões em diversas áreas sob a liderança do Padre Cícero. E em um contexto de fortes secas e miséria, levadas de migrantes passaram a se fixar no povoado. Pereira (2020) destaca que os migrantes se deslocavam dos diversos estados do Nordeste em direção à Juazeiro, e “tinham, ao menos, dois objetivos: ficar próximo ao “santo do Nordeste”, o Padre Cícero, e conseguir um pedaço de terra para trabalhar e viver” (p. 74).

O rápido adensamento populacional de Juazeiro pode ser verificado quando se observa que, no ano da chegada do sacerdote ao vilarejo (1872), a população era composta por apenas dois mil habitantes. Enquanto em 1909, o primeiro censo realizado no povoado contabilizou 15.001 habitantes, o que representa um crescimento em torno de 700%. A esse respeito, Queiroz (2013) lembra que para além de migrantes pobres, muitos proprietários e ricos homens de negócios se deslocaram para Juazeiro e às bênçãos do Padre Cícero. Fato é que a expansão socioespacial da cidade permitiu à elite local uma forte representatividade na política estadual e nacional, e a captação de recursos para a construção de sistemas de engenharia no território regional. Nesse contexto, Pereira (2020) destaca que nas três primeiras décadas do século XX, Juazeiro passou de um simples povoado a uma das mais importantes e influentes cidades do estado do Ceará, tanto política quanto economicamente.

As atuações dos agentes em múltiplas escalas foram condições decisivas para a estruturação da cidade. Isso tanto pelas ações protagonizadas por Padre Cícero e pela elite local quanto por agentes econômicos os mais diversos. [...] Além das inúmeras casas comerciais que foram abertas no povoado e em seguida, no município, consubstanciando num capital comercial e num capital industrial forte, embora

⁴⁰ De acordo com Della Cava (1976), na manhã de 1º de março de 1889, o Padre Cícero Romão Batista ministrava a comunhão quando se passou a acreditar que a hóstia branca teria se transformado em sangue na boca da beata Maria de Araújo. Sangue este considerado como sendo o de Jesus Cristo. A partir desse momento está lançada a pedra fundamental sob a qual se assenta a crença na santidade do Padre Cícero.

pequeno, [...] constata-se a atuação de agentes internacionais que mostram que as articulações entre múltiplas escalas não se davam apenas no plano político [...]. Entretanto, não resta dúvida de que foi a chegada do ramal da estrada de Ferro de Baturité, em 1926, a Juazeiro do Norte, o principal evento que marcou esse período de ascensão econômica, mas também de influência política em todo o vale do Cariri, no Ceará e no Nordeste brasileiro (p. 75).

Como observado, a forte influência do Padre não ficou restrita ao Juazeiro, e foi determinante também em relação ao Vale do Cariri, quando orientava os contingentes de romeiros a ocuparem áreas específicas da Chapada do Araripe. A força de Juazeiro do Norte, elevado à categoria de Vila em 1911 e à de cidade em 1914, personificada na figura do Padre Cícero (1º prefeito) e de seu amigo Floro Bartolomeu, pode ser observada no já citado episódio que ficou conhecido como a “Sedição de Juazeiro”. Evento que se origina a partir da reivindicação autonomista de Juazeiro, mas que, conforme Farias (2015, p. 555), logo transforma-se em “um movimento golpista ocorrido no Ceará entre 1913 e 1914 no qual oligarquias e coronéis, em aliança com o governo federal depuseram o salvacionista Franco Rabelo⁴¹”.

Para Gonçalves (2005), durante o período em questão, o Estado brasileiro não estava burocraticamente estruturado para dar cobertura financeira a todas as províncias, sobretudo as que hoje correspondem ao Nordeste do Brasil, ciclicamente acometidas pelos flagelos da seca, da fome e epidemias. E nesse contexto é que entram em cena os coronéis, que em uma relação de intercâmbio com o poder público, representavam o Estado nas localidades onde eram mandatários. Segundo ele, “a teia de poder funcionava a partir do Rio de Janeiro que abrigava o poder central, se interligava à Província a partir dos coronéis do litoral e dos coronéis sertanejos que faziam chegar as migalhas de benefícios até os moradores de suas fazendas” (p. 47).

O autor lembra que a organização do sistema político dos coronéis se dava com base no tripé da violência, concentração de terra e estrutura familiar patriarcal/paternalista. E que, no Cariri Cearense, religião e política se entrelaçaram no intuito de mediar conflitos e amortizar a explosiva questão que desequilibrava o poder entre fazendeiros, comerciantes e moradores, sobretudo nas disputas pela hegemonia política da região. Como exemplo, cita o “Pacto dos Coronéis” firmado em Juazeiro no ano de 1911 sob a orientação do Padre Cícero. A esse respeito, o jornalista e escritor Lira Neto (2009) destaca que, em função da posse do Padre Cícero como o primeiro prefeito de Juazeiro, em 04 de outubro de 1911, o sacerdote convida

⁴¹ De acordo com Farias (2015) a vitória de Franco Rabelo para presidir o Ceará representou a derrota do candidato do Governo Federal (José Bezerril Fontenele), que embora tenha interferido diretamente nas eleições, não obteve sucesso.

os principais chefes políticos do Cariri⁴² a se fazerem presentes e firmarem um pacto de não-agressão entre si, pelo fim da impunidade aos crimes praticados na região, além do apoio incondicional à Nogueira Accioly.

Tal acordo, que passaria à história como o “Pacto dos Coronéis”, fora lavrado em documento na qual, entre os seus principais itens, destaca-se:

Artigo 1º: Nenhum chefe dispensará proteção a criminosos do seu município nem dará apoio aos dos municípios vizinhos; devendo, pelo contrário, ajudar na captura destes [...]. Artigo 2º: Nenhum chefe procurará depor outro chefe, seja qual for a hipótese. Artigo 3º: Havendo em qualquer dos municípios reações ou mesmo tentativas contra o chefe oficialmente reconhecido, com o fim de depô-lo, ou de desprestigiá-lo, nenhum dos chefes dos outros municípios intervirá nem consentirá que os seus munícipes intervenham [...]. Artigo 4º: Em casos tais, só poderá intervir por ordem do governo para manter o chefe e nunca para depor. Artigo 5º: Toda e qualquer contrariedade [...] entre os chefes será resolvida amigavelmente por um acordo, [...] mas nunca de tal ordem cujo resultado seja a deposição, a perda de autoridade ou de autonomia de um deles. Artigo 6º: Quando não puderem resolver pelo fato de igualdade de votos de duas opiniões, ouvir-se-á o governo (estadual), cuja ordem e decisão será respeitada [...]. Artigo 8º: Manterão todos os chefes aqui presentes inquebrantável solidariedade não só pessoal como política, de modo que haja harmonia [...] sendo em qualquer emergência “um por todos e todos por um” [...]. Artigo 9º: Manterão todos os chefes incondicional solidariedade com o excelentíssimo doutor Antônio Pinto Nogueira Accioly, nosso honrado chefe, e como políticos disciplinados obedecerão incondicionalmente às suas determinações (LIRA NETO, 2009, p. 333-338).

Gonçalves (2005) reforça ainda o papel desempenhado pelo Padre Cícero no que classifica como “padrão de desenvolvimento econômico”, que teria servido para orientar as ações dos condutores políticos do excedente populacional que se aglomerava no Cariri.

Identificamos dois tipos de racionalidades e ocupação do espaço agrário. O primeiro movimento, diretamente vinculado ao Padre Cícero, implementou uma organização social fundamentada na indústria artesanal e na pequena propriedade individual da terra. [...] O segundo [...] foi o padrão caldeirão. Indiretamente vinculado ao Padre Cícero, a organização social caracterizava-se pela propriedade de uso coletivo da terra e gozava de relativa autonomia em relação às influências e ações dos coronéis do Cariri⁴³ (p. 59).

Todavia, Gonçalves (2005) destaca que, paralelo às aceleradas transformações em curso no Juazeiro do Norte, no intuito de promover o desenvolvimento da região, ao mesmo tempo em que beneficiava diretamente a elite econômica e os coronéis do Crato, descontentes com a liderança ameaçada, a Igreja Católica edificou importantes obras naquela cidade. É nesse contexto que se inserem, entre outras, a construção do Seminário São José (1875), a criação da Diocese de Crato (1914), Colégio Diocesano (1916), a Fundação da Congregação das Filhas de

⁴² Ao todo, dezessete chefes políticos compareceram à reunião, representando sua localidade ou seu recorte espacial de poder (Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Brejo Santo, Campos Sales, Crato, Jardim, Lavras, Milagres, Missão Velha, Porteiros, Quixará (mais tarde Farias Brito), Santana do Cariri, São Pedro (depois Caririáçu) e Várzea Alegre; além do Juazeiro, local do encontro).

⁴³ Os modelos apontados pelo autor foram denominados como padrão Juazeiro e Caldeirão, respectivamente.

Santa Tereza de Jesus (1923), o Instituto de Formação Eclesiástica – primeiro estabelecimento de ensino superior de teologia e de filosofia no interior (1922), além da criação do Banco do Cariri, em 1921, que o constituiu importante pilar de sustentação econômica das atividades desenvolvidas na região.

Diante desse contexto, o autor conclui que, seja pela ação do Padre Cícero ou em função da atuação da Diocese, é fato inquestionável a importância da Igreja Católica na gênese do desenvolvimento regional do Cariri. Suas intervenções buscaram preencher as lacunas do Estado na perspectiva de construir uma identidade regional e promover o desenvolvimento de sua área de atuação. “O Cariri obteve como desdobramento um grande impulso em suas relações políticas, econômicas e culturais, reconfigurando o seu posicionamento no conjunto da nação” (Gonçalves, 2005, p. 56).

Pereira (2020) acrescenta ainda que, durante as décadas de 1920 e 1930, o Cariri cearense passa por inúmeras transformações no plano econômico, sobretudo em função do renascimento da produção do algodão e a reintegração do Nordeste na economia mundial após 1918. Como exemplo dessa retomada do “ouro branco” e as transformações na região, o autor aponta para a presença de representantes industriais têxteis britânicos em Juazeiro do Norte, em 1923, e a instalação, também em Juazeiro, da empresa Anderson Clayton, em 1930. Uma das “três irmãs” que controlavam a oferta e o valor do algodão no mercado internacional.

É válido destacar ainda que a deposição de Franco Rabelo no episódio que ficaria conhecido como “Sedição de Juazeiro” não foi a única vez que o governo federal recorreu à força belicosa do grupo comandado pelo então Deputado Federal Floro Bartolomeu e pelo “Santo Padre”. Em 1925, o Presidente da República, Artur Bernardes, convocou o então denominado “Batalhão Patriótico” a lutar contra a Coluna Prestes, que, segundo informações, planejava adentrar o território cearense⁴⁴. Embora tenham se deslocado para o local indicado⁴⁵, os mais de mil homens convocados não chegaram a enfrentar as tropas de Luís Carlos Prestes, que atravessaram o estado em direção à Paraíba a partir da região Noroeste (a cidade e Ipu).

⁴⁴ Lira Neto (2009) destaca que até o mais conhecido dos cangaceiros, Virgulino Ferreira da Silva, o Lampião, fora convidado a integrar o Batalhão.

⁴⁵ A cidade de Campos Sales, a cerca de 150 km de Juazeiro, na fronteira do Ceará com o Piauí.

6 “GOVERNO, COISA DISTANTE E PERFEITA, NÃO PODIA ERRAR”⁴⁶: AS CARTAS DE 1934 E 1937

Retomando a perspectiva de análise estabelecida para cada período e contexto geohistórico, além do diálogo entre escalas, destaca-se que, entre as consequências da Revolução de 1930, Amaral Filho (2008) aponta para a tentativa de colocar um ponto final no desequilíbrio de poder dentro da federação brasileira, dominada até então pelos estados de São Paulo e Minas Gerais. Essa tentativa se deu por meio de duas vertentes, as quais, na primeira buscou-se fortalecer os sistemas administrativos e a burocracia federal, enquanto a segunda procurava enfraquecer as oligarquias regionais, federalizando órgãos e políticas estaduais. Entretanto, “apesar da oligarquia cafeeira de São Paulo ficar politicamente enfraquecida dentro da “nova federação”, ela continua a receber do governo federal benefícios financeiros e fiscais especiais devido à sua importância na geração de divisas proporcionadas pela exportação do café” (p. 09).

Sobre a Constituição de 1934, o referido autor destaca que esta buscou reequilibrar a relação entre o governo central e os estados-membros, sendo interrompida pelo golpe de Estado e a criação do “Estado Novo”. A nova Carta de 1937 manteve o sistema de estado federal, no entanto, transformou os estados membros em “coletividades territoriais descentralizadas”. Na prática, “os estados federados passam a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Fica assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao Chefe de Estado” (Amaral Filho, 2008, p. 09).

Carloto (2014) reforça que o esforço de Rui Barbosa na busca pela consolidação de um país federalista se torna inviável após o golpe de 1937, em função de princípios básicos do pacto terem sido feridos. O fechamento do Congresso Nacional, das assembleias estaduais e a nomeação de interventores no lugar dos governadores foram acompanhados por “um dos atos mais simbólicos do governo de Getúlio Vargas contra os interesses regionais, queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública” (p.67). Além de delegar ao governo federal a competência para legislar as relações entre os estados, negando um aspecto fundamental da vida econômica destes, que é a possibilidade de definir as próprias regras em torno das trocas de mercadorias, ações pelas quais Vargas buscava pavimentar a industrialização no país.

⁴⁶ O título do capítulo pega emprestado um trecho do livro “Vidas secas”, do escritor alagoano Graciliano Ramos, publicado em 1938. No capítulo “Cadeia”, a fala de um dos personagens retrata a ausência do Estado no Sertão nordestino, visto (o Governo) como algo distante, e de quem só se houve falar coisas boas, mas que historicamente ignora esse espaço, delegando poder às oligarquias locais. Aquilo que Oliveira (1977) se refere como Estado imobilista no Nordeste, e sua captura pela elite político-econômica do Centro-sul do país.

Para além da subordinação dos estados, que passaram a ser governados por interventores federais que, por sua vez, escolhiam os prefeitos dos municípios, Oliveira (2018) ressalta que o período após a Revolução de 1930 se caracterizou também pelo autoritarismo em relação às classes populares, movimentos sociais e partidos políticos. Rabat (2002) reforça a forte centralização administrativa no Brasil com a ascensão de Vargas à presidência (1930), e o regime autoritário do Estado Novo (1937), destacando a influência do contexto econômico nesse processo.

A depressão econômica mundial enfraquecera as oligarquias exportadoras, cuja pujança econômica dependia, obviamente, da capacidade externa de absorção de seus produtos. Abriu-se, assim, espaço para a ascensão dos setores ligados à produção para o mercado interno. A liderança do processo coube à oligarquia agrária do Rio Grande do Sul, tradicional supridora de bens de consumo para as fazendas exportadoras de outros estados, mas logo foi apoiada pelas lideranças industriais, que perceberam o potencial de crescimento que o novo regime lhes assegurava. [...] as classes médias urbanas [...] deram suporte de massas para o movimento, vislumbrando, nas promessas de eleições limpas e de concursos públicos [...] oportunidade de ascensão social e de obtenção de alguma autonomia frente às oligarquias rurais (p. 10).

Ainda de acordo com o autor, o elemento determinante do “regime getulista” foi o esforço, no intuito de tornar o Estado o elemento indutor do crescimento industrial, de criar um mercado interno unificado, facilitando a circulação de mercadorias e capitais dentro do território nacional. Ao mesmo tempo em que dificultava as relações econômicas com o exterior, através de taxas alfandegárias ou instrumentos semelhantes. Lopreato (2020) destaca que a principal mudança da era Vargas no arranjo federativo nacional foi a tentativa de reforçar o poder de regulação federal. A crise da economia cafeeira e a Revolução de 1930 fragilizaram as forças estaduais e deram condições para que o poder central ampliasse sua capacidade de atuação, sobretudo na tentativa de responder às demandas geradas pela referida crise, além da busca por alavancar um programa de desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, o poder central ampliou o comando na definição da política econômica e “estruturou, entre outros, os órgãos regulatórios das áreas de câmbio, comércio, comércio exterior, monetária, creditícia, seguros, além de criar empresas estatais para reforçar atuação do Estado no desenvolvimento da indústria e na superação do atraso econômico” (Lopreato, 2020, p. 10). A intervenção na área econômica caminhou *pari passu* com a centralização administrativa por meio da criação de autarquias e comissões executivas com o objetivo de ampliar a coleta de informações e instrumentalizar as ações no setor público⁴⁷. Órgãos e medidas que restringiram a autonomia estadual e ampliaram o controle do poder central em relação às diretrizes gerais do país.

⁴⁷ Entre eles, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, federal e estaduais (Daspinhos).

No entanto, Lopreato (2020) ressalta que o modelo de Vargas não desconsiderou por completo as alianças regionais do contexto federativo, o que fez foi atribuir papel de protagonista ao chefe do executivo como árbitro de conflitos. Além disso, assegurou a centralização e a autonomia referente às propostas de modernização do país, sem, no entanto, entrar em conflito aberto com as burguesias regionais. Sobre as semelhanças do regime de Vargas, em relação ao modelo anterior, afirma ainda que o arranjo federativo permaneceu composto pelo poder dividido entre estados fortes e fracos.

Os estados de menor poder econômico, dependentes financeiramente e presos às formas de inserção no orçamento federal, ocuparam posição de menor relevância estratégica no jogo de poder e estavam sujeitos ao maior controle hierárquico. Nos estados mais fortes, donos de força econômica e militar, a subordinação aos desígnios federais era mais bem delimitada e o desrespeito a seus interesses tendia a potencializar os conflitos, situação que não favorecia ao pacto de dominação definido no centro (p. 11).

Ao analisar a distribuição da receita tributária, Lopreato (2020) afirma que o avanço da regulação no governo Vargas não provocou uma centralização de recursos. Segundo ele, o que houve foi a instituição de uma Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, no intuito de, a partir da análise da situação das finanças públicas, promover uma reformulação do sistema tributário. Entre as principais medidas adotadas pelo governo, estava a limitação do poder das unidades criarem despesas acima da receita, a destinação de 10% da arrecadação à educação primária e à segurança pública, a proibição da cobrança de impostos ou taxas contrárias à circulação de riquezas no mercado nacional, além da possibilidade de intervenção nos estados a partir do não pagamento do serviço da dívida.

Comparando os sistemas tributários das constituições de 1934 e 1937, com a de 1891, afirma que não houve alterações significativas; o que há é uma adequação às condições do pós-crise mundial, e a mudança do eixo dinâmico da economia, que amplia a possibilidade de tributação da atividade interna ao invés das operações de comércio exterior. Ainda segundo esse autor, a nova estrutura tributária continuou privilegiando as burguesias regionais ao garantir sua capacidade financeira. Além disso, a ausência de uma política específica de repartição de receitas, demonstra que a questão do desequilíbrio regional não era uma prioridade varguista, referendando o quadro anterior de disparidade entre as unidades da federação. E, embora tenham sido discriminadas as competências municipais, a relação de subordinação destes aos governos estaduais se mantiveram, sobretudo na busca por recursos e pela indicação de aliados para cargos públicos.

Nesse ínterim, Lopreato (2020, p. 13) reafirma que, do ponto de vista do federalismo, embora tenham ocorrido mudanças no sistema político e econômico do país, além de um

enfraquecimento das oligarquias subnacionais, o regime de Vargas não provocou alterações substanciais. Acrescenta-se ainda que, na Carta de 1934, mesmo que legalmente fosse permitido aos entes subnacionais (Estados, Municípios e o Distrito Federal) contraírem empréstimos internacionais, estes deveriam obter autorização prévia do Senado Federal. Com a Constituição de 1937 e a centralização do poder do regime varguista, a competência pela autorização de financiamento externo aos governos subnacionais, deixa de pertencer ao Senado, e passa a ser prerrogativa do Conselho Federal, diretamente subordinado e presidido pelo chefe de Estado.

6.1 O IMOBILISMO DO ESTADO

Oliveira (1977) ressalta que o desenvolvimento industrial de São Paulo passa a definir a divisão regional do trabalho na economia brasileira, substituindo o “arquipélago” de economias regionais determinadas pelo exterior, de até então. Segundo ele, o fim das barreiras alfandegárias entre os estados, a instituição do imposto de consumo sobre as mercadorias produzidas no país, além da extinção da capacidade individual de cada estado em legislar sobre o comércio exterior, constituíram medidas relacionadas a um projeto de estado nacional unificado em sua forma política.

Tal projeto, tinha como base uma expansão capitalista voltada para uma produção de valor cuja realização era sobretudo de caráter interno, um espaço econômico capitalista nacional unificado. Há ainda, segundo o autor, uma imbricação entre o Estado e a burguesia industrial da “região” Centro-sul, que passa de uma entre as demais regiões do país, para o centro capitalista nacional por excelência. As evidências dessa imbricação vão desde mecanismos político-institucionais⁴⁸, à aplicação direta de recursos, como na construção de estradas de rodagem, que possibilitavam a circulação (e competição) nacional das mercadorias produzidas no Centro-Sul.

Sobre o agravamento das disparidades das “economias regionais”, e as relações entre a região Centro-Sul, lideradas por São Paulo, e o Nordeste (tanto o “velho” como o “novo”), Oliveira (1977) destaca que esse movimento se inicia pela destruição dos capitais no Nordeste. Concretamente, o autor destaca a destruição ou fechamento das fábricas no Nordeste, por não poderem competir em preço e qualidade, a invasão e posterior predomínio de produtos agrícolas e mercadorias do Centro-Sul, em todos os setores, além da decadência do setor têxtil e a constante perda de posição tanto do Nordeste açucareiro como do algodoeiro-pecuário.

⁴⁸ Entre esses mecanismos, Oliveira (1977) destaca uma política cambial que as vezes facilitava e outras proibia importações, a já mencionada quebra de barreiras alfandegárias para facilitar a indústria nascente, além da política de créditos apoiada em bancos públicos (Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

Todavia, o autor reforça que tal movimento não se constituiu puramente econômico, não sendo possível sem a captura do Estado.

Havia surgido, se consolidado pela expansão, uma burguesia industrial cujos interesses de reprodução do seu capital [...] não podiam mais ser confundidos com a forma de reprodução do capital controlado pelas oligarquias, e que, por isso mesmo, havia capturado o Estado, levando-o a implementar sistematicamente políticas econômicas cujos objetivos eram o reforço da acumulação industrial e cujos resultados, em grau surpreendente, corresponderam àqueles objetivos. [...] A descrição e compreensão da nova sociedade no Centro-sul do Brasil, ou [...] da “região” industrial de São Paulo, não pode ser completa nem esclarecedora se não for considerada a presença do Estado [...]. Sua crescente intervenção ocorre para [...] contornar as crises do ciclo capitalista [...]. Aqui, a imbricação da economia e da política apresenta-se em notável ponto de fusão (*Ibid*, p. 83-90).

E embora, em função da Revolução de 1930⁴⁹, o Estado passe a intervir na economia açucareira do país por meio do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA (1933), criando um mecanismo de quotas de produção para cada uma das “regiões”⁵⁰, sua presença como produtor no Nordeste era praticamente inexistente durante esse período. Para Oliveira (1977), diferentemente do que ocorria no Centro-Sul do país, o Estado que fica no Nordeste é um Estado imobilista, ainda que do ponto de vista da acumulação à escala nacional operasse reiterando a reprodução da economia industrial. “Tal imobilismo serve também a esse processo em escala nacional, como bomba de sucção; através dos mecanismos da taxa cambial, por exemplo, o Estado descapitaliza a economia do Nordeste em favor do centro da acumulação” (p. 94).

6.2 MAIS DO MESMO

Assim como no restante do país, a chamada Revolução de 1930 trouxe sérias consequências para o território nordestino e cearense. Do ponto de vista político, as frágeis oligarquias tradicionais foram afastadas do poder, e a ausência de uma oposição ao centralismo e autoritarismo de Vargas se deu em função da busca por maior atenção por parte do Governo Federal. Conforme Farias (2015), a justificativa dessa busca era a de tentar solucionar os problemas econômicos da região, no entanto, o real motivo era a esperança de sair do ostracismo e participar mais ativamente da política nacional, majorando seu poder para além da região. Como já citado, o centralismo e autoritarismo de Vargas se materializaram, entre outras, no poder dos interventores por ele nomeados.

⁴⁹ Classifica pelo autor como uma “revolução burguesa”, em função da sua origem na ruptura do pacto oligárquico, e tendo como centros deflagradores as oligarquias do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraíba e Pernambuco, que viam seus interesses econômicos prejudicados em função da política econômica do café.

⁵⁰ A produção do açúcar havia emergido com força total nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e o IAA tinha como objetivo base a defesa da atividade açucareira no Nordeste.

O primeiro interventor cearense foi o civil Fernandes Távora⁵¹ (1930-1931), que buscou enfraquecer o poder dos coronéis, adotando como principais medidas o desarme e a prisão de alguns deles. Távora estabeleceu também normas que disciplinavam a quantidade mínima de habitantes, bem como a renda anual para que se constituísse um município no Ceará⁵², além de nomear os prefeitos. Tal medida reduziu de 85 para 51 o número de municípios no estado, e foi bastante criticada, sobretudo pelo valor mínimo exigido anualmente, tendo em vista a pobreza da região. Mesmo tendo chegado ao poder sob o lema tenentista da moralidade e do combate a corrupção, a gestão de Távora não se diferenciou das anteriores em relação às práticas clientelistas, o que lhe custou o cargo.

Para seu lugar foi nomeado um interventor militar, Carneiro de Mendonça (1931-1934). Carioca, acreditava-se que um interventor de fora do estado estaria isento de práticas promíscuas com oligarquias locais. Já em 1932, seu governo se deparou com a forte seca, que trouxe consigo as consequências socioeconômicas já conhecidas, mormente para a população mais pobre do sertão. O auxílio do governo federal chegou ao estado nos mesmos moldes dos governos anteriores, por meio de medidas emergenciais que incluíam verbas para a compra de alimentos e/ou passagens para os flagelados em direção ao Norte e ao Sudeste. Além do controle dos preços dos alimentos, e a construção de obras públicas no intuito de alistar os sertanejos para o trabalho (Farias, 2015).

Com receio de maiores problemas, ao mesmo tempo em que era pressionado pela elite da capital, que não desejava que os sertanejos alcançassem Fortaleza, as autoridades resolveram aplicar e ampliar uma medida já tomada em secas anteriores, a construção de campos de concentração. Tais campos se constituíam de acampamentos cercados e vigiados, que tinham como justificativa o atendimento aos flagelados castigados pela sede, pela fome e/ou por doenças, além da possibilidade de ofertar empregos a estes. Todavia, as condições humanas e sanitárias faziam dos campos de concentração merecedores dos nomes. Não bastassem as condições sub-humanas nesses campos, muitos flagelados da seca foram convocados a lutar ao lado do Governo Federal na Revolta Constitucionalista de São Paulo, em 1932.

Mesmo derrotada, a revolta de São Paulo trouxe reflexos diretos na gestão de Getúlio, e, conseqüentemente, para o restante do país. Com as eleições para a Assembleia Constituinte (1933) e a nova Constituição (1934), as antigas oligarquias cearenses, agora reorganizadas sob a forma de novos partidos, conseguem chegar novamente ao poder no Ceará, elegendo, em 1935, Menezes Pimentel (1935-1937) como governador constitucional do Estado. Farias (2015)

⁵¹ Irmão de Juarez Távora, um dos líderes da Revolução de 30, que passou a exercer importante papel na política.

⁵² No mínimo 15 mil habitantes e renda anual de 30 contos de réis.

afirma que, com o golpe do Estado Novo em 37, Vargas confirma Pimentel à frente do Ceará, que passara de governador à interventor federal (1937-1945). Segundo ele, “o período em que esteve à frente dos destinos cearenses constitui-se um dos mais autoritários e repressivos momentos da história desta terra, reflexo também do que acontecia no País” (p. 664).

E nesse contexto, os prefeitos dos municípios cearenses passaram a ser indicados pelo interventor, assim como os funcionários públicos. Enquanto comunistas e socialistas “tidos pelo próprio Pimentel como “inimigos de nossas tradições de fé, amor à pátria e respeito à família, acabaram aprisionados, deportados ou mortos” (*Ibid*, p. 667). O quadro ditatorial a nível federal com Vargas, e estadual, por meio do seu interventor Menezes Pimentel, começa a ser alterado aos poucos, especialmente em virtude da efetiva entrada do Brasil na segunda Guerra Mundial, em 1942.

Durante o conflito, além da implantação de uma base militar norte-americana no território cearense (1943), a população do estado foi usada em duas frentes. A primeira, em número menor, motivada pelo sentimento de patriotismo e pertencentes as classes médias e baixa, engrossaram as fileiras da Força Expedicionária Brasileira – FEB, embarcando para combates na Itália⁵³. A outra, em número muito superior e com motivações e origens completamente distintas, fora convencida pelo Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA) a embarcar para aquela região como “soldados da borracha”⁵⁴. Com o fim do conflito “os Estados Unidos não precisavam mais do Brasil e, por conseguinte, o País não mais necessitava dos nordestinos que mandou para o Norte. Foram estes abandonados; pouquíssimos conseguiram voltar para casa” (Farias, 2015, p. 733-738).

Com o fim da II Guerra Mundial a contradição entre lutar no exterior contra ditaduras enquanto, internamente, vivenciava-se uma, se apresenta sob a forma de pressão popular. Resultando na aceitação, por parte de Getúlio, em marcar novas eleições já em 1945, onde seriam escolhidos um novo presidente, novos deputados federais e senadores, que, por sua vez, elaborariam uma nova constituição. Como de costume, os rearranjos políticos e a formação de novos partidos em âmbito nacional reverberam no território cearense. Em um contexto conturbado de alianças e rupturas entre os grupos políticos cearenses, é que resulta a queda do interventor Menezes Pimentel. Todavia, para além do campo político e bélico que envolvia o país e, conseqüentemente, o Ceará, é preciso destacar que, do ponto de vista socioeconômico, o contexto cearense permanecia precário. De acordo com Farias (2015, p. 723-724):

⁵³ Conforme Farias (2015), 337 cearenses foram incorporados à FEB, na qual seis perderam a vida na guerra.

⁵⁴ Cerca de 15 mil cearenses foram enviados para a Amazônia, trabalhando no fornecimento de borracha aos aliados, para a confecções dos equipamentos necessários ao combate (Farias, 2015).

O ano de 1945 encontrou o Ceará com aproximadamente um milhão e 800 mil habitantes, dos quais apenas 205 mil residiam na capital. Continuava a ser um estado rural e pobre, de enorme concentração latifundiária e profundas contradições sociais, cuja economia girava, fundamentalmente, em torno do comércio e do binômio pecuária/agricultura [...]. As atividades industriais eram pequenas, limitadas quase ao uso do algodão (fábricas têxteis) e ao beneficiamento de algumas oleaginosas [...]. Fortaleza constituía-se o [...] centro hegemônico urbano do estado.

A capital do estado concentrava, além da sede do governo, estruturas de serviços públicos e privados. O porto do Mucuripe era o mais importante canal de escoamento da produção do interior (algodão e cera de carnaúba), e da recepção dos produtos industrializados (de outras regiões do país e do exterior). Outras cidades como Crato, Juazeiro e Sobral, devido ao comércio, em menor grau, também prosperavam. Entretanto, no Cariri Cearense, Juazeiro do Norte, elevado à categoria de cidade em 1914, passa a assumir, em ritmo acelerado, funções que antes eram desempenhadas pela cidade do Crato (Souza, 2007).

6.3 O ESTADO DO ARARIPE

Em relação à região do Cariri cearense durante esse período, recorre-se a Queiroz (2013), quando lembra que, diferente do que ocorria no interior do Nordeste em função das fortes secas que abalaram a região no final do século XIX e início do século XX, sobretudo no Ceará, Juazeiro do Norte passava por um “extraordinário” e constante crescimento populacional. Fruto de um movimento migratório cujo principal reflexo foi um acelerado e intenso processo de urbanização. Considerando as particularidades geográficas do vale do Cariri, sobretudo os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, no contexto de intempéries climáticas e pobreza característica dos sertões nordestinos, o autor destaca que:

Uma área dotada dos atributos naturais [...], encravada na porção central da imensa extensão sertaneja – região esta marcada pela semiaridez e por ter sido mantida até muito recentemente relegada à própria sorte – reunia as condições suficientes para ancorar a sua representação como o “oásis” e, assim, se converter num chamariz para uma parcela das populações desoladas do Sertão nordestino. [...]. Para parcela expressiva da população sertaneja, isolada da prosperidade dos grandes centros urbanos do Nordeste e do país, o vale do Cariri, representava a perspectiva mais próxima de mudança de vida (*Ibid*, p. 97).

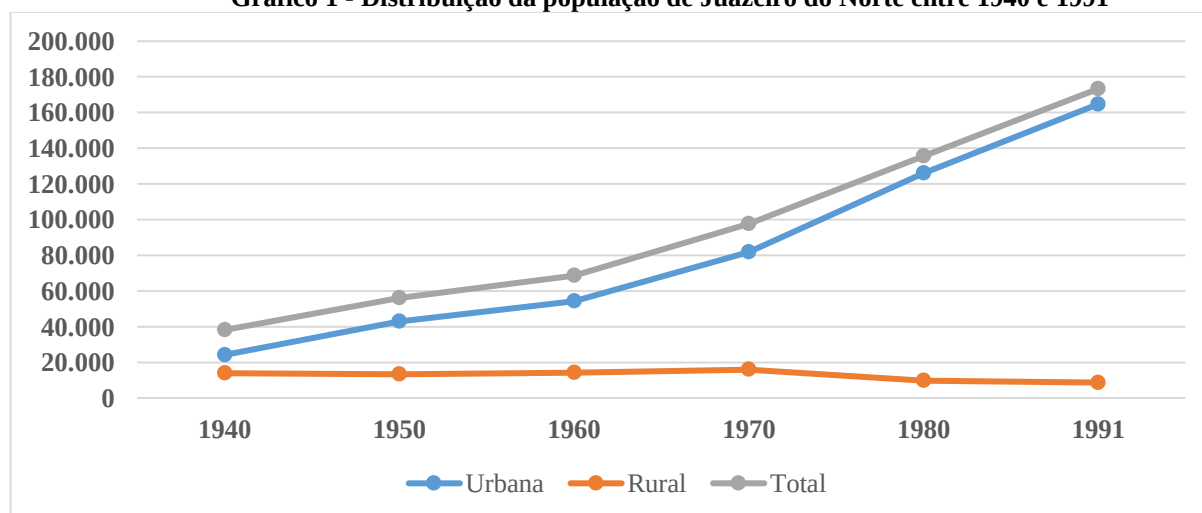
Gonçalves (2005), por sua vez, destaca que os episódios envolvendo o Padre Cícero sinalizaram um divisor no tempo para a região do Cariri (antes e depois), destacando que:

Quando o Padre Cícero chegou a Juazeiro, encontrou ali pequeno arraial com seis casas de telha, trinta choupanas, uma capelinha. Ao morrer (1934), deixava uma cidade desenvolvida e complexa, com cerca de quarenta mil habitantes, servida pela Rede de Viação Cearense, contando dez mil prédios de tijolos, taipa e telhas. Cidade em que, no interior do Nordeste, mais se desenvolvera o artesanato, [...] sapatarias, tearas para redes, fábricas de sinos e de relógios para torres, oficinas de mecânico, surraria com produção constante de vaquetas e camurças, fábricas de beneficiar algodão, de artefatos de palha, carnaúba, impermeáveis de borracha, de artefatos de algodão e de seda, de facões, de espingardas de caça, etc. Tinha dois estabelecimentos de crédito, o Banco do Juazeiro e a Cooperativa Agrícola Juazeirense (p. 59).

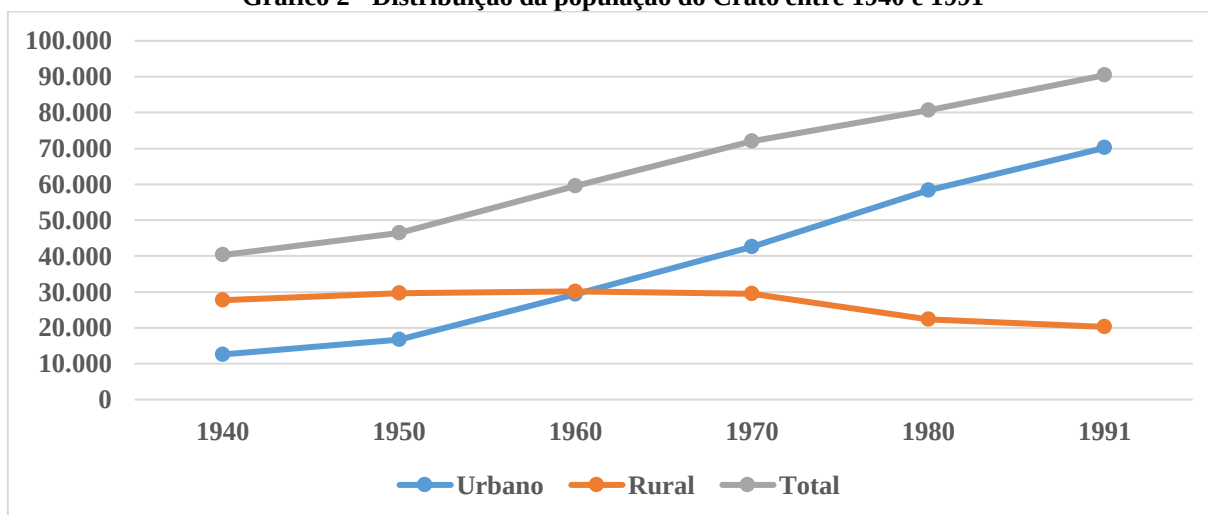
No entanto, o autor destaca que, com a morte do Padre (1934), além de um conselheiro espiritual, a população do vale perdia um guia e protetor político, e que tal fato “dificultou a construção de outros referenciais que nortearassem o modo de vida dos caririenses e o equilíbrio de forças do poder regional” (p. 59). Considerando o poder de atração e influência em torno da figura do Padre Cícero, mesmo após sua morte, como agente indutor da ordem espacial do Cariri cearense, é que Queiroz (2013) reforça a já mencionada atuação do padre, direcionando as levadas de romeiros a ocuparem as terras da Chapada do Araripe. É nesse contexto que se insere o episódio que ficaria conhecido como o massacre do Caldeirão da Santa Cruz, em Crato, onde, sob as ordens de Menezes Pimentel, uma experiência coletiva, liderada pelo Beato José Lourenço foi dizimada (1937) pelas forças repressivas do governo cearense, contando com o apoio dos coronéis locais e da igreja católica, além de suporte aéreo do Governo Federal.

Para Gonçalves (2013), embora o “modelo caldeirão” não tenha vingado, a região do Cariri “não interrompeu seu crescimento depois da morte do Padre Santo” (p. 64). Souza (2016), por sua vez, afirma que, na primeira metade do século XX, Crato ainda exercia o “comando urbano” do Cariri em função do fornecimento de serviços básicos, ligados ao setor da educação, saúde e lazer. Porém, Juazeiro do Norte já contava com um considerável número de estabelecimentos comerciais e uma promissora indústria artesanal. E, de acordo com os dados do primeiro recenseamento realizado pelo IBGE, em 1940, já apresentava um contingente populacional superior às aglomerações vizinhas, muito próximo ao do município do Crato, de quem havia se emancipado. Apresentando também um contingente populacional urbano superior ao rural, o que vai acontecer com o Crato e com Barbalha apenas a partir das décadas de 1960 e 1980, respectivamente (Gráficos 1, 2 e 3), e que será abordado posteriormente.

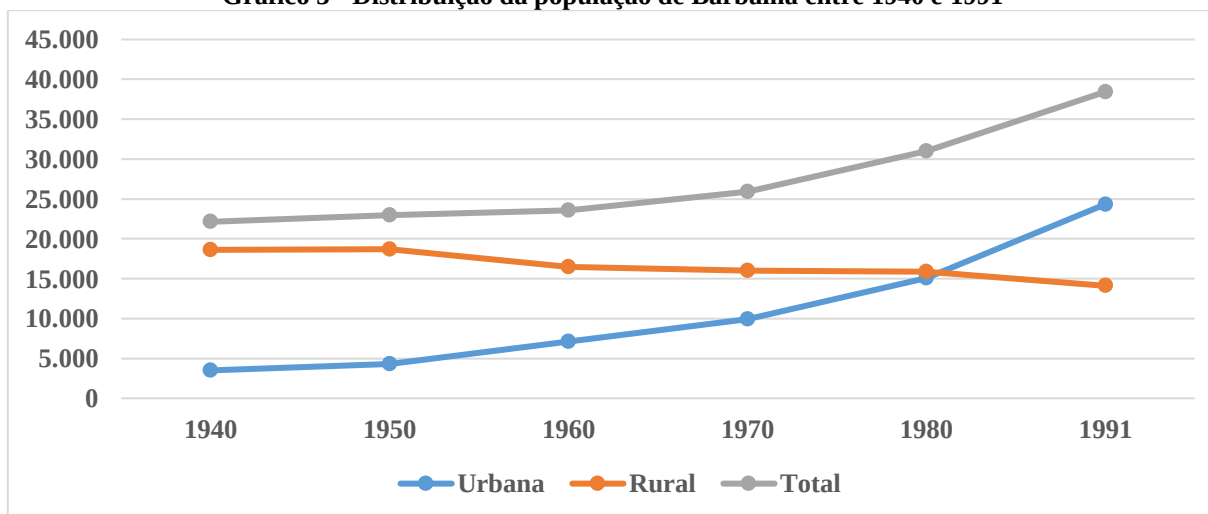
Gráfico 1 - Distribuição da população de Juazeiro do Norte entre 1940 e 1991



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE: Censos Demográficos (1940-1991)

Gráfico 2 - Distribuição da população do Crato entre 1940 e 1991

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE: Censos Demográficos (1940-1991)

Gráfico 3 - Distribuição da população de Barbalha entre 1940 e 1991

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE: Censos Demográficos (1940-1991)

Outro fator que diferencia o Juazeiro do Norte dos demais municípios do Cariri cearense, é que este nunca foi dependente das atividades agropecuárias, tendo, desde a sua formação, o comércio associado aos aspectos da religiosidade como carro chefe da sua economia. Nesse contexto, destaca-se que, em 1940, uma publicação em periódico científico apresenta uma divisão do território nacional, na qual o Cariri Cearense passa a ser apontado como um futuro estado da Federação (Figura 15).

essa questão, tentando responder aos objetivos estabelecidos para esta parcela do estudo, considera-se necessário destacar alguns aspectos.

De início, destaca-se que, embora seja um conceito amplo e até escorregadio, estando associado a ideia de pacto, de sistema, de organização, acordo, aliança, articulação, entre outros, percebe-se que a noção de federalismo está diretamente e recorrentemente ligada a ideia de poder. Poder central, poder regional e local, poderes autônomos, poderes concorrentes, esferas e/ou escalas de poder, des-centralização do poder, são expressões que, para além da ideia de governo, de poder político-administrativo, ligam-se em teoria e prática a disputas entre quem ganha e quem perde em um jogo no qual o prêmio é a capacidade de impor sua vontade sobre um determinado recorte espacial. Onde a ideia de solidariedade é encoberta pela ideia de vitória e consequente derrota; perspectivas também presentes quando se trata do conceito de região.

Dito isso, e partindo do princípio de que federação corresponde a uma forma de organização territorial do poder, uma articulação entre o poder nacional e os entes subnacionais, via de regra, por meio de fundos públicos. E que um modelo federalista sólido depende da articulação de quatro princípios básicos: autonomia, cooperação, coordenação e equilíbrio/equidade estrutural, a partir dos debates estabelecidos nessa seção, concorda-se com Amaral Filho (2008), quando este afirma haver uma histórica ausência quanto à articulação dos princípios básicos do federalismo no Brasil.

O modelo de poder Unitário, durante o Brasil Colônia e o regime imperial, tinha como principal motivação a manutenção da unidade territorial do país, contendo rebeliões e pretensões autonomistas, entre outras, pela nomeação dos presidentes das províncias. Sua passagem à uma federação vai se dar por uma equação de fatores. Entre eles, destaca-se o fato de a referida unidade territorial ter sido relativamente alcançada, e, sobretudo, a ascensão econômica das províncias – destacadamente São Paulo e Minas Gerais –, o que conferiu poder e certa autonomia às oligarquias rurais. No entanto, se o princípio da autonomia foi minimamente alcançado, ao menos a nível estadual, o mesmo não se pode afirmar quanto aos demais princípios, sobretudo em relação a atuação da União, na busca pela correção das disparidades regionais (equidade estrutural). Quando, na verdade, é a partir desse momento, e da captura do Estado, que se intensificam as desigualdades socioespaciais regionais e entre unidades da federação.

Com Vargas, se a responsabilidade de cada ente subnacional para o equilíbrio estrutural e fiscal da federação (princípio da cooperação), e uma certa coordenação, sobretudo na busca pela industrialização no país, foi buscada, o princípio da autonomia foi ferido mortalmente, bem como esteve ausente qualquer preocupação quanto à questão dos

desequilíbrios regionais e entre as unidades da federação. E o protagonismo dos estados economicamente mais fortes (poderosos) caminhou, *pari passu*, com a subordinação dos estados de menor poder econômico, assim como ocorrera no período anterior.

Os Nordeste, sobretudo sua vertente açucareira, vão perdendo cada vez mais espaço (poder) frente às novas configurações econômicas e socioespaciais que se processam no país a partir da economia cafeeira e a posterior industrialização, acentuando-se ainda mais as disparidades regionais. Fato que não se pode explicar isoladamente, entre outras, como afirmam Harvey (2013) e Santos e Silveira (2008), pela busca capitalista de pastos sempre mais verdes (nesse caso Antilhas e Caribe) e as estruturas arcaicas mantidas na região. Todavia, torna-se impossível desvencilhar-se dessa questão a captura do Estado pela classe dirigente cafeeira, legislando em causa própria a partir de mecanismos político-institucionais que representaram um pacto entre poder econômico e político.

O Ceará, que já era um espaço periférico mesmo em tempos de Nordeste enquanto principal região econômica do Brasil, vai passar por transformações econômicas e espaciais a partir da cotonicultura e do poder que passa a ter a classe latifundiária algodoeira-pecuária. Durante as fases em que o poder esteve mais ou menos centralizado no país, durante o recorte temporal em foco, os latifundiários cearenses souberam utilizar bem do seu mimetismo, se adaptando no intuito de manter seus interesses. E mesmo a prosperidade econômica trazida pelo algodão, responsável por importantes transformações socioespaciais no estado, não foi suficiente para superar a concentração fundiária, as contradições sociais, e a pobreza no estado, sobretudo nos sertões. A atenção recebida pela província (estado) por parte do poder central vinha a partir de medidas exclusivamente emergenciais/assistencialistas, no intuito de aplacar as calamidades públicas oriundas das secas, em tempos de eleição, conflitos bélicos, e, um pouco mais recente, fomentando um exército industrial reserva.

O Cariri cearense se insere nesse contexto como um espaço abandonado à própria sorte, fato que foi consideravelmente minorado em função das características ambientais do vale e as atividades econômicas desenvolvidas na região. Assim como pela atuação da igreja católica, por meio da diocese, sobretudo em relação à cidade do Crato, que durante muito tempo esteve na vanguarda do crescimento econômico da região. Entretanto, a atuação do Padre Cícero em Juazeiro do Norte representou um divisor de águas para o Cariri. Os deslocamentos para a região em função das fugas das secas recorrentes, por conta das particularidades geoambientais, vão sendo substituídos pelo movimento de atração em torno da figura do padre, e a esperança de uma vida melhor. Tanto para o Nordeste que fugia da fome, como para os comerciantes em busca de novas oportunidades de negócio.

Sobre os constantes movimentos autonomistas ensaiados no Cariri, e a tentativa de transformar a região em uma província, e posteriormente em um ente federado, é perfeitamente compreensível que a distância e o histórico abandono em relação à capital do estado tenham servido como justificativa. Assim como o crescimento econômico e a influência que a região tinha sobre seu entorno, ultrapassando inclusive os limites fronteiriços com os estados (províncias) vizinhos.

Todavia, embora carregue uma certa dose de regionalismo, acredita-se que os sujeitos sociais envolvidos compreendiam muito mais a oligarquia agrária e a elite econômica da região, sobretudo do Crato, na busca por manter e ampliar seus poderes, do que uma ideia de solidariedade e cooperação regional, na busca pela superação das desigualdades no Cariri. Aquilo que Santos (2020) definiu como pactos territoriais funcionais, que interessam a uma pequena parcela da população, e a interesses localizados, sem alcançar o âmago das relações sociais fundamentais, e que pode ser igualmente observado no “pacto dos coronéis”, celebrado em Juazeiro do Norte, sob a orientação do Padre Cícero.

É válido destacar ainda que a inexistência dos chamados Organismos Multilaterais de Desenvolvimento – OMDs, até o período em que a presente seção se propôs a refletir, não significa que o país não tenha contraído empréstimos. Pelo contrário, pois, como observado, a própria “independência” brasileira esteve envolta a empréstimos junto a banqueiros ingleses. A diferença é que, nessa fase, as intenções das instituições financeiras eram mais claras.

PARTE 3
NO MEIO DO CAMINHO TINHA UM BANCO

No intuito de questionar a poesia parnasiana, vista como um empecilho, e abrir espaço para a poesia moderna (Modernismo); o poeta Carlos Drummond de Andrade escreve: “no meio do caminho tinha uma pedra. [...] Nunca me esquecerei desse acontecimento na vida de minhas retinas tão fadigadas. Nunca me esquecerei que no meio do caminho tinha uma pedra. [...] Tinha uma pedra no meio do caminho⁵⁶” (1928, p. 09). Assim como o autor destaca ser impossível esquecer o obstáculo que interrompia o avanço do movimento modernista na literatura brasileira, acredita-se ser igualmente indispensável considerar a interferência – poder – de organismos internacionais para qualquer estudo que se proponha a analisar a trajetória do federalismo brasileiro, e a ideia de busca pela promoção do desenvolvimento no país.

Nesse sentido, a presente seção busca compreender as relações de poder em torno da atuação do Banco Mundial ao longo dos anos, bem como os principais reflexos das políticas prescritas/adotadas, e os impactos de alguns dos principais projetos financiados pela instituição. Para, na sequência (parte 4), dar continuidade às reflexões sobre a trajetória do federalismo no Brasil, examinando a participação/interferência/poder do Banco Mundial no processo de desenvolvimento capitalista nacional, e como as escalas regional (nordestina), estadual (cearense) e local (Cariri) se inserem nesse contexto.

Com esse objetivo, o presente recorte se dedicou a refletir em torno da mais antiga e importante organização que compõe o Grupo Banco Mundial (GBM), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Para tanto, a reflexão anunciada se processa a partir de intervalos que vão de 1944, quando é criado o BIRD, até 2009, ano em que ocorre a aprovação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. Para auxiliar as reflexões, recorre-se ainda às contribuições de Harvey (2008), ao tratar da história do neoliberalismo e suas implicações. Ressalta-se ainda que, embora de envergadura e características distintas, além do Banco Mundial, outros agentes financeiros internacionais destinam recursos sob a forma de crédito ao Brasil⁵⁷. E que a atenção aqui destinada ao BIRD se deve em função deste ter sido o braço do Banco Mundial responsável pelo empréstimo realizado pelo Governo do Estado do Ceará para a implementação do projeto acima mencionado.

⁵⁶ A crítica (e o poema) tem como base o poema de mesmo nome (no meio do caminho), de Olavo Bilac, considerado um dos principais nomes do parnasianismo no Brasil.

⁵⁷ Além do Banco Mundial, as principais fontes de financiamento externo brasileiro são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a Corporação Andina de Fomento (CAF); o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); a agência alemã Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW); a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD); o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA); a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA); o New Development Bank (NDB); o Global Environment Facility (GEF); e o Banco Europeu de Investimentos (BEI).

7 O EMPRÉSTIMO⁵⁸: O GRUPO BANCO MUNDIAL E SEUS TENTÁCULOS – O DINHEIRO COMO LUBRIFICANTE DE IDEIAS

Antes de refletir em torno das questões anunciadas, faz-se necessário destacar que o Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete instituições/organizações com características distintas⁵⁹, mas que, ao nosso ver, complementam-se, funcionando como tentáculos de um mesmo polvo. E que quando se utiliza a expressão Banco Mundial, esta, geralmente, está restrita ao BIRD e a AID. Nesse sentido, considera-se relevante apresentar, ainda que de forma superficial, as organizações em que se divide o GBM, para, em seguida, dedicar-se a reflexão em torno do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD. Desta forma, respeitando a ordem em que tais organizações foram criadas, têm-se:

1. **Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD):** criado em 1944 com o objetivo básico de fornecer empréstimos e garantias financeiras, além de serviços de análise e assessoramento aos países membros;
2. **Instituto do Banco Mundial (IBM):** criado em 1955 (como Instituto de Desenvolvimento Econômico) com o apoio das fundações Rockefeller e Ford, objetiva formar quadros políticos e técnicos para atuarem na elaboração e/ou execução tanto da política econômica, como de projetos e programas direcionados ao desenvolvimento capitalista em países da periferia;
3. **Corporação Financeira Internacional (CFI):** criada em 1956 no intuito de financiar e apoiar o setor privado em países pobres ou de renda média;
4. **Associação Internacional de Desenvolvimento (AID):** criada em 1960 no intuito de conceder créditos às instituições e países pobres, que não se enquadravam nos critérios de elegibilidade do BIRD⁶⁰;
5. **Centro Internacional para Conciliação de Divergência em Investimentos (CICDI):** criado em 1966 como o próprio nome sugere, atua como árbitro/conciliador em casos que envolvam litígios entre os signatários;
6. **Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI):** criada em 1988, fornece seguros (garantias) contra riscos aos investimentos realizados;

⁵⁸ O título do capítulo recorre ao conto “O Empréstimo” (1994), de Machado de Assis, em que Custódio entra no cartório com “ímpeto de águia”, e sai com “asas de frango rasteiro”, ao aceitar um valor muito inferior ao que buscava. A relação com o capítulo está na redução da soberania e a submissão dos países pela atuação do BIRD.

⁵⁹ Para informações em torno do papel, fonte de financiamento, países membros, entre outras; consultar Pereira (2009). É preciso destacar ainda que alguns autores, e o próprio banco, excluem o Instituto de Desenvolvimento Econômico (antigo IBM) e o Painel de Inspeção, do Grupo de organizações que integram o GBM. No entanto, em função da relevância de sua atuação ao longo da trajetória do banco, serão aqui mantidos.

⁶⁰ Entre eles o tamanho da renda e da economia, e a capacidade de solvência ante os credores internacionais.

7. **Painel de Inspeção:** criado em 1993, atua como um fórum que investiga denúncias referentes a impactos negativos dos projetos financiados pelo Banco Mundial.

7.1 BIRD – DA ORIGEM À DÉCADA DO DESENVOLVIMENTO (1944-1968)

No intuito de impedir um retorno às condições que ameaçaram o poder capitalista durante a crise dos anos 1930 e, ao mesmo tempo, inibir o ressurgimento de rivalidades geopolíticas que levaram à guerra, as principais potências mundiais perceberam que uma reestruturação das formas do Estado e das relações internacionais seria necessária. Nesse sentido, no campo doméstico, foi firmado uma espécie de acordo de classes. Enquanto no campo internacional os acordos de Bretton Woods deram origem a instituições que tinham o objetivo de ajudar a estabilizar as relações internacionais. Para Harvey (2008), os Estados que já existiam, e os muitos que surgiram após a segunda guerra, passaram a ter em comum a compreensão da necessidade do que classifica como “liberalismo embutido”, onde:

O Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins, políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como “keynesianas⁶¹” foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócios e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Um “compromisso de classe⁶²” entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garante da paz e da tranquilidade doméstica. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.) (p. 14).

Dessa nova engenharia econômica nascem os mecanismos que Pereira (2009) classifica como tríade do sistema Bretton Woods⁶³: a criação de um fundo de estabilização monetária, que depois daria origem ao FMI; a criação de um banco para a reconstrução e o desenvolvimento dos países (BIRD), além da criação da Organização Internacional do Comércio – OIC (posterior OMC). Ainda segundo esse autor, o resultado da conferência também materializou a hegemonia dos EUA na reorganização política e econômica internacional, e “institucionalizou uma nova ordem monetária baseada no dólar, razão pela qual a política econômica dos EUA centralizaria a criação de liquidez e forjaria as condições da expansão e da internacionalização do capital estadunidense” (p. 57). É válido destacar ainda

⁶¹ Conjunto de teorias e medidas propostas pelo economista britânico John Maynard Keys, que defendiam, dentro do livre mercado capitalista, um Estado intervencionista, e que ganharam proeminência em resposta à crise de 29.

⁶² Uma condição do acordo era que o poder econômico das classes altas fosse restrito para que os trabalhadores recebessem uma parcela maior do crescimento econômico (Harvey, 2008).

⁶³ Bretton Woods corresponde a uma Conferência Monetária e Financeira ocorrida em 1944 na cidade de mesmo nome, no estado de New Hampshire, EUA. Cujo o objetivo principal versava em torno de um redesenho da arquitetura econômica internacional, e a harmonia entre os países no pós-guerra.

que deste a sua origem as irmãs de Bretton Woods mantêm relações muito próximas, pois “o nexo entre ambas as organizações é de tal ordem que, desde o início, a pré-condição para um país se tornar membro do BIRD é vincular-se ao FMI” (p. 07).

Em relação ao BIRD, seu desenho básico, funcionamento e condução, só foram possíveis através da iniciativa e capacidade do Tesouro Norte-Americano, assim como as decisões sobre a localização do banco (Washington), o papel dos diretores executivos, e o peso dos votos, majoritariamente favoráveis ao seu principal garantidor, os EUA. Como já citado, sua função principal era a de fornecer empréstimos para a reconstrução dos países-membros que haviam sido afetados pela guerra. Financiando e aferindo os resultados dos projetos com fins produtivos, relacionados a obras públicas. E, embora nos anos iniciais de funcionamento uma equação de fatores quase tenha significado o fracasso completo dessa iniciativa⁶⁴, a partir da chegada de um dos seus representantes à presidência do Banco – John McCloy (1947-1949), e depois com Eugene Black (1949-1963); “sob a batuta do governo norte-americano, a imbricação da instituição com a alta finança nucleada em Wall Street forjou, gradativamente, laços sólidos de confiança mútua” (Pereira, 2009, p. 71).

Os banqueiros de Wall Street foram convencidos de que, além de representarem lucro para as empresas dos EUA, os empréstimos firmados seriam de extrema relevância para a política externa daquele país. Ao passo que, ainda que sob argumentos de caráter econômico, o Banco negava empréstimos a países do chamado “bloco soviético”, como ocorrera com a Polônia e a Tchecoslováquia, em 1948.

Assim, nos dois meses seguintes ao anúncio do Plano Marshall, o BIRD autorizou quatro empréstimos para a reconstrução europeia⁶⁵. [...] O primeiro empréstimo efetuado pelo BIRD – em maio de 1947 à França – [...] tinha termos duros, que a França, encurralada, aceitou. O Banco desembolsaria apenas a metade dos US\$ 500 milhões solicitados, em troca dos quais o governo francês deveria equilibrar o orçamento e aumentar impostos. Além disso, o Departamento de Estado exigiu que a França expelisse os comunistas do governo de coalizão, para evitar que sua influência aumentasse na eleição seguinte. [...] Outras razões que contribuíram para robustecer a confiança dos banqueiros [...] em relação ao BIRD. Os acordos de empréstimo com o Banco estabeleciam que os recursos deveriam ser gastos na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países capitalistas mais industrializados (Pereira, 2009, p. 71-75).

⁶⁴ Entre esses fatores, Pereira (2009) destaca os recursos limitados do BIRD para efetuar empréstimos, a ausência de adequação legal da nova instituição, a desconfiança dos investidores e a lenta recuperação das economias europeias. Além disso, o avanço de partidos de esquerda na Europa, e a influência crescente da União Soviética no contexto da guerra fria, fizeram com que os EUA colocassem de lado o papel exercido pelas instituições oriundas de Bretton Woods, e anunciassem um ousado plano bilateral de recuperação econômica da Europa, mais conhecido com Plano Marshall. Em resposta, em 1949 os países do leste europeu liderados pela URSS lançam o Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON).

⁶⁵ US\$ 250 milhões para a França, US\$ 207 milhões para a Holanda, US\$ 40 milhões para a Dinamarca e US\$ e 12 milhões para Luxemburgo. Apenas um empréstimo foi concedido para desenvolvimento: US\$ 16 milhões para o Chile, com exigências duríssimas. O que, Segundo Pereira (2009, p. 71), “já prefiguravam o perfil intervencionista e o tratamento desigual dispensado aos países da periferia”.

Fundamentalmente marcado pela visão de desenvolvimento atrelado ao crescimento do PIB, ou mesmo como sinônimo de industrialização, durante muito tempo os empréstimos do BIRD estiveram associados a projetos de infraestrutura física (geração de energia, usinas termoeletricas, telecomunicações e estradas, entre outros) para esse fim. Pereira (2009) lembra que nos primeiros 16 anos de operação, o BIRD não autorizou nenhum empréstimo para o que se considera “área social”, muito menos apoiou iniciativas governamentais no intuito de modificar estruturas agrárias ou redistribuir riquezas. As análises eram feitas sob a lógica de custo-benefício, e para que fossem pagáveis, os projetos necessitavam gerar lucro. “Isto significa dizer que nenhum dólar foi desembolsado para a construção de escolas e hospitais, tampouco para a realização de programas de alfabetização e saúde, acesso a saneamento básico, água potável e alimentos” (p. 79). O banco ocupava uma dimensão estritamente econômica, com foco na organização do Estado, atuando a partir de três frentes.

A primeira fomentando a criação de agências e quadros técnicos capazes de influenciar, planejar e executar projetos financiáveis pelo banco em diversos países. A segunda enviando “missões técnicas” aos países no intuito de identificar projetos passíveis de financiamento e orientar medidas de política macroeconômicas. E a terceira ofertando, via Instituto de Desenvolvimento Econômico IDE (posterior IBM), cursos voltados à disseminação das ideias em que o banco se pautava, voltadas para os quadros de alto-escalão dos Estados-membros. Segundo Pereira (2009), “desde cedo, o Banco reconheceu que o ambiente de políticas de um país influenciava a produtividade de investimentos e a solvência dos prestatários. [...] Na lista das políticas indesejáveis estava, invariavelmente, a atitude hostil ou discriminatória contra o capital estrangeiro” (p. 76). Na visão do banco, os empréstimos condicionados à adoção de determinadas medidas econômicas, acompanhada pela assistência técnica da instituição, ajudariam a melhorar o ambiente para o desenvolvimento capitalista.

Todavia, “pressões cruzadas” influenciaram na organização e na ampliação do referido banco. A primeira é quando o “combate ao comunismo”, que tinha como palco principal até 1949, a Europa; exige a atenção dos EUA para outras regiões do planeta. Primeiro para a África e a Ásia em função do processo de descolonização, em seguida para a América Latina e Caribe, regiões até então de primazia norte-americana, onde países passam a buscar trajetórias soberanas de desenvolvimentos (não-alinhados). E, sobretudo, com a derrubada da ditadura de Batista em Cuba (1959), “a órbita comunista chegara a cento e vinte quilômetros de distância dos EUA” (PEREIRA, 2009, p. 88).

Fatores estes que, somados às solicitações de países de renda média por créditos nas mesmas condições estabelecidas à Europa, e a campanha internacional junto à ONU pela

criação de uma agência de assistência técnica e financeira a ela atrelada, e com mesmo direito (peso) de voto aos países membros⁶⁶, como resposta, vão dar origem a dois novos braços (tentáculos) do Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional – CFI (1956), voltada à concessão de empréstimos para empresas privadas, e a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID (1960), no intuito de conceder crédito aos países não elegíveis, segundo os critérios do BIRD, mas a este vinculada. E, diferente da proposta que deu origem à SUNFED, com a AID os EUA e os países capitalistas mais industrializados mantêm esse novo instrumento de financiamento externo sob seu controle.

Em um exercício de síntese se destaca que entre 1944 e 1962, o banco se pautou pelo paradigma dominante e na experiência dos países industrializados, sob a batuta dos EUA, onde o crescimento econômico por meio da industrialização era sinônimo de desenvolvimento. E as questões sociais seriam naturalmente resolvidas a partir do “efeito-derrame”, e o gotejamento gradual do crescimento econômico às camadas menos favorecidas na estrutura social dos países, nos quais a “diminuição direta da pobreza por meio de projetos sociais era vista como contraproducente para a economia” (Pereira, 2009, p. 84). Nesse contexto, a trajetória do BIRD, durante essa fase, distanciava-se das demais organizações internacionais, como a FAO e o UNICEF, que viam nas áreas sociais e na agricultura pontos estratégicos para a promoção do desenvolvimento dos países. Distanciava-se também da própria política bilateral do EUA que, com receio do aumento da influência soviética, sobretudo a partir de 1961, consolidava investimentos em projetos dentro da USAID⁶⁷, Corpos de Paz e a Aliança para o Progresso⁶⁸.

A Organização das Nações Unidas – ONU, nasce em 1945, grosso modo, com o objetivo de manter a paz, a segurança e a harmonia entre as nações, baseada nos princípios de respeito, igualdade e autodeterminação dos povos. Além disso, busca se pautar na cooperação para a solução de problemas em âmbito internacional no que diz respeito às questões econômicas, sociais, culturais e/ou humanitárias, e “na promoção e incentivo ao respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945). Para tanto, desde 1960, a referida instituição propõe

⁶⁶ A SUNFED – Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1952), consistia na complementação de empréstimos concedidos pelo BIRD, com condições facilitadas, onde o ônus recairia sobre os países mais industrializados. Enfraquecida em função da AID, e mutilada em relação a sua proposta inicial foi substituída pelo modesto Fundo Especial das Nações Unidas, atrelado ao Programa Ampliado de Assistência Técnica, em 1965. Atual Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Pereira, 2009).

⁶⁷ Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional.

⁶⁸ Criados pelo então presidente John Kennedy, em 1961, os três programas concentravam esforços no combate a “metástase comunista”, e a manutenção da influência norte-americana por meio de ajuda externa, para além da atuação militar.

“décadas”, na qual consistem em um chamamento para que, os países membros unam esforços em torno de um objetivo comum.

Dito isso, é preciso destacar que em função do número cada vez mais crescente de países independentes, aliado à igualmente crescente disparidade de condições socioeconômicas entre eles, a ONU declara a década de 1960 como a “década do desenvolvimento”. A esse respeito, Harvey (2008) destaca que embora sob a perspectiva do “liberalismo embutido” e sob ótica das políticas keynesianas, os gastos públicos tenham sido ampliados na busca pela criação de um Estado de bem-estar social, e altas taxas de crescimento econômico tenham sido alcançadas entre 1950 e 1960, estas concentraram-se majoritariamente nos países “capitalistas avançados”. E em menor grau na América do Sul e Sudeste asiático. Mas “para boa parte do Terceiro Mundo, particularmente a África, o liberalismo embutido continuou a ser um sonho distante” (p. 15).

Quando George Woods assume a presidência do BIRD (1963) encontra o referido banco em sólidas condições financeiras, ao mesmo tempo em que precisa lidar com a escassez de clientes considerados solventes, em função do crescente endividamento dos países de renda *per capita* média. Além disso, a desigualdade socioeconômica entre as nações se agravava, o que motivou, inclusive a declaração da já citada “década do desenvolvimento” e a institucionalização de iniciativas e debates em torno do combate ao subdesenvolvimento. Acrescenta-se ainda o cenário geopolítico da Guerra Fria. Nesse contexto:

O Banco Mundial não poderia ficar alheio àquela movimentação pró-desenvolvimento, inclusive porque surgiam organizações que, de uma maneira ou de outra, faziam-lhe concorrência. Era o caso, por exemplo, dos bancos multilaterais regionais, nos quais os países da periferia tinham relativamente mais poder de decisão [...]. Era assim, em particular, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fundado em 1959 segundo os moldes do BIRD para, em grande parte, atender à demanda por financiamento à agropecuária e à área “social” [...]. Para o Banco Mundial, aquilo representava uma reação parcial à sua política creditícia, numa região que concentrava alguns dos seus maiores clientes (Pereira, 2009, p. 98).

A resposta, em termos concretos, foi aumentar a concessão de empréstimos e suavizar as condições de pagamento. Além disso, deixa de considerar apenas a solvência dos seus clientes, e passa a considerar outros indicadores como potencial de crescimento, e o tipo de política econômica adotada, intervindo cada vez mais na vida econômica dos seus clientes. Destaca-se ainda que, países considerados politicamente estratégicos⁶⁹, também foram

⁶⁹ Entre eles, governos ditatoriais aliados aos EUA, como o Brasil pós 1964, Nicarágua, Espanha, Portugal, Indonésia pós 1965, Zaire, África do Sul, entre outros (Pereira, 2009).

priorizados na concessão de empréstimos. De forma que a balança, que até então privilegiava os países ricos, redireciona-se aos países de renda média e baixa⁷⁰, em função da AID.

Os empréstimos para a atividade agropecuária cresceram consideravelmente, assim como iniciou a disponibilização de créditos para as chamadas “áreas sociais” (educação, saneamento básico, abastecimento de água); o que não significa que o banco tenha abdicado de sua visão tradicional, pautada na ideia de crescimento como sinônimo de desenvolvimento. O que passa a acontecer é que a crença na indústria começa a dividir espaço com as possibilidades geradas pelo processo de expansão capitalista no setor agrícola, a chamada “Revolução Verde⁷¹”. Além de um reajuste quase obrigatório em relação as políticas do banco sobre (sub)desenvolvimento, em função das pressões exercidas pelo contexto da Guerra Fria (Pereira, 2009).

7.2 MCNAMARA E O DISCURSO DE COMBATE À POBREZA (1968-1981)

Ao final dos anos 1960, o liberalismo embutido e as políticas keynesianas que haviam proporcionado elevadas taxas de crescimento – ao menos nos países capitalistas avançados – desde 1945, apresentavam indícios de esgotamento. “O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados [...] enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam” (Harvey, 2008, p. 16). Nesse momento, a polarização do debate em torno da intensidade dos papéis a serem desempenhados pelo Estado e pelo mercado no interior das nações passa a pender para a lado do segundo, e a transição geográfica desigual do liberalismo embutido para o neoliberalismo ganha força.

Esse movimento permaneceu à margem tanto da política como da influência acadêmica até os conturbados anos da década de 1970. A partir de então, começou a ocupar o centro do palco, especialmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. [...]. Bem como sua crescente influência na academia, particularmente na Universidade de Chicago [...]. A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek em 1974 e Friedman em 1976 ganharam o prêmio Nobel de economia. [...]. A teoria neoliberal [...] passou a ter influência prática numa variedade de campos políticos (Harvey, 2008, p. 25).

Harvey (2008) acrescenta que, até aquele momento, em função das elevadas taxas de crescimento econômico, sobretudo nos países em desenvolvimento, o acordo de classes gestado no pós-guerra, que restringia o poder econômico das classes altas em favor dos trabalhadores,

⁷⁰ Os empréstimos do BIRD para a reconstrução foram oficialmente encerrados em 1955, no entanto, o banco continuou a emprestar aos países desenvolvidos por mais 24 anos. Sendo que os últimos empréstimos realizados a esse grupo correspondem a Japão (1966), N. Zelândia (1972), Islândia (1974), Finlândia (1975), Irlanda (1976), Espanha (1977) e Grécia (1979).

⁷¹ Compreende um processo de modernização agrícola baseada na utilização de sementes híbridas com alta produtividade, irrigação, agrotóxicos, fertilizantes e máquinas produzidas nos EUA e na Europa.

estava mantido. Todavia, com o colapso do crescimento nos anos 1970, “quando as taxas de juros reais ficaram negativas e a norma eram poucos dividendos e lucros, as classes altas em toda parte se sentiram ameaçadas” (p. 19), e o abraço ao neoliberalismo se apresentava como a melhor saída para estes. Embora o seu desenvolvimento geográfico tenha sido desigual no cenário mundial, a partir de aplicações parciais “e assimétricas de Estado para Estado e de formação social para formação social, o que atesta o caráter não-elaborado das soluções neoliberais” (p. 17).

Nesse contexto, o ex-secretário de defesa dos EUA, Robert McNamara foi o primeiro presidente do Banco Mundial não oriundo dos quadros de Wall Street. Ele assumiu a direção da entidade em 1968, conduziu-a, segundo Pereira (2021), da condição de banco à agência de desenvolvimento, a partir da ideia de que segurança e desenvolvimento caminhavam de mãos dadas. Pois, o atraso econômico e as contradições sociais abririam as portas para o que classificou como ideologias radicais. Sob essa perspectiva, entra em cena o discurso de “combate à pobreza”, como algo urgente não só do ponto de vista econômico, mas também moral.

A ênfase no combate à pobreza já estava presente desde a década anterior em organizações como a ONU, e na própria atuação bilateral dos EUA. O que há de novo é o fato de, a partir de McNamara, o banco tomar para si essa perspectiva como norteadora de sua atuação.

McNamara logo reconheceu que as promessas da “década do desenvolvimento” não haviam se cumprido, dado que a desigualdade entre as nações havia aumentado e a maior parte da população do planeta vivia em condições de pobreza, apesar da onda expansiva da economia capitalista em grande parte do mundo. Para ele, o crescimento não levava necessariamente à redução da pobreza e da miséria, sendo necessário abordá-la de maneira separada e direta. Por outro lado, McNamara negou que a diminuição da pobreza ocorresse à custa do crescimento (Pereira, 2021, p. 87).

Dessa forma, a perspectiva de “efeito derrame” foi mantida, distanciando-se da ideia de caridade ou filantropia, equidade e combate a concentração de terra e renda. O objetivo era buscar estratégias que aumentassem a produtividade dos pobres via crédito, no intuito de reduzir a pobreza e combater o avanço das tais “ideologias radicais”. O que “sinalizava uma postura mais intrusiva da parte do Banco Mundial, visando modificar seletivamente as condições de determinados grupos sociais nos países em desenvolvimento, e não melhorar as condições gerais desses países” (Pereira, 2021, p. 87).

Nesse contexto, os empréstimos para setores ligados à agropecuária foram ampliados consideravelmente, assim como para as chamadas áreas sociais – embora em menor grau – preferencialmente direcionados ao continente africano e à América Latina. Ao mesmo tempo

em que se pautavam muito mais na quantidade de recursos liberados para projetos nesses países (metas), do que na qualidade, ou seja, na avaliação dos resultados alcançados.

Centrais nessa estratégia, dois departamentos foram criados durante a gestão McNamara: o Departamento de Desenvolvimento Rural (1972) e o Departamento de Projetos Urbanos (1973). Além disso, intensificaram-se os investimentos em pesquisa econômica, até então coadjuvante. A ideia central era “elaborar projetos “orientados à pobreza”, replicáveis – segundo a ótica da instituição – no meio rural e nas grandes cidades da periferia mundial”. (Pereira, 2009, p. 120). Assim, na vertente agropecuária de combate à pobreza, o banco estabelece o conceito de “pobreza rural absoluta” e define como estratégia de enfrentamento projetos de “desenvolvimento rural integrado – DRI” aplicados a “grupos-alvos”, passando a incentivar os Estados-membros a criarem centros de investigação agropecuária⁷².

Como ações concretas, passa a financiar empréstimos na forma de crédito agrícola, construção de barragens para irrigação e eletricidade, mineração, maquinário agrícola, entre outros. Segundo Pereira (2021), para além da ideia de combate à pobreza absoluta, por meio do aumento da produtividade da terra a partir de técnicas modernas e insumos industriais, a proposta de Desenvolvimento Rural Integrado – DRI, apresenta-se como resposta a pelo menos três questões:

O fato de que a maioria da população dos países do Terceiro Mundo vivia (ainda) no campo; [...] a evidência de que as lutas camponesas tiveram forte protagonismo nas revoluções sociais do século XX; [...] o *lobby* empresarial por detrás da modernização conservadora da agricultura buscava difundi-la ao máximo, inclusive na agricultura de pequena escala (p. 88).

Ainda sobre os projetos de Desenvolvimento Rural Integrado – DRI, Pereira (2009) reforça que, em momento algum, a questão da concentração da propriedade foi apontada (reconhecida) como causadora da pobreza. A ideia de superação desta, a partir do aumento da produtividade dos pobres, segundo ele, tentava explicar a pobreza como exclusão do progresso, e não como estando atrelada a seus resultados. Além disso, geralmente, tais projetos se assentavam sob uma visão burocrática que não permitia flexibilizações/adaptações à diversidade local, nem mesmo a participação da população-alvo, com poder decisório. E que, embora pouco se saiba sobre os seus resultados, “de acordo com uma avaliação do próprio Banco, os projetos tiveram “impacto muito limitado” e um viés marcante em favor de “agricultores com maior potencial de produção” (p. 143).

⁷² Essa estratégia estava pautada nas experiências conduzidas pelas fundações Ford e Rockefeller, ainda em 1969, no intuito de difundir a “Revolução Verde” pelo mundo. Baseada em centros internacionais de pesquisa agrícola nas Filipinas, México, Nigéria e Colômbia.

Na busca por instrumentos de combate à pobreza no meio urbano com base em “investimentos produtivos” que pudessem ser replicados em larga escala, sobre uma população-alvo, ao mesmo tempo em que arrefecessem os descontentamentos urbanos, muitas foram as tentativas. Urbanização de favelas, habitações urbanas de baixo padrão, entre outras, não se mostraram suficientes para resolverem esta questão. O que, nas palavras de Pereira (2009), não impediu que “o Banco exercesse, desde o início da década de setenta, um papel cada vez mais proeminente na parametrização da política habitacional urbana praticada nos países clientes, sempre em direção da minimização do papel do Estado na resolução do déficit habitacional” (p. 145). O autor destaca ainda que, por volta de 1980, o banco passou a se movimentar em torno do debate sobre a ideia de “necessidades básicas”, delimitando saúde primária e educação básica como áreas abertas aos investimentos, devendo ser priorizadas pelos governos em termos de política social.

Mas, apesar do discurso de combate à pobreza ao longo da gestão McNamara, o número de empréstimos orientados nessa direção não ultrapassou um terço do total, ao mesmo tempo em que não se tinha como auferir seus resultados diretos ou indiretos. Desta forma, “a rigor, não passaram de gotas no oceano: iniciativas pontuais ante a magnitude da desigualdade e da pauperização nos países periféricos” (Pereira, 2009, p. 148). Acrescenta-se que, em resposta aos contextos de ordem econômica e política mundial, McNamara cria uma nova modalidade de empréstimo, agora para ajuste estrutural. Onde o objetivo passa a ser financiar o déficit de pagamentos, sobretudo dos países importadores de petróleo, estando condicionado a um pacote de reformas de ordem macroeconômica, que atingiam, preferencialmente, direitos sociais e trabalhistas. Ajustes estruturais estes que Harvey (2008) classifica como um processo de restauração do poder de uma elite econômica (poder de classe) a partir de uma mais-valia extraída do resto do mundo.

7.3 A GUINADA LIBERAL-CONSERVADORA E OS DESGASTES À IMAGEM DA INSTITUIÇÃO (1981-1995)

Guinada liberal-conservadora brusca e constante, é a expressão utilizada por Pereira (2009) ao destacar a atmosfera política mundial vivenciada com o início dos governos Thatcher, no Reino Unido (1979), Reagan, nos EUA (1981), e o ataque frontal às políticas econômicas de inspiração Keynesiana. Harvey (2008) acrescenta que, embora experiências neoliberais já viessem sendo praticadas, é nesse momento que o neoliberalismo se consolida como nova ortodoxia econômica de regulação da política no nível do Estado no mundo capitalista avançado.

Para o Banco Mundial, a chegada de Ronald Reagan à frente do governo do seu maior acionista, implicou na substituição de membros importantes da gestão anterior, por novos, alinhados à plataforma política neoliberal. Sendo comandados por A.W. Clausen (1981-1986), que, de imediato, abandonou a bandeira de redução da pobreza, assumindo o enfoque neoliberal como centro doutrinário e operacional do banco. “O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. Em troca de reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais” (Harvey, 2008, p. 32). Tais reformas incluíam cortes nos gastos sociais e mercados de trabalho com leis mais flexíveis, além de privatizações.

Nesse “novo” contexto, em 1982 um relatório do Departamento do Tesouro dos EUA avaliou a atuação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) até então, e prescreveu uma série de recomendações que deveriam guiar a atuação destes, a partir daquele momento. O que, na prática, traduziam a plataforma neoliberal a que os empréstimos passariam a estar condicionados: a abertura dos mercados nacionais, a predominância do capital privado sobre o público no tocante ao financiamento da atividade econômica, além de reformas políticas nos países receptores.

A crise da dívida externa dos países latino-americanos, em função do alto nível de endividamento que estourou naquele mesmo ano (1982), caiu como uma luva para que o FMI e o Banco Mundial estabelecessem programas de ajustamento com recomendações duras, organizadas caso a caso, mas que, no seu cerne, “foram instrumentalizados para servir ao enquadramento da política econômica dos devedores às exigências dos credores internacionais⁷³. Mecanismos de proteção ou compensação parcial a grupos sociais mais vulneráveis ao ajuste não foram cogitados” (Pereira, 2009, p. 169).

Nesse momento, a linha divisória entre Banco Mundial e FMI ficou ainda mais tênue, principalmente em função da estratégia seguinte aos empréstimos de ajuste estrutural, os ajustes por setor (1983), que, segundo Pereira (2009), serviram para contornar as críticas em relação à violação da soberania nacional dos países. Ainda segundo esse autor, o volume maior de empréstimos destinados à educação básica, sob a justificativa de formar capital humano, davam ares de que os aspectos sociais ainda estavam na pauta do banco, que, por sua vez, embutia condicionantes de ordem fiscal.

Nesse sentido, é válido destacar que, a partir desse momento, a influência do Banco Mundial sobre o desenho de políticas educacionais nos países-membros aumentou

⁷³ Todos os programas tinham em comum o fato de estarem baseados no arrocho salarial, corte de gastos sociais e redução do investimento público, para assegurar o pagamento do serviço da dívida (Pereira, 2009).

consideravelmente. Temas como perdão da dívida e custos sociais foram sufocados na gestão Clausen à medida que se atribuía ao livre mercado a tábua de salvação desses países, e que, portanto, a gestão pública a ele deveria ser enquadrada. E nesse contexto, o Instituto de Desenvolvimento Econômico teve papel relevante, ofertando cursos e oficinas. Por volta de 1985, as medidas de remodelagem do gasto público passaram a ser condicionantes exigidas pelo Banco Mundial para liberação de créditos, o que incluía a privatização de empresas públicas, sobretudo relacionadas ao setor produtivo, via discurso da descentralização⁷⁴.

Todavia, em função da ausência de crescimento econômico nos países endividados, mesmo pondo em prática as orientações recomendadas, o que poria em risco inclusive sua capacidade de honrarem as dívidas, a partir de 1986 o Banco Mundial passa a considerar os chamados “custos sociais”. Segundo Pereira (2009), essa mudança no discurso coincide com a chegada de Barber Conable (1986-1991) à presidência do banco. Assim, “o *modus operandi* do ajuste passou a requerer a criação de programas paliativos de compensação social para aliviar, de maneira seletiva e no curto prazo, o impacto do ajustamento sobre as parcelas da população mais golpeadas e mais suscetíveis a apoiarem a oposição nesses países” (p. 181). Esses programas foram organizados por meio de fundos sociais de emergência, financiados ou apoiados pelo Banco Mundial⁷⁵.

Utilizados como vitrines, esses programas contam com ONGs como grupos base, responsáveis pela identificação e execução dos projetos, além do apoio de prefeituras, empresas privadas e consórcios. Além de legitimar os ajustes, minimizando os impactos destes a grupos específicos, a constituição dos fundos sociais buscava também dar respostas a outras questões que se apresentavam e pressionavam o Banco Mundial naquele momento. Nesse sentido, para além dos impactos sociais, a questão ambiental se apresentava forte, sobretudo pela atuação de grupos ambientalistas. Pereira (2009) aponta ainda para o surgimento de novas formas de articulação e luta social, protagonizadas pelas populações afetadas pelos ajustes e/ou pelos projetos financiados pelo banco. Além de organizações ligadas à defesa dos direitos humanos, participação social e das mulheres. E, nesse contexto, destaca um caso emblemático, em um dos seus maiores clientes, o Polonoroeste, no Brasil (1981).

⁷⁴ Como será observado na sequência, em 1984 ocorre o primeiro empréstimo do Banco Mundial à uma país (México), tendo como condição *sine qua non* reformas estruturais neoliberais.

⁷⁵ A primeira iniciativa nesse sentido ocorreu na Bolívia (1986), para conter os protestos em função de um programa de ajustamento energético. Na sequência, tais fundos foram sendo ampliados para mais de 70 países, em especial, na América Latina e Caribe, onde, na atualidade, todos os países contam um ou mais fundos nesse sentido.

7.3.1 O Polonoroeste

Financiado pelo Governo Federal e pelo Banco Mundial, o Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil – POLONOROESTE, teve início na década de 1980. Teoricamente, o projeto previa a construção e a pavimentação de estradas ligando o país de Norte a Sul, a reabilitação e/ou criação de assentamentos agrícolas, além do fornecimento de saúde e educação à população e a criação de reservas indígenas e ecológicas.

A área afetada era equivalente à da Califórnia ou da Grã-Bretanha. O Banco era a única fonte não-brasileira de financiamento [...]. Mais de dez mil indígenas viviam na área, organizados em mais de quarenta grupos ou nações [...]. Na visão do Banco, o projeto serviria como modelo de planejamento regional a ser replicável pelo mundo, nos moldes do desenvolvimento rural integrado. Ademais, propiciaria à instituição “conquistar” a Amazônia, descrita pelos economistas do Banco como a “última fronteira agrária do mundo” [...]. Anunciado como a maior reforma agrária da história do Brasil [...], o projeto possibilitaria, de acordo com o discurso oficial, modernizar a economia da região Norte, reduzir a pobreza no campo e preservar o meio ambiente e os modos de vida das populações indígenas (Pereira, 2009, p. 185).

Enquanto a construção da rodovia (BR 364⁷⁶) seguia velozmente (Figura 16),⁷⁷ os demais componentes não caminharam *pari passu*.

Figura 16 – Periódico de divulgação do projeto Polonoroeste



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Informe do Polonoroeste (1981).

⁷⁶ A BR 364 se estende do estado de São Paulo (Limeira), até o estado do Acre (Mancio Lima), na fronteira do Brasil com o Peru.

⁷⁷ De acordo com Pereira (2009), entre 1981 e 1983 o banco aprovou cinco empréstimos para o projeto, totalizando US\$ 457 milhões.

E a disparidade entre o que estava previsto nos discursos oficiais e os resultados práticos constituíram um verdadeiro desastre, sem que houvesse algum tipo de coordenação e supervisão. Nas palavras de Pinto (2017), “os novos bandeirantes ou capitães do mato da ocupação a toque de caixa da Amazônia, pela doutrina de segurança nacional [...] ignoravam o nativo e o seu meio ambiente”. De acordo com Pereira (2009), houve um “dilúvio de migrantes” para a região, quando mais de 500 mil pessoas foram atraídas para a área, sem que houvesse a infraestrutura necessária para absorvê-los. Ademais, contraditoriamente ao divulgado:

A população atingida subiu dos estimados 620 mil em 1982 para 1,6 milhão em 1988. A rodovia e as demais estradas abriram a região para madeireiros, garimpeiros e pecuaristas, que recebiam fartos subsídios da União. A devastação da floresta explodiu, enquanto os assentamentos de colonização padeciam da falta de infraestrutura básica, crédito agrícola e apoio técnico. A combinação de solos pobres e ausência de serviços de apoio forçaram muitos pequenos agricultores a se lançarem na economia extrativa ou, simplesmente, a abandonarem as terras. [...] Milhares de pessoas morreram de malária, devido à ausência dos serviços de saúde previstos no projeto. A demarcação de terras indígenas não saiu do papel e, quando saiu, sofreu contestação judicial. A especulação fundiária disparou, dinamizando o mercado de terras (legal e ilegal) e aumentando o nível de concentração da propriedade. Os índices de violência subiram de maneira alarmante. Todo tipo de corrupção teve lugar, retroalimentando a predação dos recursos naturais. Em poucos anos, o projeto transformou Rondônia no estado brasileiro com a maior área relativa de desmatamento florestal do país (p. 185-186).

Nesse cenário, o Polonoroeste passou a ser denunciado por ONGs como o caso mais extremo de devastação socioambiental patrocinado pelo Banco Mundial. Periódicos de prestígio internacional foram escritos denunciando o caso, reportagens e documentários foram veiculados em diversos países. A pressão fez com que um novo empréstimo solicitado pelo governo brasileiro, para complementar o Polonoroeste, fosse vetado, em 1985, assim como a suspensão do desembolso dos empréstimos já aprovados pelo Banco Mundial para o projeto. Além disso, foi realizada uma série de audiências no Congresso Norte-Americano para discutir os impactos socioambientais dos projetos financiados pelos BMDs –, sobretudo pelo Banco Mundial – e a necessidade do estabelecimento de políticas de salvaguarda ambiental.

Em resposta, Conable anuncia, em 1987, planos de expansão da área ambiental da instituição e, estrategicamente, passa a aceitar ONGs ambientais como interlocutoras legítimas quando da implementação dos projetos. Fatos que, para além do caso emblemático brasileiro, estão associados à já mencionada força que a ideia de “proteção ambiental” vinha conquistando no ambiente científico e político internacional, com destaque para o relatório Brundtland⁷⁸ e a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável.

⁷⁸ Em 1987 Gro Harlem Brundtland, apresentou os resultados do relatório “Nosso Futuro Comum” à Assembleia Geral da ONU, tendo como ponto central a ideia de um crescimento econômico que satisfaça as necessidades das gerações presentes sem comprometer o direito das gerações futuras em ter suas necessidades supridas.

7.3.2 O “consenso de Washington”

Em 1989, em meio ao estrangulamento cada vez maior dos países endividados, sob a batuta do novo secretário do Tesouro dos EUA, agora com George Bush como presidente, o Banco Mundial e o FMI passaram a defender a desregulamentação financeira dos países da periferia como condição para novos empréstimos. Destaca-se que, nesse mesmo ano:

Algumas das principais forças que impulsionaram a reestruturação capitalista neoliberal realizaram na capital norte-americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e pensar os próximos passos. Os participantes integravam a cúpula da rede de poder político, financeiro e intelectual do complexo Washington-Wall Street: o Departamento do Tesouro, o Banco Mundial, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a USAID e os principais *think tanks* estadunidenses. Registrou-se entre eles algo até então relativamente incomum: o acordo amplo sobre o pacote de reformas de política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região (Pereira, 2009, p. 190).

O resultado da reunião, publicado em 1990 e que ficaria conhecido como “consenso de Washington”, passara a ser visto como paradigma econômico único possível, normativa na qual os países da periferia deveriam se enquadrar (ou serem enquadrados). O receituário prescrevia 10 medidas que podem ser observadas a seguir (Tabela 1):

Tabela 1: O decálogo do consenso de Washington

Tópico	Prescrição
1. Disciplina Fiscal	Para que o manejo da política fiscal sirva à manutenção da estabilidade macroeconômica, deve haver um elevado superávit primário, aceitando-se um déficit operacional de, no máximo 2% do PIB;
2. Reorientação dos gastos públicos	O gasto público deveria ser redirecionado para áreas de alto retorno econômico e formação/qualificação de “capital humano” (saúde, educação e infraestrutura), com potencial de distribuição de renda;
3. Reforma tributária	Aumento da base tributária e corte de impostos marginais;
4. Taxa de juros	Deve ser fixada num patamar moderado, no intuito de estimular a poupança e desestimular a fuga de capitais. Preferencialmente determinada pelo mercado;
5. Taxa de câmbio	Unificada e fixada num patamar competitivo para induzir ao acelerado aumento das exportações;
6. Liberalização comercial	Redução de tarifas de importação para acelerar a integração econômica mundial e facilitar a entrada de insumos para o setor produtivo doméstico;
7. Abertura para o capital estrangeiro	Abolição de barreiras ao investimento externo direto, para que empresas estrangeiras e nacionais possam competir em pé de igualdade;
8. Privatização	Privatização em massa das empresas estatais para gerar recursos a curto prazo, além de reduzir o gasto público e elevar a eficiência econômica;
9. Desregulamentação da economia	Desregulamentação ampla da economia, para estimular a entrada de novas empresas e elevar a concorrência. Além da revisão ou mesmo supressão de tarifas de importação, controle de preços e legislação trabalhista, pois oneram o capital privado;
10. Direitos de propriedade	Devem ser assegurados e estendidos ao setor “informal” da economia, a fim de ampliar a formalização da iniciativa privada.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Pereira (2009).

Harvey (2008) reforça que o grau de neoliberalização como medida que proporcionaria um “bom clima de negócios” passou a ser cada vez mais considerado pelo Banco Mundial (e FMI), e como tal, as pressões para que os Estados adotassem reformas neoliberais se intensificaram. Segundo ele, já em 1982, a “economia keynesiana fora expurgada dos corredores do FMI e do Banco Mundial. [...] com a formação do chamado Consenso de Washington [...] os modelos norte-americano e inglês de neoliberalismo foram ali definidos como a solução para os problemas globais” (p. 96). E que, embora os países da chamada periferia tenham sido os alvos preferenciais, as pressões também se estenderam ao Japão e à Europa, para que seguissem a rota liberal e o receituário indicado.

Para Pereira (2009), o que ocorre na prática é a continuidade das prescrições que já vinham sendo impostas pelo FMI desde os anos 1960, e que a novidade do consenso de Washington está na incorporação das privatizações em massa, “na política de “recuperação de custos” aplicável ao conjunto dos serviços sociais, na blindagem jurídica à propriedade privada e na política de legalização do setor informal na economia” (p. 192). E expressava, concomitantemente o ataque a capitalismo nacionais e aos direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra, em favor do capital, além da liberalização econômica e a reforma do Estado na periferia. E em paralelo às orientações na direção de medidas neoliberais que reduzissem o papel do Estado e a promoção das reformas estruturantes, no tocante às questões sociais durante esse período, o banco renova e requeixa sua crença no chamado efeito derrame/gotejamento do crescimento econômico.

A perspectiva (discursos) era de que os impactos ou “custos sociais” seriam justificáveis e necessários para o combate à pobreza, “tal como dores do parto necessárias à boa nova” (Pereira, 2009, p. 194). Nesse contexto, faziam-se necessárias políticas mitigadoras até que o próprio crescimento reduzisse a pobreza. Medidas que funcionariam também como garantia à governabilidade, diminuindo insatisfações e tensões sociais. Como parte dessa estratégia, o banco orientou que a prestação de serviços e funções públicas deixasse de ser exercida pelo Estado, e fossem transferidas para ONGs, mais eficazes na redução da pobreza e promotoras da participação popular.

É válido ressaltar que, para além das reformas já citadas, no final da década de 1980 e início de 1990, o Banco Mundial passa a adotar também, como referência para decisão sobre empréstimos aos países interessados, o que classificou como “boa governança”. Sendo esta, “a maneira pela qual o poder é exercido na administração de recursos sociais e econômicos de um país para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992, p. 01). A justificativa para tal adoção

residia na resposta encontrada pelo banco para os péssimos resultados dos países da periferia, mesmo com a adoção dos remédios receitados pela instituição.

Para Pereira (2009), “na prática, “ao assumir a função de paladino da boa governança a partir de 1989, o banco deu um passo importante, que implicava atuar diretamente, de diferentes maneiras, no âmbito do exercício do poder e da autoridade nos Estados-membros” (p. 198). Entre os critérios da chamada “boa governança”, a participação da sociedade civil foi considerada fundamental, no entanto, ainda conforme o autor, “sociedade civil foi tomada como sinônimo de associações voluntárias e ONGs. De modo geral, sindicatos, movimentos populares e organizações camponesas e indígenas ficaram de fora” (p. 202). Harvey (2008), por sua vez, alerta para o cuidado que se deve ter quanto ao papel do chamado “terceiro setor” na virada neoliberal. E reforça que, em muitos casos, as ONGs vieram preencher o vácuo de benefícios sociais deixado pela saída do Estado. “Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como “cavalos de Tróia do neoliberalismo global” (p. 184).

7.3.3 *Sardar Sarovar*

A exemplo do Polonoroeste, enquanto se ocupava do ajustamento estrutural da periferia, no final dos anos de 1980, o projeto de energia elétrica e irrigação Sardar Sarovar provocou resultados devastadores para a imagem do Banco Mundial. Localizado no Rio Narmada, no Noroeste da Índia:

[...] o projeto previa a construção de 30 represas grandes⁷⁹, 135 médias e três mil pequenas, além de um canal de 460 quilômetros de canais auxiliares de irrigação. A obra provocaria a inundação de mais de 350 mil hectares de bosques e 200 mil hectares de terras de trabalho, submergindo em torno de 250 vilas. Desalojaria diretamente cerca de 240 mil pessoas [...] e, indiretamente, afetaria pelo menos outras um milhão [...]. Tecnicamente o projeto tinha erros sérios, como planejamento para reassentamento ou avaliação ambiental mal feitos. Ademais, como era de praxe, toda a preparação havia sido feita sem qualquer consulta à população atingida (Pereira, 2009, p. 212).

Em 1986, o crescimento da oposição local ao projeto reverbera, resultando em protestos intensos no país nos anos seguintes, juntamente com uma campanha que ganhou força internacional. Uma avaliação independente – Relatório Morse – a primeira na história do banco, detectou que os resultados eram ainda piores do que o imaginado. Foram detectados problemas gravíssimos desde o planejamento até a execução. “O comportamento dos funcionários do banco foi qualificado como “negligente” e “intelectualmente corrupto”. [...] As diretrizes de impacto ambiental e reassentamento do próprio Banco tinham sido violadas de maneira

⁷⁹ Entre elas a represa Sardar Sarovar, com 200km de largura e 140m de altura.

“consciente e sistemática” (Pereira, 2009, p. 215). E que o projeto se revelara inviável técnica e financeiramente em função, sobretudo, da impossibilidade de reassentar o contingente de pessoas afetadas.

Apesar das pressões pela interrupção do financiamento do projeto, e do desgaste à imagem da instituição, sobretudo em função da ECO-92, somente em 1993 o Banco Mundial cancelou o desembolso de recursos⁸⁰. Em resposta, a gestão de Lewis Preston, que assumia a presidência da instituição em 1991 (-1995), reforçou aspectos da avaliação ambiental quando do financiamento dos projetos, e passou a se apropriar da ideia de “desenvolvimento sustentável” como um pilar de sua atuação⁸¹. Financiando um número cada vez maior de relatórios e projetos voltados ao uso de recursos naturais⁸².

7.3.4 O relatório Wapenhas e as contradições do BIRD

Todavia, mais dois episódios atingiram fortemente a imagem do Banco Mundial. O primeiro, o relatório Wapenhas⁸³, uma avaliação interna encomendada em 1992 por Preston, e que teria vazado à imprensa. Com a qual, após analisarem 1.300 projetos em curso, em 113 países, foi detectado:

Uma deterioração gradual e contínua da qualidade dos projetos em todos os setores entre 1981 e 1991. [...] 37,5 por cento dos projetos não representavam resultados “satisfatórios” [...], sendo que os projetos em agricultura, abastecimento de água e saúde eram os setores de desempenho pior, com fracasso acima de 40 por cento. Mais grave ainda: somente 22 por cento dos compromissos financeiros estavam de acordo com as normas do próprio Banco. O relatório alertava para parcela de responsabilidade dos prestatários, uma vez que em 78 por cento dos contratos as regras não haviam sido cumpridas, em muitos casos com a convivência de funcionários do Banco (Pereira, 2009, p. 218).

A esse respeito, Pereira (2009) acrescenta que a avaliação responsabilizou os maus resultados a uma prática que remete desde os tempos de McNamara, e que classifica como “cultura da aprovação”, a qual foi definida como:

Um sistema organizacional segundo o imperativo de “mover dinheiro” independentemente da importância e dos impactos dos projetos nos países receptores. Desde a avaliação inicial dos projetos, p. ex., estabeleciam-se taxas de retorno excessivamente elevadas, com o objetivo de garantir sua aprovação. Quanto mais projetos aprovados, mais dinheiro circulava, mais pontos o funcionário acumulava e mais meteórica e bem-sucedida era a sua carreira dentro da instituição. Também fazia parte da “cultura da aprovação” a pressão para que o *staff* cumprisse metas de concessão de empréstimos dentro do exercício fiscal. Com frequência, isto levava à

⁸⁰ Em relação ao Sardar Sarovar, o governo indiano deu continuidade ao projeto. E, nesse mesmo período, o Banco Mundial anunciou oito novos empréstimos para a Índia, parte deles para a construção de termelétricas.

⁸¹ Pereira (2009) destaca que mesmo com o desgaste em função dos episódios envolvendo o projeto na Índia e no Brasil, a ECO-92 confiou ao Banco Mundial a gestão do Fundo Global para o Meio Ambiente, a principal fonte multilateral de financiamento para a Agenda 21, estabelecida na conferência.

⁸² Goldman (2005) vai classificar esse movimento praticado pelo banco como neoliberalismo verde.

⁸³ Willian Wapenhas era um dos vices presidentes do Banco Mundial.

aprovação de projetos sem a realização de avaliações ambientais minimamente razoáveis e sem o respeito às normas de salvaguarda da instituição (p. 219).

O segundo episódio se refere ao escândalo envolvendo a construção de sua nova sede, em Washington, orçada em US\$ 186 milhões, em 1989, e entregue por US\$ 314 milhões, em 1994. Ambos ganharam notoriedade internacional e colocavam em xeque a excelência técnica e o trato com os recursos que, em tese, deveriam ser destinados ao combate à pobreza no mundo. É nesse contexto de pressões em torno de uma nova política de informações sobre os projetos, e por uma instância na qual os afetados pudessem denunciar possíveis violações das regras do próprio banco, que nasce, em 1993, o painel de inspeção.

Todavia, de acordo com Pereira (2009), assim como a política de informação adotada ficou aquém do esperado, “em vez de investigar com independência um projeto mediante a solicitação direta dos afetados, o painel limitar-se-ia a recomendar à Diretoria, com base numa avaliação preliminar, se deve investigar, e a Diretoria decide” (p. 221). Na véspera de completar 50 anos, o Banco Mundial passou a ser alvo de diversas campanhas promovidas por ONGs ambientalistas e que lutavam pelo combate à pobreza. O auge das insatisfações ganhou notoriedade em 1994 a partir de um fórum realizado em Madri, denominado “As outras vozes do planeta⁸⁴” no qual o centro versava em torno das críticas à atuação do Banco Mundial e do FMI, e os efeitos nocivos dos ajustes exigidos. E reivindicavam, entre outras, o cancelamento da dívida externa dos países.

7.4. A EXPANSÃO DA AGENDA NEOLIBERAL E OS EFEITOS DOS “REMÉDIOS” (1995-2005)

Em 1995 (-2005), James Wolfensohn, indicado por Bill Clinton, assume à presidência do Banco Mundial em meio à liberalização econômica do Leste europeu e da Rússia, a necessidade da reconstrução de países afetados por conflitos armados⁸⁵, além da reestruturação capitalista neoliberal e a globalização financeira. Entretanto, Pereira (2009) destaca que a principal missão do novo presidente da instituição se assentava na tentativa de “reconstruir a imagem do Banco Mundial e, ao mesmo tempo, ampliar o marco de relações com governos, agências públicas e atores privados em torno do programa neoliberal” (p. 234). Para tanto, recorreu à uma importante operação de propaganda e construção de alianças, percorrendo mais de 40 países em pouco mais de um ano de mandato. Além disso, recorria à velha tática de combate à pobreza para justificar os impactos das medidas preconizadas sobre o salário dos

⁸⁴ De acordo com Pereira (2009), durante 6 dias aproximadamente duas mil pessoas ligadas a 160 organizações sociais de 40 países participaram do evento.

⁸⁵ Bósnia e a Faixa de Gaza, por exemplo.

trabalhadores. O que, para Harvey (2008, p. 183), representa um discurso recheado de “esperanças piedosas” por parte do Banco Mundial, incompatível com as “práticas concretas que fundamentam a restauração ou a criação do poder de classes e seus resultados em termos de empobrecimento e degradação ambiental”.

Nesse sentido, sob a justificativa de que a instituição estaria pautada na redução da pobreza e na equidade social como condição necessária ao alcance da estabilidade política e econômica internacional, além da proteção ao meio ambiente, a promoção do desenvolvimento e a manutenção da paz, Wolfensohn define, em 1995, as diretrizes de sua gestão. A primeira se pautava no diálogo e na boa relação com seus parceiros no intuito de estabelecer um ambiente estável à acumulação capitalista e ao livre mercado. A segunda advogava a necessidade e o empenho da instituição no estabelecimento de novas parcerias (setor privado, bancos regionais, ONGs e governos) em âmbito global, nacional e local, e/ou reforçar parcerias já estabelecidas. A terceira preconizava a vanguarda do banco quando da necessidade de reconstrução e desenvolvimento econômico de países afetados por conflitos armados em qualquer região do planeta. Enquanto a quarta diretriz versava sobre o empenho da instituição na busca por aliviar a dívida dos países mais endividados, desde que, em troca, os países beneficiados promovessem políticas sólidas, efetivas e transparentes, tendo como norte a busca pela eficiência.

7.4.1 *Arun III, a luta contra a corrupção e uma receita antiga*

Para além das diretrizes na qual a administração de Wolfensohn estaria balizada, Pereira (2009, p. 235) destaca que a nova gestão anunciou uma reforma no intuito de modificar a cultura da instituição: “mais do que simplesmente mover o máximo possível de dinheiro, o novo Banco priorizaria a consecução de resultados tangíveis e coerentes com fins estratégicos estabelecidos [...]. Ou seja, a “cultura da aprovação” daria lugar à “cultura de resultados”. E como parte da estratégia de mudar a imagem da instituição, o novo presidente ampliou os canais de diálogo e cooperação com as ONGs, sobretudo as mais críticas. O que disfarçava a estratégia por trás da estratégia, que consistia na tentativa de divisão e cooptação de parte de seus críticos, convidando-os a participar das políticas do banco.

Todavia, assim como acontecera nos projetos Polonoroeste (Brasil) e Sardar Sarovar (Índia), o projeto hidrelétrico Arun III, no Nepal (1995), foi alvo de severas críticas quanto aos seus impactos econômicos e socioambientais, tornando-se referência para o movimento internacional contra a construção de grandes projetos hidrelétricos. Culminando, dois anos depois, na Comissão Mundial de Barragens, e na primeira denúncia apresentada ao Painel de Inspeção do banco, que, em função dos resultados amplamente críticos ao empreendimento,

obrigaram Wolfensohn a retirar a participação do banco no projeto. Fato que, para parte dos ambientalistas, representou a esperança de uma nova atuação da instituição em relação às causas ambientais sob a gestão do novo presidente.

Em 1996, na busca por alcançar os objetivos e diretrizes traçadas para a sua gestão, Wolfensohn deu início a uma reforma administrativa na instituição, que incluiu, entre outras, a criação de redes técnicas setoriais⁸⁶. Segundo Pereira (2009), uma ideia central motivara esse conjunto de reformas, que era a noção de vanguarda do banco em relação à todas as áreas que envolvessem a perspectiva de desenvolvimento. Ou seja, seriam necessários meios políticos e técnicos que assegurassem sua liderança intelectual nesse campo, “de modo a torná-lo um “banco de conhecimento” (*knowledge bank*) por excelência, capaz de criar, estimular, disseminar, promover e aplicar ideias que orientassem todo o arco de políticas públicas nos países clientes” (p. 240). Também em 1996, sob a orientação do novo presidente e a perspectiva de reforma do Estado, o banco adere à luta contra a corrupção.

É preciso destacar que naquele momento a própria instituição enfrentava fortes denúncias de cumplicidade com práticas ilícitas em alguns dos seus principais clientes (Rússia e Indonésia), e embora o banco não reconheça esses números, estima-se que, com a participação ativa ou passiva dos seus funcionários, ao longo de sua história, dos mais de US\$ 500 bilhões desembolsados em empréstimos, mais de US\$ 100 bilhões teriam sido desviados. Além disso, nunca houve uma “auditoria independente sobre o conjunto dos projetos financiados pela instituição em nenhum dos países em que atua [...]. Em matéria de transparência de gastos, controle da movimentação financeira e responsabilização de seus próprios funcionários, [...] o Banco nunca foi um exemplo a seguir⁸⁷ (Pereira, 2009, p. 244).

Na prática, a atuação de Wolfensohn esteve muito ligada a tentativa de dar respostas às pressões externas que a instituição enfrentava. Nesse contexto, outras iniciativas que seguiam essa mesma linha de raciocínio, são apontadas por Pereira (2009) como “a gestão da dívida externa dos países pobres mais endividados, a avaliação dos resultados dos programas de ajustamento, a construção de barragens e a exploração intensiva de petróleo e carvão como fontes de energia” (p. 245). Sobre a redução da dívida dos países, o autor aponta para a tentativa de responder à pressão internacional pelo perdão total dessas dívidas. O que resultou, em 1996, em uma iniciativa entre o Banco Mundial e o FMI, que ficaria conhecida como Países Pobres

⁸⁶ Desenvolvimento humano; redução da pobreza e gestão econômica, finanças, desenvolvimento do setor privado e infraestrutura; desenvolvimento social e ambientalmente sustentável; e prestação de serviços públicos.

⁸⁷ Sobre casos de corrupção no Banco Mundial, Pereira (2009) destaca o livro de um ex-funcionário da instituição, Berkman (2008).

Muito Endividados – PPME, e que dividiu opiniões entre as ONGs que debatiam a questão. Enquanto umas acreditavam que a iniciativa havia sido um passo importante, outras credenciavam a proposta uma tentativa de reciclar a dívida, impondo medidas de ajustamento.

Declarando que o cancelamento da dívida de todos os 165 países endividados era irrealista, as gêmeas de Bretton Woods definiram uma lista inicial de apenas 42 países considerados elegíveis. [...] Entre os critérios adotados para determinar a elegibilidade figurava o de “histórico adequado” na aplicação de programas de ajuste estrutural e ao menos três anos seguidos de “bom desempenho econômico”. Mais: exigia-se o cumprimento de um programa duro de ajustamento durante seis anos, até que os níveis de endividamento se tornassem “sustentáveis”. Resultado: dos 42 países, apenas 29 tinham condições de passar na seleção [...]. Três anos depois do seu lançamento, tão-somente dois países (Uganda e Bolívia) tinham começado a se beneficiar [...] (Pereira, 2009, p. 247).

Diante dos pífios resultados do PPME, e em meio à pressão externa, em 1999 a iniciativa foi revista. Entre as medidas adotadas se elevou para 36 o número de países elegíveis e, mais uma vez tentando responder às críticas de que a iniciativa não se preocupava com os impactos sociais dos ajustes, passa-se a exigir dos candidatos a elaboração de um Documento Estratégico de Redução da Pobreza (DELP). Este deveria resultar de um processo transparente de participação social sob a assessoria técnica do banco, devendo conter metas de médio e longo prazo, além de um roteiro de reformas estruturais adequadas ao investimento privado, ao mesmo tempo em que deveria demarcar como prioridade nacional a “luta contra a pobreza”. Assim, conforme Pereira (2009, p. 247), seguia-se um receituário antigo orientado pelo banco: “por cima, ajustamento econômico, liberalização comercial e financeira e privatização de empresas públicas e recursos naturais; por baixo, criação de redes de segurança [...] focalizadas em segmentos selecionados da população em condições de pobreza extrema”.

Durante esse período (1997-2002), uma sequência de crises nos países⁸⁸ que haviam posto em prática os remédios receitados pelas instituições exigiram respostas do banco, que respondeu sob a forma de grandes e rápidos empréstimos aos seus clientes mais importantes, em detrimento de uma atuação como promotor de desenvolvimento. Seguindo o receituário estabelecido, o socorro financeiro se deu condicionado a ajustamentos que contribuíram para amarrar ainda mais os Estados ao cumprimento do programa neoliberal e a acordos cujo ônus recaia sobre as classes trabalhadoras nacionais (Pereira, 2009). Nesse sentido, medidas que enfrentassem seriamente as causas do endividamento dos países e a especulação financeira internacional foram, como sempre, postas de lado. Enquanto, na própria conferência das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento (México, 2002), os Objetivos do

⁸⁸ Taiwan, Hong-Kong, Estônia, Filipinas, Brasil, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Argentina, Turquia, Ucrânia, Tailândia, Malásia, Indonésia, Rússia, etc.

Desenvolvimento do Milênio da ONU foram ratificados sob a base da agenda neoliberal. E “com a presença de Wolfensohn, a iniciativa PPME foi saudada mais uma vez como uma medida altamente promissora para aliviar a carga dos países mais endividados” (p. 249).

A realidade da PPME, porém, estava muito longe do prometido. Em primeiro lugar, o seu alcance potencial era mínimo: abarcava apenas 6,4 por cento da dívida total dos países pobres. Em segundo lugar, os resultados concretos alcançados até então, mesmo por um programa de margens tão estreitas, eram ridículos⁸⁹. [...] Na reunião anual do Banco Mundial e do FMI realizada em abril de 2004, a situação dos países pobres altamente endividados foi praticamente ignorada (Pereira, 2009, p. 249).

Sobre os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza – DELPs, ao invés de constituírem instrumentos de debate amplo e substantivo sobre as verdadeiras causas da pobreza e da desigualdade social, e como realmente enfrentá-las, não passaram de ações paliativas de alívio da pobreza como forma de cooptação política na construção de um consentimento social sob a imposição da governança neoliberal. Impondo um modelo específico no delineamento e tratamento político do combate à pobreza extrema, com participação restrita do parlamento desses países, em favor das instituições financeiras internacionais, que passaram a contar com uma ferramenta adicional de intervenção política nos países. O que, mais uma vez, promoveu posicionamentos duais entre ONGs, que, de um lado, defendiam os instrumentos como forma de legitimar a participação da sociedade civil e das próprias ONGs, enquanto, de outro, afirmavam que tal participação servia para legitimar o ajustamento estrutural e arrefecer as discussões em torno do cancelamento total das dívidas dos países (Pereira, 2009).

7.4.2 Os efeitos dos “remédios”

Se a história da neoliberalização mundial corresponde a um processo complexo e geograficamente desigual, evoluindo de forma distinta entre os Estados, Harvey (2008) alerta que, por outro lado, tem sido uma tendência universal o aumento da desigualdade social. Submetendo os menos afortunados, de toda e qualquer sociedade, à austeridade e à crescente marginalidade, enquanto, na outra extremidade, promove elevada concentração de riqueza e poder nas mãos das altas esferas capitalistas. No intuito de qualificar suas afirmações, o autor destaca que:

Os dados concretos mostram que [...] as taxas agregadas de crescimento global ficaram em mais ou menos 3,5% nos anos 1960 e mesmo no curso da conturbada década de 1970 caíram para 2,4%. Mas as taxas subsequentes de crescimento de 1,4% e 1,1% nos anos 1980 e 1990 (e uma taxa que mal alcança 1% a partir de 2000) indicam que a neoliberalização em larga medida não conseguiu estimular o crescimento mundial. [...] A economia informal disparou em todo o mundo (estima-se que tenha passado de 29% nos anos 1980 para 44% da população economicamente ativa da América Latina na década de 1990), e quase todos os indicadores globais de saúde, expectativa de vida, mortalidade infantil etc. mostram perdas e não ganhos em

⁸⁹ Para mais informações sobre os resultados concretos da PPME, ver Pereira (2009).

bem-estar a partir dos anos 1960. A parcela da população mundial em estado de pobreza teve, contudo, uma redução, mas isso se deve quase por completo a melhorias ocorridas apenas na Índia e na China. A redução e o controle da inflação são o único sucesso do sistema que a neoliberalização pode reivindicar (p. 160-162).

Nesse contexto, em 2002, uma rede de organizações sociais articuladas em torno da SAPRIN⁹⁰ – iniciativa criada para avaliar o impacto real dos programas de reforma econômica apoiados pelo Banco Mundial e FMI –, publicou importante informe sobre os ajustes estruturais, apontando:

Em matéria de liberalização comercial, constatou-se que as reformas foram aplicadas indiscriminadamente, destruindo parte considerável das indústrias locais, principalmente as de pequeno e médio porte, levando à exacerbação do desemprego. Em matéria financeira, a liberalização elevou o grau de concentração no setor bancário e fortaleceu grandes grupos econômicos frente às respectivas autoridades estatais. [...] O crédito foi direcionado para os atores mais poderosos, enquanto seus custos aumentaram para pequenos e médios produtores e empresas [...]. Em todos os países, as reformas promoveram a especulação financeira, o investimento em atividades não-produtivas e ganhos extraordinários para os bancos. No âmbito trabalhista, os níveis de desemprego aumentaram, o emprego se tornou mais precarizado. Os salários se deterioraram, enquanto a concentração de renda nos segmentos mais ricos da população aumentou [...]. Em matéria de privatização [...] em todos os casos analisados houve aumento de tarifas nos serviços essenciais, piora da qualidade dos empregos e de alguns serviços, desnacionalização da economia e continuidade da espiral de endividamento público. O processo, no geral, primou pela ausência de transparência. No âmbito agropecuário, a liberalização piorou as condições de vida da maioria da população rural, em particular dos pequenos agricultores, agravando os níveis de distribuição de renda e riqueza. [...] A produção de alimentos à população local foi duramente golpeada pela concorrência externa combinada à deteriorização do sistema público de apoio técnico e financeiro aos agricultores [...]. As políticas de liberalização, desregulação e privatização do setor minerador [...] permitiram que as corporações estrangeiras extraíssem ainda mais recursos dos países, em geral mediante modalidades predatórias de exploração [...], ambiental, com pouca ou nenhuma geração de empregos, ou benefícios para os trabalhadores do setor e ganhos econômicos para os países (Pereira, 2009, p. 253-254).

O relatório destaca ainda que, em quase todos os países analisados, os recursos destinados à saúde e à educação foram reduzidos, ao mesmo tempo em que foram impostos mecanismos de cobrança pelo acesso aos serviços. E “tanto na saúde como na educação os serviços pioraram de qualidade, afetando, em particular, os segmentos mais pobres da população. Todas as conclusões do relatório foram olímpicamente ignoradas pelo Banco” (Pereira, 2009, p. 254). Para Harvey (2008, p. 122), o que mais assusta é o “hábito de tratar tudo isso como um mero e, em alguns casos, até feliz subproduto da neoliberalização. Parece inconcebível a própria ideia de que isso possa ser – apenas possa ser – o cerne fundamental do que a neoliberalização sempre foi”. De acordo com o autor, a desigualdade social crescente tem

⁹⁰ A SAPRIN (*Structural Adjustment Review Initiative Network*) tem origem na tentativa de Wolfensohn estabelecer diálogos em busca de apoio aos ajustamentos e aos megaprojetos de infraestrutura, por meio do SAPRI (Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural), a Comissão Mundial sobre Barragens (CMB), e a Revisão das Indústrias Extrativas (RIE). Para mais informações sobre a sua relação com o Banco Mundial, países membros, atuação e relatórios ver Pereira (2009) e/ou acessar <http://www.saprin.org/overview.htm>

sido uma característica tão persistente do neoliberalismo, que pode ser considerada estrutural diante do projeto como um todo.

7.4.3 A Comissão Mundial de Barragens (CMB) e a Revisão das Indústrias Extrativas (RIE)

Assim como a SAPRIN, o relatório promovido pela Comissão Mundial sobre Barragens – CMB, constatou custos socioeconômicos e ambientais gravíssimos. A CMB foi criada em 1997 com o objetivo de investigar os impactos socioambientais e econômicos de grandes barragens destinadas “ao desenvolvimento”, assim como formas alternativas para o uso de recursos hídricos e o estabelecimento de normas internacionais aceitáveis quanto ao planejamento, execução, avaliação, monitoramento desses projetos. Segundo Pereira (2009), embora o trabalho da comissão tenha ocorrido de forma independente, o Banco Mundial interferiu em todas as fases do trabalho.

Ainda assim, além dos impactos socioambientais e econômicos gravíssimos, o relatório apontou para o fracasso dos programas de reassentamento das populações atingidas e na distribuição dos custos e benefícios gerados por esses empreendimentos. Pois “enquanto as populações rurais, indígenas e em condições de pobreza suportavam a maior parte dos custos, os benefícios historicamente ficavam com grandes empresas e setores abastados e médios da sociedade” (*Ibid*, p. 255). Vale destacar que, para o diagnóstico mencionado a CMB encomendou pesquisas em dezenas de países, e que o relatório final, apresentado em 2000, contou com informações de oito projetos, entre os mais polêmicos estão a represa de Tarbela, no Paquistão, a barragem de Kariba, no Zimbábue, a barragem de Pak Mum, na Tailândia, e a barragem de Tucuruí, no Brasil.

Sobre o relatório da Revisão das Indústrias Extrativas (RIE), este foi uma investigação encomendada pelo banco como forma de responder de que forma (e se) projetos financiados pela instituição, e que envolviam extração de petróleo, mineração e gás, dialogariam com a questão ambiental e o combate à pobreza. Sua publicação (2003) afirmava que, para que tais projetos fossem compatíveis com as questões apontadas, seriam necessárias três condições fundamentais: governança em prol dos pobres, políticas socioambientais mais eficazes e respeito aos direitos humanos. Pereira (2009) destaca que as recomendações de obrigatoriedade de respeito aos direitos humanos, e, sobretudo, a busca por fontes renováveis, e o fim gradual de financiamento às petroleiras como condição para autorização de empréstimos pelo Grupo Banco Mundial, desagradou fortemente o empresariado ligado aos setores em questão. Estes, por meio do Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM), questionaram fortemente o relatório, obtendo como afago do banco (2004) a garantia de que os empréstimos à indústria

petroleira seriam mantidos “sob a alegação de que a sua continuidade poderia favorecer a redução da pobreza e fomentar, junto aos governos, “boas práticas” sociais e ambientais” (p. 257).

Mas, apesar dos desgastes provocados pelos relatórios, expondo as contradições entre discurso e prática do Banco Mundial, Pereira (2009) destaca que a instituição saiu fortalecida da relação com as ONGs. Tanto que “quando o Banco completou sessenta anos de existência em 2004, não se assistiu a nada que se comparasse às mobilizações ocorridas em 1994, mesmo depois de cinco edições do Fórum Social Mundial” (p. 258). Ainda segundo esse autor, tal fato decorre da perda de força política da esquerda mais radical de enfrentamento às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Mas também das estratégias adotadas por Wolfensohn como resposta as pressões, e a diretriz estabelecida pelo banco, que vem sendo seguida desde os anos sessenta, e consiste em ampliar seu marco de atuação e o número de funções.

Financiamento de projetos, diálogo com governos nacionais e subnacionais, pesquisa e prescrição de políticas, interação com outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais, o Banco passou a abarcar virtualmente todas as áreas do desenvolvimento. Política econômica, energia, agricultura, finanças, educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura urbana e rural, indústria, comércio, meio ambiente, administração pública, reconstrução nacional pós-conflito e assistência internacional ao desenvolvimento: todas elas tonaram-se objetos da ação do Banco (Pereira, 2009, p. 259).

Nesse contexto, Pereira (2009) destaca que, seguindo a ideia de ampliar sua influência, o banco vem absorvendo as demandas externas e as adequando à sua estratégia. E dessa forma, “é, e sempre foi, um ator político, financeiro e intelectual. As contradições desse processo não são disfuncionais a ele, mas sim, dimensões constitutivas dele” (p. 259). Em relação à gestão Wolfensohn, reforça que o que este fez foi responder às pressões externas reciclando o programa neoliberal, de forma que pudesse ampliar, aprofundar e dar sustentabilidade política à sua implementação.

7.4.4 O relatório Meltzer

Em meio à uma turbulência financeira, e pressões internacionais e domésticas, em 1998 o Congresso dos EUA designou a formação de uma Comissão Consultiva no intuito de avaliar o trabalho das Instituições Financeiras Internacionais – IFIs, sobretudo o FMI, o Banco Mundial e alguns bancos regionais de desenvolvimento. A ideia era que, a partir dessa avaliação, mudanças fossem recomendadas. Com dados fornecidos pelas próprias instituições, Pereira (2009) destaca que o relatório Meltzer⁹¹, publicado no ano 2000, caiu como uma bomba sobre estas, em particular sobre o Banco Mundial. Em relação a esse último, o relatório apontou

⁹¹ Allan Meltzer era o presidente da referida comissão, fato pelo qual ficou conhecido o relatório final.

que, entre 1993 e 1999, 70% dos empréstimos do banco haviam sido destinados à apenas 11 países⁹² de renda média, o que indicava que os recursos do banco não estavam destinados aos países mais pobres, e, conseqüentemente, havia uma contradição em relação à sua bandeira de redução da pobreza. Além disso, entre 1990 e 1999, a qualidade técnica dos projetos financiados permanecia muito baixa, quando avaliados os objetivos e resultados estabelecidos pela própria instituição.

De modo que, considerando o desempenho da instituição na África, no Sul e no Leste da Ásia e na América Latina, a conclusão foi de que, entre 1990 e 1999, 47% dos empréstimos para ajuste (estrutural e setorial), e 59% para projetos, fracassaram em obter resultados satisfatórios a longo prazo. “No continente africano – justamente onde o Banco deveria, em tese, mostrar sua “vantagem comparativa” na redução da pobreza –, o percentual de fracasso chegou a 73%” (Pereira, 2009, p. 298-299). No intuito de modificar esse quadro, o relatório recomendou, entre outras, a redução significativa de seu papel de mutuante internacional, e recomendou que todos os seus programas (nacionais e regionais) na América Latina e na Ásia passassem aos respectivos bancos regionais. Nesse contexto, Pereira (2009, p. 300) destaca que:

Segundo o relatório, o Banco tinha crescido tanto e ocupava-se de tantas áreas que teria perdido eficiência no gasto dos recursos e eficácia nos resultados, razão pela qual seria preciso reduzir com urgência o seu tamanho e o seu âmbito de atuação. Ou seja, o relatório criticava o Banco por fazer coisas demais e mal, e propunha que o mesmo fizesse poucas coisas e bem: ironicamente, a mesma censura que o Banco Mundial fazia ao Estado. Uma vez reformado [...] o novo Banco Mundial deixaria de atuar como prestamista e reforçaria o papel que já desempenha como ator político, ideológico e intelectual comprometido com a promoção da liberalização econômica, a maximização da acumulação privada e a manutenção da ordem política e social.

Todavia, a resposta do governo Clinton foi de que, mesmo reconhecendo pontos do relatório como de extrema importância, caso as propostas de alteração nas funções das IFIs – entre elas o Banco Mundial – fossem postas em prática em sua totalidade, prejudicariam a funcionalidade destas e, conseqüentemente, a defesa da economia e os interesses estratégicos dos EUA. Na visão do Tesouro, “as propostas do relatório Meltzer para o Banco Mundial e os bancos regionais seriam desastrosas para o avanço da neoliberalização internacional⁹³” (Pereira, 2009, p. 306).

Dessa forma, apresentou sua própria agenda de reformas para essas instituições, e que, a grosso modo, podem ser resumidas na revisão de seis áreas de atuação específicas: 1) os

⁹² China (12%), Argentina (10%), Rússia (9%), México (7%), Indonésia (7%), Brasil (7%), Coreia do Sul (6%), Índia (4%), Tailândia (3%), Turquia (3%) e Filipinas (2%), totalizando cerca de US\$ 13 bilhões.

⁹³ Entre as propostas do relatório em questão estava o perdão das dívidas dos países mais pobres, condicionado a implementação de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social eficaz por parte destes, e que estivesse em conexão com o Banco Mundial. O tesouro dos EUA se posicionou categoricamente contra, propondo um plano de redução das dívidas como alternativa.

empréstimos deveriam seguir metas claras e mensuráveis; 2) deveriam estar focados na redução da pobreza priorizando saúde primária, educação básica e água potável; 3) os empréstimos deveriam declinar à medida em que os países ampliassem sua capacidade de atrair investimentos privados; 4) as operações deveriam primar pela transparência; 5) os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), deveriam coordenar esforços internacionais no âmbito da saúde pública e da gestão ambiental; 6) a relação e as funções entre os BMDs e o FMI deveriam ser mais claras e bem definidas.

De modo geral, as propostas de reforma do governo Clinton, por meio do Tesouro, apenas reafirmaram o programa neoliberal que vinha sendo conduzido. “No tocante aos BMDs, as propostas enfatizaram a promoção das reformas de segunda geração, o reforço das condicionalidades e a manutenção do seu papel de “bombeiros” da globalização financeira (Pereira, 2009, p. 308). Acrescenta-se que a proposta de repassar as funções do Banco Mundial para os bancos regionais foi sumariamente rejeitada.

Pereira (2009) ressalta que, com a posse de George W. Bush em 2001, associada à política dos EUA, a matéria segurança foi prontamente assumida pelo banco, sobretudo a bandeira do “combate ao terrorismo”, em função dos ataques de 11 de setembro daquele mesmo ano. Estava formada à tríade: segurança, alívio da pobreza e boa governança, como norte a ser seguido pelo Banco Mundial, ao menos teoricamente. Dessa forma:

Tal como fizera na Bósnia, em Kosovo, na Faixa de Gaza, no Timor-Leste e em tantos outros países e regiões durante a década de noventa, o Banco prontamente integrou a operação de “reconstrução” do Afeganistão e do Iraque, por meio de empréstimos – que se materializavam em contratos altamente lucrativos para firmas norte-americanas e europeias e, sobretudo, “assessoramento” para a reescrita dos marcos constitucionais e a remodelagem completa do Estado. [...] Estreitamente ligada à anterior, outra prioridade dos EUA (e do Reino Unido) assumida pelo Banco traduziu-se no aumento da sua atuação nos chamados “Estados frágeis”, caracterizados por alta instabilidade política, conflitos internos ou transfronteiriços graves e paralisia ou colapso da autoridade pública e do sistema de tomada de decisões (Pereira, 2009, p. 309-310).

Sob essa ótica, em 2001 o banco cria um fundo para financiar operações nos chamados países frágeis⁹⁴, passando a participar da coordenação de iniciativas bilaterais (ex: USAID) e multilaterais (ex: OCDE e ONU)⁹⁵. Em relação aos demais países, analisando os relatórios anuais do banco, Pereira (2009), observa que, a partir de 2000, há uma perda de importância relativa do BIRD como prestador, passando a AID a responder muito mais por essa função. Entretanto, empréstimos para ajustamento estrutural e setorial, e relacionados à

⁹⁴ Angola, Burundi, Camboja, Comores, Haiti, Libéria, República Central Africana, Sudão, Tadjiquistão, Togo e Zimbábue.

⁹⁵ Paralelo a essas iniciativas e ao trabalho do Banco Mundial, o governo dos EUA lançou, em 2004, um programa de ajuda externa bilateral denominado Conta de Desafio do Milênio – CDM. Para mais informações ver Pereira (2009).

governança e ao regime de direito⁹⁶ continuaram a crescer de forma considerável. Assim como os empréstimos tradicionais do banco para infraestrutura que, embora reduzidos, continuaram a representar importante papel quanto ao financiamento por parte deste. Há também um gradativo aumento no número de empréstimos para as chamadas áreas sociais (saúde, educação, desenvolvimento rural, proteção social e gestão de recurso naturais), o que, de acordo com Pereira (2009, p. 314), evidencia “a orientação do Banco Mundial no sentido de alavancar o alívio da pobreza para compensar os efeitos socialmente regressivos do ajustamento *pari passu* a aceleração do redesenho das políticas sociais e ambientais”.

Pereira (2009) observa uma nítida mudança de foco entre a AID e o BIRD, além dos reflexos em suas respectivas carteiras de empréstimos. Enquanto os projetos relacionados ao alívio da pobreza têm um peso maior para a AID, empréstimos para socorro financeiro⁹⁷, energia e mineração representaram muito mais peso na carteira do BIRD. Todavia, ambos deram peso similar a temas como a reforma do Estado, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, e questões comerciais, “o que revela a centralidade da remodelagem institucional na agenda do Banco Mundial, independente da diversidade socioeconômica da enorme quantidade de países clientes (p. 315). Adicionalmente se destaca-se que em relação a distribuição regional dos empréstimos, enquanto a África ocupa papel central na carteira da AID, a América Latina e o Caribe, a Europa e a Ásia central são clientes quase que exclusivos do BIRD⁹⁸.

7.4.5 A reprodução de um paradigma

Refletindo em torno da história do neoliberalismo⁹⁹ e as implicações da sua adoção como teoria político-econômica, Harvey (2008) declara que nenhum modo de pensamento se torna dominante sem a proposição de um aparato conceitual capaz de mobilizar sensações, instintos, valores e desejos. “Se bem-sucedido esse aparato conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tido por certo e livre de questionamento” (p. 09). E acrescenta que, nesse contexto, os fundadores do neoliberalismo fizeram uma sábia escolha ao adotarem os princípios de dignidade humana e de liberdade individual, por serem estes possuidores de um elevado poder de convencimento e sedução. Além de apelarem constantemente para a

⁹⁶ Reforma da administração pública, desconcentração e descentralização, gestão de finanças públicas, política tributária e reformas jurídica e judicial.

⁹⁷ O autor lembra que as crises financeiras mais agudas ocorreram em clientes vitais para o banco, como no caso do México, Brasil, Argentina, Turquia, Rússia, e Leste Asiático.

⁹⁸ Em relação ao Sul e o Leste da Ásia e o Oriente Médio essa diferenciação não ocorre, em função destes ocuparem a mesma posição na carteira de ambas as instituições (Pereira, 2009).

⁹⁹ Além da história e as implicações do neoliberalismo, em Harvey (2008) o autor traz uma importante contribuição conceitual sobre o tema e seus principais pilares.

responsabilização do Estado e/ou dos indivíduos pelas falhas que ocorram durante o processo, e o não alcance das propaladas benesses neoliberais e o desenvolvimento econômico. Para ele:

O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuí-los a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classes que se costumam atribuir ao capitalismo). Os neoliberais ortodoxos dirão sem dúvida que a recessão é indício de neoliberalização insuficiente ou imperfeita. [...] Ao fazê-las eles apenas seguem os passos de uma longa linhagem de eminentes teóricos da economia de acordo com os preceitos dos manuais criados por eles (p. 159).

Destarte, como inicialmente mencionado, Wolfensohn deixa a presidência do banco em 2005, e nesse momento a instituição se configurava com referência máxima em matéria de política de desenvolvimento. Cursos e publicações acadêmicas, sobretudo relacionadas à economia, mídia internacional, formadores e operadores de política de desenvolvimento nos diversos países¹⁰⁰, e em diversas áreas, agências bilaterais de assistência para o desenvolvimento e demais bancos multilaterais, OMC etc., todos esses dependiam das publicações do banco como referência, fonte de dados, afiançador/legitimador de propostas. Pereira (2009, p. 330) reforça que:

[...] A dependência dos indicadores socioeconômicos produzidos pelo Banco, em regime de quase monopólio, era incontornável. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), editado anualmente desde 1978, era de longe a publicação do gênero mais citada do mundo. Servia para sumarizar o “estado das artes” em várias áreas relacionadas a políticas de desenvolvimento e estabelecer um roteiro autorizado de discussão, ancorando-se e dando visibilidade à literatura afinada com o paradigma neoliberal produzida dentro e fora do Banco. [...] As análises comparativas entre países feitas pelo Banco não tinham concorrência e tornavam os pesquisadores externos parcialmente caudatários, pois em geral não dispunham do mesmo acesso a dados primários nem meios para refutar métodos e conclusões do Banco. Como regra, as últimas publicações e resumos de imprensa da instituição eram tomados como referência autorizada pelos maiores jornais do planeta.

Nesse contexto, os certificados obtidos por meio de treinamentos/capacitações fornecidas pelo banco funcionavam como chaves para o acesso imediato ao mercado internacional de consultorias. Dessa forma, o “capital intelectual” do banco funcionava também como uma forma de blindagem política e construção de um consentimento em torno de ideias, programas e práticas. Um paradigma neoliberal a ser seguido (e reforçado) pelos Estados-membros, governos, agências bi e multilaterais, empresários etc. Pereira (2009) ressalta que além dos fortes investimentos em pesquisa e publicidade, havia um sistema interno de recompensas e sanções (Tabela 2) para assegurar que a produção intelectual do banco seguisse

¹⁰⁰ Sobre tudo da chamada periferia.

sua linha política e ideológica. “Um sistema cuja dinâmica solapava o debate interno e afetava as conclusões das pesquisas, confirmando *a priori* as hipóteses neoliberais”¹⁰¹ (p. 333).

Tabela 2 - Mecanismos de recompensa/sanções que norteavam a produção intelectual do Banco Mundial

Mecanismo	Detalhamento
1. Contratação /recrutamento	. Perfil profissional específico – pós-graduação em economia nas universidades dos EUA ou Reino Unido ¹⁰² – predispostos a ressoar o paradigma neoclássico dominante;
2. Promoção	. Caso o funcionário almejasse estabilidade e/ou fazer carreira no banco, as avaliações incluíam publicações em periódicos de excelência, poder de influência sobre as operações, conquista de novos contratos etc.;
3. Reforço seletivo das normas	. Pesquisas que não tivessem a “ressonância” esperada eram submetidas a processos mais rigorosos de avaliação, e frequentemente descartadas;
4. Desencorajamento do discurso dissonante	. Admitia-se críticas a questões marginais, mas não em aspectos centrais da agenda do banco ou do pensamento neoliberal;
5. Manipulação de dados e conclusões	. Alteração/manipulação de dados em resumos executivos e informes destinados à imprensa;
6. Projeção externa	. Massiva visibilidade/notoriedade à pesquisadores/trabalhos, em troca da sintonia entre o conteúdo e a linha política-intelectual do banco.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Broad (2006); Pereira (2009).

Mais do que desencorajar o dissenso, a própria atividade científica foi comprometida na medida em que se desencorajavam o livre questionamento em nome de um proselitismo político-intelectual-ideológico do banco. Fato que provocou críticas severas quando da contratação, pelo banco, de uma equipe de avaliadores externos sobre os trabalhos produzidos pela instituição entre 1998 e 2005¹⁰³. Na ocasião, alertou-se para a seletividade científica e a atribuição de evidência sólida àquilo que não havia sido testado, simplesmente por coadunarem com as preferências políticas do banco. Colocando em risco a credibilidade da produção intelectual e, consequentemente, as recomendações da instituição (Pereira, 2009).

7.5 UM RECORTE REGIONAL

Na América Latina e Caribe, a avalanche neoliberal foi internalizada coincidindo com o processo de abertura política e o fim da Guerra Fria¹⁰⁴. Em relação a esse último, é válido destacar que em função disso, os programas de ajuda bilateral dos EUA foram reduzidos consideravelmente, o que tornara os recursos oriundos do banco ainda mais importantes para os países membros. Aumentando também seu poder de imposição de condicionantes. Nos principais países da região, novas coalizões de poder comprometidas com a plataforma

¹⁰¹ O autor destaca o estudo de Broad (2006) como referência nesse aspecto.

¹⁰² Nesse contexto, pouquíssima produção intelectual produzida pelo banco envolvia investigadores “periféricos”.

¹⁰³ Para maiores informações sobre a equipe de notáveis contratada ver Pereira (2009).

¹⁰⁴ Nas palavras de Pereira (2013, p 375), o receituário oriundo do Consenso de Washington foi “elaborado sobre os escombros do muro de Berlim”.

neoliberal passaram a ganhar as eleições presidenciais: Salinas de Gortari (México, 1988), Carlos Menem (Argentina, 1989), Alberto Fujimori (Peru, 1989), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1989), César Gaviria, (Colômbia, 1990).

Faz-se necessário destacar que o próprio Banco Mundial, por meio do seu economista-chefe para a América Latina (Sebastián Edwards), reconhece que a aplicação sistemática de reformas e medidas neoliberais mais intensas na região não ocorreu de forma simultânea. Pois, embora o banco defendesse um “tratamento de choque” (*big bang*), no qual, na teoria, quanto mais rápidas as medidas fossem colocadas em prática, menos desgaste e oposição os governos enfrentariam, e mais cedo o crescimento econômico seria alcançado, até aquele momento havia uma certa tolerância com os países de importância estratégica para a política externa dos EUA. E com os chamados “capitalismos nacionais” (Pereira, 2009). Fato que pode ser observado no quadro a seguir (Quadro 3):

Quadro 3 – Periodização da implementação de reformas neoliberais na América Latina		
Classificação	Período	Países
Reformadores Pioneiros	Final dos anos 1970 e início dos 1980	Chile, México e Bolívia.
Reformadores de segunda geração	Final dos anos 1980	Costa Rica, Equador, Jamaica, Uruguai e Trinidad-Tobago
Reformadores Tardios	A partir de 1990	Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.
Não-reformistas	—	Haiti e República Dominicana

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Pereira (2009).

Nesse sentido, reforça-se que, embora de maneira variada, em meados dos anos de 1990, as políticas liberalizantes já estavam sendo praticadas na região, estando presentes em quase todos os países (Cuba era a exceção). Todavia, durante esse mesmo período, os ajustes estruturais entraram em uma nova fase, pois, entre outros motivos, o propalado crescimento econômico na região não havia saído do discurso, e a pauperização, o desemprego/subemprego e a concentração de renda e riqueza persistiam e se avolumavam na região. Destarte, para além do ajustamento baseado no controle da inflação, estabilização monetária, ajuste fiscal, privatizações, arrocho salarial e abertura comercial, temendo uma convulsão social¹⁰⁵ na região,

¹⁰⁵ Pereira (2009) lembra que além dos indicadores sociais serem cada vez piores e o crescimento econômico pífio na região, outros motivos preocupavam. O ceticismo da população em relação a eficiência das reformas, o apoio a plataformas eleitorais anti-reformistas (Ex: a eleição de Abdalá Bucaram para presidente do Equador – 1996), a perda de popularidade dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso no Brasil (cuja eleição em 1994 havia representado um alento para a política neoliberal na região) e Alberto Fujimori no Peru, o descontentamento geral na Argentina, e os protestos violentos no Paraguai, provocaram o medo de que a Rebelião Indígena de Chiapas,

O Banco Mundial passa a incluir um novo alvo dos ajustes estruturais: a reforma do Estado na América Latina e no Caribe.

E embora o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – RDM, publicado pelo banco em 1997, parecesse representar uma inflexão na perspectiva neoliberal, quando recoloca o Estado em cena (“Estado efetivo”), para Pereira (2009), este constituiu peça fundamental para a reciclagem do programa neoliberal. Repetiu-se a noção de complementaridade entre Estado e mercado, sendo, o primeiro, um parceiro catalizador e facilitador do crescimento econômico, este conduzido sempre pelo setor privado. “A reestruturação capitalista neoliberal foi menos um desmantelamento e mais um redirecionamento da ação do Estado em favor da fração financeira mais globalizada do capital e da ofensiva capitalista contra direitos sociais e trabalhistas” (p. 268-269). Ainda segundo o autor, a ideia de participação social, de aproximar o “Estado do povo”, de descentralização, entre outras, funcionaram com estratégias de um trabalho ideológico no intuito de legitimar as reformas, fazendo com que a agenda neoliberal correspondesse à própria vontade nacional.

A partir de 1998, as críticas ao receituário do consenso de Washington se avolumavam cada vez mais, o que refletiu na declaração de Wolfensohn durante a Cúpula das Américas (Chile, 1998), ao afirmar que o consenso de Washington havia terminado. E embora afirmasse, na mesma ocasião, ser imprescindível que as políticas já aprovadas até então para o crescimento econômico fossem mantidas, apontava para a necessidade de uma nova agenda pautada na inclusão social e na participação. E sob essa “nova agenda” apresenta como elementos centrais a melhoria na educação (primária e secundária) e na saúde, sem, no entanto, abandonar o “fundamentalismo de mercado”.

Fato que provocou debates internos e deu origem a duas correntes dentro do próprio banco, que, embora tivessem objetivos comuns, divergiam quanto ao papel do Estado nesse processo. Pois, enquanto a vertente mais ortodoxa defendia a realização de reformas institucionais que complementassem – garantissem sua eficácia e consolidassem – as orientadas pelo consenso de Washington, a mais “heterodoxa” criticava abertamente as recomendações do consenso. Advogando a necessidade de regulação do Estado nas áreas onde o livre mercado não fosse suficiente para a promoção do desenvolvimento (Pereira, 2009). Os principais expoentes da chamada “corrente ortodoxa”¹⁰⁶ respondiam pela atuação do banco na América Latina e no Caribe e, embora reconhecessem que as “reformas de primeira geração” tenham

no México (1994), reverberasse para o restante da região e comprometesse a implementação/consolidação da agenda neoliberal.

¹⁰⁶ Shahid Javed Burki e Guillermo Perry

apresentado bons resultados econômicos (controle da inflação e fim do nacional-desenvolvimentismo), admitiam que estas não lograram êxito quanto à redução significativa da pobreza e a manutenção de taxas de crescimento sustentáveis.

Dessa forma, para alcançar tais objetivos, afirmavam que seria necessário reformar quatro setores estratégicos: finanças, educação, justiça e administração pública. É importante destacar que, além da reforma dos setores mencionados, adicionalmente, recomendaram aos governos do Caribe e da América Latina que dessem prioridade à liberalização dos mercados de trabalho e de terra em seus países. Em relação ao primeiro, objetivando reduzir custos de contratação/demissão de trabalhadores, enfraquecer sindicatos e facilitar novas modalidades de contratação, sendo necessário rever toda a legislação em torno da justiça do trabalho.

Sobre o segundo, preconizavam alterações nas legislações agrárias, no intuito de maximizar transações de compra e venda, e promover a substituição de produtores “ineficientes” de acordo com os parâmetros do capital agroindustrial. A esse respeito se faz necessário destacar ainda que, de acordo com Pereira (2009, p. 279):

Em lugar da reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação (com indenização em títulos públicos resgatáveis no longo prazo), defenderam uma reforma agrária “assistida pelo mercado” (*market-assisted land reform*), baseada na concessão, pelo Estado, de empréstimos a trabalhadores rurais para que negociassem diretamente com os proprietários a compra de terras, pagas em dinheiro a preço de mercado, acrescida de uma pequena subvenção para investimentos produtivos.

7.5.1 Chile, México e Argentina

Como já citado, o desenvolvimento do neoliberalismo no cenário mundial tem sido geograficamente desigual e complexo, envolvendo múltiplas determinações, forçando adaptações que variam de lugar e de época. Nesse sentido, Harvey (2008) alerta que “toda tentativa de extrair alguma configuração geral de um Estado neoliberal típico a partir dessa geografia história instável e volátil parece insana” (p. 78). Ainda assim, e seguindo os passos do autor, será realizada uma breve reflexão em torno do neoliberalismo em alguns dos principais países da América Latina, e o papel do BIRD, no intuito de tentar compreender como esse processo se propagou na região e alguns dos seus principais impactos. Reforçando ainda que o Brasil será objeto de análise no capítulo seguinte, dando continuidade à reflexão em torno do federalismo nacional, agora com a participação/interferência do Banco Mundial.

Assim, é necessário recordar que, embora o neoliberalismo se consolide como ortodoxia político-econômica a ser seguida nos EUA e na Grã-Bretanha, a partir de 1979, é no Chile que a primeira experiência neoliberal ocorre. Com o golpe de Pinochet em 1973, a violência e a repressão contra todas as formas de organização popular passaram a ser a tônica no Chile, além disso, o mercado de trabalho foi “liberado” de restrições institucionais e

regulatórias. Para recuperar a economia do país, já enfraquecida pelo insucesso do programa de substituição de importação, aplicado pelos países vizinhos com certo grau de eficiência, recorre-se à uma nova abordagem. Nesse sentido, um grupo de economistas, que ficaria conhecido como “*the Chicago boys*”, é convidado a integrar o governo e ajudar na reconstrução da economia chilena.

A denominação se deu em função do grupo em questão ter sido treinado na Universidade de Chicago, nos EUA, e pela sua adesão às ideias neoliberais de Milton Friedman, então professor da instituição. Harvey (2008) destaca que o treinamento mencionado era parte de uma das estratégias dos EUA em meio a Guerra Fria, financiando o treinamento de economistas chilenos desde 1950. O autor destaca ainda que o golpe de Pinochet contra o então presidente Salvador Allende foi patrocinado pela elite econômica chilena sob os auspícios da CIA e do então Secretário de Estado Norte-Americano Henry Kissinger. A justificativa teria sido a tendência socialista de Allende.

Em parceria com o FMI, inclusive por meio de apoio financeiro (empréstimos), o grupo pôs suas ideias em prática, privatizando ativos públicos e a seguridade social, liberando os recursos naturais à exploração privada (com exceção do cobre), facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e fomentaram o livre mercado. “A imediata recuperação da economia chilena, em termos de taxas de crescimento, de acumulação de capital, e de elevadas taxas de retorno dos investimentos estrangeiros, durou pouco. O caldo azedou quando da crise latino-americana da dívida em 1982” (Harvey, 2008, p. 13). O que não enfraqueceu a aplicação pragmática de políticas neoliberais no país e que serviu de modelo às experiências para o que viria a ocorrer nos EUA e na Grã-Bretanha.

Nesse mesmo contexto, o México foi a primeira vítima do abraço mais apertado dado pelos EUA à doutrina neoliberal, e sua política de contenção da inflação por meio da elevação de juros que, em 1981, aproximou-se dos 20%. O país entrou em moratória entre 1982-1984, e, como naquele momento, o FMI e o Banco Mundial passaram a ser centros de propagação da ortodoxia neoliberal, com empréstimos (ou rolando dívidas) em troca de “ajustes estruturais”; “o México foi um dos primeiros Estado recrutados para aquilo que iria se tornar uma crescente coluna de aparelhos neoliberais de Estado em todo o mundo” (Harvey, 2008, p. 32). Destaca-se que, segundo Harvey (2008, p. 103), “em 1984, o Banco Mundial, pela primeira vez em sua história, emprestou dinheiro a um país em troca de reformas estruturais neoliberais. De La Madrid então abriu o México à economia global ao tornar o país signatário do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)”. As consequências para o país foram extremante dolorosas.

Em relação à Argentina, ao fim do período de ditadura militar, o país estava severamente endividado, e seu processo de redemocratização foi impregnado de dificuldades. Com a chegada de Carlos Menem ao poder, o país se dispôs a liberalizar a economia, flexibilizando o mercado de trabalho, privatizando empresas estatais e a seguridade social, abrindo o país aos fluxos de capital externo e equipando o peso argentino ao dólar, no intuito de controlar o processo inflacionário e dar segurança aos investimentos estrangeiros. O número de desempregados disparou (18%), pressionando os salários para baixo, enquanto a elite argentina acumulava fortunas com as privatizações. E, embora um breve processo de recuperação econômica tenha se iniciado, as altas taxas de juros, atreladas ao seu endividamento, trouxeram severas consequências àquele país (Harvey, 2008).

A dívida da Argentina mais que dobrou entre 1995 e setembro de 2001, enquanto as reservas em moedas estrangeira desapareciam rapidamente. O montante destinado para o pagamento da dívida disparou para 9,5 bilhões de dólares em 2001. O FMI [...] resgatou a Argentina com um empréstimo de 6 bilhões de dólares [...] mas nem isso pode estancar a fuga de capitais. O país declarou moratória da dívida externa. Os distúrbios que se seguiram deixaram 27 mortos e o presidente De La Rúa renunciou [...]. Em [...] 2002, o novo presidente Duhalde [...] também decidiu congelar todas as contas de poupança acima de 3.000 dólares e acabou por tratar os depósitos em dólar como se fossem pesos, o que reduziu a poupança a cerca de um terço do seu valor anterior. Dezesesseis bilhões de dólares em poder de compra foram transferidos dos poupadores aos bancos e, por meio destes, à elite político-econômica (*Ibid*, p. 108).

O desemprego disparou e a renda despencou, o descontentamento social tomou grandes proporções, que vão desde bloqueios a ruas e avenidas, até a ocupação e reativação de fábricas ociosas pelos trabalhadores. Diante da pressão popular, o novo presidente Néstor Kirchner (2003) rejeitou os remédios indicados pelo FMI e montou sua equipe econômica sem que nenhum dos membros fosse treinado nos EUA. “A equipe seguiu a visão “heterodoxa” de que, embora importante, o pagamento da dívida externa não deveria implicar o colapso dos padrões de vida na Argentina” (Harvey, 2008, p. 109). O país apresentou sinais de recuperação em 2004 a partir do que Bresser-Pereira (2010) classifica como “neodesenvolvimentismo”, modelo que logo foi replicada para outros países latino-americanos. Consistindo em “uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento” (p. 17).

Embora o presente estudo tenha como cerne a atuação/interferência do Banco Mundial, é válido ressaltar que muitos outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), atuam nos diversos continentes, ainda que não tenham a envergadura do GBM. Na América Latina, destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado, não por coincidência, no mesmo ano da Revolução Cubana de 1959 (até então os EUA eram contrários à ideia) no intuito de combater o subdesenvolvimento na região (atualmente com 48 países membros – 26

mutuários e 22 não mutuários). E a Corporação Andina de Fomento (CAF), que nasce (1966) no intuito de atender os países Andinos (Chile, Venezuela, Peru, Equador e Colômbia), e atualmente é denominado Banco de Desenvolvimento da América Latina, composto por 19 países (17 da América Latina e o Caribe, adicionados Espanha e Portugal).

7.6 O BIRD DE 2005 ATÉ DE 2009

Em meados dos anos 2000, a doutrina neoliberal e seu programa político havia se cristalizado como único caminho a ser seguido em quase todos os países do mundo. E, “como um dos pivôs desse processo, o banco seguia a missão de impulsionar a constituição de uma economia livre e aberta para o capital e a mercantilização da natureza e do conjunto da vida social” (Pereira, 2009, p. 335). Com a saída de Wolfensohn (2005), Paul Wolfowitz (2005-2007) assume a presidência do Banco Mundial, o que, nas palavras de Pereira (2009), constituiu parte importante do assalto neoconservador do governo Bush sobre as organizações internacionais¹⁰⁷. Que buscava reunir interesses econômicos, sobretudo petrolíferos, militares e religiosos, a partir da fusão entre neoliberalismo, neoconservadorismo e unilateralismo.

Sobre essa junção, sobretudo em relação ao chamado neoconservadorismo, é válido destacar que, para Harvey (2008, p. 85):

No nível popular, o ímpeto para as liberdades de mercado e a mercadificação de tudo pode sair bem facilmente do controle e produzir incoerência social. A destruição de formas de solidariedade social e mesmo, como sugeriu Thatcher¹⁰⁸, da própria ideia de sociedade, deixa na ordem social um imenso hiato. Torna-se então peculiarmente difícil combater a anomia e o controle dos comportamentos antissociais resultantes. [...] A reação inevitável é reconstruir solidariedades sociais, embora seguindo linhas distintas – o que explica o renascimento do interesse pela religião e pela moralidade, por novas formas de associativismo [...] e mesmo o retorno de antigas formas políticas (fascismo, nacionalismo, etc.). O neoliberalismo em sua forma pura tem sempre ameaçado conjurar sua própria nêmesis em variedades autoritárias de populismo e nacionalismo.

A primeira medida tomada pelo novo presidente foi nomear, para altos cargos na instituição, aliados que haviam apoiado os EUA na invasão do Iraque, em 2003. Todavia, já em 2007, mesmo ano em que anunciara que o combate à corrupção seria uma das principais bandeiras do Banco Mundial, fora acusado de usar o cargo para favorecimento ilícito (da

¹⁰⁷ Segundo Pereira (2009), esse movimento teria iniciado com a indicação da ministra da agricultura dos EUA – Ann Veneman – para o cargo de diretora executiva da UNICEF, passando, na sequência, pela nomeação de John Bolton como embaixador dos EUA na ONU, e culminado com a indicação Wolfowitz para a presidência do Banco Mundial.

¹⁰⁸ Harvey (2008) ressalta que o ataque (ideológico e material) a solidariedade social (sobretudo aos sindicatos, associações, empresas públicas e o estado de bem-estar social) em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares, na Grã-Bretanha, pode ser identificado na celebre declaração de Thatcher, ao afirmar que: “a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais” – e, acrescentou depois, suas famílias” (p. 26).

namorada), o que motivou o sindicato dos funcionários da instituição, além de pressões internas e externas, a pedir sua renúncia. Em relação a esse episódio, países europeus, sobretudo a Alemanha, passaram a pressionar pela renúncia Wolfowitz, ameaçando romper o acordo informal pelo qual os EUA, desde a criação do Banco Mundial (1944), teriam a primazia da escolha do presidente da instituição.

O discurso dos europeus era o de que a permanência Wolfowitz minaria a credibilidade da instituição. A oposição liberal norte-americana também se posicionou contra Wolfowitz, [...] o que estava em jogo, porém, não era o favorecimento ilícito e o tráfico de influência, mas sim a liderança de um personagem claramente identificado com a linha mais dura da política externa norte-americana, num momento de desgaste da estratégia militar empregada contra o Iraque e de afirmação unilateralista dos EUA na arena internacional (Pereira 2009, p. 339).

Dessa forma, a manutenção da credibilidade do banco foi utilizada como argumento para destituir Wolfowitz em 2007 e, de forma simultânea, agradar as demais potências mundiais, preocupadas com a vertente unilateralista assumida, e recuperar a imagem da instituição sem abrir mão da agenda neoliberal. Depois de breves diálogos sobre a quebra ou não do acordo informal entre EUA e a Europa sobre a indicação do novo presidente¹⁰⁹, ainda em 2007, o presidente George W. Bush indica Robert Zoellick (2007-2012) para a presidência do Banco Mundial. Embora considerado moderado e pragmático, o novo presidente esteve, assim como seu antecessor, sempre alinhado à ideia de supremacia militar como norte para a política externa. Do ponto de vista programático, Zoellick deu continuidade à política neoliberal praticada pelo Banco Mundial, e que havia sido reciclada em meados dos anos 1990. Todavia, alguns elementos ganharam maior relevo durante a sua gestão.

Entre esses elementos, Pereira (2009) destaca que o fortalecimento do papel da AID em relação ao BIRD foi mantido, assim como os questionamentos em torno da relevância do banco como fonte de financiamento para países de renda média. “Um dos principais objetivos do foco nos países mais pobres é a promoção de mais uma rodada de políticas de liberalização e ajustamento do setor agrícola, sob a forma de uma nova Revolução Verde, em particular no continente africano” (p. 341). A atuação ligada à “reconstrução” dos chamados estados frágeis foi reforçada durante a gestão Zoellick, mantendo a base constituída pela ideia de liberalização econômica, segurança e gestão de governo. Visando, sobretudo, o aprofundamento das relações

¹⁰⁹ O acordo prevê que o presidente do Banco Mundial seja cidadão norte-americano, enquanto o presidente do FMI seja europeu. Pereira (2009) destaca que entre as discussões sobre o novo nome à frente do banco, algumas poucas vozes defenderam que este deveria ser oriundo dos países em desenvolvimento. E nesse contexto, o ex-presidente do México Ernesto Zedillo, e o ex-presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga, foram ventilados. No entanto, países como a África do Sul, Austrália e o próprio Brasil, solicitaram que a escolha fosse feita sem que o critério nacionalidade fosse considerado. Acrescenta-se que o presidente do Banco Mundial é eleito para um mandato de cinco anos, com direito à reeleição.

com a China¹¹⁰, o banco buscou desenvolver operações específicas para países de renda média, que incluía o barateamento e a simplificação dos empréstimos.

A atenção aos chamados “bens públicos regionais e globais” foi fortalecida, principalmente em relação ao tratamento de doenças transmissíveis, mudanças climáticas e gestão de recursos naturais. Assim como a atuação no mundo árabe, junto aos países exportadores de petróleo. Pereira (2009) destaca ainda que, durante a gestão Zoellick, a ênfase do papel intelectual do banco como promotor de ideias relacionadas ao desenvolvimento capitalista neoliberal também foi mantida. “Fortalecendo atividades de pesquisa, formação de quadros, coordenação de iniciativas multilaterais, assistência técnica e diálogo com governos” (p. 342). E afirma que a instituição se tornou uma organização complexa e gigantesca, que, somada aos demais braços do GBM, cobre todos os âmbitos da assistência internacional ao desenvolvimento. Fato que potencializa seu poder de coerção, persuasão e barganha junto aos governos. Pereira (2009) destaca ainda que, embora o número de publicações produzidas pela instituição seja elevado, as atividades realizadas ocorrem, majoritariamente, em âmbito reservado, protegida de escrutínio público.

Junto aos governos, o “diálogo sobre políticas (o que se deve ou não fazer e para quem) e a “assistência técnica” (como e quem deve fazer) sempre ocorre à frente dos acordos de empréstimos e, em regra, são operações de caráter confidencial. Do mesmo modo, as relações do Banco com empresas multinacionais e corporações financeiras privadas envolvidas direta e indiretamente com os milhares de contratos que brotam a cada ano dos projetos financiados pelo Banco passam muito longe das vistas da opinião pública (p. 343).

O autor segue apontando para, do ponto de vista financeiro, o tamanho diminuto do banco em relação aos problemas mundiais, e sua queda de posição frente aos demais bancos globais, que ocorre desde os anos 1960. Todavia, alerta que, dentro do Banco Mundial, o dinheiro sempre funcionou como um lubrificante necessário para mover o produto principal: prescrições de políticas e ideias. Estas, para serem institucionalizadas, necessitam de um clima receptivo pelo mundo afora, motivo pelo qual o banco investe pesado em relações públicas, pesquisa, formação e articulação com as mais diversas instituições nos Estados-membros. Assim, “desde Washington, as mensagens que emite são irradiadas por agências de notícias internacionais e costumam ser reproduzidas por grandes veículos nacionais de comunicação como força normativa” (Pereira, 2009, p. 344).

¹¹⁰ Em 1980 a China aderiu ao Banco Mundial (e ao FMI), estando hoje entre os principais países em aportes de recursos e, conseqüentemente, em poder de voto. Atualmente, as duas instituições (Banco Mundial e FMI) são compostas por 189 países, dos 193 que compõem a ONU. Para mais informações ver, entre outros, Pereira (2009) e Amaral (2018).

Sua influência deriva também das relações que estabeleceu ao longo das décadas nos países onde atua. Todavia, faz-se necessário destacar ainda que, segundo Costa *et al* (2014), a partir da segunda metade dos anos 2000, o BIRD passa a se relacionar com os países membros não mais sob a forma de assistência, passando a operar sob o conceito de parceria. “Essa nova modalidade de relacionamento em que o banco reconhece a importância de estar associado às prioridades do governo para definir áreas e modalidades de atuação, representa uma mudança significativa na sua operacionalização” (p. 29).

Pereira (2009) lembra ainda que, mesmo com o gradual declínio do seu poder de voto, ao longo dos anos¹¹¹, os EUA mantiveram, desde a sua criação, uma liderança política incontestável sobre o Banco Mundial, assim com o monopólio do poder de veto. Alinhando a atuação do banco aos seus interesses externos, embora a instituição sempre tenha tentado construir a imagem de ser autônoma e de caráter multilateral. O fim da Guerra-Fria e o fluxo de capital privado para países emergentes, colocou em pauta a necessidade de reformulação da referida instituição, e mesmo sua relevância como ator financeiro.

Debate que se inicia nos anos de 1990, ganha força ao longo dos anos, mas que praticamente evapora com a crise financeira de 2008 e a necessidade de socorrer os países, sobretudo de renda média (BIRD) e baixa (AID)¹¹². A esse respeito, destaca-se ainda as contribuições de Goldman (2015, p. 60), ao afirmar, em 2009, que “o presidente do Banco Mundial Robert Zoellick anunciou: a infraestrutura é a pedra angular da estratégia de recuperação do Grupo Banco Mundial para a crise econômica global. Esses investimentos podem criar empregos hoje e aumentar a produtividade e o crescimento amanhã”.

Embora pareça inevitável que tal debate volte à mesa, associado à forma que o programa neoliberal preconizado pelo Banco Mundial/FMI será afetado (ou não), “o certo é que o Banco já mostrou sua capacidade para manter, pela via da reciclagem, tal programa” (Pereira, 2009, p. 347). Sucederam a Zoellick à frente do banco, o médico e antropólogo Jim Yong Kim (2012-2019), o antigo subsecretário do tesouro dos EUA e analista financeiro David Malpass (2019-2023) e o executivo de negócios Ajay Banga (2023-)¹¹³. Como já citado, o presente estudo adotou como referência para sua reflexão o intervalo entre o ano de criação do banco (1944) e 2009, quando ocorre a aprovação do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central.

¹¹¹ De 41.40% em 1944, para 16.03% em 2007; e 15,02% em 2014. Assim como qualquer empresa, o poder de voto no Banco Mundial é desigual, estando diretamente ligado a quantidade de capital aportado por cada Estado-membro, por meio dos seus bancos centrais (Pereira, 2009; Amaral, 2018).

¹¹² O Banco anunciou em 2008 que iria desembolsar, em três anos, até US\$ 100 bilhões para esses países, no intuito de minimizar o impacto da crise financeira, e da desaceleração da economia mundial.

¹¹³ Jim Y. Kim, foi indicado por Barack Obama, David Malpass, por Donald Trump, e Ajay Banga por Joe Biden.

No entanto, é válido destacar que, embora tenha sido lançado em 2009, pelo Governo do Estado do Ceará, a sua construção (preparação) remete a março de 2006, tendo como principal objetivo o combate à pobreza e a redução do desequilíbrio socioeconômico entre a Região Metropolitana de Fortaleza e o interior do estado. O projeto adotou a região Sul do Ceará (Cariri) como laboratório cujas experiências/resultados seriam replicadas às demais, e contou com recursos da ordem de U\$ 66.000.000,00, dos quais 70% foram financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

Síntese e considerações sobre a seção: um pretérito imperfeito

Em Harvey (2013, p. 82), o autor destaca que “de tempos em tempos, os capitalistas devem, em seu próprio interesse, se constituir como uma classe e pôr limites à extensão da sua própria competição”. Exemplificando que:

O estudo da luta de classes sobre a duração da jornada de trabalho revela que [...] na ausência de organização de classe por parte do trabalho, a competição desenfreada entre os capitalistas tem o potencial para destruir a força de trabalho, a verdadeira fonte do próprio mais-valor. [...] Marx interpreta que as primeiras fábricas inglesas atuam como uma tentativa feita “por um Estado dominado pelo capitalista e pelo *landlord*” visando “uma limitação compulsória da jornada de trabalho” que, “num caso, exauriu o solo, no outro matou na raiz a força vital da nação”. Há, portanto, uma distinção – com frequência muito difusa – entre a regulação desse tipo e a regulação obtida através de vitórias da classe trabalhadora e de seus aliados na luta para conseguir uma jornada de trabalho razoável (*Ibid*, p. 82).

Nessa mesma perspectiva, é que a Crise de 1929 e seus reflexos, seguida pela Segunda Grande Guerra, e suas consequências, obrigaram as principais potências capitalistas mundiais a repensarem as formas de Estado e as relações internacionais. É nesse contexto que, internamente aos países, surgem as políticas econômicas de matriz keynesianas, ou, para Harvey (2008), o liberalismo embutido. Enquanto, externamente, construiu-se uma nova engenharia econômica, da qual surgem instituições que teriam o poder de estabilizar as relações internacionais. Entre estas instituições, destaca-se o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, cuja função inicial, ao menos em teoria, seria a de fornecer empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra.

Sobre a criação e atuação do Banco Mundial/BIRD, é preciso resgatar alguns pontos. O primeiro deles é a sua histórica e estreita relação com o Fundo Monetário Internacional – FMI, que, ao longo dos anos, passou a ser cada vez mais difícil estabelecer limites entre as funções de uma e da outra instituição. O segundo ponto é sua histórica submissão aos desígnios dos Estados Unidos da América e sua política externa, tendo em vista ter sido este seu principal idealizador e mantenedor, e de onde advém seu presidente. O terceiro, e não menos importante, é que, historicamente, os recursos oriundos da instituição (BIRD), aos seus mutuários,

constituíram apenas a ponta do *iceberg* em função de estarem diretamente, às vezes, obrigatoriamente, ligados à uma série de condicionantes impostas pelo banco. Principalmente de ordem econômica, e acompanhadas pela assistência técnica da instituição no intuito de melhorar o ambiente para o desenvolvimento capitalista.

Ainda sobre a atuação do BIRD ao longo dos anos, esta esteve marcada pelo que Pereira (2009) classificou como “pressões cruzadas”, inicialmente em função da ideia de combater o comunismo e conceder empréstimos aos países até então não elegíveis, o que faz com que a instituição se ramifique (CFI e AID) sem perder seu foco de atuação e centro de poder, os EUA. Em seguida, em função das crescentes disparidades socioeconômicas entre os países e o contexto geopolítico da Guerra Fria, o banco deixa de atuar exclusivamente sob a ótica de crescimento econômico industrial como sinônimo de desenvolvimento, em que os problemas sociais seriam naturalmente resolvidos a partir de financiamento em infraestrutura. E passa, em meados da década de 1960, a considerar e conceder empréstimos para as chamadas áreas sociais (educação, abastecimento de água, saneamento etc.) e atividades agropecuárias, sem, no entanto, deixar de interferir na vida econômica de seus clientes.

Ainda que centrado nos países capitalistas avançados, o crescimento econômico vivenciado até o final dos anos 1960 apresenta sinais de esgotamento no início da década seguinte. A queda nas taxas de crescimento derruba também o “acordo de classes” estabelecido até aquele momento, e o liberalismo embutido passa a perder cada vez mais espaço para o neoliberalismo, até então à espreita. O aumento das desigualdades entre as nações, aliado ao receio de abrir brechas para alternativas distintas do regime capitalista, e sob a batuta dos EUA, refletem na atuação do BIRD, que passa a adotar a bandeira de combate à pobreza. Todavia, tal atuação esteve pautada na tentativa de reverter ou minimizar as péssimas condições de vida de determinados grupos sociais, sobretudo nos países da América Latina e da África, a partir de projetos pontuais, e não estruturais. E que se refletiram em um maior volume de empréstimos destinados à agropecuária (entre eles a proposta de DRI), e, em menor grau, às áreas sociais e ao desenvolvimento urbano.

Projetos estes que, uma vez alcançando seus objetivos – em teoria a redução da pobreza – e passíveis de serem replicados, dariam legitimidade ao modelo (sistema) econômico vigente, pois, em momento algum, atacavam elementos como a concentração de terra e/ou de renda, propondo que o Estado participe cada vez menos da resolução dos problemas sociais. Embora, na prática, tais “soluções” estiveram longe de combater a pobreza, esse movimento se intensifica (os problemas sociais, os projetos pontuais e a distância do Estado) a partir da década de 1980, com o ataque final as políticas de ordem keynesiana e a consolidação do sistema

neoliberal. O BIRD, assim como o FMI, esteve na vanguarda da doutrina neoliberal, impondo aos seus clientes duras condicionantes em troca de novos empréstimos ou renegociação de dívidas. Condicionantes estas que atacavam frontalmente direitos trabalhistas e investimentos sociais, além da redução ainda maior no papel do Estado, entre outras, por meio da privatização de empresas, o que, no mínimo, comprometeu não só a autonomia, mas a soberania destes.

Em meados dos anos 1980, as orientações impostas não refletiram no crescimento econômico dos países que as adotaram, colocando em risco sua capacidade em honrar seus compromissos. Ao mesmo tempo, a questão ambiental ganha força no cenário internacional, o que, aliada aos impactos sociais, obriga o Banco Mundial/BIRD a propor (impor), mais uma vez, soluções paliativas à estas questões, a partir de fundos de emergência destinados à parcela mais vulnerável da população desses países. Buscado ainda, conter revoltas e evitar que esses grupos apoiassem plataformas políticas não alinhadas à perspectiva vigente, classificada por Harvey (2008) como fundamentalismo de livre mercado e ortodoxia neoliberal. No final da mesma década, e início da seguinte, o BIRD passa a ser, mais uma vez, potente instrumento de condução da reestruturação capitalista neoliberal, imponto, goela abaixo dos seus clientes, o receituário oriundo do Consenso de Washigton, como único paradigma econômico possível, tendo nos países subdesenvolvidos seus alvos (laboratórios) preferenciais.

Durante a década de 1990 e início da seguinte, a retórica de combate à pobreza é reforçada pelo BIRD, acompanhada pelo discurso da preocupação ambiental que assumira na década anterior, somados agora a ideia de desenvolvimento em busca da manutenção da paz. Na prática, o receituário imposto desde o final dos anos 1960 é reciclado e reforçado, condicionando empréstimos e socorros financeiros ao cumprimento e a adoção de práticas ainda mais enfáticas do programa neoliberal, enquanto ações paliativas de redução da pobreza são orientadas dentro dessa mesma lógica. Em meados dos anos 2000, com a aparente cristalização da doutrina neoliberal como único modelo político-econômico possível (ou permitido) aos países, ainda que os problemas socioeconômicos e ambientais destes tenham se agravado, o BIRD segue sua verdadeira missão: a de pavimentar os caminhos da agenda neoliberal. Tendo produzido, inclusive, um vasto arcabouço político-intelectual-ideológico com *status* de dogma, no que diz respeito a políticas de desenvolvimento.

Todavia, durante essa fase, ganham ainda mais relevância os questionamentos em torno da importância financeira do Banco Mundial/BIRD para os países de renda média. Dando início à uma inflexão em torno do foco de atuação da instituição, que passa a atuar mais fortemente em países pobres, sobretudo no continente africano (por meio da AID), naqueles que passaram por conflitos bélicos recentes, bem como na tentativa de fortalecer suas relações

com a China e o mundo árabe. No entanto, a crise de 2008 fez com que as discussões em torno da importância ou não das contribuições financeiras do banco, para os países de renda média, arrefecessem em função do socorro financeiro aos países afetados, estabelecendo os investimentos em infraestrutura como estratégia fundamental para a recuperação destes. Até pela, já citada, cristalização da doutrina neoliberal, bem como no intuito de dar respostas àqueles que afirmavam que a histórica postura do banco feria a autonomia e a soberania dos países, este, passa a atuar muito mais pela ótica da parceria, a partir das prioridades dos governos (clientes).

Para além das reflexões estabelecidas até aqui, que versam em torno do histórico alinhamento (submissão) do BIRD com o FMI e a política externa dos EUA, bem como sua igualmente histórica função de mantenedor da obediência, no que diz respeito aos desígnios do sistema capitalista, pavimentando seu caminho e minimizando os danos e resistências, outras questões merecem ser destacadas. Dentre elas, é preciso reforçar que, embora o Banco Mundial/BIRD tente passar uma imagem de instituição multilateral, sem fins lucrativos, preocupada com a gestão eficiente de recursos públicos, com a transparência, com o combate a corrupção e a pobreza, a eficiência do Estado, a participação social e o desenvolvimento sustentável (Figura 17); seu passado depõe contra si.

Figura 17 – Grupo Banco Mundial e seus valores



Fonte: The World Bank (2022)

Além disso, os impactos socioambientais discutidos nessa seção, que por vezes afetaram também a imagem da instituição, apontam para a necessidade de se refletir constantemente sobre as estratégias e os impactos das intervenções financiadas pelo Banco Mundial/BIRD nos recortes espaciais alvos. Destaca-se ainda que, durante a seção em foco, observa-se claramente que as relações entre o Banco Mundial via BIRD e seus parceiros/clientes, constituíram-se em relações de força, ou seja, campos de poder de caráter assimétrico, balizados pelo peso exercido, sobretudo, a partir dos recursos financeiros oriundos da instituição, acompanhados por suas condicionantes. Destarte, sua relação com o Brasil, o Nordeste, o Ceará e o Cariri cearense será desvendada nas seções seguintes.

PARTE 4
VIDA E MORTE FEDERALISMO

Como destacado na seção anterior, torna-se indispensável à qualquer estudo que se proponha a analisar a trajetória do desenvolvimento capitalista nacional, considerar a interferência – o poder – de organismos internacionais nesse processo. Assim, a partir do que foi discutido até o presente, esta seção retoma a reflexão em torno da trajetória do federalismo brasileiro, e as relações de poder envolvidas na busca pela promoção do referido desenvolvimento. Buscando, com base em um movimento de escalas, entender de que forma o Nordeste, o Ceará e o Cariri cearense se inserem nesse contexto. Todavia, passando a considerar de que forma o Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, participa/interfere nesse processo.

Como discutido na seção II, uma federação remete, entre outras, à uma distribuição espacial de poder, uma organização/articulação territorial de poder, devendo ter como princípios básicos as noções de *autonomia, cooperação, coordenação e equilíbrio/equidade*. Princípios estes que, por sua vez, devem estar assentados em preceitos constitucionais acordados sobre um instrumento jurídico. Nesse contexto, busca-se avançar nas reflexões em torno das questões acima mencionadas, tomando como referência os marcos temporais (periodização) anteriormente estabelecidos, as constituições publicadas ao longo da história do país. Portanto, os capítulos que compõem esta seção têm como base as conjunturas geo-históricas em que se situam as constituições de 1946, 1967 e 1988, promulgadas em cenários completamente distintos.

As reflexões aqui expostas se estendem até o final da primeira década do século XXI, quando o Governo do Estado do Ceará recebe o sinal verde do Banco Mundial/BIRD para a implementação do Projeto Cidade do Ceará I – Cariri Central. Ao mesmo tempo em que é institucionalizada a Região Metropolitana do Cariri, cujos municípios integrantes são os mesmos compreendidos pela regionalização estabelecida como espaço de atuação do referido projeto. Destarte, considerando que, de acordo com Raffestin (1993), o campo das relações se constitui em campos de poder. Em função do presente recorte buscar também examinar de que forma o Banco Mundial/BIRD exerce o seu poder nesse processo, para além dos quatro princípios básicos do federalismo citados, acrescenta-se às reflexões o princípio da *soberania*, tratado como fundamento primeiro na Carta de 1988.

8 O DOUTOR SUDENE É IGUAL A TODOS¹¹⁴? O PÓS-GUERRA E A CARTA DE 1946

Em 1946, têm-se uma Constituição que surge no intuito de promover uma divisão mais cooperativa entre o poder central e os estados membros. No entanto, Amaral Filho (2008) destaca que, em decorrência da estrutura administrativa centralizada e já cristalizada, a redivisão do poder ficou restrita a um federalismo fiscal-financeiro, com uma maior repartição das receitas e despesas federais. Ainda segundo o referido autor, é a partir desse momento que o apoio às regiões menos favorecidas economicamente (Norte e Nordeste) deixa de ter um caráter exclusivamente emergencial, no intuito de minimizar os efeitos das “calamidades públicas”, passando a possuir um caráter mais sistemático e estrutural. “Foi também nessa época, no governo Gaspar Dutra (1946-1951), que se elabora o primeiro plano nacional (Plano Salte) de obras destinado a melhorar o estoque de capital em infraestrutura, mas que não entrou em prática por causa dos limites financeiros do governo federal” (p. 10). Sobre esse período, Amaral Filho (2008, p. 10) reforça ainda que:

Encontram-se aí as primeiras preocupações e os primeiros mecanismos objetivando um certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os Estados membros da federação brasileira. Esta tônica voltada para o desenvolvimento regional passará a ocupar um maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) este cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) cria, por sua vez, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Oliveira (2018) afirma que esse período pode ser caracterizado pela restauração dos poderes dos estados e pelo caráter descentralizador do Estado nacional, além de um ganho de autonomia dos municípios, que passam a ter seus prefeitos e vereadores eleitos, e a possibilidade de cobrar impostos para melhorias, e regulamentar intervenções. Rabat (2002) alerta que, durante o período de 1946-1964, do ponto de vista administrativo, o projeto centralizador característico do período anterior teve continuidade. Embora reconheça que a possibilidade de escolha dos representantes nos três níveis da federação potencializou o federalismo no plano político.

Para Carloto (2014), com a “Segunda República” (1945-1964), os estados retomaram sua autonomia, mas a relação entre estes e a União se estabeleceu por meio de barganhas clientelistas, estratégia que comprometeu as micropolíticas do Estado Nacional, face à concentração de poder, objetos e ações em alguns poucos estados, sobretudo aqueles

¹¹⁴ O título do capítulo faz referência ao poema (inacabado) de João Cabral de Melo Neto, publicado como *Notas sobre uma possível A casa de farinha* (2013), que aborda, entre outras coisas, distintas perspectivas dos trabalhadores quanto as mudanças no processo produtivo em função da industrialização, assim como as dúvidas (visões otimistas e pessimistas) quanto aos benefícios prometidos pelo Estado, personificado na SUDENE.

localizados no Centro-Sul do país. Além disso, “como o federalismo brasileiro esteve estruturado para manutenção de um poder local/regional e manutenção de suas elites, a política de transferências intergovernamentais colocando o município em evidência não resolveu o problema das desigualdades socioespaciais” (p. 69).

Lopreato (2020), por sua vez, ressalta que a queda de Vargas deu lugar à volta da democracia, com a retomada do Congresso Nacional e das eleições para governador. No entanto, afirma que o novo quadro político provocou muito mais um processo de adaptação do que uma efetiva transformação na ordem federalista. Para ele, a Constituição de 1946 não buscou reconfigurar as relações federativas ou os elementos constitutivos da federação, pois o sistema tributário não sofreu mudanças substanciais. Assim, a volta do regime democrático recoloca os governadores como representantes dos interesses locais, e retoma o modelo federal a partir da negociação de verbas em troca de apoio. Entretanto, o poder regulatório e de comando dos instrumentos da política econômica do país não sofreu alterações, e a União continuou a ditar o processo de industrialização e as decisões sobre as diretrizes do país.

Os estados fortes, impelidos pela autonomia financeira e liberdade política, ocuparam lugar de destaque no centro das decisões sobre a dinâmica do processo de desenvolvimento, associados à União. O uso de recursos próprios e, com frequência, de déficits fiscais, além da presença crescente de bancos estaduais, deu a eles condições de acompanhar a estratégia traçada no plano federal, de ampliarem gastos e de apoiarem a iniciativa privada, bem como realizarem os investimentos requeridos pelo crescimento industrial, sobretudo, na fase do Plano de Metas (p. 16).

Aos estados de menor peso econômico, Lopreato (2020) afirma que restou buscar formas de articulação com a União no intuito de assegurar interesses e reproduzir o pacto local. Arranjo que preservou o poder de barganha política do Governo Federal, como “arena central na negociação com as elites regionais e lhe deu condições de atender as demandas regionais ou setoriais e, simultaneamente, afiançar o projeto de desenvolvimento assentado na indústria” (p. 17). Advertindo que o sistema de partilha, criado em 1946, embora tenha assegurado recursos a áreas específicas e aos entes subnacionais, não se dispôs a enfrentar as assimetrias regionais.

Para Santos e Silveira (2008), a partir de 1945 e 1950 a indústria no Brasil ganha novo ímpeto, e São Paulo se consolida como a “grande metrópole fabril do país”, concentrando investimentos¹¹⁵, estabelecimentos industriais, e drenando o sistema bancário e financeiro em torno de si e da região onde estava situada. Para compreender este cenário, destacam ser necessário analisar conjuntamente os quadros nacional e internacional, apontando para algumas questões. A primeira diz respeito à política cambial, que favorecia a indústria em detrimento das demais atividades econômicas. A segunda, associa-se à modernização do país,

¹¹⁵ Em 1954, São Paulo concentrava 35,4% dos investimentos do Brasil; em 1958, a proporção passa à 62,2%.

indispensável à modernização da economia, quando há, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, uma revolução dos transportes e a “instalação do império do caminhão”, para atender as demandas por mercado, advindas da indústria, reforçando o papel de São Paulo como centro produtor e distribuidor.

Enquanto a terceira reflete uma melhor inserção de São Paulo na economia internacional, e as facilidades à entrada de capital estrangeiro. Os autores apontam ainda para a criação de uma indústria automobilística no país e a construção de Brasília, como fatores que também confluíram para favorecer São Paulo e ampliar o desequilíbrio econômico¹¹⁶. Como resultado, destacam que “acelera-se a tendência à disparidade estrutural de um espaço nacional já diferenciado, com a produção de uma situação em que se torna mais clara a existência de uma periferia e de um polo (a “Região Concentrada”) (Santos; Silveira, 2008, p. 46). Desta forma, em um período de ativa integração nacional, as desigualdades, já instaladas, tendem à se agravar, e nesse contexto um novo discurso político-econômico emerge no Nordeste no final dos anos 1950. Discurso este baseado na ideia de “perda” para a região de São Paulo, e que vai se converter na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

Todavia, antes de discorrer sobre a questão nordestina e o papel da Sudene, faz-se necessário observar como o recém-criado (1944) Banco Mundial/BIRD, insere-se no contexto pós Constituição de 1946, e na promoção do desenvolvimento capitalista nacional. Assim, destaca-se que a carta de 1946 resgata a competência privada do Senado Federal quanto à autorização de empréstimos externos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, e que a atuação do Banco Mundial no país vai se dar a partir do Governo Gaspar Dutra, em 1946.

Inicialmente, Dutra se alinhou aos preceitos liberais de Bretton Woods, prioritariamente em relação a eliminação de barreiras ao livre fluxo de bens e ao multilateralismo do comércio internacional. Todavia, as dificuldades financeiras, enfrentadas pelo país nos primeiros anos do pós-guerra, e as pressões oriundas das entidades industriais e de grupos nacionalistas, fizeram com que ele abdicasse de tais preceitos e retomasse o modelo de desenvolvimento industrial pautado na forte participação do Estado nacional brasileiro. O primeiro financiamento aprovado pelo Brasil junto ao Banco Mundial se deu em 1949, no valor de US\$ 75 milhões, voltado para o setor de energia, à uma empresa privada de capital estrangeiro – *Brazilian Light and Power Ltda* – para a instalação do *Brazil Power and*

¹¹⁶ A construção de Brasília não seria possível caso as indústrias já não tivessem se desenvolvido em São Paulo, enquanto “a rede de estradas, indispensável à afirmação do Estado sobre o conjunto do território, também era imprescindível para a expansão do consumo do que era produzido internamente (*Ibid*, p. 45).

Telephone Project. Todavia, mesmo contratado, em função da falência da empresa, o contrato foi extinto (Amaral, 2018).

Durante as duas primeiras décadas de funcionamento da instituição, as relações entre o Banco Mundial e o Brasil foram marcadas por tensões políticas, que resultaram, inclusive, na interrupção das negociações entre as partes. Nesse contexto, é preciso observar que, embora o governo norte-americano e as agências internacionais – entre elas o Banco Mundial – tenham assumido relevante papel na definição das prioridades de desenvolvimento nacional, em função das atenções daquele país estarem voltadas à reconstrução da Europa, questões relacionadas ao financiamento do desenvolvimento latino-americano recebiam diminuta atenção.

Fato que será alterado em função da aprovação, por parte do Congresso dos EUA, de um programa de assistência ao desenvolvimento – “*Act of International Development*”. Além disso, contribuirão também para uma maior cooperação dos Estados Unidos aos projetos do governo brasileiro, a eleição de Vargas (1950) e a busca de apoio do país em relação à sua participação na Guerra da Coreia, o que vai resultar na formação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento (CMBEU), no intuito de elaborar projetos concretos e detalhados para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, mediante empréstimos junto ao BIRD. A esse respeito, Gonzales, *et al*, (1990, p. 41) destacam que:

Como se pode constatar, nos anos iniciais das relações entre o País e o BIRD, houve plena identificação entre as reformas pretendidas pela política nacionalista do Governo Vargas no campo dos investimentos, as sugestões de crescimento econômico derivadas dos diagnósticos das comissões de planejamento e as prioridades da política de empréstimos desse organismo internacional com referência ao País.

Todavia, o clima que era amigável, entre a instituição e o Brasil até o final do Governo Vargas (1951-1954), sofre forte abalo. Fato que se deve as medidas protecionistas adotadas pelo país em função da crise cambial que assolava o Brasil (restrição de transferência de lucros e dividendos, sobrevalorização da taxa de câmbio, e repatriação do capital estrangeiro). O posicionamento adotado por Vargas resultou, em 1955, por decisão do Banco Mundial, na interrupção das negociações entre a instituição e o Brasil, o que reforça o viés político-ideológico-impositivo dos empréstimos oriundos do banco.

Gonzales, *et al*, (1990) destacam que as iniciativas por parte de Vargas renderam duras notas de protesto tanto dos EUA como do Banco Mundial, e os empréstimos passaram de uma situação de “declínio, nos anos 1953 e 1954, para tornarem-se nulos ao longo de todo o período de 1955-1957. Em 1958 e 1959, o Banco Mundial ainda assinou três empréstimos com o Brasil, todos para o subsetor de energia elétrica. Daí [...] até 1965, não houve a confirmação de qualquer outro financiamento” (p. 42).

O cenário de desacordo entre o Brasil e o Banco Mundial se agrava durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) que, em busca de recursos para colocar em prática o seu Plano de Metas, negou-se a aceitar as condições impostas pelo FMI quando da solicitação de financiamento¹¹⁷. Fato que culminaria com a ruptura do relacionamento entre Brasil e o FMI, e, conseqüentemente, com o Banco Mundial. “Em decorrência desse episódio, três projetos no setor de energia, que haviam sido contratados em 1958-1959, só viriam a ter seus recursos desembolsados em 1984 (*Power Project, Furnas Hydroelectric Project e Jurumirim Hydroelectric Project*)” (Amaral, 2008, p. 106). A interrupção dos empréstimos a longo prazo junto as irmãs de Bretton Woods, fez com que o país recorresse a financiamentos de curto prazo, e com juros elevados, o que intensificou os desequilíbrios das contas nacionais.

A retração dos organismos multilaterais de financiamento, dentre eles o próprio Banco, neste início dos anos 60, repercutiu de forma desfavorável ao Brasil, inviabilizando a obtenção de novos recursos no sistema financeiro internacional, o que conduziu a um processo de intensificação do desequilíbrio no seu balanço de pagamentos. Tal atitude do Banco contradizia as suas funções – de promotor do desenvolvimento – e, ao mesmo tempo, acentuava o desequilíbrio de curto prazo que o mesmo considerava empecilho para uma atuação mais efetiva a nível dos projetos de investimentos (Gonzales, *et al*, 1990, p. 43).

O esforço da administração de Jânio Quadros (1961) em equilibrar as contas por meio de medidas monetárias, fiscais e cambiais liberalizantes, que, na visão do Banco Mundial, estabilizaria a inflação e a balança de pagamentos, devolvendo a credibilidade do país; agradou as gêmeas de Bretton Woods e o governo dos EUA. No entanto, com sua renúncia e a posse de João Goulart (1961-1964), dando continuidade ao modelo nacional-desenvolvimentista varguista e a Política Externa Independente (PEI)¹¹⁸, as divergências ressurgiram. Provocando, mais uma vez, o distanciamento entre o Banco Mundial e o Brasil, dificultando a renegociação de dívidas e novos financiamentos, quadro que só vai ser alterado a partir da chegada dos militares ao poder, e que pode ser observado na tabela a seguir (Tabela 3).

¹¹⁷ Entre os motivos que desagradavam ao FMI e, conseqüentemente, o Banco Mundial, no âmbito da política de industrialização do Brasil, estava o que classificavam como excessivo protecionismo, o controle de importações e o financiamento público com base em crescentes déficits fiscais (Gonzales, *et al*, 1990).

¹¹⁸ Política de não alinhamento automático frente a bipolaridade existente na época entre EUA e URSS, buscando ampliar o comércio internacional brasileiro. Além disso, e das chamadas reformas de base, por meio da *Lei de Remessa de Lucros*, “Jango” limitou o envio de dólares das empresas multinacionais para o exterior.

Tabela 3 – Empréstimos brasileiros contratados junto ao BIRD entre 1947 e 1986

Ano	Valor do empréstimo	Ano	Valor do empréstimo	Ano	Valor do empréstimo	Ano	Valor do empréstimo
1947	-	1957	-	1967	40.000,0	1977	258.091,9
1948	-	1958	86.363,6*	1968	93.039,3	1978	592.610,6
1949	75.000,0	1959	11.600,0*	1969	-	1979	495.711,0
1950	15.000,0	1960	-	1970	204.873,8	1980	592.548,9
1951	15.000,0	1961	-	1971	253.203,8	1981	1.109.709,8
1952	12.500,0	1962	-	1972	432.055,7	1982	1.046.621,4
1953	32.781,1	1963	-	1973	181.198,9	1983	2.038.496,3
1954	18.790,0	1964	-	1974	136.411,3	1984	313.200,0
1955	-	1965	76.800,0	1975	519.064,4	1985	1.525.000,0
1956	-	1966	149.469,0	1976	358.481,9	1986	1.642.300,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Gonzales, *et al*, (1990).

8.1 A QUESTÃO REGIONAL E A INTERVENÇÃO PLANEJADA NO NORDESTE

Para Araújo (2000), em função da tênue articulação das chamadas “ilhas regionais” brasileiras até então, a questão regional no país se coloca com nitidez a partir do século XX, sobretudo nos anos de 1950. Segundo a autora, na medida em que se internaliza a vida econômica e se estabelece uma articulação interna, com a região Sudeste assumindo um papel de comando, diferenças regionais que, até então não se apresentavam, passam a ficar muito claras. Tomando como base essas diferenças no aspecto da produtividade, a autora alerta:

No Nordeste tinha-se um antigo parque têxtil [...] até determinado momento, ele era maior do que o parque têxtil de São Paulo –, só que as bases do novo parque têxtil montado em São Paulo são muito mais produtivas, eficazes, competitivas [...]. A rodovia Rio-Bahia teve, nesse contexto, papel arrasador para a indústria têxtil do Nordeste. Quando Juscelino Kubitschek, com esta rodovia, liga o mercado do Nordeste com o do Sudeste, nos anos 50, a produção têxtil de São Paulo invade o Nordeste. Nessa hora, a competição inter-regional passa a ser destrutiva em relação ao Nordeste. Esta região vai viver uma profunda crise têxtil até que surge a Sudene e faz um poderoso programa de modernização [...] (p. 74-75).

Paralelo aos impactos da concorrência inter-regional, Araújo (2000) alerta que nesse momento o Nordeste atravessa uma das maiores secas de sua história, somando-se a isso, a expulsão dos moradores para as periferias das grandes cidades da Zona da Mata, o que fez florescer e intensificar os movimentos sociais. Nessa conjuntura, “prestes a explodir”, é que emerge com força as discussões sobre a questão regional, e Celso Furtado alerta sobre os problemas relacionados aos rumos que estavam sendo tomados naquele momento. No âmbito nacional, Furtado afirmava que a política de industrialização de Juscelino Kubitschek, embora fosse ótima para o Brasil, do ponto de vista espacial, ampliava as desigualdades regionais.

Dizia também que a política de câmbio era ótima para promover a industrialização do país, mas para o Nordeste ela era trágica. A política comercial era ótima para fomentar a indústria, mas para o Nordeste ela era perversa; a política de investimentos era ótima para aumentar a dinâmica da economia nacional, mas para o Nordeste ela era quase inexistente. Assim, o conjunto da política juscelinista focava exageradamente o objetivo de consolidar o Brasil como país industrial. Só que a indústria concentrava-se no Sudeste. Por quê? Porque a política federal não incorporava a visão regional. Portanto, a médio prazo, ampliaria a “questão regional” brasileira (Araújo, 2005, p. 75-76).

Assim, a autora afirma que Furtado “ousa” contestar a tese hegemônica e preferida pelas elites da região, de que “o Nordeste vai mal por causa da seca”, e de que a solução era uma política hidráulica. Afirmando que o problema residia na reconfiguração do desenvolvimento nacional, e como o Nordeste se insere nesse contexto, além da estrutura socioeconômica e política há séculos estruturada na região. As considerações citadas estavam presentes no diagnóstico elaborado pelo Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste – GTDN, apontando para o fato de a política hidráulica ao invés de atenuar as consequências socioeconômicas das secas, as intensificava. Pois, na medida em que se priorizava a pecuária e, por consequência, os grandes proprietários da região, em detrimento da maioria da população, formada majoritariamente por pequenos produtores rurais sem-terra, ampliava-se o impacto social das secas.

Nesse contexto, Araújo (2000) destaca que Furtado passa do campo da análise para o de proposições, presentes no mesmo documento (GTDN), que serviu de base para a constituição da SUDENE, ao final do governo de Juscelino. E “uma das propostas centrais do relatório [...] era estimular a industrialização no Nordeste como forma de superar as dificuldades geradas pela velha base agroexportadora nordestina” (p. 166). Oliveira (1977) reforça que, se excetuando intervenções pontuais, como a melhoria de ferrovias deficitárias – compradas dos ingleses (1953), e a construção da Hidrelétrica do São Francisco (1945), verifica-se uma “não-presença” do Estado brasileiro no Nordeste, ao contrário do que ocorria no Centro-Sul do país.

Segundo ele, mesmo com a criação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, em 1952, a intervenção do Estado é deveras tímida, se comparada ao apoio dado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), ao Centro-Sul. O autor ressalta ainda a captura do BNB pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Nordeste, sobretudo a cearense, restringindo seu raio de atuação ao chamado Polígono das Secas, e excluindo deste a faixa litorânea, sede da fraca indústria regional. Para Oliveira (1977), é somente após a criação da SUDENE (1959) que o BNB passa a fazer parte de uma intervenção planejada no Nordeste.

A SUDENE traz inscrita, desde a sua origem, a marca da intervenção “planejada” no seu programa, que se reflete mesmo nos textos das leis de sua criação e de seus planos-diretores, isto é, de uma tentativa de superação do conflito de classes intra-regional e de uma expansão, pelo poder de coerção do Estado, do Capitalismo do Centro-Sul. [...]. O novo organismo detinha, entre suas funções, a capacidade de criar empresas mistas, combinando capitais da União, dos Estados e até do setor privado (p. 116).

Conforme Oliveira (1977), ainda que os documentos referentes à criação da SUDENE a justifiquem a partir da necessidade de se reduzir desequilíbrios regionais, sobretudo entre o Nordeste e o Centro-Sul, e sob o risco de que tais discrepâncias comprometeriam a “unidade e a segurança nacional”, trata-se de uma “fórmula eufemística que no fundo queira dizer “risco para a expansão do capitalismo no Brasil” (p. 114). Acrescentando que por trás da criação da SUDENE sustentava-se também a ideia de “descapturar” o Estado das mãos da oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Nordeste. Todavia, o êxito de sua empreitada resultou na captura desse mesmo Estado pela “burguesia internacional-associada do Centro-Sul, através das formas que propõe para a reversão do excedente captado pelo Estado em capital” (p. 118).

Nesse contexto, retomando o raciocínio em torno da participação do Banco Mundial na promoção do desenvolvimento capitalista nacional, é preciso destacar que, embora as relações entre o Governo Federal e a instituição estivessem abaladas desde o final da segunda gestão de Vargas, a SUDENE contou com auxílio financeiro do BID e do próprio Banco Mundial, por meio da AID. Como destaca Amaral (2018, p. 107):

Em 1961 concretizar-se-ia o primeiro empréstimo do BID para o setor público brasileiro, *Northeast Development*, mediante contrato com a SUDENE, com o custo total de 65,9 milhões de dólares [...]. Durante o governo de João Goulart (1961-1964), apesar dos empréstimos do Banco Mundial terem cessado, dentro da política da Aliança para o Progresso (APP), por meio da *Agency International of Aid* (AID) – que chegaria até mesmo a se instalar em Recife – foi desembolsada uma doação para a SUDENE de 131 milhões de dólares (*North-East agreement*).

As justificas para que tal “ajuda” tenha ocorrido, ainda que as relações com país não fossem as melhores, estão no já citado contexto geopolítico internacional de disputas bilaterais característico da Guerra-Fria, que resultava em uma certa tolerância dos EUA, principal acionista do Banco Mundial, em relação a países estratégicos como o Brasil. Além disso, e nesse mesmo contexto, havia a necessidade de acompanhar de perto o que acontecia na região Nordeste do país, vista como “importante alvo a ser controlado pelos Estados Unidos, na medida em que a pobreza era concebida como um potencial gerador de instabilidade política, o que, por sua vez, poderia fortalecer o movimento comunista, assim como já estava acontecendo em Pernambuco” (Amaral, 2018, p. 107), com a ascensão do governador Miguel Arraes.

8.2 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO CEARÁ – DOS CORONÉIS RURAIS AOS CORONÉIS URBANOS

De acordo com Farias (2015), entre 1946 e 1964 predominou no país um acordo entre várias facções da classe dominante para incrementar a economia, manter as estruturas sociais e conter os setores populares, ainda que, a estes, fossem feitas algumas concessões. No estado do Ceará, do ponto de vista político, tal período se caracteriza por reforçar uma situação já bem conhecida. “Os processos e fatos políticos, econômicos e sociais do País, sobremaneira envolvendo o governo federal, causavam impactos e repercutiam no estado, visto que as fracas e divididas elites locais não tinham condições de fazerem objeções” (p. 751).

Do ponto de vista socioeconômico, Souza (2007) destaca que a chegada das rodovias no Ceará, a partir de 1950, facilitou a comunicação entre as regiões, bem como a produção e o seu escoamento. Além de alterarem sua organização urbano-espacial, em virtude do intenso movimento migratório em direção as cidades, e os elevados índices de urbanização, sobretudo na capital Fortaleza. Entre os motivos desse êxodo rural estão a já conhecida concentração fundiária, as secas periódicas e a crise na economia rural, principalmente das culturas do algodão e da cera de carnaúba. Além de, a partir de 1960, ser desencadeado um processo de industrialização no estado, sobretudo em função da política de incentivos fiscais da SUDENE, que concentrou a atividade industrial majoritariamente na capital, contribuindo para a atração de considerável contingente de mão de obra¹¹⁹ (Amora, 2007; Souza, 2007).

No entanto, a reboque do acelerado crescimento da população urbana do Ceará, a partir de 1950, têm-se o aumento da pobreza nas cidades, a falta de moradia, a insuficiência dos serviços básicos, e a ausência de infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo (Souza, 2007). O acelerado crescimento urbano, vivenciado principalmente por Fortaleza, deu-se nos mesmos moldes do restante do país, de forma desordenada, sem planejamento, vítima da especulação imobiliária e refletindo disparidades socioespaciais gritantes, com áreas sendo tratadas de forma completamente distintas pelo poder público. No intuito de ilustrar o que foi mencionado até o momento, os dados sobre o esvaziamento do campo no Ceará, a partir de 1950, podem ser observados na tabela a seguir (Tabela 4).

¹¹⁹ Conforme Farias (2015), em 1950, Fortaleza apresentava 270 mil habitantes, em 1960, passou a ter 518 mil (um aumento de 90%), e em 1970, 857 mil (aumento de 66%).

Tabela 4 – Distribuição da população no estado do Ceará 1950-2023

Anos	Total	Urbana	%	Rural	%
1950	2.695.420	679.604	25,21	2.015.846	74,79
1960	3.296.366	1.098.901	33,33	2.197.465	66,67
1970	4.361.603	1.780.093	40,81	2.581.510	59,19
1980	5.288.253	2.810.351	53,14	2.477.902	46,86
1991	6.366.647	4.162.007	65,37	2.204.640	34,63
2000	7.430.661	5.315.318	71,53	2.115.343	28,47
2010	8.452.381	6.346.557	75,1	2.105.842	24,9
2022/2023	8.794.957 ¹²⁰	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE: Censo Demográfico: Ceará, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2010, 2022/2023.

Para Chacon (2007), inicia-se, a partir de 1950 e, sobretudo, 1960, no Ceará, um processo de ruptura no qual a subordinação ao líder rural é substituída paulatinamente pelo projeto de modernidade e urbanização, que a autora classifica como um processo de transição entre “coronéis rurais” e “coronéis urbanos”. Amora (2007) afirma que, a partir de 1960, ocorre uma reestruturação do capitalismo em nível global, e, nesse contexto, é desencadeado um processo de industrialização no Ceará que pode ser dividido em três períodos distintos, mas que estão diretamente relacionados com a divisão internacional e nacional do trabalho. O primeiro, com início no final do século XIX e que se estende até 1950, caracterizado pela implantação das primeiras indústrias (têxteis, de óleos vegetais, couro etc.), que vão surgir em virtude da abundância de matéria-prima de origem agrícola e pecuária, sobretudo do algodão.

O segundo e o terceiro período que compõem a trajetória da industrialização no Ceará, vão de 1960 até meados de 1980, e de 1980 aos dias atuais, respectivamente. Sobre o intervalo entre 1960-1980, Amora (2007) reforça que o processo de industrialização no estado foi marcado pela criação da SUDENE (1959), e aponta para a necessidade de resgatar o momento em que vivia o país, dentro de um contexto capitalista de desenvolvimento. Lembrando que, entre os anos de 1956 e 1960, a indústria passa a ser o principal propulsor da economia brasileira, sobretudo com a produção de bens de capital e consumo durável. E que, como já citado, esse processo ocorre de forma concentrada na região Sudeste, capitaneado pelo estado de São Paulo, acentuando as desigualdades regionais que assumem proporções gigantescas, passando a constituir objeto de preocupação.

¹²⁰ Os números estão de acordo com os resultados preliminares divulgados pelo censo demográfico 2022/2023, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em que ainda não estão subdivididos os dados referentes às populações rural ou urbana no estado.

O GTDN elaborou um diagnóstico sobre a situação do Nordeste, propondo um plano de ação em que a industrialização passa a ser a estratégia principal de desenvolvimento regional, sendo conduzida pelo Estado brasileiro. Dessa estratégia, o primeiro órgão de planejamento regional é criado no país (a SUDENE), que passa a ser uma agência responsável pela implementação da política de industrialização. Como parte dessa política, o “Estado brasileiro edita uma lei (34/18)¹²¹ estabelecendo a dedução de impostos de renda de pessoas jurídicas e, posteriormente, de pessoas físicas que se dispunham a aplicar tais deduções em empreendimentos no Nordeste” (Amora, 2007, p. 374).

Essa ação provoca o deslocamento de investimentos, principalmente do Sudeste, em direção ao Nordeste, preferencialmente para os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará¹²², ocorrendo uma integração espacial entre as regiões Nordeste e Sudeste, mediada pelo capital. Vale ressaltar que a estratégia de industrialização para o Nordeste era subdividida em duas vertentes, sendo que, na primeira, o objetivo era modernizar indústrias já existentes na região, mas que estavam obsoletas em comparação ao restante do país (têxtil, por exemplo). Enquanto na segunda buscava estimular a instalação de gêneros mais modernos (metalurgia, material elétrico e de embalagens etc.). E que, no caso do Ceará, em virtude das condições pré-existentes (serviços, infraestrutura, mão de obra, equipamentos etc.), as indústrias se localizaram principalmente em Fortaleza e posteriormente nos municípios da região metropolitana¹²³.

Pereira Júnior e Sposito (2013) destacam que, durante esse período, houve uma intensa mobilização do Governo do Estado com o objetivo de aparelhar o território em busca de um maior acesso aos incentivos regionais e aos investimentos externos. Nesse sentido, a gestão do governador Virgílio Távora (1963-1966), foi pautada nas ideias desenvolvimentistas do momento, e corresponde ao primeiro surto de modernização política e econômica no estado. Seu modelo de gerir a administração pública, a partir de técnicas científicas e sistemas de planejamento, materializou-se por meio do Plano de Metas Governamentais – PLAMEG.

Entre as suas realizações estão o Plano de Energização do Estado, a criação do Distrito Industrial de Fortaleza, o Banco do Estado do Ceará – BEC, a Companhia Docas do Ceará, a Superintendência de Desenvolvimento do Ceará (SUDEC), a Companhia de Desenvolvimento

¹²¹ Inicialmente conhecidos como Sistema 34/18, foram assim designados por referirem-se ao Artigo 34 do Decreto nº. 3.995, de 14 de dezembro de 1961, e as alterações introduzidas pelo Artigo 18, do Decreto nº. 4.239, de 27 de junho de 1963, que criaram e regulamentaram os incentivos para as inversões no Nordeste (Goodman; Albuquerque, 1974).

¹²² Ocorre uma especialização quanto aos tipos de investimentos no Nordeste. Pois, enquanto na Bahia as atividades industriais são voltadas para a produção de bens de consumo intermediários, sobretudo a partir da petroquímica, no Ceará e em Pernambuco as indústrias leves são predominantes (Amora, 2007).

¹²³ Nas cidades de Maracanaú (onde é instalado o Distrito Industrial), Caucaia e Horizonte.

do Ceará (CODEC) e a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN). Além da Fábrica de Asfaltos do Mucuripe, a ampliação do porto de mesmo nome, o saneamento das finanças do estado e o asfaltamento da sua malha viária. Vale mencionar ainda uma maior atenção dada à educação no estado no intuito de buscar erradicar o analfabetismo no Ceará (70% dos cearenses não sabiam ler nem escrever), dentro da perspectiva de preparação para o mercado de trabalho e dos valores patrióticos (Chacon, 2007; Farias, 2015; Melo, 2006).

Farias (2015) acrescenta que, em virtude de historicamente terem constituído fortuna por meio de relações que tinham por base a obtenção de benesses do poder público, sobretudo em períodos de estiagem e, muitas vezes de forma espúria, “as tradicionais elites cearenses, especificamente a burguesia local, não tinham capital para bancar a industrialização cearense” (p. 787). Por esse motivo, o processo só foi possível por meio de investimentos e apoio técnico de órgãos federais como o BNB e a SUDENE. Sobre o PLAMEG, o autor destaca ser este o primeiro plano de ação governamental para o Ceará, inspirado no Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek e no Plano Trienal de João Goulart.

O referido plano estabelecia medidas de ordem econômica e administrativa aplicadas pelo governo no intuito de promover a industrialização no estado. Entre estas medidas estavam, além da criação de obras de infraestrutura, o financiamento da burguesia local e a concessão de isenções fiscais, no intuito de atrair investimentos do Centro-Sul do país. Com as ações do PLAMEG, a renda do estado se eleva consideravelmente, embora permaneça concentrada – agora nas mãos de uma emergente e influente burguesia industrial (Farias, 2015).

Nesse sentido, a gestão de Virgílio Távora, assim como seus antecessores, não ataca os problemas basilares do Ceará, materializados na concentração fundiária e na desigualdade social. Mas realiza o que Faia (2015) classifica como uma “modernização conservadora”, pois promoveu grandes projetos estruturantes (modernizadores), no entanto, esteve pautada nos mesmos padrões políticos que historicamente regeram o Ceará (conservadora). Do ponto de vista social, o apoio às reformas de base (agrária, urbana, educacional etc.) e a luta por melhores salários e condições de trabalho, reverberaram no Ceará, predominantemente na capital. Todavia, quando do golpe de 1964, esses movimentos foram duramente reprimidos.

É importante destacar ainda que, durante o período considerado, além do papel do Estado como o principal agente indutor do desenvolvimento econômico cearense, contando com recursos e apoio técnico oriundos do Governo Federal, organismos internacionais também passam a entrar em cena, ampliando cada vez mais seu raio de atuação. Como destaca Farias (2015), ao afirmar que Virgílio Távora passou a contar com verbas e apoio técnico de instituições e programas internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID) e a Aliança Para o Progresso¹²⁴. Pois “ao assumir o poder, Virgílio viajou aos Estados Unidos, sendo um dos primeiros governadores do Brasil a fazer convênios com esse programa” (p. 789). Tais organismos/entidades foram responsáveis pela liberação de capitais, incentivos fiscais em benefício do Ceará, pela formação de diagnósticos, além da elaboração e condução de projetos para as obras de infraestrutura.

8.3 UMA PRIMEIRA TENTATIVA DE INDUSTRIALIZAR O “ESTADO DO CARIRI”

É importante destacar que o Plano de Energização do Estado, apontado como a mais relevante das realizações da gestão de Virgílio Távora, buscava resolver o histórico problema de energia elétrica no Ceará. E, nesse sentido, foi construída uma linha de transmissão que ligava a usina Hidrelétrica de Paulo Afonso (BA), à capital do estado. É nesse momento que, conforme Menezes (2007), vão se intensificar os processos de industrialização na região do Cariri Cearense¹²⁵. De acordo com a autora, na segunda metade do século XX, há um declínio da economia agrícola, sobretudo baseada na agroindústria canavieira, que ocorre em função da obsolescência tecnológica que, por sua vez, decorre da associação do Brasil ao capital norte-americano. Onde, este último, passa a exigir “a erradicação das relações pré-capitalistas de produção, presentes nos engenhos” (p. 351).

Contudo, com a chegada da energia elétrica de Paulo Afonso no Cariri, nos primeiros anos da década de 1960, dois períodos distintos referentes à industrialização na região acontecem. O primeiro com o Plano Asimow, que se inicia em meados de 1960 e se estende até 1986, quando se inicia o segundo, a partir de incentivos fiscais concedidos pelo governo do estado. Em relação ao Plano Asimow, Menezes (2007) afirma que este se caracterizou pela presença de fábricas de grande porte, para a exploração da cerâmica, fécula de mandioca e derivados do milho. E que, no entanto, o projeto não foi exitoso, e a maioria das empresas sequer chegou a funcionar.

Queiroz (2013) destaca que, embora tenha ficado de fora das metas prioritárias dos planos de governo do estado, que, num contexto de planejamento nacional, regional e estadual, priorizavam as aglomerações metropolitanas, o aglomerado urbano do Cariri passou por uma iniciativa que merece atenção. De acordo com o autor, entre as ações estabelecidas pelo I PLAMEG, está a criação de uma agência responsável por garantir o fomento para o desenvolvimento industrial no Ceará, a CODEC. É nesse contexto que se estabelece a “única iniciativa bancada pela CODEC no Cariri [...]”. O projeto, da lavra do professor Morris

¹²⁴ Programa de ajuda econômica do governo norte-americano visando barrar as esquerdas na América Latina.

¹²⁵ A região do Cariri foi a primeira do estado a se beneficiar com a energia elétrica de Paulo Afonso, em 1963.

Asimow¹²⁶, acreditava que a indústria seria capaz de levar o desenvolvimento para as áreas mais remotas do planeta” (p. 109).

Entre os motivos pela escolha do Cariri, sobretudo as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (CRAJUBAR), como espaço piloto do Projeto Asimow, o autor destaca a sólida tradição comercial, agrícola e cultural, além do acesso à energia elétrica. Todavia, destaca o componente político como fundamental nesse processo, sobretudo o papel desempenhado pela família Bezerra de Menezes, “uma das mais tradicionais da região, que, em razão da sua ascensão econômica e política no Vale, teriam empenhado seu prestígio junto ao Governo do Estado para colocar o Cariri como destino daquela missão” (*Ibid*, p. 109-110). Ressaltando ainda que, a partir de levantamentos sobre disponibilidade de matéria-prima, mão de obra e viabilidade econômica, o projeto apresentou como possibilidades industriais para a região: indústrias de cerâmica, de cimento, fábricas de doces, beneficiamento de milho, confecção de sapatos e montagens de rádios transistorizados.

Entre os pontos que merecem destaque, Queiroz (2013) afirma que a análise do referido plano aponta para três questões fundamentais: a primeira é o fato de o mesmo ter representado um marco no processo de industrialização do Cariri, e o primeiro plano institucional voltado para o desenvolvimento econômico e social da região, sobretudo para o CRAJUBAR, que concentrou todas as intervenções previstas. A segunda questão, digna de relevo, foi a distribuição equânime dos investimentos, com o mesmo número de projetos fomentados em cada uma das três cidades polo¹²⁷. Enquanto a terceira diz respeito ao legado do plano em relação ao estímulo ao ímpeto industrial dos agentes econômicos locais, pois “se de um lado, os projetos fundados nos moldes estabelecidos pelo plano Asimow ruíram em pouquíssimo tempo¹²⁸ (Figura 18), por outro, inspirou os capitalistas locais, sobretudo de

¹²⁶ De acordo com Queiroz (2013), o projeto foi implementado a partir de um convênio firmado entre a Universidade da Califórnia (UCLA) e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Morris Asimow era professor de engenharia da instituição norte-americana. O autor destaca ainda o contexto de Guerra Fria vivenciado naquele momento e a tentativa de ampliação da influência dos EUA no continente americano por meio de uma política externa que ficaria conhecida como “Aliança para o Progresso”, capitaneada pelo presidente Kennedy. Contexto esse na qual estaria inserido o projeto Asimow.

¹²⁷ Soares e Rocha (1989) destacam que dos projetos industriais implantados pelo projeto Asimow no CRAJUBAR, o Crato recebeu a Indústria de Moagem de Milho S.A. – IMOCASA (1962) e a Indústria de Alimentos Enlatados S.A. – INAESA (1962). Juazeiro do Norte recebeu a Indústria Eletroaquinad S.A – IESA, (1963), destinada a fabricação de máquinas de costura, rádios e motores elétricos; e a LUNA, destinada à fabricação de calçados (1963). Enquanto Barbalha recebeu a Cerâmica do Cariri S.A. – CECASA (1962) e a Indústria Barbalhense de Cimento Portland S.A. – IBACIP (1963).

¹²⁸ Dos empreendimentos mencionados na nota anterior, com exceção da IBACIP, que continua em operação, e da CECASA, que operou até os anos de 1990, todos encerraram suas atividades ainda na década de 1960. Entre os motivos para o insucesso destes, fatores como a predominância de empresas LTDA, de base familiar, em detrimento do modelo S.A. proposto pelo Plano, além de contradições internas do próprio plano são apontados como determinantes.

Juazeiro do Norte, a investirem na modernização das manufaturas aí presentes” (p. 112), destacadamente a produção de calçados.

Figura 18 – Indústria Barbalhense de Cimento Portland (IBACIP), única empresa apoiada pelo Plano Azimow que continua em funcionamento no Cariri



Fonte: Beserra (2007).

Para Gonçalves (2005), embora não tenha conseguido alcançar seus objetivos por completo, que consistiam na desconcentração e interiorização industrial no estado, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODEC), criada por Virgílio Távora, pretendia atuar nos espaços não preenchidos pela SUDENE, cujos recursos eram destinados principalmente aos estados da Bahia e de Pernambuco. Sobre as ações do projeto em si, o autor destaca que, tomando como análise o projeto de industrialização como um todo, dentre as críticas à aplicação do Plano Asimow, sinaliza para a inexperiência administrativa dos gerentes das empresas que fracassaram, além da demanda insuficiente e a concorrência com produtos de outras regiões. Acrescentando que:

O Plano Azimow, [...], não tocou em problemas mais profundos da estrutura produtiva como, por exemplo, a questão agrária, a comercialização da produção, ou a remodelação do sistema bancário, a fim de atender melhor as novas exigências e as demandas visando o desenvolvimento regional. O programa de industrialização regional se restringiu ao diagnóstico superficial da problemática e a execução de medidas paliativas dentro do conjunto maior de interesse que envolviam as esferas de poder estadual e federal. As políticas não estavam integradas, nem articuladas ao território (p. 97).

No entanto, aponta como fatores positivos do projeto: a integração da Universidade Federal do Ceará com o planejamento industrial, a implantação da mentalidade industrial na comunidade caririense, a difusão do Cariri em termos de viabilidade industrial, além da atração de agências federais para a região. Em Rocha (1988) e Viana (2011), os autores refletem, entre outras, sobre as origens do projeto Asimow – que posteriormente (1966) foi rebatizado como Programa Universitário de Desenvolvimento Industrial do Nordeste (PUDINE), com foco de atuação no município de Sobral - CE, tentando corrigir as vulnerabilidades do modelo aplicado no Cariri.

Para Rocha (1988), um dos principais motivos para a instalação do referido plano no Cariri cearense foi a atuação direta de um cearense que ocupava o posto de Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA. Segundo o autor, ao tomar conhecimento de uma experiência deste projeto no Irã, João Gonçalves de Souza, “contatou um funcionário do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD¹²⁹ para conseguir a cobertura financeira que a realização do projeto exigia” (p. 38). E, na sequência, teria feito a ponte com o reitor da UFC (o professor Martins Filho) para posterior assinatura de contrato entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Universidade da Califórnia (UCLA). Viana (2011), por sua vez, acrescenta que o projeto se concretizou em função do convênio entre as universidades mencionadas, acrescido o “Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BID), e contou com o apoio da Fundação Ford e USAID” (sic) (p. 190).

Sendo assim, faz-se necessário destacar ainda que, baseado em um já mencionado estudo publicado em 1940, na revista brasileira da geografia, na qual o Major João de Segadas Viana propõe uma nova subdivisão do território nacional, em 1957 há uma nova tentativa de federalizar o Cariri. O estudo intitulado “Divisão Territorial do Brasil” apresentava um país subdividido em um Distrito Federal, 27 Estados e 39 Territórios, sendo o Cariri apresentado como “Estado do Araripe”, com uma população de 751.000 habitantes, uma área de 96.560 km², tendo a cidade de Crato como capital. É pautado nessa proposta, e sob a justificativa de que as características geoambientais do Vale do Cariri lhe conferiram, desde sempre, uma autossuficiência econômica frente ao abandono administrativo por parte do “litoral”, que o Deputado Estadual Wilson Roriz apresentou à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará um Projeto de Lei que criaria o Estado do Cariri. De acordo com artigo publicado na revista Itaytera (1957), o referido projeto assim estava proposto:

¹²⁹ O funcionário era Rubens Vaz da Costa, e acredita-se que houve uma certa confusão por parte do autor, pois o renomado economista Rubens Vaz, entre outras, integrou o BID e não o BIRD.

Art. 1º Fica a Mesa da Assembleia Legislativa do Ceará autorizada a constituir, de acordo com a legislação em vigor, a Junta Plebiscitária para a consulta de que trata o art. 2º da Constituição Federal, a ser realizada na Região Sul do Estado do Ceará, nos municípios de Icó, Acopiara, Saboeiro, Campos Sales, Ipaumirim, Lavras da Mangabeira, Cedro, Várzea Alegre, Cariús, Jucas, Assaré, Farias Brito, Santana do Cariri, Caririasú, Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Aurora, Barro, Milagres, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Jardim, Porteiras, Missão Velha, Araripe, Iguatu, a fim de ser em referida região, formado o Estado do Cariri, de acordo com o art. 17. nº 16 da Constituição do Estado (p. 179).

Embora a iniciativa não tenha prosperado, a ideia foi muito bem recebida na região, sobretudo nos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, onde a propaganda pela criação do novo ente federativo chegara a contar até mesmo com um hino em prol da campanha pela criação do Estado do Cariri. No qual anunciava:

Imortal como a fênix da lenda,
Reboando da serra ao sertão.
Renasceu a ideia avoenga,
De remiro querido torrão! (Bis)

Estribilho

Liberdade por ti lutaremos!
Cariri um Estado será!
Redenção é o anseio supremo,
Que um dia por certo virá. (Bis)

Para frente heróis sertanejos!
Construamos o nosso porvir.
Levantemos bem alto a bandeira,
Que a nossa grandeza há de vir. (Bis)

Estribilho

Liberdade, por ti lutaremos! (Itaytera, 1957, p. 180).

Desta forma, como visto até o presente, foram muitas as iniciativas pela criação de uma unidade subnacional na região sul do estado do Ceará, em diversos períodos. Iniciativas estas, retomadas na tabela a seguir (Tabela 5), e que tinham em comum, além do desejo pela autonomia, a tentativa de se estabelecer em Crato, a capital do novo ente:

Tabela 5 – Principais iniciativas pela transformação do Cariri em uma unidade subnacional

<i>Ano</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Período</i>	<i>Nomenclatura</i>	<i>Área de abrangência</i>
1828	Câmara Municipal do Crato	Pós Carta de 1824 I Império/Reinado	Província dos Cariris Novos	Região Sul do Ceará e parte dos estados vizinhos
1839	Senador José Martiniano de Alencar	Pós Carta de 1824 Regencial	Província do Cariri Novo	Municípios ao sul da província do Ceará e parte dos municípios das províncias da Paraíba, Pernambuco e Piauí.
1846	Assembleia Legislativa da Província do Ceará	Pós Carta de 1824 II Império/Reinado	Província do Cariri Novo	Municípios ao sul da província do Ceará e parte dos municípios das províncias da Paraíba, Pernambuco e Piauí.
1940	Major João Segadas Viana ¹³⁰	Pós Cartas de 1934 e 1937 Estado Novo	Estado do Araripe	Boa parte dos municípios ao sul do estado do Ceará e toda a parte oeste do estado de Pernambuco.
1957	Deputado Wilson Roriz	Pós Carta de 1946	Estado do Cariri	Grande parte dos municípios da região Sul do estado do Ceará

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Itaytera (1957)

A inclusão de muitos municípios que não pertenciam a província/estado do Ceará se devia as distancias destes em relação aos seus centros administrativos, localizados no litoral, e as relações que estes estabeleciam com o Cariri cearense, em função do seu aspecto geográfico, ambiental, econômico e religioso.

¹³⁰ É válido reforçar que a proposta do Major Segadas Viana não constitui uma proposta política – embora tenha influenciado demais propostas nesse sentido – e sim de um estudo publicado na Revista Brasileira de Geografia (1940). Reforça-se ainda que embora o estudo tenha sido publicado em 1940, a proposta tem origem em 1933.

9 A TRISTE PARTIDA¹³¹: O “UNIONISMO AUTORITÁRIO” NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

A tendência à centralização, “que não se perdera totalmente sob a vigência da constituição de 1946, viu-se fortalecida a partir da década de 1960, quando o estado de direito foi substituído por um ambicioso projeto de reordenamento administrativo do Estado, a partir do centro” (Rabat, 2002, p. 11). Paralelo a isso, a economia do país passa a integrar a dinâmica industrial do Sudeste, e todo um sistema de subsídio foi montado no intuito de levar empresas a se instalarem nas regiões Norte e Nordeste, a partir de um processo produtivo em dimensão nacional. Se assim como durante o Estado Novo, o autoritarismo foi o método utilizado, para Rabat (2002), a base de sustentação do regime de 64 diferia do período getulista. Pois, apesar do *slogan* de Brasil potência e de algumas políticas nacionalistas, esse processo não foi conduzido apenas de dentro para fora, sendo os fatores mais importantes estabelecidos externamente, a partir de um contexto (pós-guerra) onde toda a economia mundial passava a se articular por meio de novas bases e de um novo centro, os EUA.

Amaral Filho (2008) reforça que o movimento de descentralização fiscal-financeira da União em direção aos demais entes federativos, característicos do período anterior, foi interrompido com o golpe de 1964 e a Constituição de 1967. As reformas institucionais, implementadas pelos militares incluíram alterações no campo fiscal-financeiro, no intuito de alcançar um equilíbrio orçamentário, e um novo modo de financiamento para o setor público. E nesse contexto re-centralizador, o Governo Federal passou a se responsabilizar pela maioria dos impostos¹³².

O autor destaca ainda que, em virtude do declínio das “economias regionais periféricas”, o regime amplia e explicita a política de desenvolvimento regional a partir de incentivos fiscais federais¹³³, tendo como principais pilares o Banco do Nordeste e as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e a da Zona Franca de Manaus (Suframa). Todavia, afirma que “embora se utilizando do centralismo

¹³¹ O título da seção faz referência ao poema “A Triste Partida”, de Patativa do Assaré (Ceará), que, embora originalmente publicado em 1956, no livro *Inspiração Nordestina*, ganhou ainda mais notoriedade no disco do cantor pernambucano Luiz Gonzaga, lançado em 1964. A ideia é que, guardadas as devidas proporções, se estabeleça uma relação entre a disparidade entre os indicadores sociais e econômicos do Brasil e, sobretudo, da região Nordeste durante esse período, materializados na saga da família que é expulsa de suas terras em função da seca no sertão e a ausência do Estado, em busca de melhores condições de vida no Centro-Sul do país. E, por outro lado, os brasileiros que foram expulsos do país em função da ditadura militar instaurada de 1964 a 1985.

¹³² Dos quais o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produção Industrial (IPI) eram os principais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) a cargo dos municípios (Amaral Filho, 2008).

¹³³ A troca de dedução do Imposto de Renda por ações relacionadas à empreendimentos nas regiões-alvo, sob a forma de empréstimo aos interessados em realizar investimentos.

e do autoritarismo, o regime militar introduziu inovações importantes no sistema federal brasileiro fazendo com que este se aproximasse de um sistema moderno de federação” (*Ibid*, p. 12). Sobretudo em função da criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), que significou a institucionalização de mecanismos de repartição, além da multiplicação de instrumentos destinados ao desenvolvimento regional.

Na perspectiva de Carloto (2014), com o golpe militar de 1964, o Brasil sofre mais uma agressão no que diz respeito aos princípios federativos de liberdade e autonomia, e nesse contexto autoritário, o federalismo brasileiro passa por novos rearranjos que, por sua vez, afetaram todo o território nacional. Pois além da dependência política, havia também uma dependência econômica dos entes federados em função do aumento e da concentração tributária nas mãos da União. Para Lopreato (2020), o golpe de 1964 sinalizou um momento de ruptura e de inauguração de uma nova etapa do federalismo brasileiro, em função de fatores como a alteração do regime político e a possibilidade de o governo central tomar para si o direito de nomear os governadores e os prefeitos das capitais. Por outro lado, aponta, como elemento central dessa ruptura, a alteração de elementos basilares da ordem anterior.

Entre eles, destaca a redistribuição dos recursos tributários e o domínio de fontes financeiras¹³⁴; a institucionalização de um sistema de partilha e o maior controle federal sobre a parcela dos gastos públicos, a reconfiguração das relações entre as estatais federais e estaduais; além da imposição de regras de conduta aos governos subnacionais. Afirmando que, embora sempre tenha ocupado posição central na política econômica e nas estratégias de desenvolvimento, o federalismo praticado durante o regime militar concede à União o controle de recursos, mecanismos de financiamento e parcela das despesas correntes e de capital, nunca verificado. Além de criar meios para intervir na alocação das despesas dos demais entes.

Sobre o FPM e o FPE, Lopreato (2020) destaca que o primeiro buscava favorecer municípios pobres, com baixos níveis de renda, enquanto o segundo buscava “compensar parte do potencial de arrecadação do ICM nos estados de maior nível de renda e responder à questão regional transferindo parcela preponderante da verba às unidades de baixa renda. No entanto, com a edição do AI-5 (1968), além de sepultar as esperanças de retorno a um regime democrático, adotaram-se medidas que afetaram sobremaneira as unidades de baixa renda, ainda mais dependentes de transferências constitucionais e de menor autonomia financeira¹³⁵.

¹³⁴ A reforma do sistema tributário elevou a carga tributária e aumentou o peso da União, saltando de 40,6% em 1966 para 51,6% em 1974, enquanto a dos estados caiu de 46,3% para 35,2% (Lopreato, 2020).

¹³⁵ Em função de uma maior participação do ICM no total da receita tributária, Lopreato (2020) destaca que os estados “desenvolvidos” tinham uma maior autonomia de atuação. Além disso, os recursos destinados aos fundos

Em suma, Lopreato (2020) reforça que essa etapa do federalismo brasileiro foi marcada pelo “inchaço do centro” e pelo domínio da União sobre os estados e municípios, definindo normas de acesso, ritmo e direcionamento dos gastos públicos. E alerta que, embora tenha recebido alguma atenção, sobretudo por meio do sistema de partilha e os benefícios fiscais à investimentos no Norte e Nordeste, a desigualdade regional esteve longe de ser superada. E que “os mecanismos redistributivos não tiveram força de se contrapor à estratégia de desenvolvimento favorável à acumulação concentrada nas regiões avançadas do País e de reverter o caráter assimétrico da federação brasileira” (p. 22).

Santos e Silveira (2008) acrescentam que o golpe de Estado de 1964 representou um novo passo para a internacionalização da economia brasileira, sob a influência explícita da Guerra Fria, e os acordos assinados para tornar a entrada de capitais no país mais segura, em que uma nova noção de ordem e progresso se impõe, imposta pelo Estado, mas sob os auspícios do grande capital. Segundo os autores, uma nova era no percurso capitalista se inicia a partir das perspectivas abertas pela revolução científico-técnica e as sementes da dominação do mundo pelas empresas multinacionais. Domínio este que não encontrava obstáculos entre os países subdesenvolvidos como o Brasil, onde reinavam a ideologia de crescimento a partir da atração industrial, a necessidade de consumo interno, o Estado se afirmando sob a nação, e a necessidade de um comando eficaz sobre o território.

É durante o intervalo entre 1945 e 1969 que, somadas as características dos períodos que o antecederam, constituem-se as bases do meio técnico-científico-informacional, caracterizado pela passagem de um tempo lento, diferenciado segundo as regiões, para um tempo rápido, hegemônico e único, sob influência internacional (Santos; Silveira, 2008). A partir de 1970, a diminuição da atividade econômica no Brasil parecia ameaçar a continuidade do modelo adotado. E a solução encontrada para a retomada da atividade, a manutenção do modelo e a proteção do grande capital foram: a injeção de numerosos recursos e investimentos públicos, uma menor retribuição ao trabalho e uma política social ainda menos generosa. Além “de uma ordem ainda maior no campo político-social” (p. 48).

Nesse contexto, com a necessidade de transformar minérios e de produzir derivados do petróleo, uma nova divisão territorial do trabalho se esboça no Brasil, com a implantação de complexos e polos industriais em diversas regiões do país. Há também uma revolução nas telecomunicações e a modernização da agricultura, expansão da fronteira agrícola e o aumento

de participação (FPE e FPM) foram reduzidos de 10% para 5% de IR e do IPI, sendo definidos ainda por decreto os critérios para sua aplicação.

do número de trabalhadores volantes. Fatores que Santos e Silveira (2008) denominam como o “desenvolvimento do capitalismo agrário”, ressaltando que:

Daí por diante o que ocorre é a reprodução ampliada do que fora feito no lapso de tempo imediatamente anterior, de modo que tudo cresce ainda mais, porém no mesmo sentido: uma produção industrial extrovertida, um maior endividamento, maior penetração de firmas estrangeiras, [...] ampliação das facilidades de circulação dentro do país e para os canais de exportação. Paralelamente, agrava-se a tendência à concentração e à centralização da economia, assim como à concentração geográfica e a concentração de renda (p. 50).

Dessa forma, paralelo ao processo de industrialização, o Brasil conservou importantes condições de subdesenvolvimento, que foram muitas vezes agravadas pelo crescimento econômico, “a saber, disparidades regionais pronunciadas, enormes desigualdades de renda e uma crescente tendência ao empobrecimento das classes subprivilegiadas, a despeito do aumento do Produto Nacional Bruto e do Produto Nacional *per capita*” (Ibid, p. 51). E retomando as reflexões em torno da participação do Banco Mundial nesse processo, destaca-se que embora o regime militar tenha governado por decreto (Atos Institucionais – AI), a Constituição de 1967 mantém como competência privativa do Senado Federal a possibilidade de autorizar (ou não) empréstimos ou acordos externos de qualquer natureza aos estados, municípios e o Distrito Federal. Todavia, a Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969, acrescenta que a competência do Senado para o referido tema fica mantida, desde que “ouvido o Poder Executivo Federal” (Brasil, 1969).

Dito isso, reforça-se que, a partir dos anos 1960, as taxas de crescimento da economia brasileira – que haviam crescido em ritmo acelerado até então – declinam consideravelmente e a inflação ganha cada vez mais espaço. A chegada dos militares ao poder em 1964 com a promessa de retomada do crescimento, “manutenção da ordem”, controle inflacionário e resolução das disparidades sociais e regionais, representou, para Gonzales, *et al*, (1990), um contraponto aos governos anteriores. “A nova administração defendia uma política econômica de estilo neoliberal, preconizando a modernização administrativa e a interferência mínima do Estado na economia à exceção dos setores de infraestrutura física” (p. 46). Tais promessas foram materializadas por meio do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, durante a gestão de Castelo Branco (1964-1967), do Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED, na gestão Costa e Silva (1967-1969); e, sobretudo, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs, com Médice (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).

Como já destacado, é a partir da chegada dos militares ao poder, que as relações com as instituições internacionais, sobretudo com as gêmeas de Bretton Woods (FMI e Banco

Mundial), são retomadas e consolidadas (ver tabela 3). A esse respeito, Gonzales, *et al*, (1990) reforça que:

[...] A eliminação dos conflitos existentes junto aos credores internacionais, agências oficiais e organismos multilaterais de financiamento – pela condução de uma política anti-inflacionária de corte ortodoxo e pela adoção das medidas de desvalorização cambial, liberalização das importações e reformulação da legislação sobre a remessa de lucros¹³⁶ – conduziu à intensificação do ingresso de recursos externos ao país, bem como à retomada das negociações do Brasil com o Banco Mundial (p. 47-48).

Sobre os planos de ação implementados na ditadura, destaca-se ainda a harmonia/similitude entre suas prioridades e as diretrizes estabelecidas pelo BIRD ao longo do tempo. Diretrizes estas que tinham, inicialmente, a infraestrutura básica como norte, sobretudo os setores de energia e transportes, e que foram prioritariamente contemplados nos PAEG e PED. E que, com o tempo, passam a ampliar sua ênfase em outros setores, como o educacional (técnico), agricultura e desenvolvimento rural, urbano, habitacional, industrial, desenvolvimento regional integrado, combate à pobreza etc.; passando a ser contemplados nos PNDs I, II e III. Deslocamentos de ênfase esses, que podem ser observados na Tabela 6.

Tabela 6 – Distribuição setorial dos empréstimos brasileiros contratados junto ao BIRD entre 1949-1989

Período	Infraestrutura		Agricult.	Indústria	Bancos de desenvolv.	Social	Outro ¹³⁷	Progra. setoriais	Total em US\$
	Energia	Transporte							
1949-59	89,5%	10,5%	-	-	-	-	-	-	267.034
1960-69	76,4%	6,4%	11,1%	6,1%	-	-	-	-	359.308
1970-79	23,7%	26,2%	17,9%	15,8%	1,6%	14,7%	-	-	3.431.703
1980-89	18,7%	15,7%	22,6%	2,3%	5,0%	18,7%	1,0%	16,0%	10.351.876

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Gonzales *et al* (1990).

Acrescenta-se, às informações destacadas, os choques do petróleo na década de 1970, e a elevação dos juros internacionais, conjunturas que afetaram diretamente o endividamento brasileiro, e que tornaram cada vez mais importantes os recursos oriundos das gêmeas de Bretton Woods e dos demais credores internacionais. E a consequente aceitação de suas condicionantes para que os empréstimos fossem liberados. Nesse contexto, a partir de 1982, a política econômica brasileira, sob os auspícios do FMI, esteve baseada por uma “subordinação

¹³⁶ A *Lei de Remessa de Lucros*, que havia sido sancionada por João Goulart (1961-1964), foi extinta pelos militares. Passando a permitir que as multinacionais voltassem a enviar indiscriminadamente às suas matrizes, os lucros obtidos no Brasil.

¹³⁷ Conforme Gonzales (1990), “outros” refere-se a um projeto que envolveu a transferência de famílias afetadas pela construção do reservatório de Itaparica, no estado de Pernambuco.

à questão do estrangulamento externo. [...] A aplicação de tal política de estabilização conduziu o país a uma forte recessão, fazendo com que a taxa de crescimento [...] saísse dos 0,6% registrados em 1982 para atingir -3,5% em 1983” (Gonzales, *et al*, 1990, p. 57).

9.1 OS SUBESPAÇOS DINÂMICOS DO NORDESTE E A DISPARIDADE ENTRE OS INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS

Entre 1960 até meados dos anos 1980, ocorre no Brasil um movimento que Araújo (2000) classifica como uma “modesta desconcentração”. Segundo a autora, o processo de intensa concentração das atividades produtivas e, conseqüentemente, de exacerbação da questão regional é atenuado, passando a ocorrer uma integração produtiva¹³⁸ entre as regiões brasileiras. Como anteriormente destacado, o processo em questão está diretamente ligado à ação da SUDENE, por meio de incentivos fiscais, mas também em função dos investimentos de empresas estatais¹³⁹, créditos públicos (BNDES e BNB) e recursos próprios de empresas locais, nacionais e multinacionais. Nesse contexto, as atividades urbanas – e dentre elas, as industriais – ganham cada vez mais espaço no ambiente econômico do Nordeste e passam a comandar o crescimento da produção na região, rompendo a fraca dinâmica preexistente.

Entre 1967 e 1989, a agropecuária reduziu sua contribuição ao PIB regional, de 27,4% para 18,9% [...]. Enquanto isso, a indústria passou, de 22,6% para 29,3%, e o terciário cresceu, de 49,9% para 58,6% [...]. De 1960 a 1988, a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do país, em cerca de 10%; e, entre 1965 e 1985, o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano) [...]. Entre 1970 e 1987, a participação no PIB aumentou, de 12,6% para 15,8%; a relação PIB *per capita* nordestino médio do país passou, de 45,8% para 54,4%; o peso na produção industrial foi, de 0,7% para 10,5% e, na produção terciária, de 12,4% para 15,8%. Além disso, a participação no valor do ICMS arrecadado por todos os Estados do Nordeste no total brasileiro cresceu, de 9,2% (em 1975) para 12,5% em 1987 (Araújo, 2012, p. 167-168).

Araújo (2012) destaca ainda que, entre 1960 e 1990, o PIB da região quase sextuplicou, passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões, e que no mesmo intervalo, apenas a agropecuária perde importância, declinando de 22,5% em 1970, para 19% em 1990. Ressaltando que, em função da integração produtiva no país, o desempenho das atividades econômicas da região acompanhou as oscilações da dinâmica nacional, tanto nos bons (“milagre econômico”, 1968-73), como nos maus momentos (os choques do petróleo, 1974-1980). Não significando que se tenha homogeneizado as estruturas produtivas e eliminado as

¹³⁸ Considerando Oliveira (1977) e Guimarães Neto (1989), a autora reforça que durante o século XIX o Brasil se apresentava como um arquipélago de regiões, que se comunicavam com o exterior, mas não entre si. A partir do início do século XX (1920) passa a ocorrer um processo de “articulação comercial” entre as regiões, evoluindo, a partir de 1960, para uma “integração produtiva” inter-regional, quando a produção deixa de ser realizada apenas em São Paulo, para ser vendida no restante do país, e passa a ser produzida nas diversas regiões brasileiras.

¹³⁹ Como a PETROBRAS (Bahia), a Vale do Rio Doce (Maranhão), e os investimentos do sistema ELETROBRAS.

particularidades das diversas regiões. Entre elas o papel do setor público, que “tem no Nordeste um peso maior na formação bruta de capital fixo total do que na média nacional. Investindo, produzindo, incentivando, criando infraestrutura econômica e social, o Estado se faz presente com grande intensidade na promoção do crescimento da economia nordestina” (p. 172).

Essa equação de fatores fez surgir na região subespaços dotados de modernas e ativas estruturas econômicas, responsáveis pelo desempenho econômico positivo do Nordeste¹⁴⁰. Todavia, é mister esclarecer que embora a região como um todo tenha apresentado melhores resultados, a dinâmica geral dos diversos estados do Nordeste foi bastante diferenciada, pois tanto em termos do PIB total como *per capita*, os melhores desempenhos foram apresentados pelo Rio Grande do Norte, Maranhão e Ceará. Neste último, Araújo (2012) destaca que o processo de industrialização vai se diferenciar dos demais estados nordestinos¹⁴¹ em função da forte articulação entre os capitais locais e externos, que se dirigem à Fortaleza em busca dos incentivos federais. Conforme a autora, em função dessa maior articulação e pela crescente presença de novos segmentos econômicos empresariais urbanos no Ceará, vão se estabelecer as bases para a ruptura política que se consolidará na segunda metade dos anos 1980.

Faz-se necessário destacar ainda que, se por um lado os números relativos ao crescimento econômico da região são inegáveis, também são os que comprovam que a melhoria nos indicadores sociais na região se deu em um ritmo muito inferior ao da produção. O primeiro indicador nesse sentido é o de o PIB da região ter triplicado, enquanto o PIB *per capita* apenas duplicou, continuando a ser o mais baixo do país. Embora imperfeito, esse indicador é importante no sentido de demonstrar que crescimento econômico por si não é sinônimo de elevação de padrões de vida. Outro importante indicador diz respeito à esperança de vida ao nascer, que, no Nordeste em 1988 equivalia a 58,8%, a menor entre todas as regiões do país. Sob a ótica da educação, embora entre 1970 e 1989 os níveis da população maior de 15 anos e sem instrução no Nordeste tenham melhorado (caindo de 55% para 36%), nas demais regiões brasileiras esses números foram muito superiores (Araújo, 2012).

Os mesmos dados e argumentos podem ser utilizados quando se trata dos índices de mortalidade infantil e o acesso domiciliar ao abastecimento de água na região, pois, mesmo com índices melhores em 1988 do que os apresentados em 1970, comparados a média nacional

¹⁴⁰ Entre essas “manchas” ou “polos dinâmicos”, Araújo (2012) destaca o complexo petroquímico de Camaçari e o mineiro-metalúrgico do Carajás, o polo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro e de fruticultura no Rio Grande do Norte, a pecuária intensiva do agreste pernambucano e os polos turísticos litorâneo, os tecnopólos de Campina Grande e Recife, além do polo têxtil e de confecções de Fortaleza

¹⁴¹ Assim como acontecia nos demais estados da região (excetuando o Ceará), Bahia e Pernambuco receberam de forma majoritária filiais de empresas comandadas por outras regiões ou mesmo países.

esses números são consideravelmente inferiores. Demonstrando que as políticas sociais foram menos eficazes no Nordeste do que no restante do país. E que “o Nordeste continua sendo um grande desafio nacional no que tange à dívida social. A região tem 29% da população brasileira, mas possui: 55% dos analfabetos [...]; 55% dos indigentes brasileiros [...]; 45% das famílias pobres do Brasil¹⁴²; 50% das pessoas com consumo calórico muito baixo” (*Ibid*, p. 190). Soma-se a esses números, o fato de os níveis de concentração de renda na região terem piorado¹⁴³, e o número de pobres ter sido ampliado passando de 19,4 milhões em 1970 para 25,8 milhões em 1988 (Araújo, 2012).

Acrescenta-se que a concentração de renda nos estados que apresentaram um dinamismo econômico mais intenso foi ainda maior. Como no caso do estado do Ceará, onde os 5% mais ricos apropriam 46% do percentual da renda estadual. Diante do contexto apresentado, Araújo (2012) reforça que “não há relação linear entre transformações e crescimento econômico e melhoria das condições de vida das populações estaduais” (p. 192). A autora destaca ainda que a proposta original da Sudene nunca chegou a se realizar, tendo sido derrotada pelo golpe de 1964 e seu conteúdo reformista engavetado. Apontando a coragem de uma autocrítica realizada por Furtado sobre o papel da Sudene para o Nordeste, quando afirma que este, ao retornar ao Brasil, chega à conclusão de que os esforços não foram suficientes, pois o essencial das ações foi capturado pelas elites, e os resultados dessas ações não alcançaram a grande parte da população. “E diz, com toda clareza, [...] erramos. No Nordeste, para enfrentar mesmo a questão regional, tem-se que distribuir dois ativos importantes, ou não adianta. E os ativos que sugere distribuir são: terra e educação” (Araújo, 2000, p. 83).

Nesse contexto, seguindo a reflexão em torno da participação do BIRD no processo de desenvolvimento capitalista nacional, é preciso relembrar que os projetos implementados pelos governos militares caminharam *pari passu* com as diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial. Inicialmente, a partir de projetos financiados para o fortalecimento da infraestrutura básica (PAEG e PED); e, na sequência, ampliando sua ênfase para os setores agrícola, industrial e social, presentes nas diretrizes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento¹⁴⁴ (I, II e III). O que comungava com as novas diretrizes sobre a ideia de desenvolvimento estabelecidas pelo banco, ampliadas para além da compreensão deste como sinônimo de crescimento econômico. É nesse momento que, a partir dos anos 1970, a Sudene que até então estava vinculada diretamente à

¹⁴² Com rendimento per capita inferior a meio salário-mínimo.

¹⁴³ O índice de Gini passou de 0,596 para 0,638 entre 1970 e 1988.

¹⁴⁴ É preciso destacar, no entanto, que os três Planos Nacionais de Desenvolvimento foram elaborados em contextos econômicos distintos.

presidência da república, perde sua autonomia quanto ao delineamento de políticas de desenvolvimento regional, e passa a estar atrelada às estratégias dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs.

Conforme Rodrigues Vieira (2008), o papel da Sudene foi redefinido com base em uma nova estratégia de desenvolvimento baseada na criação de bases que intensificassem o processo de integração inter-regional, por meio do Plano de Integração Nacional (PIN). Plano esse que concentrou ações na construção de rodovias (ex: Transamazônica), além da redistribuição de terras e o estímulo à agropecuária no Norte-Nordeste através do programa “Proterra”. De acordo com o autor, o objetivo central do programa residia no estímulo aos deslocamentos dos excedentes populacionais – sobretudo nordestino – para a fronteira agrícola no Norte e no Centro-Oeste. Buscando diminuir as pressões decorrentes da concentração de terras na região e preservar a secular estrutura fundiária do Nordeste.

Ainda segundo Rodrigues Vieira (2008), a partir do I PND, ocorre uma mudança de percepção em relação ao papel da agricultura no desenvolvimento econômico brasileiro, que refletia diretamente na questão agrária nacional por dois aspectos. O primeiro, é “o abandono de uma concepção que tinha na resolução do problema agrário a via para a modernização das estruturas sociais do Nordeste (Brasil); e o segundo, a substituição da estratégia de desenvolvimento regional global por uma estratégia de polos regionais de desenvolvimento” (p. 115). É nesse contexto que surgem, em 1974, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo). Como a própria nomenclatura esclarece, enquanto o Projeto Sertanejo buscava estimular o desenvolvimento de áreas secas da região, o Polonordeste consistia em uma estratégia de criação de polos de desenvolvimento regionalmente articulados.

Sobre o funcionamento do Polonordeste, Rodrigues Vieira (2008) destaca que, a partir da divisão da região em áreas geográficas, essas recebiam ações planejadas setorialmente (estradas, educação, saneamento, saúde, assistência técnica, comercialização etc.), a partir de suas vulnerabilidades ao processo de crescimento. E destaca que embora os polos de desenvolvimento tenham alcançados níveis expressivos de crescimento da produtividade e incremento tecnológico, os efeitos propagadores esperados para o restante da economia regional não se fizeram sentir. E acrescenta:

O Polonordeste representa o embrião das futuras política do Banco Mundial. Na segunda metade da década de 1970, o Banco Mundial inicia sua atuação no financiamento de projetos de desenvolvimento rural, vinculado ao Polonordeste. [...] A participação do Banco Mundial no financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento rural, no fim da década de 1970 e meados da década de 1980, foi

fundamental para o aperfeiçoar os mecanismos de atuação do Banco no Brasil. Essa estratégia, centrada no desenvolvimento rural, que posteriormente evolui para o combate à pobreza, será fundamental para consolidar a forma de atuação do BIRD nos anos 1990 (p. 117).

É nesse cenário que uma série de projetos de desenvolvimento rural, com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, vão proliferar no Nordeste, como os Programas de Desenvolvimento Rural do Estado do Rio Grande do Norte (1976), Ceará (1977), Paraíba (1978), Bahia (1978), Sergipe (1979) e Pernambuco (1979). Além de projetos de pesquisa agrícola e fertilizantes (1976), extensão rural (1978), e o apoio ao Banco do Nordeste do Brasil (1970). No início dos anos 1980, foi criado o Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste, que gerou, em 1985, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste – PAPP. Embora os projetos de desenvolvimento rural tenham predominado em relação à atuação do BIRD no Nordeste, durante o recorte em questão, considerando o espaço rural e o urbano/metropolitano na região, projetos ligados à infraestrutura (sobretudo energética), educação, saúde, desenvolvimento urbano e abastecimento de água e saneamento, também foram financiados com o apoio do BIRD.

Recorda-se ainda que a conjuntura econômica, entre as décadas de 1970 e 1980, foi marcada por sucessivas crises que vão desde os choques do petróleo ao endividamento do Estado e o esgotamento do que ficara conhecido como Estado desenvolvimentista brasileiro, o que, como já citado, torna-se campo fértil para “novos” modelos de desenvolvimento. Para Rodrigues Vieira (2008, p. 118), “Esse fato é essencial para se entender o aumento da ingerência dos organismos financeiros multilaterais nas estratégias de desenvolvimento nacional”.

9.2 A TRÍADE CORONELISTA CEARENSE

No Ceará, com o golpe militar de 1964, os governadores que sucederam a Virgílio Távora (1963-1966) passaram a ser escolhidos de forma indireta. Todavia, deram continuidade ao que ele havia iniciado com o PLAMEG, tendo em vista o fato de esta estratégia estar inserida na proposta desenvolvimentista dos militares. Nesse contexto, Plácido Castelo (1967-1971) assume o poder tendo como principais realizações a criação do Banco de Desenvolvimento do Ceará (BANDECE) – com o objetivo de fortalecer as políticas de incentivos fiscais –, além da construção de rodovias, expansão da rede elétrica para o interior do estado, a construção de escolas, açudes e presídios.

Chacon (2007) destaca que, em 1970, uma forte estiagem atingiu a região Nordeste, acompanhada pelas mesmas políticas mitigadoras historicamente implementadas pelo Governo Federal. Políticas estas que foram reproduzidas por Plácido Castelo no Ceará, alinhadas ao

modelo clientelista, onde parte significativa dos recursos era tragada pela corrupção, que, somada à burocracia, resultavam na ausência de melhoria nas condições de vida dos afetados. E destaca que, embora o governo federal tenha criado importantes iniciativas¹⁴⁵ para além das frentes de trabalho, na disputa por recursos escassos, os programas de caráter permanente perdiam espaços, enquanto os de cunho emergencial se perpetuavam, pois tinham “maior apelo político e maior flexibilidade para permitir a continuidade da barganha e da mediação exercida pelos políticos junto à população atingida” (p. 93).

A partir do início da década de 1970 até a metade da de 1980, três grupos políticos, (sob as bênçãos do Governo Federal), alternaram-se no poder cearense por meio de um pacto denominado “acordo dos coronéis”. Com a impossibilidade de um único grupo hegemonizar o poder no estado, esse acordo garantia que as três oligarquias lideradas pelos “coronéis do exército”, Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, se revezassem no comando do estado. Para Farias (2015), além de evitar a divisão do poder com outros grupos, o acordo dos coronéis buscava conservar a ordem socioeconômica no Ceará. Assim, “os esforços na busca por promover a industrialização no estado são mantidos, intensificando a transição de um modelo socioeconômico eminentemente agrário para outro com população cada vez mais urbana e economia voltada, principalmente, para a indústria e os serviços” (p. 818).

Em 1971, César Cals (1971-1975) assume o poder, e sua chegada coincide com o momento em que a ditadura vivia o seu apogeu econômico e repressivo. Nesse contexto, Farias (2015) afirma que sua gestão foi profundamente autoritária, e destaca, como uma de suas principais realizações, a criação da Companhia Energética do Ceará – COELCE (1971). Chacon (2007) reforça que é a partir da chegada de César Cals ao poder que passa a ocorrer o verdadeiro início do chamado coronelismo, “que embora assuma um discurso moderno e implemente ações voltadas para o alcance do desenvolvimento, não abre mão dos mesmos métodos clientelistas que dificultam a mudança real da condição de dependência do Estado” (p. 93-94).

Além de grandes proprietários de terras os coronéis também atuavam como mediadores de conflitos entre os que deles dependiam, e entre o poder local e o estadual. Este último, por sua vez, atuaria como uma ponte que ligaria ao Governo Federal. Chacon (2007) destaca que essa relação de forças vai ser alterada com o advento da “modernidade”. E nesse

¹⁴⁵ Reduziu pela metade os incentivos fiscais (34/18) e aplicou os recursos na criação do Programa de Integração Nacional (PIN), e no Programa de Redistribuição de Terras e Apoio à Agroindústria Canavieira (Proterra), além do Programa Plurianual de Irrigação, aproveitando a água acumulada nos açudes para promover a agricultura irrigada. O programa de irrigação buscava criar fontes de renda que pudessem superar épocas de estiagem; enquanto o programa de integração (PIN), tinha como objetivo promover o deslocamento de um elevado contingente populacional para a Amazônia, em projetos de colonização (Chacon, 2007).

novo contexto, novos atores políticos despontam, enquanto “o velho coronel é substituído aos poucos por funcionários públicos, tecnocratas que passam a deter certo poder, que se baseia em um suposto saber que decide onde é empregado o recurso para o desenvolvimento” (p. 94). E entre esses novos atores, os organismos internacionais ganham cada vez mais espaço.

O papel dos organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento começa a ser desenhado, e sua participação é cada vez maior em todo o país nos projetos políticos regionais e locais. Nesse primeiro momento, o recurso financeiro é o ponto mais importante, embora as novas regras e metodologias de planejamento e avaliação já comecem a mudar a forma de se relacionar dos beneficiários com os seus beneficiadores. Esse novo modo de organização é importado para o país pelos técnicos dos organismos e incorporado paulatinamente aos diversos níveis da burocracia estatal, que se transmuta, vestida de modernidade (*Ibid*, p. 94).

Como mencionado, seguindo essa nova perspectiva, em 1974, sob o comando e financiamento do BIRD e do BID, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste). Baseado em uma estratégia de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), o projeto, segundo Chacon (2007):

Visava integrar à economia de mercado, cerca de 2,1 milhões de pequenos agricultores do Nordeste, através da promoção de uma agricultura eficaz, melhoria dos níveis de renda das populações, ampliação das oportunidades de emprego no meio rural. Essa integração pressupõe maior intensidade das trocas de produtos, de informações e de mão-de-obra através da estruturação interna dos diferentes polos de desenvolvimento e do estabelecimento de ligação entre essas unidades polarizadas e seu meio circunvizinho (p. 95).

Ainda segundo a autora, embora alguns dos projetos tenham obtido algum tipo de êxito, no contexto geral essa integração não foi alcançada, ainda mais em função da transmutação de modelos que desconheciam e desconsideravam as realidades específicas locais, das comunidades a serem beneficiadas. Sendo as decisões de planejamento e alocação de recursos eminentemente técnicas, seguindo cálculos de rentabilidade, pois, para os técnicos dos organismos internacionais, todos os políticos eram corruptos e em quem não se poderia confiar. Esse erro foi reconhecido inclusive pelo próprio Banco Mundial por meio de avaliações contratadas. “Este critério descartava elementos da organização local ainda de difícil apreensão para os técnicos. Os políticos locais poderiam até ser corruptos, mas ainda era neles que a população confiava, ou obedecia” (p. 95).

Também em 1974, um novo coronel é eleito para governar o Ceará, Adauto Bezerra (1975-1978). Este era da região Sul do estado (Juazeiro do Norte), e sua indicação veio pelas mãos do presidente Ernesto Geisel. Como governador deu continuidade ao que vinha sendo praticado no estado, clientelismo por um lado e apoio à industrialização por outro. E entre as suas realizações, têm-se: o apoio a criação de órgãos de ciência e tecnologia no Estado, e uma maior atenção ao interior do Ceará por meio de estradas e energia no meio rural. Do ponto de

vista político, criou a Secretaria de Assuntos Municipais, órgão que se ocupava diretamente da resolução de conflitos e a divisão de recursos para obras e investimentos.

Nas eleições de 1978, o então senador Virgílio Távora, com o apoio do presidente Geisel, é indicado novamente a assumir o governo do estado do Ceará (1979-1982). Não bastassem as tensões sociais vivenciadas pelo país, e que reverberavam no Ceará materializadas em movimentos populares, que questionavam o *status quo* e pediam o fim da ditadura, Virgílio Távora assume o poder no estado em meio à uma das maiores estiagens da história, que se estenderia de 1979 a 1984. Conforme Farias (2015), esse período de estiagem corresponde a mais longa seca do século XX, e caiu como uma hecatombe socioeconômica, pois atingiu duramente a pecuária e a cotonicultura, que entraram em colapso no estado.

Em seu segundo mandato, Virgílio Távora instituiu o segundo Plano de Metas do Governo – PLAMEG II, e deu continuidade às ações modernizadoras (e conservadoras) no estado, apostando na mesma pauta da sua primeira gestão, o desenvolvimento industrial. Para tanto, contou mais uma vez com a conjuntura nacional, que possibilitou uma atenção maior por parte do Governo Federal em relação ao Nordeste, e consequentemente ao Ceará. Conforme destaca Farias (2015, p. 838):

Ernesto Geisel (1974-1978) [...], percebendo o crescimento das oposições à ditadura no sudeste brasileiro, buscou o apoio das elites de outras regiões, possibilitando-lhes vantagens econômicas – era a chamada “descentralização do desenvolvimento”. Assim, com recursos enviados por Geisel, destacadamente via Sudene/BNB/Finor, Távora conseguiu transformar o Ceará no terceiro polo industrial do Nordeste (com atenção para os setores têxtil e metal-mecânico), atrás apenas da Bahia e Pernambuco. Através do planejamento governamental, o Estado construiria obras de infraestrutura e daria isenções fiscais às empresas privadas – apoiando a burguesia local para que ampliasse e modernizasse suas fábricas, e atraindo empresas do centro-sul.

Com o apoio dos industriais, Virgílio consegue que se instale no Ceará o II Polo Industrial do Nordeste, e fornece vantagens e incentivos a esses industriais, inclusive de capital. Reativa o Distrito Industrial de Fortaleza (Maracanaú), amplia o abastecimento de água na capital, dinamiza o turismo e expande a energização rural, além de construir rodovias no interior do estado e ampliar portos e aeroportos (Farias, 2015; Chacon, 2007). Por outro lado, reforçou práticas clientelistas, que comprometeram a capacidade financeira das administrações seguintes. Em relação ao Plano de Metas e suas ramificações, Chacon (2007) destaca que:

O Plameg II tinha como premissa central “desenvolvimento com promoção social”, o que [...] significava a irrigação em propriedades privadas, referindo-se ao Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe (Promovale), e a implementação de obras assistencialistas comandadas por sua esposa, Luíza Távora, chamada de “mãe dos pobres”. O Promovale foi uma insurgência de Virgílio contra técnicos do Banco Mundial. Ele queria que o Banco financiasse a irrigação fluvial privada de um vale, no que não foi atendido. Conseguiu dinheiro em Brasília e realizou a obra (p. 100).

Durante o seu mandato, uma equação de episódios culminou com a ruptura entre os três coronéis que se revezaram no poder desde 1963. Esses episódios se originam a partir de movimentos que pediam o fim da ditadura e questionavam o continuísmo dos coronéis no Ceará, as graves consequências para a população em virtude da longa estiagem, além da chegada de um grupo de jovens ao comando do Centro Industrial do Ceará – CIC, em 1978. Sobre a seca ocorrida nesse período, Chacon (2007) destaca que a migração em massa para Fortaleza produziu a multiplicação de favelas e de problemas de uma urbanização não planejada. E diante da discórdia entre os coronéis, sobre quem iria disputar as eleições de 1982, agora diretas, os três assinaram o que ficaria conhecido como o “Acordo de Brasília”, uma sobrevida ao velho “Acordo dos Coronéis”. Tal acordo designava como candidato Gonzaga Mota, e previa que os cargos do governo seriam divididos igualmente entre os três coronéis¹⁴⁶.

Chacon (2007) conta que, ao assumir o governo, Gonzaga Mota (1983-1987) seguiu à risca o combinado no acordo, não havendo qualquer participação sua nas decisões tomadas. Todavia, passada a fase inicial, insurgiu-se contra os coronéis e com o Governo Federal. Como resultado, teve o canal de recursos advindos da União fechado, e o estado padeceu de dívidas, falência e paralisia, além de ter perdido o controle dos gastos públicos. Conforme Farias (2015, p. 845), como um complicador, “sentiam-se os efeitos da catastrófica seca de 1979/84 e da própria crise econômica do País. A economia agropecuarista estava praticamente arruinada (encolheu de 18% para 7%) e o Ceará, quase falido, sem créditos e endividado”. Assim, com o desastre administrativo, o estado quase falido e o hábil discurso de que tudo era herança dos coronéis, chegava ao poder em 1986 a “nova” burguesia industrial do Ceará.

Conforme exposto, é válido reforçar que, de acordo com Rodrigues Vieira (2008) e Chacon (2007), durante esse período, embora conflituosa, há uma transição em relação ao papel desempenhado pelos organismos internacionais em todo o país. Quando, para além do apoio financeiro, tais instituições passam a atuar diretamente nos projetos a partir de regras, metodologias, planejamento e avaliação, no tocante aos beneficiários dos investimentos. E, embora os projetos de desenvolvimento rural tenham predominado em relação à atuação do BIRD no interior do Ceará, considerados os espaços rural e urbano/metropolitano, projetos ligados à infraestrutura (sobretudo energética), educação, saúde, desenvolvimento urbano e abastecimento de água e saneamento, também foram financiados pelo BIRD. E, geralmente, integravam projetos de abrangência regional e até mesmo nacional, desmembrados em subprojetos, o que dificulta a identificação de projetos específicos para o Ceará.

¹⁴⁶ Farias (2015) destaca que a máquina estatal foi utilizada ao extremo, sendo contratados 16 mil funcionários (13 mil em um único dia), além de compra de votos. Logo, Gonzaga Mota obteve 63% do total de votos.

9.3 O CRAJUBAR

Gonçalves (2005) ressalta que tanto Virgílio Távora como Adauto Bezerra tinham sua origem ligada a tradicionais famílias do Cariri, e por esse motivo, ainda que poucos, os recursos transferidos à região eram destinados de forma diferenciada. Nesse contexto, durante a administração de Adauto Bezerra (1976-1980), ocorre uma política de interiorização das agências do Banco do Estado do Ceará (BEC), e a extensão de recursos financeiros do Tesouro Estadual em direção aos tradicionais centros de poder no interior do Ceará, sobretudo ao Cariri. O autor destaca ainda que a criação do programa de incentivo à produção de álcool – PROÁLCOOL (1975) a nível nacional¹⁴⁷, provocou transformações no espaço em questão, especialmente na paisagem econômica do Cariri, com a chegada de uma usina de açúcar e destilaria de álcool no município de Barbalha.

De origem pernambucana, a Usina Manoel Costa Filho ou Cariri I (Figura 19), foi instalada em 1976, e funcionou até o ano de 2004¹⁴⁸. Em seu auge (1980-1990) chegou a empregar cerca de 4 mil pessoas. Por outro lado, foi responsável pela destruição dos engenhos artesanais e a passagem dos antigos produtores à meros fornecedores de matéria prima. A empresa instalou um parque fabril e uma vila operária, comprou extensas áreas e arrendou outras, ampliando o processo de concentração de terra na região.

Figura 19 – Usina Manoel Costa Filho



Fonte: Costa (2021)

¹⁴⁷ Em relação ao setor energético, a prioridade do Plano Nacional de Desenvolvimento estava pautada no apoio a substituição de importação de derivados do petróleo por meio do PROÁLCOOL.

¹⁴⁸ Atualmente pertence ao Governo do Estado do Ceará.

Além disso, introduziu uma nova forma de cultivo da cana-de-açúcar, o que provocou mudanças na estrutura produtiva dos engenhos, na utilização da terra, na produção e na composição de mão-de-obra. Para Gonçalves (2005):

Neste aspecto, as aquisições de terras pelo grupo usineiro se realizaram via absorção dos pequenos estabelecimentos, incorporação de terras em descanso, e substituição de cultivos alimentares como o do arroz e do milho. A mudança na utilização da terra ocorre devido à valorização de uma lavoura comercial tradicionalmente cultivada na região. Verifica-se mudança na base técnica com a intensificação da mecanização a partir do acréscimo de 160% no número de tratores e difusão do adubo químico. E o assalariado ganhou maior significância nos médios e grandes estabelecimentos, os quais sofreram mudanças em suas estruturas produtivas (p. 101)

Dessa forma, passam a coexistir na região um espaço reestruturado (novo) e outro de estruturas tradicionais (velho), em uma relação de interdependência que se traduz em articulações políticas a partir da entrada de novos atores. Em meio a esse cenário, intensifica-se o processo de urbanização no Cariri, assim como a disputa entre os três principais núcleos urbanos da região por investimentos estatais (Gonçalves, 2005). Sobre a dinâmica da urbanização no vale do Cariri, Queiroz (2013) destaca que, a partir de 1970, há uma ocupação ainda mais intensa das atividades urbanas nos territórios dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. E que isso ocorre em função da histórica relação de interdependência e complementaridade entre eles, e pela proximidade física entre os núcleos urbanos desses municípios. Dando origem a um importante, e cada vez mais proeminente, aglomerado urbano que se convencionou chamar de CRAJUBAR¹⁴⁹.

Assim, o processo de integração econômica e social do CRAJUBAR, resulta de uma integração espacial, de um acelerado processo de conurbação entre as três principais cidades da região. Queiroz (2013) destaca que, até recentemente, a própria organização das atividades econômicas e a prestação de serviços públicos e privados estavam distribuídos de modo a reforçar o processo de integração entre as três cidades.

Até o princípio dos anos 1990, a leitura mais recorrente do Crajubar sublinhava o processo de integração regional calcado na existência de certa especialização dos centros urbanos de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Assim, tornava-se previsível que, em relação às demandas por bens e serviços mais especializados, para habitantes desse aglomerado urbano do Cariri, bem como para as populações situadas na área de influência do Crajubar, não restava outra opção que não, abastecerem-se em Juazeiro do Norte, instruírem-se em Crato e se tratarem em Barbalha - a diversão estaria garantida em Crato ou Barbalha (p. 126).

Como destacado, essa estrutura (organização) em relação à distribuição das atividades entre os três municípios-polos do Cariri vai perdurar até 1990, quando a cidade de Juazeiro do

¹⁴⁹ Queiroz (2013) ressalta que embora não se tenha certeza de quando o vocábulo CRAJUBAR tenha sido criado para designar o aglomerado urbano em questão, acredita-se que tenha ocorrido por volta de 1964; e sua sequência silábica remete a uma ordem de importância das cidades, quando da sua elaboração.

Norte passa a concentrar o maior e mais diversificado comércio da região, alterando essa estrutura de forma significativa. É também durante esse período, sobretudo a partir de 1970, que Juazeiro do Norte consolida um expressivo incremento populacional e intercensitário. Movimentos que, como podem ser observados na tabela a seguir (Tabela 7), caminharam *pari passu* com o próprio processo de evolução desse espaço.

Tabela 7 – População das cidades do CRAJUBAR entre 1940 e 1991

ANO	Juazeiro do Norte			Crato			Barbalha		
	Total	Urbano %	Rural %	Total	Urbano %	Rural %	Total	Urbano %	Rural %
1940	38.145	63%	37%	40.282	31%	69%	22.138	16%	84%
1950	56.146	76%	24%	46.408	36%	64%	22.987	19%	81%
1960	68.494	79%	21%	59.464	49%	51%	23.575	30%	70%
1970	97.591	84%	16%	72.016	59%	41%	25.943	38%	62%
1980	135.616	93%	7%	80.677	72%	28%	30.966	49%	51%
1991	173.320	95%	5%	90.413	78%	22%	38.438	63%	37%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE; Censos de 1940-1991

Pereira (2015), por sua vez, aponta para as transformações ocorridas em Juazeiro, quando destaca que entre 1950 e 1970, há uma inversão na sua População Economicamente Ativa – PEA, quando, em 1950, o setor primário respondia por quase a metade desta (49,32%), sendo reduzido para 28,8% em 1970. Ao mesmo tempo em que a indústria também reduziu sua participação nesse intervalo, de 37,88% (1950) para 20,7% (1970), o setor terciário saltou de 13,79% em 1950 para 51,1% em 1970. O autor ressalta que a partir dos anos 1980, “novos fixos geográficos e sistemas de engenharia foram instalados, com o objetivo de interligar ainda mais os fluxos da região com o espaço nacional” (p. 75).

E nesse contexto, destaca a construção de redes de estradas, que facilitaram os fluxos de Juazeiro do Norte com Recife e Fortaleza, além do Aeroporto Regional do Cariri¹⁵⁰, que torna as ligações ainda mais dinâmicas. Sobre este último, embora inaugurado em 1954, sendo administrado a partir de uma gestão compartilhada entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Juazeiro, o Aeroporto Regional do Cariri funcionava apenas como pista de pouso e decolagem. Somente entre 1979 e 1981 o terminal de passageiros foi construído, atendendo as regiões Centro Sul do Ceará, Noroeste de Pernambuco, Alto Sertão da Paraíba e Sudoeste do Piauí (IBGE, 2021).

¹⁵⁰ Em 1997 sua administração passa a ser de responsabilidade exclusiva do município. Em 2000 tem sua denominação alterada para Aeroporto de Juazeiro do Norte – Orlando Bezerra de Menezes, retornado à responsabilidade do governo do estado em 2002, em parceria com a Infraero, passando esta última a administrá-lo integralmente em 2012. E desde 2020 a empresa espanhola Arena é responsável pelo seu gerenciamento.

Diante do contexto apresentado, aumentam as exportações e as importações, enquanto diversificou-se ainda mais a economia urbana da região. No entanto, tomando como referência a cidade de Juazeiro do Norte, Pereira (2015) alerta que, paralelo a esse movimento, “na produção do espaço urbano, [...], cada vez mais a desigualdade socioespacial e a divisão de classes constitui-se como fundamento da cidade, estruturando seu espaço urbano, segundo lógica em que o centro e a periferia passaram, cada vez mais, a diferenciar-se” (p.76), e as mazelas sociais saltam aos olhos dos observadores. Essa observação coaduna com as reflexões de Santos (2009) que, refletindo sobre a urbanização brasileira, afirma:

Ao longo do século, mas, sobretudo, nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo *lôcus* passa a ser, cada vez mais, a cidade. [...] A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (p. 10-11).

Acrescenta-se que, no início da década de 1980, houve uma tentativa de implementar um distrito industrial na região, localizado na área limítrofe entre os três principais municípios do Cariri: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Sobre os motivos para que tal iniciativa não tenha prosperado, Beserra (2007) destaca que a localização do empreendimento, distante dos centros urbanos desses municípios, mostrou-se “inadequado e ineficaz, uma vez que dificultou o acesso dos trabalhadores [...] e produziu uma marginalização nas áreas adjacentes” (p. 48). Rodrigues; Alves; e Pinheiro (2017), acrescentam que para além da inadequação socioespacial do lugar, nesse período havia uma conjuntura fiscal fortemente adversa.

Diminuem sensivelmente os recursos da indústria incentivada pela SUDENE; ao mesmo tempo, os rebatimentos de uma crise internacional na economia brasileira, com um posterior ajuste fortemente ortodoxo, e o caráter estrutural da crise fiscal experimentada por essa economia se refletirão num longo período de esvaziamento de políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as de caráter setorial ou regional (p. 28).

É preciso reforçar, no entanto, que embora o aglomerado urbano do CRAJUBAR corresponda ao centro polarizador da região, e que por isso receba uma maior atenção dos setores público e privado (inclusive acadêmico), como alerta Menezes (2007)¹⁵¹, o Cariri cearense não se resume aos três municípios. Nesse sentido, e tomando como referência a regionalização promovida pelo Governo do Estado no intuito de intervir nesse espaço, apresenta-se na tabela a seguir (Tabela 8) os dados populacionais dos outros seis municípios que compreendem o chamado Cariri Central, entre os anos 1940 e 1991.

¹⁵¹ A autora reflete sobre a dificuldade de se estabelecer uma delimitação precisa da região, e os distintos recortes promovidos por instituições como o IBGE, IPLANCE e BNB, em relação ao Cariri cearense.

Tabela 8 – População dos municípios fora do CRAJUBAR que integram o Cariri Central 1940 -1991

MUNICÍPIO	1940	1950	1960	1970	1980	1991
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Jardim	18.391	23.861	17.201	19.867	22.501	23.841
Urbana %	14%	13%	19%	18%	19%	22%
Rural %	86%	87%	81%	82%	81%	78%
Missão Velha	22.907	32.073	29.787	30.387	28.750	29.318
Urbana %	20%	18%	25%	28%	31%	37%
Rural %	80%	82%	75%	72%	69%	63%
Farias Brito	12.830	18.762	14.961	17.405	17.365	17.624
Urbana %	16%	14%	22%	21%	30%	39%
Rural %	84%	86%	78%	79%	70%	61%
Santana do Cariri	17.478	21.748	14.552	16.265	16.605	15.405
Urbana %	16%	18%	24%	23%	27%	37%
Rural %	84%	82%	76%	77%	73%	63%
Caririaçu	19.093	23.169	20.185	25.701	23.534	21.322
Urbana %	10%	10%	13%	16%	21%	34%
Rural %	90%	90%	87%	84%	79%	66%
Nova Olinda¹⁵²	-	-	8.385	9.982	9.762	11.358
Urbana %	-	-	22%	26%	34%	42%
Rural %	-	-	78%	74%	66%	58%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE - Censos de 1940-1991

Comparando com a tabela anterior, é possível observar a disparidade entre Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, e os demais municípios da região, não só em termos quantitativos populacionais, como também em relação à distribuição da população. Pois, enquanto no primeiro grupo (CRAJUBAR), em 1991, a população era majoritariamente urbana, no segundo, no mesmo ano, em nenhum dos seis municípios a população urbana era superior a rural. Com casos como o de Jardim, em que o espaço rural compreendia quase 80% da população do município, enquanto, no outro extremo, em Juazeiro do Norte 95% da população era urbana. Destacando, no entanto, que não se pretende aqui defender a ideia de que a quantidade de pessoas no espaço urbano seja sinônimo de qualidade de vida, e sim apontar para o reflexo do dinamismo econômico do CRAJUBAR, e suas consequências, funcionando, inclusive, como polo de atração populacional.

Para Harvey (2020), “no modo de produção capitalista, o “urbano” possui um significado específico que não pode ser transposto sem uma transformação radical de sentido (e de realidade) a outros contextos sociais” (p. 73). Desta forma, a título de síntese, recorre-se novamente a Gonçalves (2005) quando afirma que durante o período considerado, “a modernização introduzida verticalmente e de fora para dentro caracterizou bem esta fase de industrialização “alienígena” do Cariri Cearense” (p. 102). Destacando ainda que, no campo

¹⁵² Até 1957 o município de Nona Olinda constava como um distrito pertencente ao município de Santana do Cariri. Este último, por sua vez, denominado Santanópolis até 1951. Assim como Caririaçu, denominado como São Pedro do Cariri até 1938, quando passa à São Pedro, recebendo a denominação atual em 1943; e Farias Brito, que até 1953 era denominado Quixará. Para além da história dos referidos municípios, tais informações são relevantes em função de coleta de dados junto ao IBGE.

político e econômico nacional, a estagnação do modelo desenvolvimentista e a reabertura gradual da democracia sinalizavam para a chegada de um novo momento. Enquanto no âmbito estadual, há um crescente vazio de poder dos coronéis e a transição para um grupo que irá efetivar a dominação empresarial no poder do Ceará. Segundo ele, “O autodenominado “governo das mudanças” que elegeu pela primeira vez Tasso Jereissati governador, opunha-se aos coronéis do interior, principalmente do Cariri” (p. 103).

Retomando as reflexões em torno do papel exercido pelo Banco Mundial durante esse período, agora sob a escala regional local (o Cariri Central), reforça-se que, sobretudo para o interior nordestino, as atenções da instituição estavam voltadas para o desenvolvimento rural. E que em função dos projetos integrarem uma visão nacional (e internacional considerando o BIRD), onde um projeto macro era subdividido em subprojetos estaduais, com raras exceções, fica difícil precisar uma sequência de projetos específicos para o estado do Ceará. Todavia, no intuito de tentar clarificar tal questão e inserir o Cariri nessa discussão, recorre-se a Alencar (2006), quando o autor afirma que os programas de intervenção fundiária no Ceará sob a perspectiva de mercado remontam à década de 1970. E enfatiza que:

O primeiro destes foi o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), que teve como subprograma especial [...] o Fundo de Redistribuição de Terras (Funterra). Este programa ficou conhecido como Proterra/Funterra. [...] O segundo programa foi o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Ceará (PDRI do Ceará), também conhecido como Projeto Ceará ou Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) [...]. O terceiro foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), ou Projeto Nordeste¹⁵³. [...] Esses três programas são oriundos de acordos entre os governos federal e estadual e o Banco Mundial e foram executados por meio de parcerias (p. 208).

Sobre o Cariri Central, é possível observar (Tabela 9) que todos os municípios da região foram incluídos em pelo menos um desses projetos, e, embora o autor mencionado chame a atenção para as intervenções fundiárias, tais projetos estavam divididos em vertentes. E nessa perspectiva, incluíam eletrificação rural, irrigação, construção de estradas, assistência técnica, educação, saúde e saneamento etc., na busca por promover o desenvolvimento rural integrado a partir de polos de desenvolvimento que, com o tempo, evolui para um discurso de combate à pobreza nesses espaços. Intervenções estas que, na perspectiva de Alencar (2006), foram concebidas para a manutenção das formas agrárias no estado do Ceará, e contribuíram para o aumento das fissuras nas relações sociais no campo.

¹⁵³ Em função da já mencionada subdivisão de projetos, não há uma unanimidade quanto aos nomes e as datas dos seus lançamentos, sendo considerados até mesmo variações uns dos outros.

Tabela 9 – Municípios do Cariri Central incluídos nos projetos de desenvolvimento rural em parceria com o Banco Mundial

Município	Proterra/ Funterra (1971)	PDRI do Ceará ou Polonordeste (1974)	PAPP ou Projeto Nordeste (1985)
Barbalha		X	X
Caririaçu	X		
Crato		X	X
Farias Brito	X		
Jardim		X	X
Juazeiro do Norte			X
Missão Velha		X	X
Nova Olinda	X	X	
Santana do Cariri	X	X	

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Alencar (2006).

Ainda sobre esse contexto e recorte, é preciso destacar que, até o período que antecede a Constituição de 1988, os contratos celebrados entre o Brasil e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – assim como os demais organismos internacionais –, não ocorriam diretamente entre a instituição e os entes federativos subnacionais (estados e municípios). A União era a tomadora dos empréstimos (mutuária), que repassava aos estados, por meio dos bancos estaduais, da Sudene e do Banco do Nordeste; cenário que vai ser alterado a partir da década de 1990.

10 UMA PARTE DE MIM ALMOÇA E JANTA, OUTRA PARTE SE ESPANTA¹⁵⁴: A CARTA DE 1988 E O PARADOXO ENTRE CIDADANIA E NEOLIBERALISMO

Em 27 de novembro de 1985 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte no intuito de elaborar um novo texto constitucional que refletisse o processo de redemocratização no país. Desembocando, em 5 de outubro de 1988, na chamada Constituição Cidadã, que inaugura um novo arcabouço jurídico-institucional no Brasil, com a ampliação de liberdades civis e os direitos e garantias individuais. Entre outras coisas:

A nova carta consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais [...]. Estabeleceu também novos direitos trabalhistas, com a redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço de salário. [...] Instituição de eleições majoritárias em dois turnos; direito à greve e liberdade sindical; aumento da licença-maternidade de três para quatro meses; licença paternidade de cinco dias [...]. Reforma no sistema tributário e na repartição das receitas tributárias federais, com propósito de fortalecer estados e municípios; reformas na ordem econômica e social, com instituição de política agrícola e fundiária e regras para o sistema financeiro nacional; leis de proteção ao meio ambiente; fim da censura [...] aos meios de comunicação; e alterações na legislação sobre seguridade e assistência social (Brasil, 2021, p. 03).

Para Rabat (2002), no nível político-institucional, a Constituição de 1988 representou uma tentativa embrionária de repartição do poder por meio da descentralização de decisões, e a recuperação dos ideais federativos, reconhecendo a autonomia política e administrativa dos municípios como entidades de terceiro grau na federação brasileira. O que torna a organização do poder no Brasil bem específica em relação a outros países¹⁵⁵, e que levanta questões complexas, necessitando serem equacionadas a partir dos agentes políticos e dos tribunais ao longo do tempo. E, embora reconheça a importância dessa atitude no intuito de fortalecer o poder local, buscar eficiência administrativa e reforçar a democracia a partir da participação popular, afirma que “os municípios brasileiros tradicionalmente estão pouco dotados, tanto de aparelhamento administrativo, como de recursos financeiros. Ora, sem instrumentos concretos, dificilmente alguma autonomia formal pode tornar-se substantiva” (p. 12).

Carloto (2014) reforça que, após a promulgação da carta de 1988, os municípios passam a constituir uma terceira unidade federativa. Todavia, alerta que a autonomia e a liberdade alcançada foram muito mais políticas do que financeiras em função da incapacidade

¹⁵⁴ O título do capítulo recorre ao poema *Traduzir-se*, do maranhense Ferreira Gullart (pseudônimo de José de Ribamar Ferreira), no intuito de estabelecer uma relação entre a tentativa de o autor encontra-se (perceber-se) em meio a dualidade das coisas, sobretudo entre o poeta e o ser-humano “comum”, atormentado, portanto, por problemas (questões) de ordem humana; e a carta de 1988. Essa última quando surge enquanto Constituição Cidadã, reconhecendo e ampliando direitos sociais, quando, paradoxalmente, o país mergulha de vez no que Brandão (2014) classifica como contrarrevolução liberal conservadora.

¹⁵⁵ Reforçando a peculiaridade do federalismo no país após a Constituição de 1988, com três entes considerados pactuantes originários (União, estados e municípios), Abrucio e Franzese (2007) destacam que somente Bélgica e Índia dão ao poder local um status semelhante ao caso brasileiro.

de autogestão¹⁵⁶, e enfatiza que “a criação de milhares de novas unidades não faz do Estado uma federação se essas unidades não gozarem dos princípios federalistas¹⁵⁷” (p. 84).

Amaral Filho (2008) lembra que, além da elevação dos municípios ao mesmo nível dos estados, a Constituição de 1988 também promoveu a maior descentralização fiscal da história do federalismo brasileiro, e houve um aumento da preocupação com a “solidariedade regional”. Assim, mecanismos foram criados no intuito de diminuir os desequilíbrios estruturais entre as regiões do país, entre eles os Fundos Constitucional do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que, somados aos já existentes Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), funcionavam como instrumentos de compensação fiscal e regional. No entanto, o autor alerta que apesar dos esforços na busca pela promoção do desenvolvimento regional, dois problemas estruturais na federação brasileira persistiram: o conflito de interesses e de funções entre os entes federados e a desigualdade regional.

Problemas que, segundo Amaral Filho (2008), demonstram que a simples descentralização de poder em um sistema federal não implica na automática desconcentração de poder econômico, nem que a transferência, pura e simples, de recursos seja suficiente para atacar esse tipo de problema. Questões que se agravam com a recentralização fiscal-financeira nas mãos do governo federal, já na primeira metade dos anos 1990. Destacando ainda que a propagação do liberalismo e o processo de globalização vem provocando a desestabilização dos sistemas federativos, “tendo em vista a força que estes têm para fraturar a coesão e a solidariedade entre as regiões do país” (p. 23).

Para Abrucio e Franzese (2007), o federalismo brasileiro, inaugurado em 1988, passa por uma inflexão já em 1994, com o Plano Real e a estabilização da moeda, acompanhado por uma série de ações do Governo Federal. O intuito era instituir uma coordenação em áreas de política pública, e ajustar as finanças intergovernamentais, reduzindo as dívidas dos estados, assumidas pela União durante a redemocratização. Dessa forma, na busca por dificultar novos endividamentos, o Governo Federal deu início a um processo de privatização dos bancos estaduais, e aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000). Por outro lado, aumentou a arrecadação da União, e reduziu o repasse de recursos aos demais entes federativos.

¹⁵⁶ O autor ressalta que de acordo com o IBGE, 70% dos municípios brasileiros tem até 20 mil habitantes e enfrentam sérias dificuldades financeiras para se adequarem as determinações da carta de 1988 no que diz respeito a oferta de serviços à população. Dependendo de auxílio financeiro dos demais entes para fechar as contas.

¹⁵⁷ Liberdade, igualdade, autonomia, equilíbrio e descentralização (Carloto, 2014).

A coordenação de políticas públicas pelo governo federal ocorreu, sobretudo, nos setores da saúde e educação, “por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas” (Ibid, p. 09). Todavia, os autores destacam que, enquanto a União passou a assumir uma função de coordenação e regulamentação de serviços, e os municípios de seus executores, os estados não encontraram seu nicho de atuação, e “a indefinição de suas funções é um dos maiores problemas do federalismo brasileiro (p. 16).

Monteiro Neto (2014) reforça que, desde a carta de 1988, vem ocorrendo um processo de centralização de receitas e de comando por parte da União, associado a uma “perda de importância relativa dos governos estaduais e maior papel dos governos municipais dentro do quadro federativo nacional” (p. 21). Sobretudo pela diminuição de receitas e limitação da sua autonomia, em função das transferências fiscais do Governo Federal ocorrerem a partir da vinculação orçamentária, ou seja, de agendas definidas pelo poder central. Destacando ainda que o gasto público estadual tem papel decisivo nas trajetórias de desenvolvimento destes, seja como *investimentos*, na busca por tornar a economia competitiva, atrair e/ou criar novos setores produtivos ou promover a transformação estrutural, ou em *gastos correntes*, na busca pela melhoria do bem-estar coletivo, em especial nas áreas de saúde, educação e segurança.

Após várias tentativas de conter a inflação, o Plano Real (1994) obtém êxito em relação à estabilidade econômica, profundamente afetada após a crise de 1980. Todavia, essa estabilidade foi acompanhada por profundas reformas que tinham como ponto central reorientar o modelo de desenvolvimento brasileiro a partir da abertura comercial e de investimento internacional, além da redução do papel do Estado nesse processo. Sendo que o modelo “globalizado” adotado, era diametralmente oposto ao modelo desenvolvimentista anterior, fechado ao exterior e com forte intervenção governamental. O peso dos encargos da dívida dos estados agora federalizada, as privatizações e a perda de instrumentos de financiamento de desenvolvimento, além da concorrência com produtos importados; impactaram diretamente no crescimento econômico e na implementação de políticas públicas na maioria das Unidades da Federação (Monteiro Neto, 2014)

Por sua vez, Brandão (2014) afirma que, ao longo do seu curso histórico, o federalismo brasileiro foi erguido a partir de um movimento pendular de média duração entre duas tendências contraditórias. Ora pendendo para um “centralismo autoritário”, ora para um “mandonismo local”. A partir da segunda metade dos anos 1980, o debate em torno da necessidade de se repensar o federalismo brasileiro ressurgiu, entretanto, em um contexto pouco

adequado para enfrentar seus históricos impasses em função de um ambiente político e econômico inóspito. Para ele, as forças sociais e políticas, que haviam conquistado importantes avanços na constituinte, não conseguiram fazer frente ao processo avassalador de uma *contrarrevolução liberal conservadora* que dominou o país. Desta forma, o ano de 1988 pode ser considerado “paradoxalmente um marco, tanto da constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quanto dos processos que consagram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais, em um contexto de baixo crescimento econômico” (p. 218).

Acrescenta-se que, ao longo da década de 1990, a abertura comercial e financeira priorizou o estabelecimento de vínculos externos com a escala mundial, em detrimento das articulações internas entre as regiões do país, e as ações públicas se tonaram setoriais/circunstanciais, abandonando o tratamento abrangente da questão regional. Além da perda paulatina de capacidade governativa, que fez com que os estados da federação passassem a disputar com seus semelhantes (em porte econômico e poder político), recursos e investimentos públicos e privados, reforçando a guerra fiscal ou guerra dos lugares (Brandão, 2014).

Harvey (1998) destaca que embora tenha alcançado um estágio radicalmente novo a partir dos anos de 1980, a globalização deve ser vista não como uma condição econômico-política recente. E sim como um fenômeno que sempre fez parte do desenvolvimento capitalista, consistindo em um processo de produção de desigualdade temporal e geográfica no desenvolvimento. Daí sua proposta de substituição do termo “globalização” pelo de “desigual desenvolvimento espaço-temporal” do capitalismo. Para ele, de 1492 até o presente, o processo de globalização do capitalismo vem avançando e sempre se revestiu de extrema importância na sua dinâmica. Pois “a acumulação do capital teve sempre uma dimensão geográfica e espacial. Sem as possibilidades abertas pela expansão geográfica, o capitalismo teria cessado há muito tempo de funcionar como um sistema político-econômico integrado” (p. 08).

Santos (2008) reforça que a globalização corresponde ao ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, justificada por um sistema ideológico que a considera como um único caminho possível. O autor destaca ainda que outro mantra desse processo é a ideia de “morte do Estado”, quando, na verdade, “não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante” (p. 68). Sobre aspectos da chamada guerra fiscal, Santos (2008) alerta que as empresas convidadas (disputadas) a se instalarem nos territórios são apresentadas como redentoras destes; fontes de credibilidade, desenvolvimento, emprego e modernidade. Daí a acirrada competição entre os entes federados subnacionais pela instalação destas em seus territórios.

Todavia, Santos e Silveira (2008) alertam para os aspectos ignorados nesse processo, como a robotização; a drenagem dos cofres públicos etc., que geram um alto custo para a sociedade como um todo. Destacando ainda que, “como um capital globalmente comandado não tem fidelidade ao lugar, este é continuamente extorquido, devendo criar permanentemente vantagens e privilégios, no intuito de reter as atividades dessas empresas, sob o risco de deslocamentos para pastos mais verdes” (p. 116). A esse respeito, Fernandes (2001) afirma que desde o início dos anos 1990, economia e sociedade brasileira vem passando por profundas transformações, cuja lógica e origem encontram-se bem além das fronteiras nacionais.

Segundo a autora, a crise de acumulação que afeta as economias centrais, já a partir de 1970, trouxe consigo uma diversidade de ajustes na esfera produtiva a partir de estratégias empresariais com a finalidade de reduzir ou passar adiante os efeitos da referida crise. A reboque dos ajustes no campo da produtividade, um “ajuste urbano” foi sendo crescentemente implementado, provocando mudanças nos fundamentos acerca do planejamento e da gestão das cidades, assim como no perfil dos governantes locais.

Nesse contexto, líderes governamentais locais passam a ser convencidos de que suas cidades compreendem “a escala geográfica de maior relevância no capitalismo globalizado e a produção de ambientes favoráveis à competitividade das empresas (*business friendly environment*) como sendo sua atribuição intrínseca na nova ordem global” (Fernandes, 2001, p. 26). Tal convencimento conta com a contribuição direta de consultores internacionais e organismos multilaterais, entre eles o Banco Mundial, introduzindo, ou reforçando, a ideia de competitividade como parâmetro na qual a atuação dos governos locais deveria se pautar em meio as “novas políticas urbanas de cunho estratégico-empresarial” (p. 27), com enfoque no chamado “desenvolvimento endógeno”. Conforme Fernandes (2001, p. 31):

À medida que o enfoque do desenvolvimento endógeno prospera, a escala nacional passou a significar uma estrutura institucional rígida diretamente associada ao fordismo [...] passando por intensa desconstrução, cedendo terreno para as esferas global e local, ambas associadas ao regime de especialização flexível [...]. Nesta interpretação, no que concerne à escala nacional, a saída para a crise de sobre-acumulação fordista resultaria da flexibilização de formas regulatórias (especialmente dos fluxos de mercadorias e capitais, dos mercados de trabalho e da arbitragem das disputas entre capital e trabalho) [...]. Sendo assim, o Estado nacional é ajustado para desempenhar um novo papel frente às demais escalas geográficas de poder, ou seja, é ajustado no sentido de adequar-se à novas condições do processo de acumulação [...].

Nesse sentido, a autora reforça que a emergência ou o protagonismo do espaço/poder local é reflexo de um movimento mais amplo de reestruturação das condições de acumulação capitalista, face à crise fordista. Lembrando ainda da importância que a realocização tem para a superação das recorrentes crises do capitalismo, ao que, referenciada em Harvey (1982) e Swyngedouw (1999), denomina como **solução espacial**. Pois, assim como o emprego de

tecnologias “superiores”, uma locação “superior” “pode compensar as perdas produzidas em outro lugar, não apenas pelo fato de propiciar a expansão dos mercados, mas por reduzir custos relativos, alterar relações entre diversos fatores componentes do capital, inclusive sua composição orgânica” (p. 31).

É nesse processo que a relocação de plantas industriais e demais ativos ocorre de forma mais intensa, e as grandes empresas vão assumindo um caráter transnacional. Ao mesmo tempo em que corroem o modelo de desenvolvimento de até então, que tinha como referência o Estado nacional, e a escala local ganha evidência, embora inserida em uma relação de poder extremamente assimétrica. Pois, como destaca Fernandes (2001, p. 33).

Diante do recolhimento da escala nacional, o poder local se reconstitui no sentido de construir um sistema regulatório que guie as práticas da vida cotidiana, através do qual se diferencie de outras localidades com as quais disputa “hospedagem” de novos investimentos externos. [...] Apesar do processo de homogeneização do espaço que a globalização induz, essa busca frenética por diferenciações ao mesmo tempo mina a solidariedade nacional e do trabalho, exacerba a fragmentação da sociedade, do mercado de trabalho e do território e lança a localidade num sistema globalizado de acumulação, sobre a qual exerce comando absolutamente inexpressivo.

Como já mencionado, as receitas de planejamento e estratégias de competição inter-cidades passam a ser difundidas por organismos internacionais como modelos a serem seguidos (*best practices*) a partir de seus consultores – a quem Fernandes (2001) metaforicamente classifica como “abelhas” –, reproduzindo ideias, práticas e estratégias; sem a devida reflexão sobre seus impactos. Estes, passam a assessorar de forma cada vez mais próxima a ação do poder local, e entre os organismos internacionais citados, destaca-se o Banco Mundial em função de sua capilaridade e poder de influência.

Nesse contexto, em sua *Strategic view of urban and local government issues* (2000) – visão estratégica das questões urbanas e do governo local – o Banco Mundial define seu papel como difusor de “métodos de planejamento urbano sensíveis ao mercado”, embora mantenha o discurso de combate à pobreza como missão central. E apresenta, como referência a ser seguida (copiada), uma série de projetos de financiamento de desenvolvimento urbano, considerados exemplares dessa nova estratégia, a partir da escala municipal de diversos países. Com ideias polinizadas a partir de atendimentos individualizados, consultorias, congressos, palestras¹⁵⁸ e depoimentos sobre experiências consideradas exitosas¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Em relação a esses eventos e falas, Fernandes (2001) destaca o *World Competitive Cities Congress*, organizado pelo Banco Mundial; além de apresentações de consultores e executivos da instituição e de grandes empresas, como a KPMG, Allen & Overy, e Siemens Corporation. Além de professores de renome internacional, como Michael Porter, da Harvard Business School; e Martin Boddy e Saskia Sassen, da University of Chicago.

¹⁵⁹ Entre elas os casos de Barcelona e Bilbao, na Espanha; Dublin, na Irlanda; e Frankfurt, na Alemanha.

Associadas ao fato de a aprovação de financiamentos para projetos urbanos requerer a adequação da gestão municipal aos seus pressupostos, a agenda do Banco Mundial se torna predominante, sobretudo em função da redução do papel do Estado nacional no desenvolvimento da política urbana e a necessidade das demais escalas encontrarem recursos para o desenvolvimento de seus espaços. Agenda essa que, para uma boa gestão urbana, pressupõe um enfoque comercial nos serviços e funções administrativas das cidades, privatizações e/ou parcerias público-privada. Assim, de acordo com Fernandes:

Apesar de onerosas para o orçamento público, de duvidoso benefício coletivo e de grande efeito no sentido de desviar recursos públicos do atendimento de demandas sociais para investimentos em áreas bem providas de infraestrutura, o “empreendedorismo urbano” já faz parte da agenda local [...]. Observa-se uma evidente inversão de prioridades e concentração de riquezas por intermediação do poder público, a exemplo da tendência internacional. Situação tanto mais grave no caso brasileiro, considerando as profundas disparidades sociais e regionais existentes no país, o que se reflete na enorme demanda não atendida por habitação, saúde, educação, saneamento, que presidem o crescimento das cidades brasileiras, sejam elas de grande ou pequeno porte (2001, p. 41).

Ainda segundo a autora, trata-se de um modelo neocolonizador, que difere completamente da agenda de reforma urbana e o direito à cidade defendida durante a Assembleia Nacional Constituinte dos anos 1980. Aliás, é justamente a partir da Carta de 1988, que “a descentralização financeira, ou seja, a ampliação da autonomia financeira local (que no Brasil vai se desenvolver a partir da alteração da arrecadação e distribuição do bolo fiscal [...]) se torna instrumento importante para as novas políticas do local” (*Ibid*, p. 35).

Destarte, retomando os aspectos inerentes a carta de 1988, e reforçando o diálogo estabelecido até aqui, faz-se necessário destacar alguns aspectos seminais para o presente estudo. O primeiro deles é que a referida Constituição retoma a competência do Senado Federal em relação à autorização de operações externas de natureza financeira à União, estados e municípios, onde, usualmente, a União era a mutuária, ou seja, realizava os empréstimos, e repassava os recursos aos entes subnacionais. Todavia, após 1993, inicia-se um processo de reformulação, no qual a União passa a ser apenas fiadora, e “as decisões quanto à realização de novos contratos de empréstimos serão tomadas desde então pelo BIRD, após solicitação dos governos estaduais e a análise de “adequação” da proposta” (Rodrigues Vieira, 2008, p. 121).

Ainda sobre essa reformulação nas relações/empréstimos entre a União, entes subnacionais e o BIRD, é preciso destacar que é com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000) que o caminho para os empréstimos entre os entes subnacionais e o BIRD (e os demais bancos multilaterais) é pavimentado. Nas palavras de Amaral (2018, p. 120):

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 compeliu os governos brasileiros (União, Estados e Municípios) a adotarem maior discernimento, cautela e transparência nos gastos públicos, gerando confiança para a aprovação de

empréstimos externos. Desde então, os BMDs passaram a atuar de forma marcante nos estados e municípios brasileiros, por intermédio de programas específicos voltados a investimentos em infraestrutura e modernização do Estado, além de projetos de reformas estruturais de elevado valor e rápido desembolso.

Outro aspecto digno de relevo é o fato de que, apesar do debate metropolitano estar presente já na Constituição de 1967, e o tratamento constitucional dado às regiões metropolitanas no Brasil, remeta à uma Emenda Constitucional de 1969, “a institucionalização de regiões metropolitanas atribuída somente à União foi modificada após a Constituição Federal de 1988, delegando-se essa atribuição às Assembleias Legislativas Estaduais” (Nascimento, 2018, p. 67). Podendo os estados, por meio de lei complementar, “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

10.1 DETALHES DA RELAÇÃO BRASIL X BIRD (1988 – 2002)

Examinando com mais detalhes a relação entre o Brasil e o Banco Mundial/BIRD, é possível observar que, durante as décadas de 1980 e 1990, embora os empréstimos destinados aos setores de energia e transporte tenham continuado a representar importante papel, intensificam-se os movimentos de desconcentração setorial dos empréstimos. Entre eles aqueles destinados à agricultura, aos bancos de desenvolvimento, ao desenvolvimento urbano, sobretudo em regiões metropolitanas, além daqueles destinados às chamadas áreas sociais (abastecimento de água, saneamento básico, educação e saúde). Por outro lado, o setor industrial perde importância no conjunto dos empréstimos fornecidos pelo banco (ver tabela 6).

Gonzales *et al* (1990) afirmam que o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND/NR), elaborado na gestão de José Sarney (1985-1990), autointitulava-se *Plano de Reformas, Crescimento Econômico e Combate à Pobreza*. Como parte dessa estratégia o governo lança o *Plano Cruzado*, destinado a estancar a inflação¹⁶⁰ e retomar o crescimento econômico. Além do *Plano de Metas*, que previa uma política de investimentos na indústria (de ponta, siderurgia, bens de capital e de consumo), na agricultura (crédito, irrigação, transportes), e sociais (alimentação escolar e para crianças carentes, e ações no intuito de universalizar serviços de saúde e educação). Em relação à política externa, o plano defendia uma renegociação da dívida como forma de reduzir as transferências destinadas ao exterior.

¹⁶⁰ Eliminando mecanismos de indexação e congelando preços e salários

No primeiro ano de implantação do Plano de Metas (1986), os empréstimos do Banco Mundial para o Brasil continuaram a representar elevado contingente de recursos. Todavia, nos anos seguintes, os empréstimos do BIRD ao país arrefecem consideravelmente. A esse respeito Gonzales *et al* (1990, p. 61) acrescentam que:

Em 1989, as relações com o Banco Mundial foram desaquecidas, a partir da interrupção das negociações de três programas setoriais [...] mesmo após terem atingido etapas avançadas de discussão. Alegando razões de natureza econômica e associadas à prevalente instabilidade de curto prazo, o Banco decidiu suspender tais negociações. O apoio do Banco aos referidos programas setoriais condiciona-se à realização de um acordo do Brasil com o FMI [...]. Este último, por sua vez, também mostrou-se resistente à efetivação de novos compromissos financeiros com o País, duvidando da possibilidade da implementação de um programa de estabilização de curto prazo, por parte do Governo Sarney.

Na sequência, em função da crise política-institucional e econômica que o país atravessava, durante a primeira metade da década de 1990¹⁶¹, os empréstimos oriundos do BIRD ao Brasil foram negativamente afetados. Ainda assim, Costa *et al* (2014) afirmam que foram elaborados dois documentos¹⁶² com recomendações por parte do Banco no intuito de assistir o país por meio de estratégias pré-estabelecidas. No primeiro, em 1993 (EAP/CAS 1993-1995), o Banco Mundial propunha que as ações direcionadas ao Brasil estivessem vinculadas diretamente à redução da pobreza, sobretudo a partir de investimentos em educação. O segundo, em 1995 (EAP/CAS 1995-1997), já com o Plano Real em vigor, orientava uma política macroeconômica de ajustamento e rigor fiscal e monetário, cujo objetivo central seria a luta contra a pobreza e as desigualdades.

Os autores acrescentam que a estratégia de assistência do banco em 1995-97, sustentava-se em cinco pontos: 1. oferecer suporte às reformas estruturais, tanto à União como aos estados; 2. oferecer suporte nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento rural e urbano, buscando reduzir a pobreza e as desigualdades; 3. apoiar ações de expansão da estrutura física; 4. apoiar ações de gestão dos recursos naturais e meio ambiente; e 5. acelerar o desembolso de recursos para a implementação de projetos no país.

¹⁶¹ Em 1989 foi eleito, de forma direta, o primeiro presidente do Brasil após a ditadura. O governo de Fernando Collor (1990-1992) se deu em um contexto de forte crise econômica e elevada inflação. E caracterizou-se por um abraço mais apertado às medidas neoliberais (início das privatizações de estatais, redução de gastos públicos, demissão de funcionários públicos etc.), e pelo confisco de valores depositados em cadernetas de poupanças. Além de não conseguirem conter a inflação e promover o crescimento, somadas às denúncias de corrupção e a péssima relação com o congresso, tais medidas culminaram com o pedido de impeachment e a renúncia de Collor em 1992. Em seu lugar assume o então vice-presidente Itamar Franco, que ficaria conhecido pela estabilização econômica e controle da inflação a partir do Plano Real, dando sequência ao receituário neoliberal.

¹⁶² As Estratégias de Assistência ao País (EAP), ou *Country Assistance Strategy* (CAS), denominadas Estratégias de Parceria de País ou *Country Partnership Strategy* (CPS), em 2008; são documentos periódicos elaborados pelo presidente do Grupo Banco Mundial, e aprovados pela diretoria executiva da instituição, contendo um conjunto de estratégias de assistência e parcerias para o Brasil válidas por um período de três anos.

No que tange às reformas estruturais, elas almejavam a consolidação do processo de estabilização iniciado com o Plano Real. O banco entendeu que para tal feito era necessário, fundamentalmente, acelerar as privatizações e reformar a seguridade social, o sistema financeiro e a administração pública, agenda de reformas que se inseria no denominado Consenso de Washington (*Ibid*, p. 41).

Ainda em 1995, o banco passa a reconhecer que o nível de financiamento da instituição ao Brasil era modesto, tendo em vista as necessidades do país, “sendo a assessoria sobre políticas o elemento predominante no relacionamento, por meio do desenvolvimento de trabalhos econômicos e setoriais que focassem as reformas setoriais e estruturais” (Costa, *et al*, 2014, p. 42). E que o ritmo dos desembolsos até então era consideravelmente lento, entre outros, em função da burocracia para empréstimos federais.

Em 1997, um novo documento elaborado pelo banco é publicado, o EAP ou CAS para o triênio 1997-1999, que, além de avaliar os progressos mediante as estratégias estabelecidas nos documentos anteriores, reafirmava suas pautas a partir do apoio a reformas estruturais, a estabilização e o crescimento da economia, e a redução da pobreza. Acrescentando o apoio ao setor privado por meio da Corporação Financeira Internacional (CFI), ao desenvolvimento regional, e a assistência à educação básica. O banco considerava que a formação de capital humano, relacionado diretamente com o ensino médio, constituiria um importante elemento para o crescimento a longo prazo, o alívio da pobreza e a redução de desigualdades. Sobre a performance do país entre os anos 1995 e 1997, segundo a avaliação realizada pelo CAS-1997:

o desempenho macroeconômico durante o período foi satisfatório. As políticas macro e de reformas contribuíram para a obtenção de bons resultados em termos de redução da inflação e de redução da pobreza. No entanto, o ajuste fiscal [...] não apresentou resultados significativos. No que diz respeito à carteira de projetos, registrou-se uma melhoria [...]. Para isto acontecer foi vital o papel de uma comissão conjunta de revisão do portfólio criada em 1995 como resultado da visita ao Brasil do presidente do banco, James Wolfensohn (Costa, *et al*, 2014, p. 46).

As estratégias previstas no documento elaborado pelo banco em 1997 (1997-1999) para o Brasil, também estabeleciam gatilhos a partir de metas alcançadas pelo país, o que se traduzia no volume de recursos a serem liberados caso tais metas fossem alcançadas. Além de introduzir, como elemento central do programa, o conceito de *parceria*, onde o banco atuaria menos pela contribuição financeira direta, tendo em vista o potencial econômico do país, e muito mais como um catalisador para reformas e investimentos prioritários (desenvolvimento social e do setor privado), a partir de sua experiência global. Assim, “houve foco no apoio de reformas estruturais e no ajuste fiscal, principalmente dos estados, e na redução da pobreza pela melhoria da educação básica no longo prazo” (*Ibid*, p. 47).

No ano 2000, mais um receituário do banco para o Brasil é publicado (EAP/CAS-2000), no qual afirmava que, para consolidar o processo de estabilização e continuar crescendo,

além de reduzir a pobreza, seria necessário avançar nas reformas fiscais, microeconômicas e de regulação do mercado de trabalho. Nesse contexto, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Governo Federal elaborou o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003: o *Plano Avança Brasil*, com uma estratégia de desenvolvimento que, na percepção do banco, buscava enfrentar de fato os principais desafios do país. E que passou a ser usado como modelo para os programas de assistência do Banco Mundial. Todavia, ainda em relação ao CAS-2000, “o banco avaliou que havia áreas de assistência nas quais o progresso foi aquém do esperado em 1997, como a privatização dos setores de água e saneamento, a deficiente qualidade do gasto público e a fragilidade institucional na gestão ambiental” (Costa, *et al*, 2014, p. 49).

No EAP/CAS, elaborado para o triênio 2000-2002, o banco “sugeria”, como estratégia ao Brasil, dar continuidade e “gradual evolução” ao que fora estabelecido no CAS de 1997. Tendo o ajuste fiscal e a redução da pobreza como norte, sendo complementarmente acompanhados por programas de gestão ambiental, assistência para o crescimento e efetividade do desenvolvimento, com foco na região Nordeste do país e ações que incluíam empréstimos e serviços de análise e assessoria. Além da manutenção de gatilhos nas quais as metas macroeconômicas alcançadas (ou não) seriam determinantes para o volume de recursos liberados pela instituição.

Costa, *et al*, (2014) acrescentam que, em 2002, o banco preparou um documento de avaliação da estratégia seguida conforme o CAS-2000. O referido documento afirmava que, considerando a crise internacional de 2001, associada à crise do setor energético brasileiro, que refletiram na desaceleração do crescimento nacional, e no aumento da inflação: “o banco entendeu que, apesar destes obstáculos, o país reagiu positivamente com maior rigor monetário e fiscal e com o avanço de reformas estruturais nas áreas de responsabilidade fiscal, bancária, corporativa e financeira, além do apropriado gerenciamento da crise energética” (p. 50).

10.2 A PRESENÇA SELETIVA DO ESTADO, A FRATURA DO “BRASIL NORDESTE” E O PAPEL DO BIRD

Araújo (2014) ressalta a ousadia da Assembleia Nacional Constituinte por ter aceitado as reivindicações do movimento municipalista, e escutado o clamor da sociedade por uma maior descentralização. E reforça que a constituinte concedeu autonomia aos municípios, organizando o Brasil como uma Federação Trina, a partir da transferência de responsabilidades para o ente municipal, sobretudo em relação às políticas sociais. Refletindo em torno da questão regional brasileira, a autora destaca que a crise no setor público, durante os anos 80 e 90,

provoca uma mudança na rota nacional¹⁶³, partindo da União e logo se estendendo para os estados e municípios da federação. Além disso, as transformações a nível mundial provocam mudanças importantes no ambiente econômico brasileiro durante os anos 90, estando entre as principais uma abertura comercial intensa e rápida, a priorização de uma *integração competitiva*, reformas profundas no papel do Estado e a implementação de um programa de estabilização econômica.

O Estado nacional, que até então exercia papel ativo, tanto por meio de políticas regionais, como pela ação de suas estatais, retrai-se. Dessa forma, as principais decisões passaram a ser exercidas pelo “mercado”, interrompendo um movimento de “desconcentração do desenvolvimento” que ocorria em direção das regiões menos desenvolvidas do país.

Entre 1990 e 1995 a região Sudeste não só deixa de perder posição relativa da produção nacional [...] como volta a ganhar importância na economia brasileira, o mesmo acontecendo com os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro [...]. Tendência oposta se verifica no Nordeste, que respondia por 17% das exportações brasileiras, em 1975, cai para 9,6%, em 1990, e para 9,1%, em 1995 (Araújo, 2010, p. 77-79).

Nessa perspectiva, evidencia-se uma profunda seletividade espacial por parte do grande investimento industrial. Todavia, embora fossem predominantes nas regiões Sudeste e Sul do país, os focos de dinamismo ou focos competitivos, buscados pelos atores globais, estavam presentes nas diversas regiões. Fato que amplia a diferenciação intra-regional herdada, e que “levada ao extremo, tende a fragmentar um país continental e heterogêneo como o Brasil, posto que aos agentes privados não cabe pensar nos demais espaços: os não competitivos ou os que estão sendo submetidos a intensos processos de reestruturação” (*Ibid*, p. 83).

Um segundo ponto que merece relevo é que, segundo Araújo (2000; 2010), das poucas políticas públicas implementadas pelo Governo Federal durante os anos 1990, estas refletiram uma inserção passiva ou mesmo submissa no processo de globalização, reproduzindo a mesma lógica de seletividade dos investimentos no espaço regional brasileiro. Tese que, segundo a autora, poderia ser observada no conteúdo dos projetos “Brasil em Ação” (1996) e “Avança Brasil” (2000), do governo Fernando Henrique Cardoso, que tinham como base para os investimentos uma “integração competitiva dos “pedaços competitivos” do Brasil na economia mundial” (p.86). Sobre o Nordeste, nesse contexto, a autora afirma que:

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do “Brasil em Ação”, destacam-se os vales úmidos da floricultura, o Oeste graneleiro e o litoral do turismo, [...] as áreas mais competitivas da região. É lá onde estão construindo aeroportos, [...] a hidrovía do São Francisco e outros projetos. [...] As áreas dinâmicas contam, têm apoio, têm alguns projetos, enquanto as áreas não-dinâmicas não os têm. [...] A zona cacauífera da Bahia é, hoje, uma área em profunda dificuldade. A zona canavieira do Nordeste

¹⁶³ A autora reforça que “o choque dos juros”, promovido pelos EUA, no final dos anos 70, bate de frente no setor público brasileiro, e o leva a uma crise financeira sem precedentes que perdura até o presente.

também [...]. Por sua vez, na zona do semiárido nordestina [...] foram desmontados os dois pilares básicos de sustentação da sua economia. Acabou o algodão e a ausência deste arrasou a pecuária. Ficou a agricultura de subsistência, que sempre teve papel complementar. [...] E dentro da lógica da política oficial, não existe nenhuma proposta de reestruturação da base produtiva do semiárido, ela simplesmente não está na agenda de discussão [...] não se debate o que se fazer com essas regiões (p. 87-88).

A referida autora destaca ainda que, para além da presença seletiva do Estado, sobretudo a partir do “Brasil em Ação” e do “Avança Brasil”, concentrados em focos de dinamismo, têm-se uma ausência deste na coordenação desse processo no intuito de articular investimentos nas diversas regiões do país. Como consequência, ou mesmo alternativa à esta equação de fatores, restou a já citada guerra fiscal vivenciada por estados e municípios, sobretudo nos anos de 1990. Araújo (2000; 2010) alerta ainda que, em função desses acontecimentos, a escala macrorregional se tornou cada vez mais insuficiente como foco de observação, pois existem questões regionais em várias macrorregiões do país.

Bitoun (2010) reforça a tendência municipalista das políticas públicas desde a promulgação da Constituição de 1988 e destaca que estes não constituem simples instâncias federativas no arranjo institucional brasileiro. Pois, na visão dos geógrafos, “cada um deles é um território caracterizado pela sua posição, suas paisagens, suas atividades e suas práticas culturais e políticas desenvolvidas por agentes sociais locais e de outras esferas territoriais” (p. 195). Aspectos que precisam ser levados em consideração quando da análise sobre a gestão municipal do território. Tomando o Recife como referência, o autor destaca que os novos setores produtivos do Nordeste se localizam em áreas relativamente distantes deste, principalmente nos perímetros irrigados do Sertão e no Oeste nordestino, a partir da expansão da soja e o complexo mineral do Carajás, “desenhando uma nova geografia, mais fragmentada, e tornando cada vez mais difícil a perpetuação deste histórico papel macrorregional” (p. 197).

A esse respeito, considerando a difusão diferenciada do meio técnico-científico-informacional sobre o território brasileiro, associado às heranças referentes à cada espaço, é que Santos (2008) propõe um debate em torno de uma divisão regional do país no que chama de “quatro Brasis” (Região Concentrada, formada por Sul e Sudeste, o Brasil Nordeste, o Centro-Oeste e a Amazônia). Alertando que, em relação ao “Brasil Nordeste”:

A influência do fenômeno da globalização e a instalação do meio técnico-científico-informacional em certas manchas do território regional, como nas áreas irrigadas (o caso do vale do São Francisco), vão se dar sobre um quadro socioespacial praticamente engessado. Essa situação abre a perspectiva de importantes fraturas na história social, como mudanças brutais dos papéis econômicos e políticos de grupos e pessoas e também de lugares (p. 272).

Para Silva (2010), o discurso em torno da ideia de região sempre foi muito forte no Nordeste, o que, associado à noção de desenvolvimento, motivou uma considerável produção

intelectual em busca de alternativas. Todavia, esse recorte clássico vem se fragmentando, pois os problemas, tradicionalmente detectados (seca, fome, saque etc.) agora ultrapassam os limites prévios da região. A crise dos anos 1980 e o desmonte da infraestrutura do estado em todos os setores equalizou o país. Dessa forma, “o Nordeste, enquanto Região, já não é tão expressivo. As periferias das grandes metrópoles, das cidades médias e mesmo pequenas, apresentam e vivem um quadro de miséria típico daquela Região. É a nordestinação do País” (p. 105).

É nesse contexto de desmanche da perspectiva regional e de ascensão da política neoliberal no Nordeste, que o estado do Ceará adquire maior visibilidade a partir de um discurso de superação do atraso e da construção de uma imagem que o distingue do conjunto regional clássico. “Essa nova forma de fazer política em nível de Estado do Ceará, tem sido consubstanciada no chamado “governo das mudanças”, iniciado por Tasso Jereissati em 1987” (Silva, 2010, p. 102).

Entretanto, antes de se dedicar especificamente ao estado do Ceará, é preciso retomar a reflexão em torno da atuação do BIRD no Nordeste durante esse período (1988-2002). Nesse sentido, recorre-se a Rodrigues Vieira (2008) quando o autor acrescenta que, nos relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, publicados pelo Banco Mundial em 1990 e 1992, a pobreza volta a ser tema central. No entanto, sobretudo no documento de 1992, há uma preocupação (ao menos em teoria) com a relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Assim, a ideia de desenvolvimento sustentável deveria compatibilizar crescimento econômico, combate à pobreza e preservação ambiental, por meio das já mencionadas estratégias específicas para os países em desenvolvimento. Dessa forma, os referidos relatórios conjugaram dois pontos centrais na qual determinaram a lógica dos programas financiados pelo BIRD a partir da década de 1990. Sendo eles: o combate à pobreza e desenvolvimento local (comunitário).

É nesse contexto que a interferência de organismos de financiamento externo (entre eles o BIRD) torna-se cada vez mais intensa nas políticas de desenvolvimento do Nordeste. Rodrigues Vieira (2008) destaca ainda que, em 1993, a partir da reflexão sobre o desequilíbrio regional brasileiro e o papel do Estado, foi apresentado um relatório oriundo do Congresso Nacional e de nítida ascendência neoliberal, no qual propunha, entre outras: a superação das noções tradicionais de desenvolvimento regional (desenvolvimentistas), “influenciadas ainda àquela época pela visão do GTDN, e a adoção de um novo modelo orientado pelas novas concepções de desenvolvimento que estavam em pleno amadurecimento e que atendiam pelo nome de “desenvolvimento sustentável” (p. 119).

Destarte, após a aprovação do referido relatório, foi criado o Projeto Áridas, no intuito de elaborar um novo modelo de desenvolvimento para o Nordeste, cujas orientações eram as

mesmas do Banco Mundial. Nesse sentido, seguindo as diretrizes do Projeto Áridas (e do BIRD), é que os estados nordestinos, agora mutuários, passam a elaborar os seus “Planos de Desenvolvimento Sustentável”, que seriam financiados pelo Banco Mundial/BIRD a partir do Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste – *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* – (1995).

Tendo como Norte o combate à pobreza, por meio da participação das populações locais na definição dos investimentos estatais, reformulando os programas anteriormente existentes (sobretudo o PAPP), vão surgir o Projeto Produzir, na Bahia; Prorural, em Pernambuco; Prodim, no Maranhão; Santa Maria, em Sergipe; Cooperar, na Paraíba; São José, no Ceará; e os denominados Projeto de Combate à Pobreza Rural, nos demais estados do Nordeste. A esse respeito, e tomando o caso da Paraíba (Cooperar) como referência, Rodrigues Vieira (2008) destaca que:

Detentor dos recursos para empréstimos a esses estados, o Banco Mundial determina não apenas o sentido estratégico das políticas de desenvolvimento, como também a aceitação e legitimação dos seus conceitos e análises sobre a realidade brasileira e nordestina. O caso das políticas de combate à pobreza exprime mais um capítulo no turvo enredo do consenso gestado (pelo alto, como sempre) a respeito das alternativas no campo dos debates sobre desenvolvimento econômico e social. E isso não pode deixar de ser visto como perda de soberania a que está submetido o Estado brasileiro, visto, agora, no caso aqui analisado, sob o ângulo de um dos entes federativos prisioneiros de uma armadilha que eles próprios ajudaram a manter, reproduzindo-a ao aceitarem as formas de controle de suas orientações estratégicas (p. 122).

Contudo, como citado na seção anterior, a interferência do BIRD no Brasil e no Nordeste, não ficou restrita ao combate à pobreza rural. Bitoun (2015) lembra que a questão da pobreza urbana nos países em desenvolvimento assume centralidade para o Banco Mundial a partir dos anos 1970, financiando iniciativas dos governos locais. Todavia, no final da década de 1990 o referido banco publica um documento – *A strategic view of urban and local government issues: implications for the Bank* (1999) – no qual a pobreza aparece no centro de uma das quatro dimensões estratégicas do desenvolvimento urbano sustentável.

Para o Banco Mundial, o desenvolvimento urbano sustentável, nas suas quatro dimensões (*competitiveness, livability, good governance and management, bankability*), requer uma macroeconomia estável, com inflação moderada, taxas de câmbio realistas, um ambiente de livre-comércio e um sólido setor financeiro. Esses requisitos ou “precondições”, que se procura construir negociando o ajuste com o governo central, exigem também reformas dos governos locais (p. 108).

Em relação a essas dimensões, a “competitividade” consiste na atuação do poder público para garantir, às empresas e aos indivíduos, sistemas logísticos eficientes (transportes, comunicações e habitação), de modo a maximizar os efeitos positivos das aglomerações e minimizar os negativos (congestionamento, poluição e criminalidade). No intuito de assegurar a produtividade urbana a partir da regulação, pelo mercado, dos custos da terra, do trabalho e

do crédito. Em relação à segunda dimensão, Bitoun (2015, p. 108-109) destaca que o referido documento apontava para as “condições de vida”, na qual o Banco Mundial se dispunha a:

A apoiar uma agenda de melhoria das condições de vida que inclui: a redução da pobreza e da desigualdade; a criação de um ambiente urbano saudável, o incremento da segurança pessoal (minimizando o risco de crime e violência, acidentes de trânsito e o impacto de desastres naturais); o estabelecimento de um sistema de proteção civil abrangente; a promoção de oportunidades para uma ampla participação política e uma oferta para todos de amenidades culturais e recreativas. Garantir que essa agenda se ajuste aos pobres incrementará o bem-estar de todos os moradores da cidade.

O autor ressalta a ênfase dada à pobreza pelo banco, propondo intervenções no intuito de enfrentar a vulnerabilidade dos pobres à degradação familiar e social, melhorar favelas, e adotar uma abordagem flexível e pragmática para reassentamentos, considerando as implicações para os transportes urbanos e a prevenção de desastres. Alertando ainda para o fato de que, nessa dimensão, há uma vinculação entre pobreza, riscos naturais e violência.

A terceira dimensão, a “boa governança”, exige responsabilidade, integridade e transparência no exercício das funções, que seriam obtidos a partir da cobrança por relações claras entre as instâncias de governo, com a definição precisa de papéis entre elas (níveis hierárquicos), inclusive na administração de serviços comuns nos casos metropolitanos, além da divisão clara de responsabilidades entre os setores público e privado. Enquanto a quarta dimensão, *bankability*, está ligada à capacidade de ser um bom devedor, envolvendo disciplina orçamentária e responsabilidade financeira (Bitoun, 2015).

Portanto, o documento publicado pelo Banco Mundial, com as dimensões devidamente explicitadas, consistiu em um programa completo, definindo de forma precisa um novo modelo gestor. Bitoun (2015) destaca que, nesse contexto, a partir do final do século XX, difunde-se em âmbito local a prática do planejamento estratégico como instrumento de planejamento urbano, onde a pobreza assume uma vinculação com estratégias de redução de riscos e da violência. Entretanto, tomando como referência o Nordeste do Brasil, com destaque para a cidade do Recife (PE), o autor afirma que o desenvolvimento urbano, a partir do planejamento estratégico, nos moldes do receituário do Banco Mundial, promove, a partir do século XXI, a elaboração de grandes projetos urbanos que, capturados por segmentos monopolistas, não conseguem gerar cidades mais humanizadas. Seja nas metrópoles, seja nas grandes e médias cidades.

10.3 O QUE REALMENTE MUDA NO CEARÁ COM O “GOVERNO DAS MUDANÇAS”

O terceiro período de implantação industrial no Ceará, de acordo com a periodização proposta por Amora (2007), ocorre a partir da segunda metade da década de 1980¹⁶⁴, intensificando-se nos anos de 1990. E nesse contexto, destaca que, comandado pelo governador Tasso Jereissati, “o estado do Ceará [...] empreendeu ações que visam ao mesmo tempo a atração de indústrias e a materialização de suas estratégias de incremento do turismo e do agronegócio” (p. 376). Nesse ínterim, além dos benefícios fiscais ofertados, o Ceará apresenta uma posição estratégica em relação à possibilidade de exportação dos produtos, tendo em vista a posição geográfica de Fortaleza em relação aos mercados da Europa e dos Estados Unidos. Todavia, refletindo sobre a trajetória da industrialização do Ceará, a autora destaca quatro elementos considerados fundamentais que, embora sejam apresentados de forma separada, estão necessariamente interligados, e que podem ser observados a seguir (Tabela 10):

Tabela 10 – Elementos centrais na trajetória da industrialização no Ceará

1º O Estado como agente indutor da implantação industrial	Materializando-se em programas de incentivos fiscais e da instalação de infraestrutura básica, atraindo e dando suporte para a instalação de novas indústrias.
2º O custo da mão-de-obra	Funcionou como um atrativo para as indústrias que utilizam mão-de-obra intensiva. Mas evidenciam a baixa qualificação dos trabalhadores.
3º Novas dinâmicas industriais	O surgimento de indústrias modernas dentro dos setores característicos da industrialização cearense, sobretudo o têxtil e o de calçados.
4º Distribuição espacial da indústria	Maior concentração industrial na Região Metropolitana de Fortaleza - RMF, em consonância com a lógica capitalista de concentração espacial.

Fonte: Adaptado pelo ator a partir de Amora (2007).

Em relação a esse último, destaca que a proposta de interiorização como fator de descentralização e de desenvolvimento pouco se concretizou, assim como as desigualdades sociais e espaciais, que persistem no estado. Destarte, o presente tópico se dedicou a observar a escala intermediária com mais detalhes, no contexto que se inicia a partir da segunda metade da década de 1980. O objetivo é analisar, por diferentes perspectivas, a atuação do “Governo das Mudanças” sob a ótica da promoção do desenvolvimento no Ceará, sua relação no contexto federativo, e com os organismos internacionais, sobretudo com o Banco Mundial/BIRD. Na sequência, busca compreender como o Cariri cearense se insere nesse processo.

¹⁶⁴ Como discutido no capítulo 7, a autora defende que o processo de industrialização no Ceará pode ser dividido em três períodos: o primeiro, que se inicia no final do século XIX e se estende até 1950 onde são implantadas as primeiras indústrias (têxteis, óleos vegetais, couro e peles); o segundo, de 1960 a 1980, marcado pela atuação da Sudene e pela concentração de equipamentos industriais em Fortaleza e na sua região metropolitana; e o terceiro, de 1980 até os dias atuais.

10.3.1 *Um bom governo nos trópicos*

Se propondo a analisar boas práticas de governo nos países em desenvolvimento, Tandler (1998) afirma que, até a publicação do seu estudo, predominava uma vasta literatura sobre “maus governos” nesses países, ainda mais no campo da economia e da ciência política. Segundo a autora, entre as práticas apontadas como os motivos para um mau desempenho estavam sempre: os *funcionários públicos*, que buscavam satisfazer interesses pessoais e não o bem público, os *governos*, que se excediam em contratações e gastos, o *clientelismo*, com trabalhadores sendo contratados e demitidos com base no parentesco e na lealdade, os *trabalhadores*, que seriam mal treinados durante o trabalho, além de *programas mal concebidos*, que criam oportunidades de suborno e outras formas de improbidade.

Tais práticas contribuiriam para a incapacidade dos governos de prestar bons serviços públicos e lidar com problemas persistentes de corrupção, pobreza e má administração. E nesse sentido, amparados nessa vasta literatura sobre as causas do mau desempenho dos governos, originou-se o corpo de aconselhamento oferecido por instituições doadoras bilaterais e multilaterais, pelos governos da América do Norte e Europa Ocidental, além de ONGs prestadoras de assistência financeira.

Esses “aconselhamentos”¹⁶⁵ se dividiam em três categorias: 1 – redução do tamanho do governo, livrando-se dos trabalhadores “em excesso”, terceirizando, privatizando e descentralizando; 2 – erradicação de políticas e programas que oferecem oportunidades para os burocratas exercerem influência indevida e para os cidadãos suborná-los; 3 – sujeitar os órgãos públicos, seus gerentes administradores e funcionários a pressões e incentivos semelhantes ao mercado. Todavia, a autora adverte que essas explicações, embora apresentem precisão em alguns pontos, deram origem a um vício sobre como melhorar um governo, trazendo consigo uma série de equívocos. Entre eles a proposta de reforma do setor público, onde as recomendações se baseiam em uma literatura com poucos modelos de bom governo, fundamentados na experiência desses países. E que quando a corrente hegemônica passa a analisar boas práticas governamentais, passa também a se concentrar demasiadamente em

¹⁶⁵ Sobre a literatura em que se baseiam tais recomendações, Tandler (1998) diz preferir a expressão: “corrente hegemônica do pensamento sobre desenvolvimento”, ao invés de pensamento neoliberal. E sobre aqueles que fazem tais recomendações, a autora também afirma preferir a expressão: “comunidade de financiadores” (bancos de desenvolvimento, fundos internacionais, ONGs etc.) ou “órgãos de fomento”, evitando, propositalmente, a expressão Consenso de Washington. Segundo ela, isso se deve ao fato de que algumas medidas eram aceitas tanto por defensores como por críticos dessa corrente. Como exemplo, autora destaca que tanto os neoliberais quanto seus críticos gostavam da ideia de ONGs, para limitar o poder dos governos dos países em desenvolvimento, e que muitas de suas funções seriam mais bem exercidas por entidades privadas. Da mesma forma, tanto os defensores quanto os críticos à intervenção do Estado enfatizavam a importância de uma voz mais vigorosa do consumidor para melhorar o desempenho do governo.

recomendar que os países em desenvolvimento importassem ideias e práticas de países industrializados, sem considerar suas particularidades.

Outro equívoco seria o de rotular países inteiros, ou mesmo grupo de países, como apresentando bons ou maus desempenhos. Tal prática é oriunda dos anos 1980 quando os estudos se davam a partir da preocupação com problemas econômicos de nível macro, e a literatura de “modelos nacionais”, que despreza experiências boas e ruins dentro de um mesmo país. Tendler (1998) aponta ainda o problema na crença em uma superioridade dos mecanismos de mercado para resolver os problemas de governo, como estagnação econômica e pobreza, o que criaria uma propensão à má interpretação de boas práticas, como em relação as experiências de crescimento bem-sucedidas dos países do leste asiático e sua interpretação errônea:

Até a publicação, pelo Banco Mundial, de *The East Asian Miracle* em 1993, a comunidade de financiadores interpretava esses sucessos como resultado de intervenções mínimas do governo no mercado, a despeito de evidências consideráveis do contrário. Esses governos usaram instrumentos de política altamente intervencionista, todos eles considerados errados pelas instituições internacionais de financiamento [...]: subsidiaram o crédito ao setor agropecuário e à indústria, fixaram preços básicos e disseram às empresas o que produzir (p. 17).

A partir dos “equívocos” da literatura oriunda do que denomina “corrente hegemônica da comunidade de desenvolvimento”, é que a autora apresenta seus estudos sobre o que classifica como “boas práticas na administração pública”, para que possa ser pensada de forma diferente a reforma nesse setor. A partir da pesquisa desenvolvida no estado do Ceará, investigando casos que classifica como de “bom desempenho” nas gestões de Tasso Jereissati e Ciro Gomes, Tendler (1998) destaca quatro programas em diferentes setores: *Medicina Preventiva, Geração de Empregos de Emergência, Programa de Aquisição de Pequenas Empresas Públicas, e Extensão Rural*. E reforça que grande parte das recomendações feitas aos países em desenvolvimento são equivocadas, em função de ignorarem as evidências de bons governos existentes nos países receptores de tais recomendações. Sendo os programas implantados no Ceará exemplos disso, com alto desempenho e impactos significativos¹⁶⁶.

No entanto, chama a atenção para o fato de não haver avanços no setor agrícola cearense em um período de notáveis melhorias em outras áreas. Sobretudo por ser o Ceará um estado tradicionalmente agrário, onde, na época, 40% da população morava e ganhava a vida em áreas rurais, e também pequenos proprietários e arrendatários respondiam por uma significativa produção de culturas, responsáveis por 40% da população economicamente ativa e por uma parcela importante da pobreza rural estadual. Além de ter sido este o único setor que

¹⁶⁶ A pesquisa teve início em 1992; para mais informações sobre o funcionamento, financiamento, estratégias e os resultados dos referidos programas ver Tendler (1998).

contou com um apoio e uma atenção maior e mais generosa dos órgãos estaduais, por meio de financiamento dos programas pelo Banco Mundial durante as décadas de 1980 e 1990.

O Banco Mundial desempenhou um papel importante na promoção da virada na direção dos pequenos produtores rurais de todos os estados nordestinos, inclusive do Ceará, por meio de um programa de apoio a projetos rurais integrados que totalizou 1,4 bilhão de dólares, providos em conjunto com o governo federal, e tinha a duração prevista de quinze anos. Durante mais de 10 anos, os projetos do Ceará financiados pelo Banco Mundial [...] gastaram 25% de seus fundos em extensão agrícola, cobrindo aproximadamente um terço dos salários do Serviço de Extensão do Estado (p. 108).

E mesmo reconhecendo a importância dos governadores mencionados, Tendler (1998) destaca que o novo governo estadual que assume a partir de 1987 não se trata de uma idiossincrasia desses líderes. E que o modelo adotado nasce de longos debates entre os membros do Centro Industrial do Ceará – CIC, que remetem a pelo menos vinte anos antes da eleição de Tasso Jereissati. O que muitas vezes é ignorado pelos observadores, pela imprensa e pela comunidade de financiadores que enaltecem a administração reformista do Ceará após 1986. Nessa mesma perspectiva, embora reconheça o papel desempenhado pelos ex-governadores Tasso Jereissati e Ciro Gomes, Rebouças, *et al*, (1994) afirmam que as transformações na gestão pública e empresarial no Ceará não ocorrem por acaso, tendo sua origem há, pelo menos, quatro décadas anteriores ao “Governo das Mudanças”.

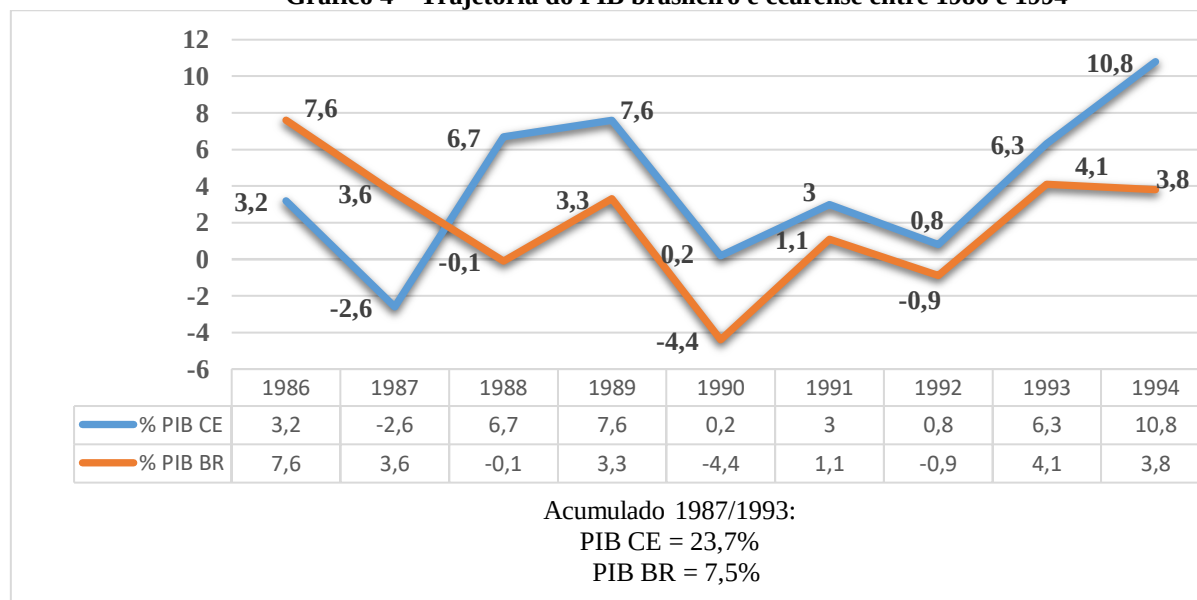
Seu marco inicial teria sido a implantação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, pelo então presidente Getúlio Vargas (1954), que tinha como principal objetivo financiar projetos no intuito de promover o desenvolvimento do estado (e da região). Todavia, fomentou o intercâmbio de conhecimento técnico científico especializado no tema, tendo ainda a Universidade Federal do Ceará – UFC (1955), contribuído significativamente nesse processo. Essa ideia de planejar o desenvolvimento teria influenciado decisivamente o “Governo dos Coronéis” (Virgílio Távora em especial), e encontrado campo fértil em um grupo de jovens empresários industriais que, em 1978, assumem o comando do Centro Industrial do Ceará.

Com debates públicos, publicações de artigos e seminários na área, esses jovens fazem do CIC um importante canal de diálogo com diversos setores no estado, até conquistarem o poder executivo cearense em 1987. Sobre os programas e ações destacadas por Tendler (1998), Rebouças, *et al*, (1994) destacam que estas e outras só foram possíveis a partir de um esforço empreendido por Tasso e continuado por Ciro, no intuito de “promover o equilíbrio das finanças públicas estaduais e moralizar as ações do governo e suas relações com a sociedade” (p. 31).

O Estado teria funcionado como um indutor de desenvolvimento em parceria com o setor privado, o que vai refletir no crescimento significativo da economia cearense. Para ilustrar tal afirmação, compara a evolução das taxas de crescimento do PIB nacional e cearense de 1986

a 1994 (Gráfico 4). E destaca que os resultados alcançados pelo Ceará, nesse ínterim, com crescimento superior à média nacional a partir de 1988, ocorrem ainda que o setor agropecuário do estado tenha sido fortemente impactado em anos de seca, sendo atribuído ao setor industrial a principal responsabilidade nesse processo de contrabalanceamento.

Gráfico 4 – Trajetória do PIB brasileiro e cearense entre 1986 e 1994



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Rebouças, *et al*, (1994).

Todavia, os autores ressaltam que o sucesso cearense, em termos de crescimento econômico, a partir de 1986, contrasta com uma persistente lentidão em relação à melhoria nos indicadores sociais. Mesmo com os programas e projetos aplicados na área, que renderam ao estado o reconhecimento por parte do Unicef (prêmio Maurice Pate). Nesse contexto, destacam a fala do ex-ministro (fazenda e planejamento no governo Itamar Franco) Paulo Roberto Haddad, sobre as transformações ocorridas no Ceará¹⁶⁷. Em seu discurso, em que se avaliava o movimento classificado como “o pacto do Ceará¹⁶⁸”, o ex-ministro reconhece (e enaltece) os avanços econômicos e a política de ajuste fiscal e financeiro aplicada no estado.

Afirma ainda que recomendou ao BID que continuasse “prestigiando” o governo cearense em três setores importantes: infraestrutura, qualificação de recursos humanos e na área social. E, reconhecendo que há problemas nos indicadores sociais do Ceará, aponta que tais questões, ao invés de depreciarem as gestões ocorridas durante o Governo das Mudanças,

¹⁶⁷ Tal fala, tem origem em um estudo de sua autoria encomendado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e foi proferida em um seminário sobre gestão, realizado em 1994.

¹⁶⁸ Rebouças, *et al*, (1994) classificam o Pacto de Cooperação ou o Pacto do Ceará como um movimento informal e, segundo ele, apartidário, criado em 1991. Que funciona a partir de ações de parceria entre diversos segmentos da sociedade cearense (organizações empresariais, poderes públicos, centros de ensino e pesquisa, entidades comunitárias e agências/organismos nacionais e internacionais), no intuito de promover o desenvolvimento do estado dentro de um contexto de globalização, pensando no médio e longo prazo – 2020.

funcionariam muito mais como um desafio a ser enfrentado. No mesmo evento, houve ainda uma fala do então governador Ciro Gomes, em que destaca o quadro administrativo caótico em que o “Governo das Mudanças” ascende ao poder, e o esforço para alcançar os resultados econômicos apresentados. Apresentando suas considerações em relação aos indicadores sociais do Ceará.

Em termo de renda *per capita* é o terceiro mais atrasado. São 148.000 quilômetros quadrados, 6,5 milhões de habitantes, cerca de 42 habitantes por quilômetro quadrado, distribuídos num solo que tem 93% encravados no semiárido nordestino sujeito aos caprichos de um regime climático que impõe secas periódicas. As consequências desses aspectos fisiográficos na vida do cearense produziram uma sociedade de contrastes profundos. Quem visita Fortaleza pode testemunhar a disparidade social reinante [...]. A taxa de desemprego ainda é elevadíssima no Ceará, cerca de 40% que, não por mera coincidência, é também a taxa de analfabetismo. [...] Os modos de produção, em larga escala, têm características feudais, com uma propriedade iníqua de terra e um uso irracional dos recursos naturais (Rebouças, *et al*, 1994, p. 120).

O próprio governador alerta que, diante do quadro de pobreza e miséria, e seus reflexos na saúde e na deseducação da população, faz-se necessário maior cautela ao apresentar o Ceará como uma ilha da fantasia ou de prosperidade, resultado de soluções “mirabolantes”. Afirmar ainda que o contraste entre o intenso crescimento econômico e os dramáticos problemas de concentração de renda e riqueza no estado, ocorrem “em função de políticas que estão fora do alcance de uma unidade da Federação. São os casos da tributação direta, via imposto de renda, e da política agrária, monopólio constitucional da União” (*Ibid*, p. 129).

10.3.2 Foi realmente um bom governo?

Como já destacado, o processo de industrialização do Ceará, dentro de contexto nacional-desenvolvimentista a partir de 1960, e de uma modernização conservadora capitaneada pelo Estado, possibilitou o fortalecimento político de uma burguesia local. A força desses novos agentes econômicos e políticos vai se materializar a partir de um grupo de jovens empresários que passam a comandar, já em 1978, o Centro Industrial do Ceará – CIC, e posteriormente os rumos da indústria, do comércio e da política do Ceará. Sobre esse o grupo emergente de empresários, Farias (2015, p. 851) faz a seguinte observação:

Diferente dos pais pelo fato de terem passado pela universidade e feito cursos de pós-graduação. [...] Sabiam, estudavam o que era o capitalismo, o que é uma economia capitalista e qual deve ser o comportamento dos capitalistas. [...] Queriam eliminar os intermediários, almejavam um Estado menos intervencionista, saneado financeiramente, rápido, ágil, moderno, a seu total dispor. Um Estado que subordinasse a política aos objetivos do mercado, estimulasse a expansão dos negócios privados e o crescimento industrial.

Nesse cenário, o autor desataca que o “projeto burguês” de conquista do poder buscava “*humanizar o capitalismo*”, e para que fosse possível colocar seus objetivos em prática,

era necessário conquistar o poder institucional, o que vai ocorrer em 1986. Para Chacon (2007), o advento da chamada “era Tasso” ou o “Governo das Mudanças”, só foi possível em virtude das condições criadas por seus antecessores. Mas que, por meio de uma poderosa estratégia de marketing, desqualificaram todas as ações dos que os precederam no poder, “sob a acusação generalista de que estes pertenciam ao passado, representavam o atraso e a decadência do Estado, [...] enquanto eles representavam a modernidade, a mudança e o progresso” (p. 89).

I Governo Tasso e o Plano de Mudança (1987-1990)

Farias (2015) destaca que ao assumir o poder, Tasso encontra um estado praticamente quebrado, que enfrentava uma gravíssima crise econômica e social, agravada pela pobreza e concentração de renda alarmante. Além de contar com uma máquina administrativa ineficiente, corrupta e sobrecarregada de servidores. Destarte, em virtude de negociatas que favoreciam grupos restritos e influentes, o Banco do Estado do Ceará (BEC) estava sob intervenção federal, enquanto nos sertões, a miséria em larga escala e os crimes de pistolagem eram constantes. E no intuito de colocar em prática um projeto político-burguês, balizado nas perspectivas defendidas pelos jovens empresários do CIC, a “Geração Cambéba¹⁶⁹” se caracterizou por uma “gestão técnica e pró-capitalismo do Estado” (p. 865).

O objetivo era alcançar um equilíbrio orçamentário, eficiência da máquina estatal, probidade no trato da coisa pública e investimentos em obras de infraestrutura¹⁷⁰, além do estímulo à indústria, por meio de uma agressiva política fiscal¹⁷¹. Estratégia que atraiu empresas nacionais e estrangeiras, e fez o setor crescer em torno de 3,6% ao ano (a participação da indústria na composição do PIB no estado saltou de 19% em 1970 para 40% em 2000). Do ponto de vista prático, Farias (2015) ressalta que, já em seu primeiro governo, Tasso fez o Ceará atuar na vanguarda, entre os estados brasileiros, do que o jargão neoliberal classifica como “ajuste fiscal”.

Milhares de funcionários (fantasmas ou contratados de forma irregular) foram demitidos, bens públicos, que estavam com particulares, foram reclamados, combateu-se a corrupção, reformulou-se o aparato legal tributário, equilibrou-se as contas do Estado, ampliou-

¹⁶⁹ Ao assumir o poder, Tasso passou a administrar da nova sede do executivo, o Centro Administrativo Governador Virgílio Távora, no bairro do Cambéba. Tal expressão passou a ser utilizada para designar o grupo.

¹⁷⁰ Principalmente no segundo mandato de Tasso, a partir de verbas do Governo Federal e de órgãos internacionais.

¹⁷¹ A isenção do ICMS [...] pelo Estado foi um dos principais mecanismos de atração de indústrias para o Ceará. O percentual de isenção poderia chegar a 75% daquele tributo por um período de até 15 anos. O percentual e o tempo de isenção ampliavam-se à medida que as indústrias eram instaladas mais distantes da Região Metropolitana de Fortaleza, num claro objetivo de levar investimento para os sertões. O Executivo fornecia ainda o básico, como o terreno (doadado ou financiado aos empresários), água, energia e telefone. Chegava mesmo a construir os galpões das indústrias e recrutar os trabalhadores (Farias, 2015, p. 866-867).

se a capacidade de investimentos em infraestrutura e de expansão econômica, além de intensas campanhas publicitárias. Três segmentos distintos foram particularmente afetados pelas medidas adotadas na I gestão Tasso: o funcionalismo público, em virtude do achatamento de salários e da perda de direitos, os veículos de imprensa, pelo fim das benesses que recebiam em gestões anteriores para elogiá-las¹⁷², além do próprio partido pelo qual o governador havia sido eleito, em função das secretarias mais importantes terem sido ocupadas por técnicos e empresários do CIC¹⁷³ (Farias, 2015).

Esse último provocou um racha dentro do partido, e a perda de apoio na Assembleia Legislativa Estadual. Todavia, o “Governo das Mudanças” superou a desvantagem numérica de forma paulatina, a partir da aproximação com os prefeitos do interior do estado, por meio da reedição da Secretaria de Governo, a realização de obras de maior visibilidade em distintas regiões e em municípios-chave¹⁷⁴, a instituição dos Agentes de Saúde no interior do estado, e dos Agente de Mudanças, que atuavam como lideranças nas comunidades da capital, e teriam servido com “cabos eleitorais”, além do estímulo a empresários para que ocupassem vagas no legislativo e nas administrações municipais, e a proximidade com dirigentes da federação e sindicatos de trabalhadores rurais e a cooptação de movimentos populares (*Ibid*, 2015).

Chacon (2007, p. 135) advoga que embora tenha sido eleito sob a ideia de combater as práticas “patriarcalistas” dos coronéis, acabar com a miséria e o autoritarismo:

No primeiro mandato, o governador concentrou todos os esforços para tornar a máquina estatal um carro azeitado, conforme os ditames das políticas neoliberais e os “conselhos” dos organismos internacionais que o cercavam. Governar como se administra uma empresa foi eficaz para sanar dívidas, moralizar a máquina pública, sanear a folha de pagamento e obter credibilidade e crédito, além de fazer o governador ganhar notoriedade, prestígio...e inimigos. Mas não foi suficiente para acabar com a pobreza e a miséria no Estado, que se agravava no meio rural e aumentava nas cidades. Este quadro perdura. Mesmo tendo avançado e descoberto novos caminhos, o “Governo das Mudanças”, mudou para não mudar.

No tocante à relação com o Governo Federal, Tasso teria sido convidado a assumir o Ministério da Fazenda de José Sarney, em 1987. Todavia seu nome foi rejeitado pelo então presidente do PMDB e Deputado Federal Ulysses Guimarães, o que culminou com o apoio do CIC a Mário Covas (PSDB) nas eleições de 1989, e sua filiação ao referido partido em 1990. Com a vitória de Collor, a relação do “Governo das Mudanças” com o executivo nacional foi delicada. “O presidente colocou adversários políticos de Jereissati em cargos importantes da máquina federal no Nordeste e no Ceará (SUDENE, Dnocs). [...] Collor chegou a mandar

¹⁷² Embora, com o passar do tempo, esses mesmos veículos tenham passado de adversários para aliados

¹⁷³ Com exceção da Secretaria de Agricultura, ocupada por Eudoro Santana, pai do Ex-governador Camilo Santana.

¹⁷⁴ Como Juazeiro do Norte e Canindé, em função do apelo religioso em torno do Padre Cícero e de São Francisco.

realizar uma devassa fiscal nas empresas de Jereissati” (Farias, 2015, p. 877). Porém, diante do eminente processo de impedimento, o cenário se inverte, e Collor passou a buscar apoio no PSDB de Tasso, inclusive o convidando a assumir um ministério, o que não se confirmou.

Ciro Gomes e o Plano Ceará Melhor (1991 -1994)

Para seu sucessor, em 1990, Tasso indica seu antigo líder na Assembleia Estadual e agora prefeito de Fortaleza, *Ciro Ferreira Gomes*, pelo PSDB, que deu continuidade ao projeto capitalista de modernização conservadora. E assim como seu antecessor, vários técnicos e empresários ligados ao CIC ocuparam os principais cargos dentro do governo, bem como o ajuste fiscal, a modernização da máquina pública, o controle do orçamento estadual e a busca pela industrialização foram herdados e aperfeiçoados. Todavia, enquanto Tasso se mantinha distante das negociações políticas, *Ciro Gomes* as centralizava. Além disso, durante seu governo, há uma abertura maior para o diálogo com a sociedade, inclusive com frequentes visitas aos municípios do estado (Farias, 2015; Chacon, 2007).

Para Farias (2015, p. 879), a vinculação de *Ciro* ao projeto empresarial da “Geração Cambeba” fica evidente quando, em 1991, ele apoia a criação do “Pacto de Cooperação”, que “consistia num fórum permanente no qual lideranças da sociedade civil, dos poderes públicos e, sobretudo, empresarias discutiam suas necessidades e apontavam soluções ao governo. Era, portanto, uma forma de dar maior receptividade e atenção aos anseios das elites cearenses”. Ainda segundo o autor, durante a seca de 1992, no intuito de impedir o desabastecimento da capital, *Ciro* ordenou a construção do “Canal do Trabalhador”, que levou água do Rio Jaguaribe para Fortaleza. A partir daí, para minorar os efeitos das estiagens, o “Governo das Mudanças” passou a integrar as bacias hidrográficas cearenses através de canais e adutoras.

Chacon (2007) ressalta que a ideia de ter a indústria como carro chefe do progresso econômico do estado foi fortalecida, reforçando a estratégia de incentivos fiscais. No entanto, a ideia de fortalecer a economia gerando um desenvolvimento com bases sólidas e modernas, na prática não se confirmou. E os investimentos realizados pelo governo contrastaram com “a baixa performance do setor secundário em termos de geração de emprego e renda. Além disso, a concentração de investimentos em atividades eminentemente urbanas levou à negligência do setor agropecuário, que contou com pouco investimento da parte do governo” (p. 144).

Ainda conforme a autora, os resultados foram a desmobilização (econômica e social) do sertão e as consequentes migrações para as principais cidades do estado, além de uma maior concentração de renda e de pessoas na RMF. E em um exercício de síntese sobre os dois primeiros governos da “Geração Cambeba”, Chacon (2007) destaca que foi criada a “marca

Ceará” no primeiro governo Tasso, e consolidada com Ciro, que consistia na criação e divulgação de uma nova imagem do Ceará para o Brasil e para o mundo. Mas, por outro lado, adverte que as profundas mudanças na máquina estatal não foram realizadas, nem o fim da miséria foi alcançado. E a despeito do sucesso na mídia, da melhoria dos índices econômicos, dos prêmios e referências ao desempenho do governo, os indicadores sociais permaneceram abaixo do esperado. Sendo ainda mais grave a situação no sertão e na periferia da RMF.

Do ponto de vista do Federalismo, Farias (2015, p. 882), destaca que:

Com municípios falidos ante a crise econômica [...], para sobreviver politicamente vários prefeitos acabavam aderindo ao Cabeça. [...] Este foi um dos flancos mais abertos do Governo das Mudanças: o fato de ter abrigado tradicionais grupos oligárquicos no interior, os mesmos que antes apoiavam os coronéis. Elementos que não possuíam nenhum compromisso social ou com uma boa administração.

Ciro deixou o Executivo cearense para ocupar o cargo de Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco em 1994, função que o fez ganhar ainda mais projeção. “Esquecido depois pelo presidente FHC e vendo poucos espaços políticos no PSDB nacional – muito ligado ao empresariado de São Paulo [...], Gomes deixou o “ninho tucano” em 1997 [...] (*Ibid*, p. 882-883). Passando então a ser um crítico ferrenho do modelo neoliberal implantado no Brasil, pelo então presidente Fernando Henrique. “Contraditoriamente, porém, Ciro continuou a apoiar Tasso no Ceará, que apoiava FHC e aplicava no estado a mesma fórmula econômica, sobretudo a partir do seu segundo mandato (1995-99)” (*Ibid*, p. 884).

II e III Governos Tasso e os Planos de Desenvolvimento Sustentável (1995 -2002)

Reconduzido ao poder em 1994, Tasso consolida sua força política contando agora com o apoio do Governo Federal (FHC), que, por meio da liberação de verbas, buscava estabelecer no Nordeste a relação harmoniosa que mantinha, sobretudo, com a classe média paulista. E como as finanças do estado haviam sido recuperadas, uma nova prioridade é estabelecida: a construção de grandes obras de infraestrutura, no intuito de estabelecer as bases do crescimento da economia cearense para o futuro. Nesse contexto, portos e aeroportos, linhas de transmissão de energia, metrô (Fortaleza) e rodovias foram instaladas e/ou ampliadas, bem como realizou-se a já citada interligação de bacias hidrográficas e a construção do açude Castanhão. Houve, ainda, um forte apoio à agricultura irrigada (agroindústria), e ao setor do turismo, que passou a ser considerado com um importante eixo econômico para o Ceará.

Vale destacar que as obras citadas integravam projetos maiores, como o Programa de Saneamento da Região Metropolitana de Fortaleza (Sanear) e o Programa de Desenvolvimento Urbano de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Prourb). E que para que tais equipamentos

(ações) fossem instalados, o Governo do Estado contou com forte apoio do Governo Federal e de investimentos estrangeiros. Muitas dessas realizações impactaram diretamente no meio ambiente, e na vida de populações tradicionais, que habitavam os territórios-alvo dos empreendimentos (Chacon, 2007; Farias, 2015).

Chacon (2007) reforça que, ao assumir o seu segundo mandato, Tasso encontra um estado com a credibilidade de ser um bom pagador, e se torna o primeiro da federação a se enquadrar na chamada “Lei Camata” de 1995, que estabelecia os limites de gastos com funcionalismo. Como plataforma de governo (1995-1998), Tasso estabelece um “Plano de Desenvolvimento Sustentável”, temática vigente desde a conferência das Nações Unidas de 1992. E, no intuito de implementar suas ações e projetos, “contou com a ajuda financeira e técnica cada vez maior dos organismos internacionais, já atuantes desde o 1º governo Tasso, como o Banco Mundial, o BID e a Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ” (p. 154).

Gozando de considerável popularidade, Tasso é reeleito governador do estado em 1998(-2002). Durante a sua terceira gestão à frente do executivo estadual, há um abraço ainda mais apertado dado pelo então presidente Fernando Henrique ao modelo neoliberal, “com ideário de privatizações, cortes de gastos públicos, desregulamentação, enfatizando o livre mercado e o Estado mínimo. Embora sem a mesma ênfase dos neoliberais ortodoxos da década de 90, a concepção de Estado “enxuto e moderno” não era estranha para o Cambeba” (Farias, 2015, p. 893). É nesse contexto que são privatizadas, em 1998, a empresa de telefonia Teleceará e a Companhia Energética do Ceará – Coelce.

Outra privatização ocorrida nesse contexto, embora tenha se concretizado apenas em 2005, foi a do Banco do Estado do Ceará – BEC.

[...] Foi privatizado por determinação de Tasso Jereissati, que ordenou o início da operação em 1995. O banco, novamente falido em algumas negociatas nunca devidamente explicadas, foi federalizado [...] em 1998, e [...] acabou igualmente privatizado, em 2005 [...] por pressão do grupo cambebista junto ao governo federal. Segundo os críticos, a privatização, afora razões ideológicas, deu-se porque integrantes do Cambeba temeriam que a apuração dos escândalos do Banco pudesse respingar em alguns empresários e políticos aliados. Com a privatização, dívidas de grandes devedores foram consideradas extintas (Farias, 2015, p. 894).

Diante dos investimentos realizados pelo Estado, e pela iniciativa privada, no Ceará, os dados estatísticos e econômicos de vários organismos são unânimes em afirmar uma considerável elevação do PIB do estado durante o Governo das Mudanças. Com um crescimento acima da média nacional no intervalo 1985-2000, a economia cearense acumulou uma taxa positiva de 68,42%, o Nordeste, 46,61%, e o Brasil, 46,52%. Assim como a renda per capita, que passou de R\$ 1.120, em 1985, para R\$ 2.522, em 1998, de acordo com o IBGE

(Farias, 2015). No entanto, na visão de Farias (2015), um outro grupo de números contam da ineficiência do projeto posto em prática, no que diz respeito às questões sociais:

O projeto de Tasso beneficiou, acima de tudo, os mais ricos, não tocando nas desigualdades sociais. Reproduziu-se o velho artifício de fazer o bolo crescer, sem reparti-lo. [...] conforme dados do IBGE, o índice de pobreza no estado em 1980 era de 85,4% (4º pior do Brasil), passando para 84,9%, em 1992, e 79,4 em 1998 (3º pior do país) [...]. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 2005, por exemplo, 17% dos cearenses com mais de 10 anos de idade sobreviviam sem rendimento fixo; 52% recebiam menos de um salário-mínimo; 1,1% da população ganhava entre 10 e 20 salários-mínimos e somente 0,7% dos cearenses tinham renda superior a 20 salários-mínimos (p. 888).

Chacon (2007) reforça a existência de uma dicotomia entre o Ceará da mídia e o real durante o Governo das Mudanças, tendo em vista o quadro de pobreza e miséria que os bons resultados econômicos não conseguiram reverter. A autora aponta ainda para o percentual de pessoas ocupadas que recebiam, em 2003, menos de dois salários-mínimos, o que corresponde a mais de 67% da população, sendo agravado pelo fato de os 50% mais pobres ficarem com apenas 14,7% da renda gerada pela economia. E que mais de 47% das pessoas teriam menos de quatro anos de estudo, enquadrando-se na situação de analfabetismo funcional.

Enfatiza-se a ideia de que o Estado vem passando por um processo sólido de crescimento da economia desde então. Na verdade, houve um boom de industrialização, patrocinado por ações da chamada “guerra fiscal”, recheada de subsídios, isenções e concessões. [...] Esse era um cenário bem adequado para empresários fascinados com o mito da globalização, ávidos por melhores condições de produção, notadamente na estrutura e custos. Isto também atraiu a atenção do resto do Brasil e do mundo, especialmente de organismos internacionais de crédito. [...] Em 2003 [...] juntos o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) representam quase 36% das dívidas de financiamento dos programas do governo, só perdendo em volume para o Tesouro Nacional, que detinha 41% das dívidas (p. 156).

Os programas de interiorização do desenvolvimento se restringiram a implantação de indústrias em municípios onde já havia uma alta taxa de urbanização. A política de recursos hídricos priorizou a indústria e os grandes centros urbanos, e não resolveu o problema da falta de água no estado, sobretudo no meio rural. Além disso, o número e o nível de empregos gerados foram muito baixos, considerando os investimentos realizados, o que resultou em um “imenso exército industrial de reserva, pronto a assumir os postos oferecidos pelas indústrias, com salários diretos e indiretos bem abaixo do mercado do Sul e Sudeste” (*Ibid*, p. 156).

Gonçalves (2005) enfatiza o uso do marketing para o que classifica como projeto de modernização autoritária do setor público a partir de uma racionalidade burocrática. “A propaganda desviava as atenções dos índices de pobreza e da concentração de renda e focalizava o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) cearense com taxas mais elevadas que o do Brasil” (p. 104). Para ele, a partir de 1986 o território cearense passa a ser reconstruído sob uma ótica política e ética do neoliberalismo, embora transmitissem a imagem de preocupação com

a questão socioambiental. Para Sampaio (2002), a ideia era inserir o estado no contexto histórico nacional não mais como um subordinado (um pedinte), mas como integrante do processo de construção nacional. Nesse contexto, o recurso da linguagem (midiática) foi fundamental, não só para a conquista do poder, mas também para a sua manutenção e fortalecimento.

Segundo esse autor, a recuperação das finanças públicas proporcionou um aumento na capacidade de investimento e crescimento, e ampliou as relações do governo estadual com a União, e os organismos internacionais (BIRD, BID, ONU, UNESCO, FAO, OMS e a GTZ¹⁷⁵). No entanto, para realizarem os empréstimos, esses credores fazem uma série de exigências, sobretudo em relação à racionalidade administrativa, à redução dos gastos públicos e à desestatização, contribuindo para aumentar as desigualdades sociais e econômicas no estado.

Para Farias (2015) é inegável apontar que os dados já foram piores. Entretanto, a quase ínfima desconcentração de renda ocorrida leva a uma questão central: qual a real contribuição do modelo econômico do Cambeba para reduzir as diferenças sociais no Ceará? Mão de obra barata e abundante, ausência de muitos direitos trabalhistas, camuflados sob a formação de cooperativas, recursos voltados para agroindústria, em detrimento dos trabalhadores rurais e manutenção da crise na agricultura do estado, êxodo rural, favelização, mendicância, violência e prostituição, são questões que colocam em xeque o sucesso do modelo adotado pelo “Governo das Mudanças”.

10.4 DETALHES DA RELAÇÃO BIRD X “CAMBEBA”

O projeto de modernização posto em prática pelo Governo das Mudanças, na opinião de Chacon (2007), passou a funcionar também como um laboratório ideal para que fossem testadas todas as teorias para se alcançar o desenvolvimento, oriundas dos documentos-receituários internacionais. Nesse contexto, atuando no Brasil – e no Nordeste em especial – desde a década de 1950, o Banco Mundial/BIRD e o BID, tornaram-se os grandes parceiros do governo. Além da ajuda financeira, os organismos internacionais passaram a atuar na elaboração e condução de políticas públicas.

Segundo a autora, “não só proliferam os projetos para o financiamento do desenvolvimento, mas também estudos acadêmicos e as missões de avaliação e reconhecimento dos resultados, o que realimentava a vinda de recursos” (p. 139). Vale ressaltar que para além do BIRD e do BID, que constituíam os parceiros mais constantes, as fontes de financiamento

¹⁷⁵ O governo estadual buscou, em 1990, auxílio na Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, para a construção de placas de captação e armazenamento de energia solar. E como parte dessa estratégia, em 1995 foi implantado um parque eólico de 1,2MW na Praia do Mucuripe, na capital do estado (Sampaio, 2002).

internacional provinham também de outras instituições, como a Cooperação Financeira Alemã (KfW) e o Unicef. Sobre os detalhes da relação entre o “Governo das Mudanças” e o Banco Mundial/BIRD, é preciso recordar que os organismos multilaterais de desenvolvimento – OMDs vão intensificando sua relação com o Ceará a partir de cada novo mandato da geração Cambéa, ainda mais na segunda gestão Tasso e a ideia de desenvolvimento sustentável.

Como já citado, com as finanças estaduais equilibradas, a prioridade do governo estadual passou a ser a construção de grandes obras de infraestrutura no intuito de estabelecer as bases do crescimento da economia cearense para o futuro, aliados a projetos direcionados à zona rural do Ceará. Faz-se necessário reforçar ainda que, a partir de 1993, há uma inflexão em relação aos papéis desempenhados pela União e os demais entes subnacionais em relação aos contratos celebrados junto ao BIRD (e os demais OMDs), quando estados e municípios passam a ser os verdadeiros mutuários junto ao banco, restando à União o papel de fiadora dos empréstimos¹⁷⁶. Nesse contexto, destaca-se aqui os primeiros projetos contratados diretamente pelo Governo do Ceará, junto ao Banco Mundial (BIRD): o **Programa de Desenvolvimento Urbano e Gerenciamento de Recursos Hídricos – PROURB (1994)**, e o **Projeto São José (1995)**, que deu origem ao **Programa de Reforma Agrária Solidária**¹⁷⁷.

10.4.1 PROURB

Embora a ideia de interiorizar o desenvolvimento econômico cearense remeta à gestões que antecederam o “Governo das Mudanças”, e esteja presente desde a primeira gestão de Tasso a frente do executivo estadual, é com o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos – PROURB, que tal ideia passa a se materializar como estratégia de planejamento regional. Com contrato assinado entre o Governo do Estado e o Banco Mundial/BIRD em 1994, o programa teve início em 1995 e se estendeu até o ano de 2003, cujo valor total girou em torno dos U\$ 140.000.000,00 de dólares americanos, dos quais U\$ 70.000.000,00 foram financiados pelo BIRD, e o restante (U\$ 50.000.000,00) de contrapartida dos governos estadual e dos municípios-alvo do programa (Ceará, 2003).

¹⁷⁶ Como já mencionado, antes de 1993, a União atuava como mutuária junto aos BMDs (entre eles o BIRD), e repassava aos governos subnacionais. No Nordeste, isso ocorria, via de regra, pelo Banco do Nordeste, que assinava como mutuário e realizava um novo empréstimo aos governos da região. Modelo de encarecia os empréstimos para os entes subnacionais, e que foi reorganizado a partir de 1993, pavimentado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000; e consolidado nessa mesma década.

¹⁷⁷ Durante esse período, outros projetos foram contratados diretamente pelo Governo do Ceará junto aos organismos de financiamento internacional, com destaque para o PROARES (Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará), contratado junto ao BID, em 1996. Todavia, como citado, será dado destaque aqui aos programas contratados entre o Ceará e o Banco Mundial via BIRD.

A base conceitual do programa estava alinhada à noção de que “ações para o ordenamento do território seriam fundamentais para a promoção do desenvolvimento, considerando e assumindo os diversos espaços regionais estaduais (litoral, serras, sertão) e apoiadas no fortalecimento da rede urbana estadual” (Cavalcanti, 2008, p. 138). Assim, com ações que priorizavam as atividades econômicas ligadas à indústria, o agronegócio e o turismo, procedeu-se a seleção dos recortes espaciais a serem contemplados pelo programa, de acordo com as “vocações” locais e regionais.

A distribuição das intervenções foi realizada de forma que considerasse “para a indústria, a importância dos centros de tamanho médio (Sobral, Crato-Juazeiro do Norte, por exemplo); [...] para o agronegócio, os sistemas urbanos inseridos nos vales úmidos existentes no estado¹⁷⁸; e para o turismo, o conjunto de cidades na extensão total do litoral” (*Ibid*, p. 138). E no intuito de alcançar seus objetivos, o programa fez uso dos seguintes instrumentos: 1 - seleção de 44 municípios a serem contemplados com Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano PDDU’s e cinco regiões com Planos de Desenvolvimento Regional (PDR’s); 2. capacitação das gestões municipais; 3 - Projetos de infraestrutura local e regional; 4 – Requalificação de áreas de risco urbano e socioambiental.

Sobre o fomento (financeiro e técnico) à criação dos PDDU’s, Cavalcanti (2008) ressalta que, além de criar uma cultura de planejamento e gestão nos quadros municipais, havia ainda a busca por enquadrar os 44 municípios selecionados, às determinações da Constituição de 1988. Na qual, os planos diretores passam a ser obrigatórios nos municípios com mais de 20.000 habitantes, como um instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana. No entanto, o artigo 182, que trata do tema, só foi regulamentado em 2001, como o Estatuto da Cidade. Dessa forma, quando o referido estatuto passa a vigorar, as ações do PROURB já estavam em sua fase final, assim como já estavam elaborados os planos diretores dos municípios do Ceará. E “isso se apresenta como um problema considerável visto que novas exigências são estabelecidas a planos já elaborados, [...] que deveriam ser revisados, iniciando um novo processo, demandando mais recursos” (*Ibid*, p. 141).

Propondo-se a analisar como a receita neoliberal do Banco Mundial interferiu no planejamento urbano das pequenas e médias cidades cearenses, Carvalho (2013), destaca que, a partir de 1980, exacerba-se o papel impositor dos organismos internacionais financiando projetos, desde que seguissem a ordem estabelecida pelo novo liberalismo. É também nesse contexto que modelos de desenvolvimentos são transpostos de realidades distintas, e que as

¹⁷⁸ Destacadamente o Vale do Jaguaribe, ao leste; e o vale do Acaraú, ao norte.

cidades ganham cada vez mais protagonismo nos projetos de desenvolvimento, agora sob a ótica de planejamento estratégico.

O planejamento estratégico de cidades se estabelece a partir da década de 1980, por iniciativa pioneira da cidade de San Francisco (EUA), em 1981, em um contexto de crise fiscal e econômica, o que fez com que o setor privado liderasse a execução desse novo tipo de planificação urbana (PUJADAS e FONT, 1998). Logo em seguida, outras cidades norte-americanas, como Los Angeles, Filadélfia e Detroit, seguiram o exemplo, iniciando-se assim a difusão da modalidade, que veio a ser aplicada na Europa, pela primeira vez, na cidade de Birmingham, na Inglaterra, que iniciava uma operação de transformação, financiada, em parte, com fundos da Comunidade Econômica Europeia (p. 03).

Embora só posteriormente tenha chegado à Espanha, segundo Carvalho (2013), é nesse país onde se elaborou o exemplo mais emblemático dessa modalidade, o Plano Estratégico de Barcelona. É preciso lembrar que um dos principais pilares do planejamento estratégico é, no contexto de competitividade, a atração e/ou manutenção de investimentos. “Portanto corresponde a um “plano de marketing, que, ao “vender” suas vantagens comparativas atrairia interessados em investir na economia local” (p. 03).

Essa estratégia foi difundida no Brasil e na América Latina por meio das agências multilaterais e dos consultores internacionais, pautados no sucesso alcançados pelo “Método Barcelona”. E como em outros países, os empresários passam a ser os principais “atores-urbanos” nesse processo, tendo como premissa fundamental as parcerias público-privadas, como forma de garantir que os interesses do mercado estivessem sempre presentes quando da tomada de decisões. Para Carvalho (2013), essa perspectiva de planejamento estratégico de cidades encontra campo fértil no Ceará a partir do modelo de desenvolvimento econômico que se estabelece no estado a partir de 1986, sendo o PROURB-CE peça fundamental.

O autor destaca que, originalmente, a preocupação central do projeto estava em uma maior eficiência do setor público, o estímulo ao desenvolvimento do setor privado, a questão ambiental, e a elevação da oferta de serviços para as comunidades mais pobres. E que a escolha do Ceará como parceiro e laboratório para a aplicação dessa estratégia no Brasil pelo BIRD, consiste no fato de o estado ser “considerado um cliente comprometido com essa estratégia, o que poderia servir de efeito-demonstração potencialmente efetivo para outros estados” (p.10).

Mas como toda experiência, o projeto original passou por diversas modificações no decorrer de sua implementação, sendo a mais relevante, a ocorrida em 1997, quando há uma mudança filosófica na política urbana do estado. E dentro dessa nova perspectiva, o projeto foi dividido em duas vertentes, onde, na primeira, estava relacionado à construção de reservatórios e adutoras, além da gestão de recursos hídricos no estado. Enquanto a segunda era pautada por

uma já citada política urbana, que buscava o desenvolvimento econômico com base no estímulo à indústria e ao turismo.

Ao analisar, no contexto do PROUB-CE, a forma como o planejamento estratégico se inseriu na formação do que classifica como “rede estratégica de cidades que tivessem aderência ao modelo de desenvolvimento econômico esboçado pelo governo estadual, e a participação do BIRD nesse processo, Carvalho (2013) reforça que a influência do referido banco sobre os países latino-americanos não é recente. Definindo estratégias de desenvolvimento e gestão urbana, que funcionavam como pré-requisitos para o recebimento de financiamento.

Segundo ele, o que ocorreu mais recentemente foi um fortalecimento dessa interferência a partir do reconhecimento da cidade como *locus* do crescimento econômico. E dentro dessa perspectiva, afirma que, “ao garimpar modelos de sucesso no mundo desenvolvido e enaltece-los como a solução para os problemas localizados dos países periféricos, ofereceu-se mundo afora diversos projetos financiáveis, os quais pouco representaram em termos de benefícios para a sociedade receptora dos empreendimentos” (p. 13).

Em relação ao planejamento estratégico nas pequenas e médias cidades do Ceará, dentro da proposta do PROURB-CE, Carvalho (2013) destaca que, mesmo após dez anos de sua implementação, apenas nove por cento dos projetos previstos dentro da metodologia proposta havia sido concluído. Mas que mais relevante do que atentar para essa demora, é analisar o quanto as políticas públicas estavam deslocadas da realidade, atendendo à ideologia do governo de plantão, prejudicando sociedades, e/ou comprometendo o desenvolvimento real de um país, estado ou mesmo de uma localidade. Na qual, “são marcas indeléveis deixadas na sociedade, representando muito mais do que a comprometedorá dívida financeira que é resultante da iniciativa” (p. 13).

Por outro lado, em Amaral (2018), a coordenadora no PROURB (Lana Aguiar) afirma que, entre as principais contribuições do programa, o campo institucional merece destaque. Tendo em vista a introdução da necessidade de planejamentos urbanos municipais e a obrigatoriedade de as prefeituras contarem com um corpo técnico mínimo para que fossem contempladas com os recursos do programa (engenheiro, arquiteto, assistente social, economista etc.). E advoga que a abordagem participativa na construção dos planos diretores no Ceará, em função do programa, foi estabelecida antes mesmo de o Ministério das Cidades assumir tal prática. Características que fizeram com que o PROURB fosse contemplado com prêmio *good practice*, dado pelo Banco Mundial.

Sobre a relação da unidade gestora do projeto – UGP e o Banco Mundial, Lana Aguiar destaca que, embora de início conflituoso, em função das exigências por parte do BIRD para a

aprovação dos projetos, a partir do processo de execução destes, as relações melhoraram. O que, na percepção de Amaral (2018), deve-se muito mais à uma absorção da cartilha do banco pela UGP, do que pelo aumento do respeito dos técnicos do BIRD por eles.

10.4.2 *Projeto São José*

Os programas de intervenções fundiárias e combate à pobreza rural, que recorrem à compra e venda de terras como instrumento de política pública para viabilizar uma reforma agrária, fazem-se presentes no Ceará desde a década de 1970. Nesse sentido, Alencar (2006) evoca que o primeiro deles foi o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra/Funterra (1973), seguido pelo Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Ceará – PDRI do Ceará, também conhecido como Projeto Ceará ou Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste (1980). Enquanto o terceiro teria sido o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, ou Projeto Nordeste (1987).

Ainda segundo o autor, os projetos tinham em comum a busca pela desconcentração de terra, a redução da pobreza rural e a melhoria na distribuição de renda, além do fato de serem oriundos de acordos entre a União, o governo estadual e o Banco Mundial, sendo executados por meio de parcerias. Todavia, a partir dos anos 1990, as duas esferas de governo, juntamente com o Banco Mundial, revigoram os programas de intervenção fundiária no Ceará.

[...] Aconteceram encontros como a missão do Banco Mundial e técnicos do governo do Ceará em 1995. Nestes encontros ficou acertada a implementação de um programa de financiamento a compra e venda de terras, denominado Reforma Agrária Amiga do Mercado, nos moldes de programas semelhantes desenvolvidos na África do Sul e Colômbia, com o apoio do Banco Mundial. Para tal, criou-se um componente fundiário no já em curso Projeto São José a fim de evitar novas negociações com o Banco Mundial, para a criação de um novo programa, sendo necessário apenas alterar algumas cláusulas no contrato de empréstimo existente entre o Banco e os governos federal e estadual (p. 209)

No intuito de facilitar a compreensão em torno dessa (re)adequação que deu origem ao Projeto São José, recorre-se a Araújo (2003), quando destaca que, em 1995, o governo do estado constata a ineficiência do PAPP (1987), no que diz respeito à promoção do desenvolvimento na zona rural do estado (infraestrutura básica, indicadores sociais etc.). E decide por redirecioná-lo, sobretudo à eletrificação rural, a partir da denominação: *Projeto São José* (ou PAPP reformulado), em homenagem ao padroeiro do estado. Com o fim do contrato referente ao PAPP (ainda em 1995) e a possibilidade de uma negociação direta com o BIRD, tem início uma nova fase (e contrato) do Projeto São José, cujo objetivo seria o alívio da pobreza rural e suas consequências, tendo um orçamento original correspondente a US\$ 116,7 milhões, dos quais US\$ 70 milhões (60%) foram financiados junto ao BIRD.

Antes de seguir com as reflexões em torno do Projeto São José, é preciso recordar que, como dito no tópico 9.2, este integrava um programa de abrangência regional financiado pelo Banco Mundial a partir do Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste – *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* – (1995). Que, ao menos em teoria, tinha como objetivo o combate à pobreza por meio da participação das populações locais na definição dos investimentos estatais, reformulando os programas anteriormente existentes (sobretudo o PAPP). E que nesse contexto vão surgir o Projeto Produzir, na Bahia, Prorural, em Pernambuco, Prodim, no Maranhão, Santa Maria, em Sergipe, Cooperar, na Paraíba, São José, no Ceará, e os denominados Projeto de Combate à Pobreza Rural, nos demais estados do Nordeste.

Entre os subprojetos integrantes do Projeto São José estavam investimentos em infraestrutura (abastecimento de água e eletrificação rural), investimentos produtivos (mecanização agrícola, agricultura irrigada etc.) e sociais (construção de creches, aparelhamento de escolas e/ou ambulatórios etc.), além da já citada reforma agrária de mercado, denominado inicialmente de Reforma Agrária Solidária – Projeto São José (1996). Considerando os subprojetos, o Projeto São José cobriu 177 dos 184 municípios cearenses, excluindo apenas sete municípios que integravam a Região Metropolitana de Fortaleza.

Dos recursos aplicados, Araújo (2003) destaca que 78% destes foram destinados aos subprojetos de infraestrutura (50% para eletrificação rural, 24% para o abastecimento e 4% para habitação rural), 21% aos subprojetos produtivos (incluindo a reforma agrária de mercado), e apenas 1% aos subprojetos sociais. E embora reconheça alguns avanços, sobretudo em relação à eletrificação rural, conclui que a despeito de ser apresentado como algo novo, o projeto São José corresponde à continuidade do que já vinha sendo aplicado no espaço rural cearense. E que sua contribuição para a redução das desigualdades e o combate à pobreza no estado, bem como uma mudança no seu perfil socioeconômico foi pouco significativa.

Sobre a política de reforma agrária de mercado, implementada no Brasil pelos governos estaduais e federal, em parceria com o Banco Mundial (1996 – 2004), Oliveira (2014) destaca que esta teve como vetor inicial a experiência ocorrida no Ceará, com o Programa Reforma Agrária Solidária (1996-1997). E que tal política, na prática, teria funcionado como uma contrarreforma agrária, distorcendo e reprimindo a reforma agrária realizada por camponeses em parceria com movimentos sociais. Na medida em que delegou ao mercado a decisão sobre o acesso à terra e manteve o pacto com as elites agrárias, convidando-as a vender suas terras a preço de mercado e não as desapropriando. Além de reprimir a ação política dos movimentos sociais organizados, na luta pela reforma agrária que se utiliza do mecanismo de desapropriação por interesse social.

10.5 O CARIRI, O “GOVERNO DAS MUDANÇAS” E O BIRD

Conforme Menezes (2007), em 1986 tem início um novo período de industrialização no Cariri¹⁷⁹ a partir de incentivos fiscais concedidos pelo governo do estado. Durante essa fase, surge um considerável parque industrial na região, atuando nos setores de calçados, medicamentos, confecções, folheados a ouro (empresas e ourivesarias), além de cerâmica, cimento, alumínio e artesanato (sobretudo com o calcário ou “pedra Cariri”). A autora destaca ainda o pioneirismo do Cariri em relação ao Ensino Superior no interior do estado, por meio da atuação da Diocese local, remetendo à fundação do Seminário São José (1875) e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Crato (1960). Essa última que, somada às Faculdades de Economia e Direito¹⁸⁰, foram integradas a Universidade Regional do Cariri – URCA, em 1987.

Ainda segundo Menezes (2007), paralelo ao turismo litorâneo, em função das características geoambientais da região do Cariri, sobretudo pelas fontes que jorram da Chapada do Araripe, esse espaço se tornou importante destino para o lazer e o turismo científico e ecológico. Além dos aspectos culturais e o chamando turismo religioso, que passaram a representar, cada vez mais, um filão rentável para a economia da região, principalmente em função das romarias em torno da figura do Padre Cícero. Todavia, sobre a busca e o acesso ao que chama de refrigeração natural, a autora destaca que:

Se o conceito de turismo implica em deslocamento de contingentes humanos em busca do diferente, do que possa lhes proporcionar recreio e descanso, os clubes dos pés-de-serra do Cariri oferecem esta oportunidade as milhares de pessoas que demandam esses lugares nos fins de semana [...]. O consumo desses lugares é, porém, eminentemente seletivo. Embora existam balneários públicos, a segregação social promoveu a segregação espacial reservando um acesso bastante diferenciado às prodigalidades da natureza e aos equipamentos instalados (p. 355-361).

Beserra (2007) reforça que, com o Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente (1995-2002), o país se submete, de forma mais completa, às exigências do Consenso de Washington. No entanto, é com a eleição de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que se efetiva a abertura econômica do Brasil e se inicia a adequação necessária às “regras do jogo” da econômica mundial. E que, no Ceará, a chegada do grupo do CIC ao poder, em 1986, antecipa medidas para abertura comercial, maior fluidez de capital e enxugamento da máquina administrativa, que só seriam postas em prática pelo governo Collor a partir de 1990 (Plano Collor I).

Entretanto, no Cariri, os aspectos dessa reestruturação da economia mundial, sobretudo a guerra fiscal, são mais sentidos com o segundo mandato de Tasso Jereissati (1995),

¹⁷⁹ O primeiro havia ocorrido com o Plano Azimow, abordado no capítulo anterior.

¹⁸⁰ De acordo com a autora, as Faculdades de Direito e Economia surgiram a partir de iniciativa municipal, mas que pertenceram à Universidade Estadual do Ceará – UECE, antes de serem incorporados pela URCA.

e os projetos que buscavam a interiorização da indústria no Ceará. Com esse objetivo, o governo do estado priorizou algumas microrregiões para onde foram canalizados investimentos maciços, no intuito de modernizar as unidades industriais existentes, além do recebimento de novas unidades. Segundo Beserra (2007, p. 61):

Foi investido na região do Cariri o valor aproximado de R\$ 203.000.000,00 (até 2001), gerando 8.396 empregos diretos e 33.584 indiretos. O Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) participou com aproximadamente 75% em quase todos os investimentos e com uma taxa de amortização em torno dos 25%. Os incentivos, em sua maior parte, teriam durabilidade de 15 anos [...] sendo a maioria proveniente das iniciativas locais, seguido por investimentos originários de outros estados (São Paulo e Rio Grande do Sul).

O autor destaca que o total dos investimentos foi distribuído entre unidades industriais de setores diversos (metalmecânico, papelaria, química, cerâmica, móveis domésticos), no entanto, o carro-chefe foi a produção calçadista e de confecções. Investimentos que levaram o Cariri cearense a alcançar o patamar de 5º maior produtor em volume de pares de calçados e o 1º em número de pares de sandálias do Brasil. “O maior destaque foi para a empresa gaúcha Grendene, que se instalou em 1996, no Crato, ocupando, atualmente, 2.347 empregados¹⁸¹” (*Ibid*, p. 61). Beneficiada com R\$ 25.000.000,00 em investimentos, a Grendene contou também com a disponibilidade de terreno e treinamento de mão de obra, e, na esfera municipal, com incentivos sobre o IPTU.

E, embora represente importante impacto para a economia do município, em função dos empregos gerados, as atividades de pesquisa e desenvolvimento, os cargos de diretoria, os departamentos de marketing, contabilidade e vendas, permaneceram no Rio Grande do Sul. Além disso, apenas 30% dos insumos para seu funcionamento são comprados no Ceará¹⁸², nenhum deles no Cariri (Beserra, 2007). Maria Junior (2009) acrescenta ainda que os funcionários da empresa em Crato recebiam em média 30% a menos do que os salários pagos aos funcionários da unidade no Rio Grande do Sul.

A mesma autora enfatiza que, durante a década de 1990, além dos setores de comércio e serviço, que até então foram o sustentáculo da economia e atração populacional para o Cariri, a região recebeu novos investimentos industriais, atraídos pela mão de obra barata, abundante e menos organizada, além da isenção de impostos e infraestrutura ofertada. Tal fato teria intensificado o processo migratório na região, em direção ao polo CRAJUBAR, além de ter

¹⁸¹ Além do Crato, a única empresa externa a receber investimentos no Cariri, a Grendene possui unidades na capital do estado e na cidade do Sobral, onde emprega cerca de 9.000 funcionários (Beserra, 2007).

¹⁸² Pigmentos, carbonato de cálcio e caixas coletivas.

impactado a economia urbana, sobretudo nos setores ligados ao comércio, serviços e de transporte. Sobre a empresa de calçados Grendene¹⁸³, Maria Junior (2009, p. 03) afirma que:

Muitos trabalhadores residentes não só em Crato e Juazeiro do Norte, mas também em vários municípios circunvizinhos incorporaram-se à grande indústria e passaram a consumir o comércio e os serviços desses centros regionais com maior frequência, embora de forma limitada em função do baixo poder aquisitivo de seus salários, dinamizando assim, a economia urbana formal e informal desses centros reforçando o seu poder de atração e reorientando os fluxos do consumo dentro da rede urbana.

Como resultado do crescente fortalecimento da dinâmica econômica na região em torno do aglomerado CRAJUBAR, entre 1990 e 2000, têm-se o fortalecimento do papel desempenhado pela região entre os principais centros econômicos do estado, sob a liderança da cidade de Juazeiro do Norte. Esta última que se projeta também como centro de ensino tecnológico (educação profissionalizante) e superior¹⁸⁴. Novos equipamentos comerciais foram instalados durante esse período, com destaque para o Cariri Shopping (Figura 20), em 1997, também localizado na cidade de Juazeiro do Norte, contando, inicialmente, com 85 lojas¹⁸⁵. Ainda em meados de 1990 a Universidade Regional do Cariri – URCA, ampliou o número de cursos de graduação, formação de professores (magister) e pós-graduação, em parceria com outras instituições de ensino superior (Maria Junior, 2009).

Figura 20 – Cariri Garden Shopping



Fonte: Diário do Nordeste (2019).

¹⁸³ A Grendene anunciou a instalação de uma nova unidade em Crato, ainda em 2022, com investimentos da ordem de R\$ 30 milhões, e a perspectiva de gerar mil novos postos de trabalho. Para tanto, contou com a prorrogação e o aumento de incentivos fiscais por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) até 2032, para as unidades de Crato, Sobral e Fortaleza. Além disso, contará com o apoio da prefeitura municipal.

¹⁸⁴ Maria Junior (2009) ressalta a instalação do Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, em 1990 (hoje CEFET) além de uma Faculdade Particular Leão Sampaio, em 2001 (hoje UNILEÃO).

¹⁸⁵ Atualmente o “Cariri Garden Shopping” conta com 193 lojas.

No entanto, o desenvolvimento industrial e dos setores de comércio e serviços no Cariri, a consequente atração populacional e a concentração de investimentos em torno do aglomerado urbano do CRAJUBAR, vem impactando de forma distinta espaços e indivíduos. Para Beserra (2007), “na medida em que ocorre a modernização do espaço na busca de atender a um grupo de agentes hegemônicos em suas necessidades de apropriação e reprodução, uma outra parcela do território está à parte, excluída das benesses oferecidas pela modernização” (p. 73). Nesse contexto do que chama de “modernização seletiva e conservadora no Cariri”, o autor aponta para a existência de bairros com considerável infraestrutura e padrão arquitetônico, em paralelo a zonas de pobreza e favelização, marcados pela ausência de infraestrutura mínima para a habitação.

Destarte, considerando a forma que o Cariri cearense se insere na relação cada vez mais próxima entre o governo do estado e o Banco Mundial, passando o estado a ser mutuário direto do banco, merecem referência algumas questões sobre o PROURB e o Projeto São José, citados na seção anterior. Em relação ao Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos – PROURB, além de buscar promover a estruturação dos espaços urbanos interioranos do Ceará, de forma a torná-los aptos a receberem investimentos pautados nos pilares estratégicos definidos pelo governo estadual (indústria, turismo e o agronegócio), a partir da função que exerciam no âmbito regional, havia a busca por adequar os municípios cearenses ao que havia sido preconizado na Carta de 1988.

Nesse sentido, para além das chamadas “vocações” locais e regionais, foram selecionados para receberem as intervenções os municípios cearenses que, naquela data, contavam com mais de 20.000 habitantes, e que, por lei, eram obrigados a contar com um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Assim, no módulo urbano¹⁸⁶, 44 municípios foram inicialmente selecionados para receberem ações de planejamento estratégico definidos pelo PROURB-CE, a partir de quatro componentes (Ceará, 2003):

1 - Desenvolvimento Institucional: a partir da criação de instrumentos de gerenciamento e reorganização das prefeituras, de forma que elevassem a arrecadação, a prestação de serviços por meio do planejamento urbano e de uma “gestão de qualidade”;

¹⁸⁶ Como mencionado na seção anterior, o programa foi dividido em duas linhas de atuação. O PROURB Urbano, buscava dotar os municípios selecionados de estruturas capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico, a partir dos pilares pré-determinados (turismo, indústria e a agricultura irrigada), por meio do planejamento urbano. Enquanto o PROURB Hídrico buscava garantir o abastecimento de água para as cidades, além de consolidar o sistema de gestão de recursos hídricos do Ceará.

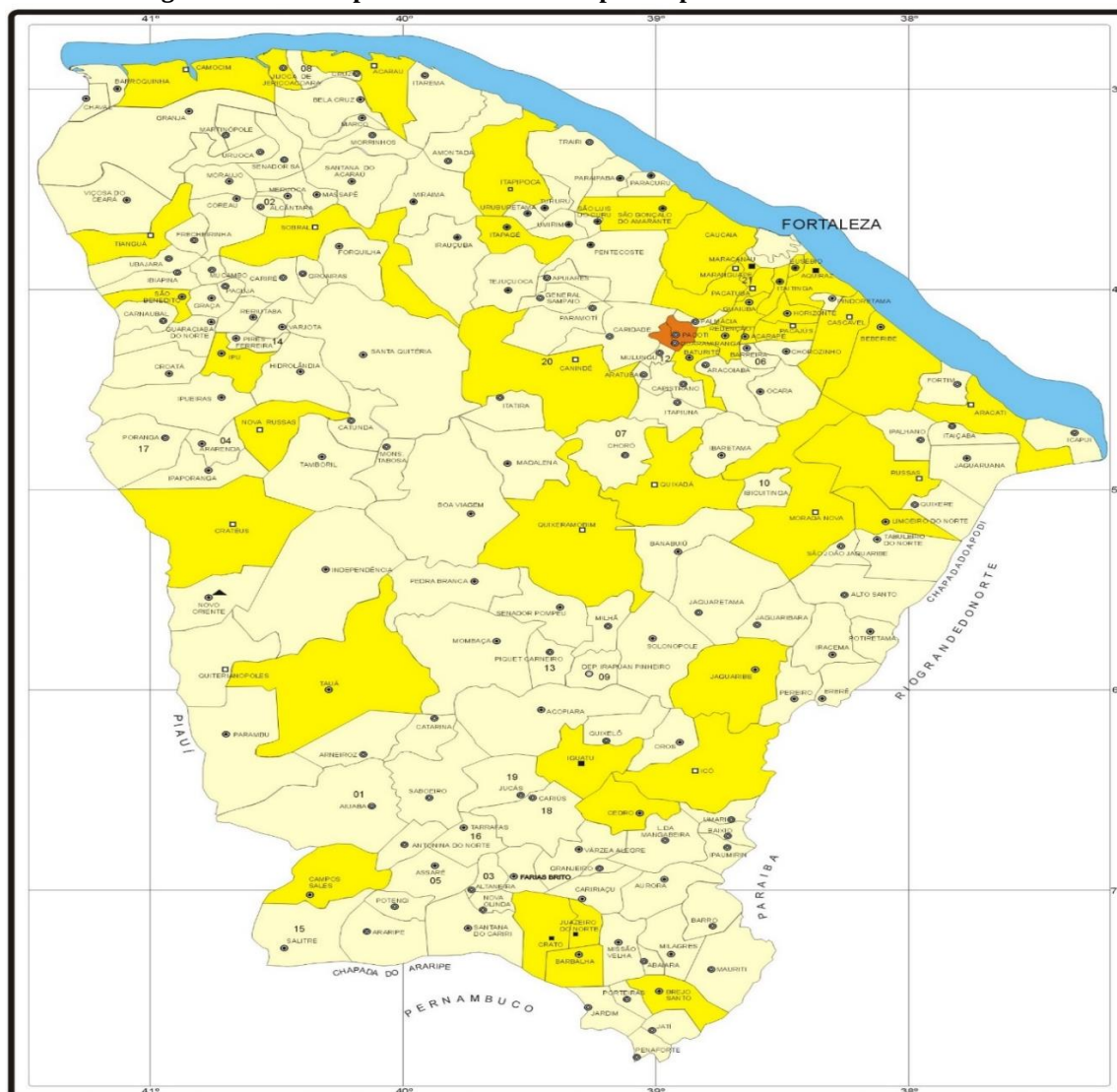
2 - Infraestrutura Urbana: melhorando as condições de infraestrutura básica em áreas carentes dos municípios-alvo, e reassentando as populações localizadas em áreas de risco;

3 - Infraestrutura e Gestão dos Recursos Hídricos: garantindo o abastecimento de água, instalando hidrômetros nas sedes municipais (hidrometração) e consolidando o sistema de gestão dos recursos hídricos do estado;

4 - Projetos Pilotos – Projeto ABC: implantação de 26 Unidades ABC (Aprender, Brincar, Crescer), no intuito de capacitar e profissionalizar jovens.

Entre os municípios selecionados pelo PROURB/Urbano (Figura 21), embora seja necessário destacar que na região Sul do Ceará foram selecionados cinco municípios (Barbalha, Brejo Santo, Campos Sales, Crato e Juazeiro do Norte), ressalta-se que as atenções do presente estudo serão voltadas aos municípios que integram o aglomerado urbano do CRAJUBAR, integrantes do chamado Cariri Central, recorte espacial central no presente estudo.

Figura 21 – Municípios cearenses contemplados pelo PROURB-CE

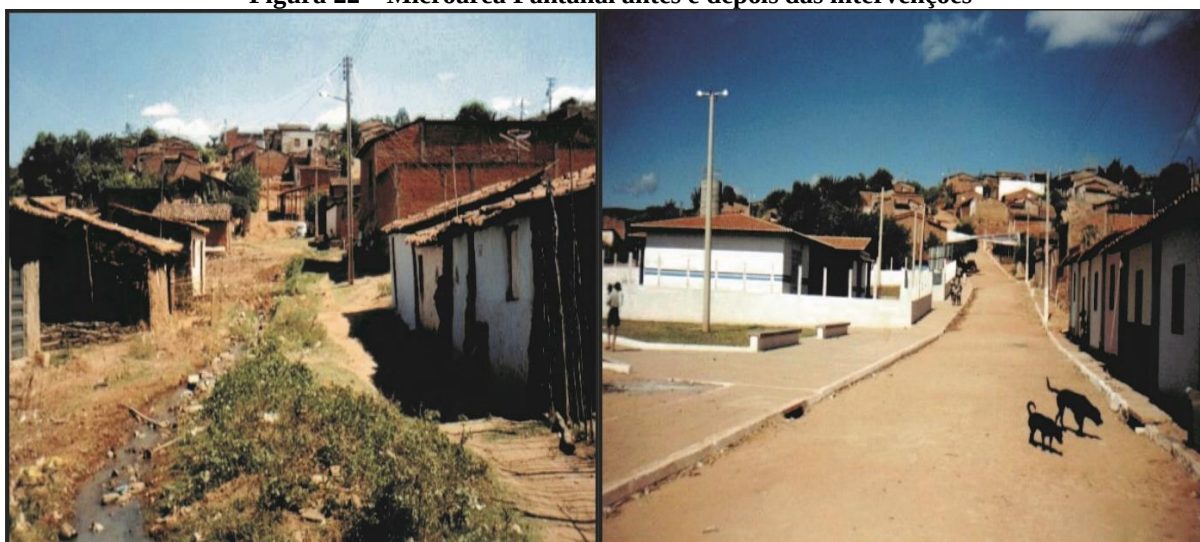


Fonte: Ceará (2003)

Crato

No componente institucional, o município recebeu recursos e capacitações relacionadas ao Plano Diretor, administração tributária, reestruturação organizacional dos recursos humanos, aquisição de equipamentos de informática, cadastros técnicos, cartografia, material e patrimônio. Em relação à infraestrutura, foram urbanizadas áreas nos espaços (microáreas) denominados Caveirinha, Mutirão, Vulcão e Pantanal (Figura 22), envolvendo a implantação de saneamento básico, instalação de creches, praças, ligações elétricas e reassentamentos. Ações que teriam impactado diretamente 691 famílias. Além da implantação do Anel Pericentral, a execução de obras no canal do Rio Granjeiro (Figura 23), e a instalação de um equipamento (projeto) ABC no bairro Alto da Penha (Figura 24).

Figura 22 – Microárea Pantanal antes e depois das intervenções



Fonte: Adaptado pelo autor da partir de Ceará (2003).

Figura 23 – Intervenções no Canal do rio Granjeiro



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Figura 24 – Projeto ABC Francisco Bezerra

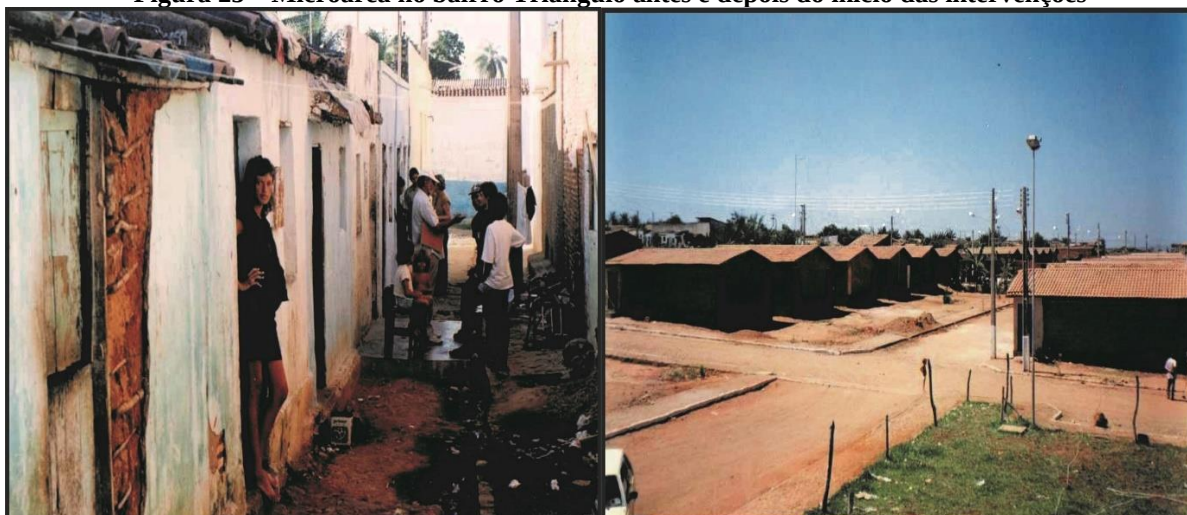


Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Juazeiro do Norte

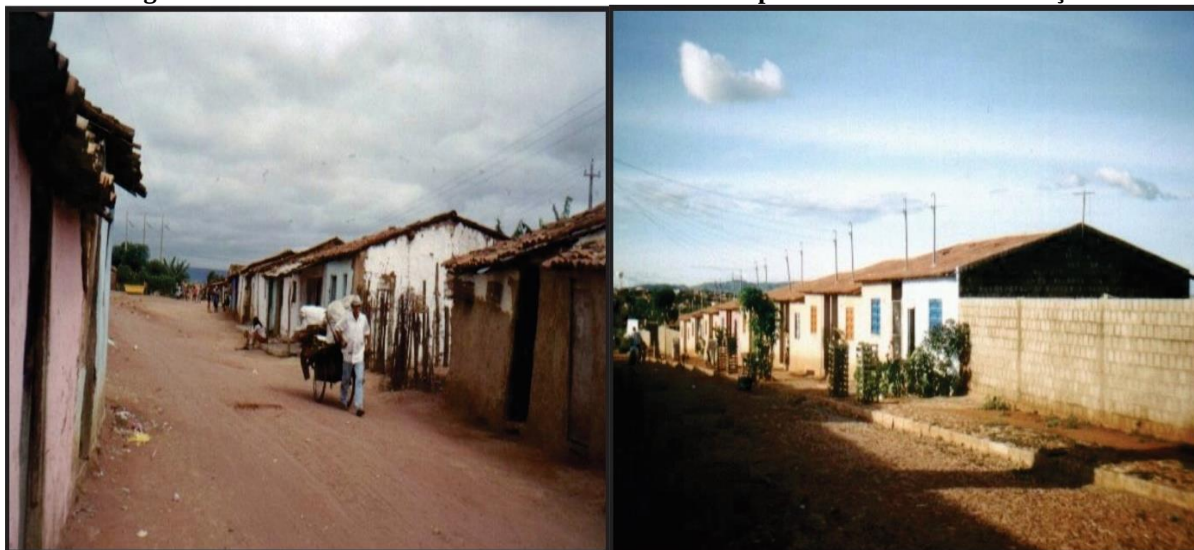
Assim como o Crato, no componente institucional, o município recebeu recursos e capacitações relacionadas ao Plano Diretor, administração tributária, reestruturação organizacional dos recursos humanos, aquisição de equipamentos de informática, cadastros técnicos, cartografia, material e patrimônio. Em relação à infraestrutura, foram urbanizadas áreas nos espaços (microáreas) denominados bairro Triângulo (Figura 25), Frei Damião (Figura 26) e Boca das Cobras, envolvendo a implantação de saneamento básico, instalação de creches, praças, ligações elétricas e reassentamentos, com ações que teriam impactado diretamente 898 famílias. Além do projeto para a construção do Centro de Apoio ao Romeiro (Figura 27).

Figura 25 – Microárea no bairro Triângulo antes e depois do início das intervenções



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Figura 26 – Microárea no bairro Frei Damião antes e depois do início das intervenções



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Figura 27 – Terreno destinado à construção do centro de apoio ao romeiro (esquerda) e a obra concluída em 2011 (a direita)



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003; 2011).

Barbalha

Em relação ao componente desenvolvimento institucional, assim como os demais municípios do CRAJUBAR, Barbalha recebeu recursos e capacitações relacionadas ao Plano Diretor, administração tributária, reestruturação organizacional, aquisição de equipamentos de informática, cadastros técnicos, cartografia, material e patrimônio. Em relação à infraestrutura, foram urbanizadas áreas nos espaços (microáreas) denominados Novo Rosário (Figura 28) e Malvinas (Figura 29). As ações envolveram a implantação de saneamento básico, instalação de creches, praças, ligações elétricas e reassentamentos, e teriam impactado diretamente 330 famílias. Dos três municípios apenas o Crato contou com equipamentos do projeto ABC.

Figura 28 – Microárea Novo Rosário, antes e depois do início das intervenções



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Figura 29 – Microárea Malvinas, antes e depois do início das intervenções



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ceará (2003).

Em relação ao Projeto São José, como já mencionado, o programa abrangeu 177, dos 184 municípios cearense, a partir de subprojetos que envolviam investimentos em infraestrutura (abastecimento de água e eletrificação rural), investimentos produtivos (mecanização agrícola, agricultura irrigada etc.) e sociais (construção de creches, aparelhamento de escolas e/ou ambulatórios etc.), além da já citada reforma agrária de mercado, denominada inicialmente de Reforma Agrária Solidária – Projeto São José (1996).

Em relação aos municípios do Cariri cearense, que integram o atualmente denominado Cariri Central, contemplados pelo Projeto São José, destaca-se que, inicialmente, os investimentos estiveram majoritariamente associados à eletrificação rural, seguidos de mecanização agrícola e abastecimento de água. Onde foram contemplados todos os nove municípios em questão, variando, todavia, no tipo, quantidade de subprojetos e valores aplicados em cada município¹⁸⁷.

É necessário destacar ainda que tais informações correspondem a fase I do Projeto São José (São José I), que se estende de 1995 a 2001, estando o referido projeto em sua quarta fase (Projeto São José IV)¹⁸⁸; todas elas com recursos financiados junto ao BIRD. E que, de acordo com Silva e Brito (2020), 113 municípios cearenses foram contemplados com experiências relacionadas à reforma agrária solidária, destes, parte considerável foi aplicada no Cariri, com destaques para o município do Crato, e os assentamos Malhada e Jenipapo.

¹⁸⁷ Barbalha, 06 projetos; Caririaçu, 14 projetos; Crato, 13 projetos; Farias Brito, 19 projetos; Jardim, 09 projetos; Juazeiro do Norte, 06 projetos; Missão Velha, 18 projetos; Nova Olinda, 08 projetos; Santana do Cariri, 03 projetos.

¹⁸⁸ São José I (1995-2001), São José II (2001-2005), São José III (2012-2019), São José IV (2020-2026).

11 A FOME TAMBÉM É PROFESSORA¹⁸⁹: UM MAIOR “ATIVISMO GOVERNAMENTAL” ENTRE OS ANOS 2003 – 2010

Como observado no capítulo anterior, o processo de ajustamento no período pós-real e a política macroeconômica não se revelou fácil para a maioria dos estados da federação, provocando o estrangulamento das contas públicas, um baixo nível de atividade econômica, elevação da dívida pública e o esgarçamento das relações federativas (Monteiro Neto, 2014). Melo (1996, p. 16) afirma que, desde 1990, “a União entrou em guerra não-declarada com as unidades subnacionais, visando ampliar seu esforço tributário”. E que o plano de estabilização implicou significativas perdas para estados e municípios, além do uso do reescalonamento das dívidas dos estados como moeda de troca para aprofundar reformas.

Com a chegada da década de 2000, e diretamente associada ao crescimento da economia – sobretudo a partir de 2005 –, a situação federativa passou a se “destencionar”, todavia, o processo de centralização (sobretudo de recursos¹⁹⁰) e o fortalecimento da posição da União tomou outra forma. Sobre o rearranjo político-institucional, que se inicia a partir de 2003, particularmente nas gestões do ex-presidente Lula (2003-2010), Monteiro Neto (2014) destaca que:

Foram postas na ordem da agenda político-institucional novas orientações para o Estado brasileiro que, no mais das vezes, se contrapunham às orientações perseguidas nos governos anteriores. [...] O esforço político centrou-se em promover alterações visando [...] à retomada do desenvolvimento nacional. [...] Com uma política fiscal mais proativa baseada em ampliação do gasto social federal; distanciamento da agenda de privatizações anterior; fortalecimento do investimento público das estatais; e retomada, em bases mais afirmativas, do crédito bancário público ao investimento, contando para tal com a atuação mais destacada do Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste (BNB) e BNDES¹⁹¹. [...] O que surtiu efeito em duas frentes mais visíveis: i) na aceleração do crescimento econômico vis-à-vis a década anterior; e ii) na redução das desigualdades de renda pessoal pela ampliação do gasto social (p. 36-37).

¹⁸⁹ O presente capítulo toma emprestado um trecho do poema autobiográfico *Quarto de despejo*, de Maria Carolina de Jesus (2014). O trecho escolhido é parte de uma citação da referida autora quando afirma que “o Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome” (p. 25). A ideia é estabelecer uma relação entre o poema e os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (I e II), que, de origem migrante nordestina para a “região concentrada” (São Paulo), escolhe como principal plataforma o combate à pobreza e às desigualdades sociais, sobretudo a partir do programa *Fome Zero* (2003).

¹⁹⁰ Monteiro Neto (2014) destaca que entre 2000 e 2010 a esfera federal ampliou de forma constante (e permanente) sua participação no montante tributário nacional, em detrimento, em maior grau, da esfera estadual; e, em menor grau, dos municípios.

¹⁹¹ O autor destaca ainda o relevante papel desempenhado pela Petrobrás, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e o Programa Bolsa-Família (PBF), em 2003.

Todavia, a Constituição Cidadã (1988) preconizava, entre outras, um federalismo nacional mais descentralizado, com maior protagonismo dos entes subnacionais, o que, na prática, não se confirmou nas décadas de 1990 e 2000. Se o modelo centralizador da década anterior era motivado pela estabilização econômica e pela entrada do país no processo de globalização, na década seguinte (2000), a manutenção desse modelo foi motivada pela tentativa, por parte da União, de levar adiante uma agenda de montagem do sistema de bem-estar brasileiro (Monteiro Neto, 2014).

Com foco na implementação de políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e transferência de renda, o Governo Federal operou de forma a descentralizar sua execução. No entanto, deixou pouco espaço para que os entes subnacionais pudessem desenhar e implementar suas próprias políticas. Acrescenta-se a isso, o fato de as crescentes vinculações de recursos dos orçamentos, em que pese a importância destas áreas, diminuía paulatinamente o raio de autonomia de gestão do orçamento por parte dos governos subnacionais¹⁹² (Monteiro Neto, 2014).

Nesse caso, mesmo em um cenário de crescimento econômico vivenciado pelo país durante a referida década, muitos estados foram obrigados a buscar alternativas para a promoção do desenvolvimento em seus territórios. E nesse contexto, as isenções tributárias se tornaram instrumento dominante¹⁹³. Abrucio e Franzese (2007) reforçam que em relação aos municípios o movimento não foi diferente, pois, na tentativa de atrair atividades econômicas, vários deles adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais às grandes empresas.

Brandão (2014), por sua vez, destaca que, na Carta de 1988, também foi instituído um instrumento denominado Plano Plurianual – PPA, onde seriam estabelecidos os objetivos, desafios, diretrizes e metas da administração pública, revistos anualmente no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA). “Sua Lei é apreciada pelo Congresso, estabelecendo as linhas gerais da ação governamental: prestação dos serviços públicos, atividades de manutenção da máquina administrativa e investimentos sociais e infraestruturais” (p. 219-220); tendo seu papel reforçado a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000). Sobre o PPA 2004-2007 do governo Lula, Silva (2017, p. 175) destaca que:

¹⁹² Como forma de assegurar o financiamento da política de educação, o Carta de 1988 determinou que, obrigatoriamente, a União deveria reservar o mínimo de 18% do seu orçamento para esta área, enquanto estados e municípios deveria destinar (no mínimo) 25% de seus recursos. Em relação à saúde, a Emenda Constitucional EC – nº 29, de 2000, estabeleceu que estados e municípios deveriam reservar, obrigatoriamente e respectivamente, 12% e 15% dos seus recursos.

¹⁹³ Todavia, embora dominantes, para além de subsídios e incentivos fiscais, a partir de 1990 entram em cena mecanismos (estratégias) como: mão-de-obra especializada, inovação, ciência e tecnologia etc.

O Plano Brasil de Todos [...] pautou-se em três megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Esses três megaobjetivos se desdobravam em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcavam aproximadamente 4.300 ações, organizadas em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. [...] E teria se diferenciado no plano anterior por substituir o gerente de programa por comitês gestores, formados por representantes dos órgãos e entidades que possuísses ações em cada programa. [...] Se opunha fortemente ao modelo *top down*¹⁹⁴, buscando promover o desenvolvimento endógeno e sistemas participativos.

Para Costa, *et al*, (2014), o governo Lula assumiu o compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e deu prosseguimento “inclusive com mais rigor, com o ajuste fiscal¹⁹⁵ e reformas estruturais necessárias para a consolidação da estabilidade” (p. 54). Assumindo também um compromisso com um crescimento mais equitativo e com o progresso social, visão que ficaria substanciada no PPA 2004 a 2007 (Um Brasil para todos) e suas cinco dimensões: econômica, social, regional, ambiental e democrática, em um contexto de estabilidade macroeconômica.

Ainda segundo os autores, em 2002 o Banco Mundial se reuniu diversas vezes com membros do novo governo para discutir estratégias e políticas de desenvolvimento, o que teria resultado na elaboração do documento que viria a ser a base do EAP/CAS¹⁹⁶ de 2003, apresentando os programas de assistência do BIRD ao Brasil, de 2004 a 2007. O Banco Mundial entendeu que, a partir da ideia de equidade, sustentabilidade, competitividade, estabilidade econômica e boa governança, o Brasil requereria (Tabela 11):

¹⁹⁴ Onde as políticas públicas são impostas de cima para baixa na hierarquia da administração pública, com baixa ou nenhuma participação dos níveis hierárquicos inferiores e da população civil.

¹⁹⁵ O *superavit* primário que tinha sido fixado em 3,75% em 2003 foi elevado para 4,25% no mesmo ano.

¹⁹⁶ Como destacado no capítulo 9, as Estratégias de Assistência ao País (EAP), ou *Country Assistance Strategy* (CAS), denominadas Estratégias de Parceria ao País ou *Country Partnership Strategy* (CPS), em 2008; são documentos periódicos elaborados pelo presidente do Grupo Banco Mundial, e aprovados pela diretoria executiva da instituição, contendo um conjunto de estratégias de assistência e parcerias para o Brasil válidas por um período de três anos (fiscais).

Tabela 11 – Diretrizes do Banco Mundial para Brasil no intervalo de 2004 – 2007

Componentes/Objetivos	Diretrizes/Ações
Equidade	• Investir em educação (básica e universitária), em termos de acesso e qualidade; • Investir em saúde, em termos de acesso e menores disparidades regionais; • Gerar emprego, reduzir a informalidade e aumentar a produtividade; • Investir em uma proteção social mais integrada; • Promover gastos públicos de melhor qualidade.
Sustentabilidade	• Promover o acesso a serviços de água e saneamento para áreas urbanas e rurais; • Melhorar o gerenciamento e a qualidade das águas; • Melhorar o gerenciamento da terra; • Proteger as florestas e sua biodiversidade; • Promover uma maior inclusão social.
Competitividade	• Apoiar o setor privado; • Promover reformas para melhorar o ambiente de investimentos; • Promover crescentes investimentos em energia e infraestrutura para reduzir custos logísticos; • Promover políticas de comércio e institucionais menos “distorcivas” com a finalidade de aumentar o comércio total; • Promover sistemas de inovação mais fortes; • Promover reformas financeiras que diminuam os custos de intermediação; • Promover o acesso a serviços financeiros por parte dos mais pobres; • Realizar uma reforma impositiva que reduza distorções e cargas; • Promover políticas regionais que estimulem o crescimento e reduzam disparidades.
Estabilidade Econômica e Boa Governança	• Atuar com disciplina fiscal; • Melhorar a qualidade dos gastos; • Ter um controle eficiente dos sistemas financeiros e de aquisições; • Fortalecer a capacidade de planejamento em diferentes setores e níveis de governo, buscando resultados mais eficientes.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Costa, *et al*, (2014)

Todavia, no mesmo documento, a instituição afirmava que, em termos de suporte que poderia oferecer ao país, o aporte financeiro não seria significativo. E que por esse motivo sua estratégia de assistência seria mais seletiva, focada em aspectos como a pobreza no Nordeste e em áreas como saúde e educação. Para tanto, o EAP/CAS elenca alguns pilares em que estaria pautada sua atuação durante o período de 2004 a 2007: 1 - manutenção de um sólido gerenciamento macro e maior equidade social¹⁹⁷; 2 - busca por resultados monitoráveis; 3 - implementação de programas a partir de parcerias que proporcionassem uma visão setorial integrada; 4 - empréstimos para ajustes setoriais e de assistência técnica.

Além de investimentos relacionados à melhoria da qualidade e da gestão dos recursos hídricos, florestas e biodiversidade, e reformas regulatórias que propiciassem a atração de investimentos e a competição. “Os fundamentos macroeconômicos mereceriam apoio e assistência do banco em alto grau com vistas a uma gestão mais eficiente do gasto público,

¹⁹⁷ Embora os recursos financeiros tenham sido relativamente pequenos, considerando a dimensão do programa, o BIRD cofinanciou o Programa Bolsa Família, tendo participado, sobretudo, com “aporte de conhecimento”; na concepção de mecanismos de supervisão, acompanhamento e controle (Costa, *et al*, 2014).

principalmente, nos estados” (Costa, *et al*, 2014, p. 60). No final de 2007, em uma avaliação sobre o período (2004-2007), o Banco Mundial considerou que o desempenho macroeconômico havia sido satisfatório. “A taxa de inflação cedeu significativamente, dentro do sistema de metas de inflação, o *superavit* primário atingiu níveis não registrados desde 1990 e a relação dívida/PIB foi decrescente” (*Ibid*, p. 61).

Em 2008, um novo EAP/CAS foi publicado pelo Banco Mundial, agora denominado *Country Partnership Strategy (CPS)*. Embora reconhecesse os avanços fiscais e financeiros do período anterior, considerou também que o crescimento econômico não foi o ideal, e que os resultados, em termos de sustentabilidade, competitividade e desempenho do setor público foram modestos. Elencando, como principais desafios para os anos seguintes, a qualidade do gasto público, o ambiente desfavorável à realização de negócios, e a baixa produtividade. Sobre esses último Costa, *et al*, (2014) destacam que, segundo o banco, se deve a “elevada carga tributária e a baixa qualidade do gasto, pela legislação trabalhista inadequada e baixa eficiência da intermediação financeira em que prevalecem juros altos, créditos dirigidos e bancos públicos menos do que eficientes” (p. 61).

Sobre como atuaria na relação com o Brasil, o banco reforça a percepção dos documentos anteriores, de que sua contribuição financeira é quase ínfima, frente ao tamanho da economia do país (US\$ 2 bilhões anuais x US\$ 1 trilhão de PIB, respectivamente). Além da atuação do próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), concedendo financiamentos anuais de US\$ 35 bilhões. Nesse contexto, o documento apresenta as principais diretrizes em que a instituição iria atuar.

A primeira era a de que o banco não se envolveria em áreas onde o Brasil deteria conhecimento e capacidade para caminhar sozinho (ex: combate a doenças específicas, empréstimos a pequenos municípios, cobertura de saúde e educação etc.). A segunda seria a adição ainda maior de “conhecimento” aos empréstimos¹⁹⁸, enquanto a terceira afirmava que a instituição deveria se engajar muito mais em questões de longo prazo para desafios que o país ainda não tinha soluções, apresentando experiências internacionais sobre o tema (entre eles, melhor qualidade na educação e no gasto público, inovação, acesso à terra e combate à pobreza rural/urbana, sobretudo no Nordeste).

A proposta de financiamento ao Brasil contida neste CPS se limitou aos anos fiscais de 2008 e 2009, e totalizou um montante de US\$ 5,2 bilhões, em que prevalecem os empréstimos subnacionais, 85% do total. Este programa se diferenciou significativamente dos anteriores na medida em que se focaram basicamente os entes subnacionais, especialmente nos estados, procurando se adaptar às necessidades dos

¹⁹⁸ O Banco passou a atuar sobre a perspectiva de “como fazer” do que na de “o que fazer” (Costa, *et al*, 2014).

governadores em termos de ofertar mecanismos de financiamento mais ágeis e com abordagens de política pública [...] (Costa, *et al*, 2014, p. 65).

Diferente dos EAP/CAS anteriores, o documento publicado para o período 2008-2009 não atrelava o programa de financiamento do Banco ao Brasil ao alcance de pré-requisitos macroeconômicos. O que, mais uma vez, reforçava a compreensão de que o banco passava a ser um pequeno ator em uma grande economia, e que por isso teria pouca influência na obtenção dos resultados socioeconômicos nacionais. “Especificamente, no campo macroeconômico, o banco entendeu que os riscos externos e domésticos foram mitigados pela boa gestão das políticas fiscal, de metas de inflação e de taxa de câmbio flutuante proporcionando uma sólida âncora econômica” (Costa, *et al*, 2014, p. 65-66).

Faz-se necessário destacar ainda que, diferente de períodos anteriores, nesse momento, o BIRD passa a operar não mais sob a ótica da assistência, e sim sob o conceito de parceria. Costa, *et al*, (2014) reforçam que “essa nova modalidade de relacionamento, em que o banco reconhece a importância de estar associado às prioridades do governo para definir áreas e modalidades de atuação, representa uma mudança significativa na sua operacionalização no Brasil” (p. 29). Considera-se relevante acrescentar ainda que, embora as imagens abaixo (Figuras 30 e 31) sejam referentes à reportagens publicadas por distintas empresas jornalísticas, em anos igualmente distintos, chamam a atenção pelo conteúdo que carregam.

Figura 30 – Críticas de Lula ao FMI e ao Banco Mundial em 2008



Fonte: Jornal Folha de São Paulo (2008)

Figura 31 – Críticas de Lula ao FMI e ao Banco Mundial em 2009



Fonte: Jornal Correio Braziliense (2009)

Na primeira, publicada pela Folha de São Paulo em 2008, no contexto de crise econômica que explode naquele ano, o então presidente Luíz Inácio Lula da Silva critica a ausência de regulação do sistema financeiro internacional, afirmando ainda que os países pobres e emergentes também devem participar de tal regulação e que seriam necessárias alterações no FMI e no Banco Mundial, “porque da maneira que estão funcionando, de nada servem”. Na segunda, publicada pelo Correio Braziliense em 2009, o então presidente volta a criticar a ausência de países emergentes nos fóruns multilaterais sobre economia, afirmando que o FMI e o Banco Mundial “continuam sendo um condomínio de europeus e norte-americanos”, que não levam em conta mais da metade da humanidade. Apontando para a necessidade de uma nova ordem de governança internacional, destacando que a crise financeira foi motivada pela concentração de poder em um número reduzido de países, além das quase três décadas de equívocos em nome do neoliberalismo.

Naquele mesmo ano, o então presidente afirmou que “a crise financeira mundial foi causada por “gente branca de olhos azuis” e que não é justo que negros e índios paguem a conta da crise. [...] comportamentos irracionais de “gente branca de olhos azuis” que antes da crise pareciam saber tudo e agora não sabem nada”. Lembrando que as duras críticas do então presidente Lula ocorrem em paralelo ao momento em que a carteira de empréstimos entre o Banco Mundial/BIRD e o Brasil evoluem de forma significativa, sobretudo no quadriênio 2007-2010, quando as contratações superam os US\$ 11 bilhões, em função do direcionamento do crédito aos estados e municípios brasileiros. O que demonstra também a importância do país para a instituição, e que as relações entre eles apresentavam um caráter bem mais simétrico.

Destarte, em 2011, o Banco Mundial divulgou um novo CAS/CPS, que compreenderia o período de 2012-2015, e a gestão da presidente Dilma Rousseff. Avaliando o período anterior, o novo documento considerou que os resultados obtidos foram muito positivos, passando a definir a atuação da instituição no Brasil a partir da busca por um crescimento mais rápido, inclusivo, ambientalmente sustentável e com estabilidade macroeconômica.

11.1 UMA LEITURA REGIONAL

Afirmando que a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro nem sempre se faz presente nos debates políticos e acadêmicos, Araújo (2013) reflete sobre o que chama de “mudanças e permanências” observadas no país durante a primeira década do século XXI, e as repercussões regionais das opções do Governo Federal durante os governos Lula (2003-2010). A autora destaca que a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao executivo nacional promoveu a retomada do crescimento brasileiro sobre novas bases, sobretudo quando se propôs a “romper

com o padrão de crescimento que dominou durante o século XX: quanto mais a renda nacional crescia, mais se concentrava” (p. 161). A significativa ampliação das políticas públicas de transferência direta de renda, a elevação rápida do salário-mínimo, e a expansão do crédito em um ambiente de baixa inflação, potencializou o mercado interno de massa (sobretudo de bens duráveis), refletindo na base produtiva e no crescimento econômico.

Araújo (2013, p. 161) destaca ainda que “a base agropecuária organizada pelos produtores familiares também se beneficiou do novo momento vivido pelo país, por responder pela maior parte da demanda dos alimentos básicos da dieta dos brasileiros”. Bem como pelo aumento do apoio do Governo Federal por meio do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf)¹⁹⁹ e a articulação da demanda por merenda escolar e a produção local. Todavia, as estratégias adotadas pelo Governo Federal, sobretudo em relação ao consumo de massa, resultaram em impactos regionais diferenciados, favorecendo o Norte e o Nordeste em particular, enquanto as políticas de apoio ao pequeno produtor teriam impactado mais significativamente nas regiões Nordeste, Norte e Sul. Ainda sobre os impactos regionalmente distintos, utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), a autora acrescenta:

O aumento real do salário-mínimo, [...] teve impacto mais forte no Nordeste, onde 45% dos ocupados recebem até 1 salário-mínimo²⁰⁰. [...] O valor do rendimento médio das famílias residentes no Nordeste cresceu 5,4% ao ano, quando a média nacional foi de 3,5%, e no Sudeste [...] de apenas 2,9%. [...] Sobre o impacto diferenciado do programa Bolsa Família [...] o Nordeste, por concentrar mais da metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos desse programa. [...] O novo e sistemático fluxo de renda não só dá cobertura social aos beneficiados diretos, como dinamiza lojas, farmácias, padarias, feiras livres etc. [...] Grandes grupos nacionais e internacionais “redescobriram” as regiões mais pobres, incluindo-as em seus planos de expansão. [...] O Norte e o Nordeste lideram o crescimento do crédito no país, tanto de pessoa física quanto jurídica. [...] A descoberta de petróleo na camada do pré-sal estimulou os investimentos da Petrobrás [...] e levou estaleiros para Pernambuco, Alagoas, Bahia e Maranhão (p. 163).

Como resultado do que denomina de um “novo padrão de crescimento”, a autora destaca que, a partir de uma “leitura regional”, observa-se ainda que entre 2003 e 2010, a região Nordeste esteve entre as que apresentaram as mais elevadas taxas de crescimento econômico, e de geração de empregos formais²⁰¹. Além disso, espaços até então pouco ocupados como a porção oeste da região se adensaram demográfica e economicamente, e “as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade e, [...] ganharam mais peso relativo na população total do país” (Ibid., p. 165). Outras políticas (estratégias) apontadas pela autora como de grande relevância e impacto regional foram o apoio aos chamados Arranjos Produtivos Locais – APLs

¹⁹⁹ O Pronaf foi implantado no segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

²⁰⁰ Enquanto a média brasileira era de 26% e a do Sudeste de apenas 17,6%.

²⁰¹ As demais regiões foram o Norte e Centro-Oeste.

e, sobretudo, a política de expansão das universidades federais por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), além do Programa Universidade para Todos (Prouni).

E, embora reforce a contribuição dos governos Lula para a redução da pobreza extrema e a construção de um país regionalmente menos desigual, a autora destaca que os desafios persistiram e podem ser observados em indicadores como analfabetismo e mortalidade infantil, maiores nas regiões onde há uma desigualdade herdada (Norte e Nordeste), além da concentração industrial no Sudeste. E alerta que por mais significativos que tenham sido esses esforços, ao examinar as políticas federais acionadas no período analisado “e que contribuíram para o alcance dos resultados supracitados, constata-se que foram políticas nacionais de corte setorial [...]. Já as clássicas políticas regionais explícitas, aquelas voltadas claramente para enfrentar a questão regional do país, não tiveram grande prioridade” (Araújo, 2013, p. 167).

Por sua vez, ao buscar justificar a expressão “o Nordeste que dá certo”, Amaral Filho (2010) afirma que a substituição da imagem da seca, pela de uma região com um crescimento econômico superior ao do país durante a primeira década do século XXI²⁰², está diretamente associada a dois elementos. O primeiro se refere à efetividade do princípio federalista da solidariedade regional, na qual orienta as ações do Governo Federal na busca pela inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico nacional a fim de promover a integração nacional.

Enquanto o segundo diz respeito ao “Pacto Social” oriundo da Carta de 1988. Para tanto, o autor aponta para as volumosas transferências que a região tem recebido do Governo Federal por meio de fundos governamentais em direção aos estados e municípios, e para as transferências de renda provenientes de programas sociais federais, como o Bolsa Família, além de benefícios previdenciários²⁰³. Todavia, destaca que o referido crescimento merece atenção, em função da dependência da estabilização monetária, dos ciclos políticos e da saúde financeira do Governo Federal, além de a região apresentar preocupantes indicadores de desenvolvimento, com destaque para o número de pessoas pobres. E, nesse contexto, afirma que, ao invés de ser um fim, o desempenho econômico apresentado pelo Nordeste durante o período em questão

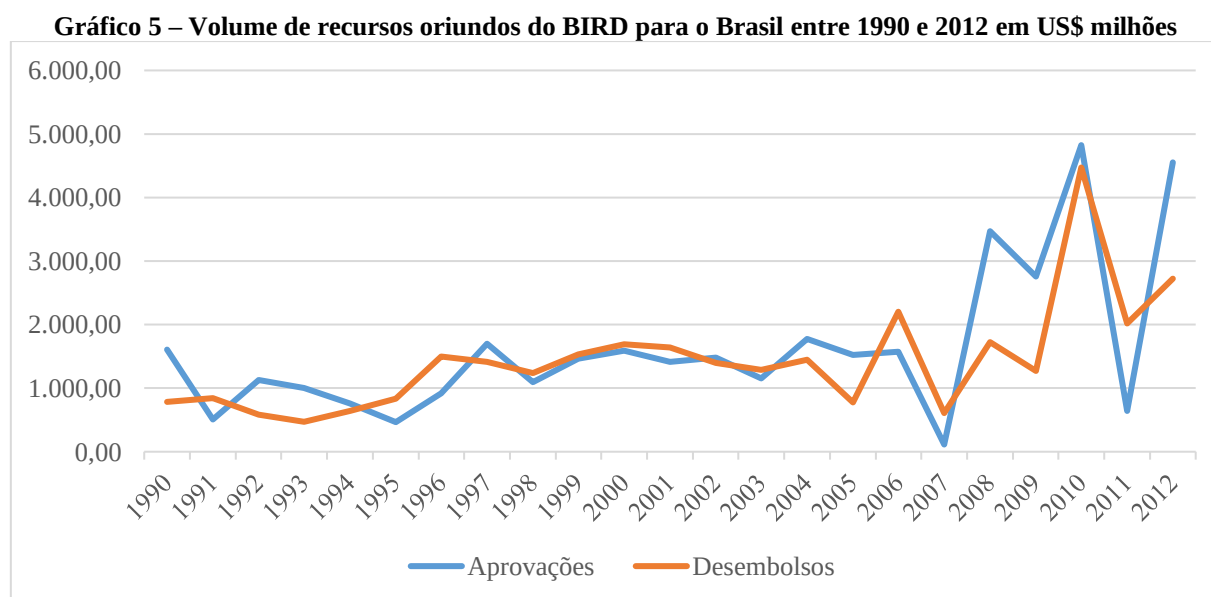
²⁰² O autor lembra que, segundo o IBGE, durante esse período, enquanto o Nordeste cresceu em média 3,4% ao ano, o Brasil registrou taxas de 2,7%.

²⁰³ Tomando como referência o ano de 2008, o autor destaca que dos fundos de transferência do Governo Federal em direção as grandes regiões (FPE, IOF, FUNDEB/EF, IPI-EXP, LC 87/96, FEX e CIDE) 35% foram para o Nordeste. Assim como 50,07% das famílias contemplados pelo Bolsa Família, e 27,26% dos benefícios do sistema previdenciário foram destinados a região.

“deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Para isso, [...] necessita de mudanças verdadeiramente estruturais²⁰⁴” (p. 81).

Sobre a participação do Banco Mundial durante o recorte temporal em questão, é preciso recordar que, como mencionado no tópico anterior, no CAS de 2003, em sintonia com membros do Governo Federal, o BIRD apresenta seu programa de assistência ao Brasil para os anos de 2004 a 2007. Nele, a instituição afirma que atuaria a partir dos seguintes pilares: *i*) um sólido gerenciamento macro e maior equidade social; *ii*) na busca por resultados monitoráveis; *iii*) apoio financeiro por meio de empréstimos à programas e ajustes setoriais e de assistência técnica. E nesse contexto, em função de a instituição reconhecer que um aporte financeiro não seria significativo, afirma ainda que sua atuação se daria de forma ainda mais seletiva, direcionada à aspectos como saúde, educação e a pobreza, sobretudo na região Nordeste.

Recorda-se ainda que, embora considerando o tamanho do programa, os valores tenham sido modestos, o BIRD contribuiu financeiramente e, sobretudo, na construção de mecanismos de supervisão e acompanhamento do Programa Bolsa Família (PBF). Programa esse que, como já observado, teve impacto diferenciado no Nordeste. Faz-se necessário ainda ponderar que, embora os empréstimos do BIRD em relação ao país tenham evoluído de forma constante desde 1990, a partir de 2007, esses números apresentaram crescimentos expressivos, como pode ser observado no gráfico a seguir (Gráfico 5):



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Costa, *et al*, (2014).

²⁰⁴ Políticos comprometidos com o desenvolvimento da região, melhoria radical na qualidade da educação básica e fortalecimento da base científica e tecnológica, além de maiores investimentos públicos federais em infraestrutura.

A esse respeito Costa, *et al*, (2014) reforçam que:

A carteira de empréstimos do banco ao Brasil evoluiu crescentemente desde 1990 até 2012, registrando uma média anual de financiamento que passou de US\$ 1 bilhão a quase US\$ 2,6 bilhões. É especialmente significativo o volume de contratações realizadas no quadriênio 2007-2010 quando superaram os US\$ 11 bilhões, com uma média anual de cerca de US\$ 2,8 bilhões. Por sua vez os desembolsos também registraram aumentos significativos, passando de uma média anual de US\$ 662 milhões no período de 1990-1994 para mais de US\$ 2 bilhões em 2011 (p. 30).

É importante destacar que, entre os motivos que explicariam esse volume cada vez maior de financiamentos, está o direcionamento do crédito aos estados e municípios brasileiros, resultante da “política deliberada do governo federal tendo em vista a enorme pressão exercida pelos entes subnacionais para a obtenção de financiamentos para atender à demanda por projetos, em sua maioria, na área de infraestrutura física” (*Ibid*, p. 31). Se considerados por setor, enquanto os empréstimos do BIRD ao país de 1990-2002 eram destinados, em sua maioria, aos setores de transporte, agricultura e desenvolvimento rural, educação, governança do setor público e proteção social, entre 2003-2012 continuam protagonistas os setores de transporte e governança do setor público. Todavia, seguidos de um considerável aumento de importância para os setores de meio ambiente, desenvolvimento urbano e política econômica, enquanto os setores agrícola, de recursos hídricos e educação apresentam significativas perdas.

Sob a ótica regional, na tabela a seguir (Tabela 12) é possível observar que, embora os CAS de 2003 (2004-2007) e 2008 (2008-2009) afirmassem que a prioridade do BIRD estaria centrada no combate à pobreza, sobretudo no Nordeste brasileiro, entre 2007 e 2010, quase 80% dos empréstimos aprovados pelo BIRD se concentraram nas regiões Sul e Sudeste do país.

Tabela 12 – Empréstimos aprovados pelo BIRD por região brasileira entre 2007 e 2012

Região	2007-2010		2011-2012	
	Valor (US\$ milhões)	Participação %	Valor (US\$ milhões)	Participação %
Norte	144,25	1,66	300,00	5,96
Nordeste	1.197,28	13,75	1.950,28	38,73
Centro-Oeste	430,00	4,94	0,00	0,00
Sudeste	5.691,87	65,37	1.955,82	38,84
Sul	1.244,38	14,29	830,00	16,48
Total	8.707,78	100,00	5.036,10	100,00

Fonte: Costa, *et al*, (2014).

Quadro que, segundo Costa, *et al*, (2014, p. 38), deve-se ao fato de as regiões em questão apresentarem “maior capacidade de absorção de empréstimos multilaterais em função, principalmente, das melhores condições técnicas e poder de articulação que prevalecem em estados e municípios destas regiões”. Todavia, observa-se ainda que, na mesma tabela, durante

o período que se estende entre 2011 e 2012, há um considerável aumento dos financiamentos às regiões Norte e, sobretudo, Nordeste. Ainda segundo os atores, o aumento da participação da região Nordeste na carteira do BIRD, durante esse período, deu-se em virtude da aprovação de três grandes empréstimos de abordagem multisetorial para os estados da Bahia, Pernambuco e Piauí, que juntos somaram US\$ 1.550 milhão.

11.2 UMA LEITURA ESTADUAL: A HEGEMONIA CONTESTADA

O crescimento econômico do estado do Ceará, somado às realizações materiais e as ações administrativas, bem como a vinculação partidária com o até então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), proporcionaram a sustentação do grupo autointitulado “Governo das Mudanças” durante um longo período. Para Farias (2015), a modernização conservadora que se inicia com Tasso, em 1987, buscava uma restauração político-administrativa do Estado, no intuito de promover a expansão capitalista no Ceará, conquistando a hegemonia da sociedade a partir de sucessivas vitórias eleitorais, que, se por um lado, fortaleciam o referido grupo, por outro, implicavam no enfraquecimento das tradicionais oligarquias cearenses.

Todavia, no começo do século XXI, as primeiras dificuldades eleitorais passam a assombrar o Cambéba. Entre os motivos para que a, até então, inquestionável hegemonia tenha sido abalada, estão o desgaste natural de uma longa permanência no poder, o autoritarismo que cercava o grupo, e os não mais tão eficientes efeitos do marketing político na qual se construía sua imagem. Não menos importante foram os desgastes em função “dos escândalos não apurados, pelas alianças com oligarquias municipais, pelas acusações de favorecimento a grupos econômicos privados, clientelismo, etc.” (*Ibid*, p. 897).

Como se tais motivos não fossem suficientes, havia ainda a conjuntura nacional que se apresentava a partir de uma forte crise econômica e o desgaste do programa neoliberal do PSDB, o que favoreceu a eleição de Lula, em 2002. E que respingou no quadro político cearense, trazendo enormes dificuldades para que o grupo político liderado por Tasso conseguisse eleger Lúcio Alcântara.

Numa eleição acirrada e tensa [...] Lúcio Alcântara venceu o candidato das esquerdas, José Aírton (do PT), [...] com uma diferença [...] de apenas 1,08%, pouco mais de três mil votos. [...] Verdade que José Aírton foi ajudado pela “onda vermelha” que varria o Brasil em 2002, ou seja, a campanha vitoriosa de Lula presidente. [...] Tasso, que se candidatou ao Senado, embora eleito, teve menos votos em Fortaleza que o candidato petista Mário Mamede (a outra vaga senatorial ficou com Patrícia Gomes Saboia, ex-esposa de Ciro Gomes, do PPS) (Farias, 2015, p. 889).

Considerada uma sobrevida para o projeto que se iniciara em 1987, a gestão de Lúcio Alcântara – *Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social (2003-2006)* – tentou manter

as políticas econômicas já em curso: incentivos fiscais, aliados a grandes projetos estruturantes. Todavia, segundo Amaral Filho (2020, p. 02), durante a gestão de Lúcio, “cria-se uma política explícita de correção e de desenvolvimento regional, tendo em sua base aqueles quatro princípios básicos, que estão em conformidade com os princípios que norteiam o federalismo brasileiro”. Ainda segundo o autor, o principal símbolo dessa política é criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR²⁰⁵, fortalecendo os centros urbanos e criando uma rede estruturada de cidades médias e pequenas no interior do estado. Em paralelo, tentava fortalecer o tecido socioeconômico a partir da formação de capital humano e as micro e pequenas empresas, organizadas em Arranjos Produtivos Locais – APLs.

Dessa forma, a política estadual passou a ser executada pelo “Programa de Desenvolvimento Regional do Ceará”, centrada em seis regiões: Cariri (Crato), Baixo Jaguaribe (Limoeiro do Norte), Maciço de Baturité (Baturité), Serra da Ibiapaba (São Benedito), Centro-Sul (Iguatu), e Vale do Acaraú (Sobral). Entre as principais ações/subprojetos, destaca-se a construção de Planos de Desenvolvimento Regional, identificando fragilidades e potencialidades dos recortes espaciais selecionados na construção de uma visão de futuro a ser seguida. A instalação de escritórios regionais, no intuito de coordenarem as ações, consultoria empresarial, no intuito de atenderem micro e pequenas empresas, e grupos de produtores rurais, além da implantação de agentes regionais de inovação, estimulando as empresas a introduzirem inovação em seus produtos e/ou processos produtivos, melhorando seu nível de competitividade (Amaral Filho, 2020).

Aspecto interessante, mas ao mesmo tempo preocupante, é que essa iniciativa do Governo do Ceará acontece dentro de um cenário no qual falta uma política federal de desenvolvimento regional, que pudesse dar mais coerência e integração à política estadual, em relação ao restante do território nacional (*Ibid*, p. 03).

Todavia, assim como o restante dos estados brasileiros, o Ceará enfrentava sérios problemas financeiros em função dos reflexos da crise nacional que atravessara o país no final da década de 1990, a crise na construção civil, em 2003²⁰⁶, além das dívidas das gestões anteriores. Fatores que comprometeram a capacidade de investimento estadual, a possibilidade de assistir à população cearense, além da quantidade de realizações materiais (grandes obras), que haviam marcado seus antecessores. Conforme Farias (2015), a lealdade de Lúcio a Tasso não foi correspondida por esse último, que, percebendo as dificuldades que seu grupo teria para

²⁰⁵ Atual Secretaria das Cidades.

²⁰⁶ Cunha (2008) afirma que, em função da referida crise, mais de 60% das obras no Ceará permaneceram paralisadas durante o primeiro ano do governo Lúcio.

se manter no poder, já na eleição seguinte (2006) resolve descartá-lo, e apoiar (ainda que de forma velada) Cid Gomes, irmão do ex-governador, e histórico aliado, Ciro Gomes.

Filiado ao PSB, Ciro Gomes, por sua vez, ex-ministro e importante aliado do então presidente Lula (PT), tecia fortes críticas à gestão de Lúcio Alcântara (PSDB) no executivo cearense. Contudo, “para a derrota de Lúcio, contribuiu também uma nova “onda vermelha” – o presidente Lula e as esquerdas, [...] apoiaram Cid; vitorioso ainda no primeiro turno com 62% dos votos” (Farias, 2015, p. 903). Os programas de transferência de renda e combate à pobreza do Governo Federal, a exemplo do Bolsa Família, além de proporcionarem votos ao então presidente, reduziam a dependência da população em relação às antigas lideranças locais. E, “mais uma vez percebe-se que um fator “externo”, nacional, interferia na história política cearense, no caso, desestruturando os votos dos grupos tradicionais do interior” (*Ibid*, p. 902).

Oriundo da cidade de Sobral, Cid Gomes – assim como seu irmão Ciro – pertencem à uma das famílias mais tradicionais da região Norte do estado, ligada ao setor pecuarista. Eleito Deputado Estadual por duas vezes (1991/97) pelo PSDB, e ex-prefeito de Sobral (1997/2004) também por dois mandados (pelo PPS), passou a integrar a base de apoio ao governo Lula em 2002, sendo eleito governador do estado do Ceará em 2006, agora pelo PSB. Farias (2015) chama a atenção para o fato de ter sido “sintomático que durante a campanha, Cid não fez ataques a Tasso e ao projeto das mudanças, mas apenas diretamente a Lúcio” (p. 903). E, embora o triunfo de Cid possa ter representado o fim da hegemonia política de Tasso e do PSDB no estado, ao invés de uma ruptura entre os dois grupos, o que ocorre na prática é uma efetiva participação de importantes membros do PSDB na gestão do novo governador.

Sobre a gestão Cid Gomes à frente do executivo estadual (2007-11/2011-15), Farias (2015) aponta para as afinidades históricas entre Tasso e Ciro, e a manutenção do modelo em curso desde 1987, quando afirma que:

Apesar da derrota política de Tasso, a modernização conservadora, dos 20 anos de poder do Governo das Mudanças, continuaria com as gestões Cid Gomes. O projeto é hegemônico entre os setores dirigentes e classes dominantes e médias do Ceará. Persiste a crença de que a construção de grandes obras de infraestrutura e o apoio à industrialização são os caminhos ideais para o desenvolvimento local. Os críticos, especialmente pequenos grupos mais à esquerda, são poucos e, não raras vezes, desconsiderados. Ou seja, a modernização conservadora continuou, embora, com Cid, não fosse mais um empresário no comando do estado. A burguesia cearense continuava cada vez mais forte e influente. Era ela que financiava candidatos, que apoiavam nomes compromissados com seus interesses nos mais diversos setores da sociedade. São os interesses econômicos de grupos empresariais que sustentam e orientam o sistema político vigente no Ceará atualmente (p. 906).

Na prática, a política de isenções fiscais e o apoio à industrialização e ao turismo foram mantidos, assim como a construção de grandes obras. Muitas delas, graças ao capital

estrangeiro e a boa relação com o Governo Federal. Entre as principais obras nas gestões Cid, destacam-se a ampliação do Canal da Integração, para abastecer a Região Metropolitana de Fortaleza e as indústrias do Porto do Pecém, bem como a construção e/ou melhoria de rodovias e aeroportos (Aracati e Jericoacara), o Centro de Eventos do Ceará e o polêmico (e inacabado) Aquário de Fortaleza, no intuito de fortalecerem o setor turístico. Nesse cenário, merecem destaque ainda a construção dos Hospitais Regionais de Sobral e de Juazeiro do Norte, no intuito de atenderem à população do interior e evitar a sobrecarga nos hospitais da capital. Além do esforço para consolidar o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP).

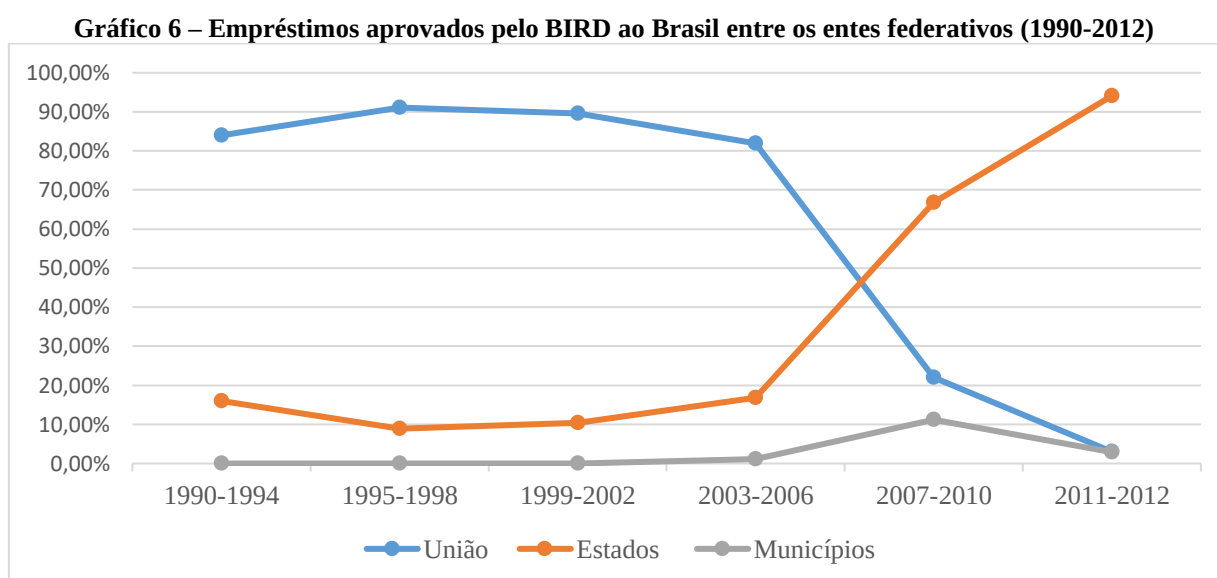
Inaugurado em 2002, o Porto do Pecém foi pensado para receber em seu entorno indústrias, uma siderúrgica e uma refinaria, o que, para as autoridades e grupos dominantes traria um crescimento econômico duradouro para o estado. A Chamada Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), iniciada em 2011, está sendo erguida com capitais privados, da brasileira Vale do Rio Doce e das coreanas Dongkuk e Posco Steel. Para fornecer energia elétrica ao complexo, foi construída também uma termoeletrica, empreendimento das empresas EDP Energias, de Portugal, e da MPX, empresa de energia do Grupo EBX, do empresário Eike Batista. [...] Em 2013, entrou em funcionamento a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Pecém, com facilidades para as atividades comerciais de exportação. A refinaria é um antigo sonho [...] as presidências de Lula e Dilma chegaram a anunciar que a Petrobrás instalaria no Ceará e no Maranhão uma usina de refino Premium II. Durante a gestão CID, o Estado investiu R\$ 657 milhões visando receber o investimento. Entretanto, em 2015, [...] a Petrobras informou o cancelamento do projeto (Farias, 2015, p. 906-907).

A qualificação da mão de obra também recebeu atenção especial dos governos Cid, sobretudo a partir da instalação de centros de formação de nível médio e tecnológico (escolas profissionalizantes) em todo o estado. Merece destaque ainda o lançamento do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, que alcançou números expressivos em relação à redução do analfabetismo infantil. Durante suas gestões, a arrecadação do estado e o PIB cearense cresceram de forma constante, e “a economia do Ceará evoluiu de 1,89% de participação na econômica nacional, em 2007, para 2,21% em 2013 (o maior índice desde 1965)” (*Ibid*, p. 909).

Por outro lado, muitos foram os movimentos paredistas em torno das grandes obras no estado, com destaque para as greves dos operários que trabalhavam nos empreendimentos ligados ao Porto do Pecém, em 2011, pleiteando melhores salários e condições de trabalho. Assim como foram recorrentes as críticas em torno dos impactos socioambientais desses empreendimentos. Merecem destaque ainda a greve dos professores da rede estadual de educação do Ceará (2011), em função da recusa do executivo estadual fazer cumprir a chamada Lei do Piso Nacional do Magistério²⁰⁷ repercutindo na carreira, bem como a greve dos policiais e bombeiros do estado (2011), que reivindicavam melhores salários.

²⁰⁷ Com a aprovação da Lei 11.738/2008 (Lei do Piso), cinco governadores (entre eles, Cid Gomes) ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº4167), questionando o impacto orçamentário, e

Sobre a relação entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Mundial/BIRD, é preciso recordar que, durante as gestões do ex-presidente Lula, há uma inflexão quanto ao direcionamento dos empréstimos oriundos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs, que passam a priorizar os entes subnacionais, sobretudo os estados. Considerando os financiamentos oriundos do BIRD ao Brasil, se até 2006 eram majoritários os empréstimos concedidos ao Governo Federal, chegando à quase 92% do total entre 1995 e 1998, a partir de 2007, o pêndulo se inverte na direção dos entes subnacionais, e os estados passam a concentrar quase a totalidade dos empréstimos (Gráfico 6).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Costa, *et al*, (2014)

Conforme Costa, *et al*, (2014), esse redirecionamento dos empréstimos oriundos do BIRD aos estados brasileiros foi responsável direto pelo significativo aumento da aprovação de projetos e do volume de recurso desembolsados pela instituição. E ocorreram em função de três motivos básicos: *i*) a solvência financeira da maioria dos estados em função da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); *ii*) o desinteresse do Governo Federal em contrair novos empréstimos internacionais e sua política de redirecioná-los aos estados, para atender as demandas desses entes, sobretudo, em projetos setoriais e de infraestrutura; *iii*) a necessidade do Banco encontrar novos mercados e modalidades de financiamento, que justificassem sua atuação no país.

afirmando que a redução da jornada de trabalho dos professores estaduais feria o Pacto Federativo. Em 2011, o STF reconheceu sua constitucionalidade.

Todavia, recorda-se ainda que, mesmo antes dessa postura adotada pelo governo brasileiro e pelo BIRD, o Ceará já era cliente do banco deste a década de 1990, com destaque para o PROURB, primeiro projeto contratado diretamente entre o estado e a instituição. Nesse contexto, considerando a gestão Lúcio Alcântara e os dois governos Cid à frente do executivo estadual cearense, pelo menos 10 (dez) grandes projetos foram contratados junto ao BIRD. Projetos estes que incluíram desde a redução da pobreza no meio rural, multisetoriais, e de preservação ambiental, ao apoio a comunidades quilombolas, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento econômico regional.

Empréstimos que, somados, ultrapassaram a casa de 1 bilhão de dólares, e que, muitas vezes, caracterizavam-se pela manutenção dos títulos e a adição de novos recursos e sequência numérica referentes às novas fases (ex: Projeto São José IV, fase III). Dentre os contratos firmados entre o governo do estado do Ceará e o BIRD, destaca-se aqui o *Ceara Regional Economic Development*, ou Cidades do Ceará I, aprovado em 2009.

11.3 UMA RECONFIGURAÇÃO DOS PAPÉIS NO CRAJUBAR E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA HEGEMONIA

Recorre-se novamente à Araújo (2017), quando a autora destaca o contexto nacional pós Carta 1988, e lembra que a nova Lei Magna transferiu às Assembleias Legislativas Estaduais o poder de instituir novas regiões metropolitanas. Todavia, alerta que a cultura de cooperação interinstitucional não é o ponto forte do Brasil, agravada pela “guerra fiscal” que prevalece no final do século XX. A autora destaca ainda que, do ponto de vista regional, há um arrefecimento da concentração industrial no Sudeste, o avanço do agronegócio na porção central do país, e um dinamismo das atividades terciárias em todas as regiões do Brasil. Mudanças que são acompanhadas pela expansão de cidades de porte médio, sobretudo no interior do país.

Retomando a ótica regional, Araújo (2017) afirma que “o Nordeste acompanha esta tendência nacional, em especial na primeira década do século XXI, quando se beneficia do crescimento da renda das famílias [...] e com a descentralização/interiorização de serviços estratégicos como educação superior e saúde” (p. 10). E nesse contexto, ainda segundo a autora, a área urbana das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, no Cariri cearense, acompanham de perto a tendência nordestina destacada.

Rodrigues; Alves e Pinheiro (2017) destacam que o crescimento de cidades médias (secundárias) no Ceará não constituem apenas um processo espontâneo de urbanização, constituindo também o resultado de políticas intencionalmente direcionadas pelo governo do estado. “É o caso das políticas de fortalecimento de Polos de Desenvolvimento, através das

políticas de desenvolvimento local e regional, implementadas no Estado particularmente no Governo Lúcio Alcântara” (p. 31). Seguindo o modelo estabelecido em 1987, Lúcio cria, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR (atual Secretaria das Cidades), no intuito de ampliar os programas de atração de grandes e médias empresas para os chamados polos regionais de desenvolvimento econômico, entre eles o Cariri cearense.

Nesse contexto, Beserra (2007) acrescenta que, em parceria com o governo do estado, entre os anos de 2004 e 2008 as prefeituras de Crato, Barbalha e, sobretudo, Juazeiro do Norte, atuaram de forma intensa na busca pela atração de unidades industriais em seus territórios. Negociando terrenos, disponibilizando infraestrutura e concedendo isenções de impostos. E destaca que, em 2006, considerando apenas os estabelecimentos com razão social, das 110 indústrias do setor calçadista instaladas no CRAJUBAR, 100 delas estavam localizadas em Juazeiro do Norte, 08 em Barbalha, e apenas 02 em Crato. Embora nesse último esteja situada uma das empresas de maior envergadura da região, a Grendene. Considerando os estabelecimentos sem registro formal, o número de empresas na região passaria à mais de 300, majoritariamente sediadas em Juazeiro do Norte.

Todavia, Queiroz (2017; 2013) advoga que um novo estágio do processo de urbanização na área do CRAJUBAR se apresenta a partir da segunda metade dos anos 2000. Processo este balizado sobretudo na cidade de Juazeiro do Norte, e que se realiza descolado da dinâmica anterior, pelo fato de não estar mais diretamente vinculado ao processo de industrialização. E em contraste com a “realidade anterior aos anos 2000, quando a cidade era invariavelmente representada como palco das romarias dos devotos do Padre Cícero, Juazeiro do Norte passou a se destacar a partir de então pela “romaria” de capitalistas e investimentos baseados na “fé” no mercado regional” (p. 167).

Comungando com o que já havia destacado Araújo (2013), quando trata do “novo padrão de crescimento” nacional durante a primeira década do século XXI, e a “redescoberta” das regiões mais pobres pelos grandes grupos nacionais e internacionais, como espaços de expansão, o autor reforça que:

[...] O cenário econômico brasileiro, fortemente atrelado ao estímulo ao consumo das famílias – pautado na expansão da renda dos trabalhadores e de programas de transferência de renda [...], fez com que as estratégias empresariais se voltassem para o mercado doméstico. [...] O Nordeste brasileiro [...] em razão da grande concentração de trabalhadores assalariados e, por extensão, de pobreza, foi de longe, a região mais beneficiada pela estratégia governamental. Por isso mesmo tornou-se, também, o alvo preferencial dessas estratégias, notadamente àquelas que operam no mercado varejista e na indústria da construção civil (Queiroz, 2013, p. 161).

A repercussão de tal processo no Cariri cearense vai se dar pela percepção do potencial de consumo local, em função do contingente populacional formado pelo aglomerado urbano do

CRAJUBAR, além daquele distribuído sob sua área de influência, compreendendo uma população de cerca de 1.173.559 habitantes (Queiroz, 2013). A esse respeito, é preciso destacar que, de acordo com a pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC –, do IBGE, que define a hierarquia e delimita as regiões de influência dos centros urbanos brasileiros, em 2007, o arranjo formado por Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha, categorizado no referido estudo como capital regional de nível C²⁰⁸, compreendia um conjunto de 33 municípios sob sua influência²⁰⁹. Sendo 27 deles formados por municípios cearenses, 05 municípios do estado de Pernambuco (Bodocó, Exu, Granito, Ipubi e Moreilândia) e 01 do estado da Paraíba (Conceição).

Consequentemente, gigantes do setor varejista passam a se estabelecer na região, sobretudo a partir da segunda metade da década de 2000, elegendo a cidade de Juazeiro do Norte como base de suas operações. Nesse sentido, a rede de varejo Lojas Americanas estabelece sua primeira unidade na região em Juazeiro do Norte no ano de 2006. A segunda, em 2007 (Figura 32), também é instalada em Juazeiro, enquanto a terceira se estabelece em Crato, em 2008 (Figura 33).

Figura 32 – Lojas Americanas em Juazeiro do Norte



Fonte: Bruno Soares (2022).

²⁰⁸ A depender de uma série de questões (vínculos, prestação de serviços, comércio, transporte, etc.) as cidades brasileiras foram classificadas em 1. Metrópole (Grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole); 2. Capital Regional (A, B e C); 3. Centro Sub-Regional (A e B); 4. Centro de Zona (A, B); 5. Centro Local.

²⁰⁹ Em 2020, o IBGE publicou uma nova edição do REGIC, com dados de 2018. Nele, a partir de uma nova metodologia, o agora “Arranjo Populacional de Juazeiro do Norte” (que inclui as cidades de Crato e Barbalha), aparece como capital Regional de Nível B, com uma região de influência que abarca 64 municípios distribuídos entre os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O que corresponde a uma área de 54.434 km², e uma população de 1.975.953 habitantes.

Figuras 33 – Lojas Americanas em Crato



Fonte: Bruno Soares (2022).

Em 2009 é a vez do grupo *Carrefour* se instalar em Juazeiro do Norte a partir da marca “Atacadão” (Figura 34). Em seguida, chega à cidade (região) o grupo *Wall Mart*, a partir das unidades “Hiper Bom Preço” (2011) (Figura 35) e “Maxxi Atacado” (2012) (Figura 36). O grupo Pão-de-Açúcar também escolhe Juazeiro para ancorar suas operações, em 2013, a partir da marca “Assai” (Queiroz, 2013), (Figuras 37).

Figuras 34 - Loja Atacadão (Grupo Carrefour) em Juazeiro do Norte



Fonte: Bruno Soares (2022)

Figura 35 – Loja Hiper Bom Preço (Grupo Wall Mart) em Juazeiro do Norte



Fonte: Bruno Soares (2022)

Figura 36 – Loja Maxxi Atacado (Grupo Wall Mart²¹⁰) em Juazeiro do Norte



Fonte: Bruno Soares (2022).

²¹⁰ Em 2021 o Grupo Carrefour adquiriu as redes Big Bompreço e Maxxi Atacado em todo o país.

Figura 37 – Loja Assaí atacadista (Grupo Pão-de-Açúcar) em Juazeiro do Norte



Fonte: Bruno Soares (2022)

A mudança de controle acionário do então Cariri Shopping, que deixa de ser controlado por agentes privados locais e estaduais, e passa a pertencer a grupos de investimentos nacionais e internacionais no início da década de 2000, foi seguida pela expansão física desse equipamento. O atual Cariri Garden Shopping (Figura 38), foi reinaugurado em 2012, “contou com investimento declarado de R\$ 50 milhões, tornou-se o maior equipamento do gênero no interior do Nordeste brasileiro, [...] e passou a sediar pontos de venda de praticamente todas as grandes redes de varejo e franquias presentes nos maiores shoppings brasileiros” (Queiroz, 2013, p.169). Para além do setor varejista, o mercado automotivo, a partir da instalação de concessionárias de veículos, dobrou de tamanho em Juazeiro do Norte, entre 2007 e 2012²¹¹.

²¹¹ Em 2012, eram 17 o número de concessionários em Juazeiro do Norte, o dobro em relação ao ano de 2007.

Figura 38 – Vista aérea do Cariri Garden Shopping, em Juazeiro do Norte



Fonte: Júnior Santos (2020)

Em paralelo à expansão do seu mercado comercial, emerge, também em Juazeiro do Norte, um complexo de serviços especializados, destacadamente relacionados à educação superior, as funções aeroportuárias, a prestação de serviços de saúde, além da indústria da construção civil. Processo que sepulta de vez a antiga divisão regional de funções, realizadas entre os três principais municípios da região. Sobre a educação superior, é preciso recordar que, até a década de 1990, a Universidade Regional do Cariri – URCA, localizada na cidade de Crato, era a única instituição que ofertava tal modalidade.

Todavia, a década seguinte é marcada também por um conjunto de investimentos nesse nível de ensino na região, tendo como base a cidade de Juazeiro do Norte. Tais investimentos transformaram a cidade em um polo de educação superior a partir de iniciativas tanto do setor público como do privado. A esse respeito, Queiroz (2013, p. 165) reforça que:

Da iniciativa pública, contou com a efetivação do campus avançado da UFC-Cariri (Figura 39) em 2006 e a consolidação dos *campi* da Universidade Regional do Cariri e do Instituto Federal de Educação do Ceará nesta cidade. Da iniciativa privada, a instalação de quatro faculdades privadas, sendo duas no ano 2000, uma terceira em 2006 e a quarta em 2008. [...] conta-se atualmente, 37 cursos de graduação em funcionamento em Juazeiro do Norte. Dentre esses o prestigiado curso de Medicina.

Figura 39 – Vista aérea da Universidade Federal do Cariri – UFCA²¹², *campus de Juazeiro do Norte*



Fonte: Gabriel Souza - Dcom/UFCA (2020)

Em relação às mudanças no setor aeroportuário, Queiroz (2013) destaca que, segundo informações da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, o aeroporto Orlando Bezerra de Menezes, ou aeroporto de Juazeiro do Norte (Figura 40), foi o que mais cresceu entre todos aqueles situados no Sertão nordestino entre 2007 e 2011. Todavia, alerta que, “apesar dos investimentos já efetivados na última década, o aeroporto de Juazeiro do Norte ainda carece de ajustes para atender à crescente demanda por esse importante equipamento urbano do Cariri cearense²¹³” (p. 175).

²¹² Por meio da Lei 12.826, de 5 de junho de 2013, ocorre o desmembramento da UFC e a criação da Universidade Federal do Cariri – UFCA.

²¹³ Como visto no capítulo 8, o Aeroporto Regional do Cariri, embora inaugurado em 1954, funcionava apenas como pista de pouso e decolagem. Somente entre 1979 e 1981 o terminal de passageiros foi construído, atendendo as regiões Centro Sul do Ceará, Noroeste de Pernambuco, Alto Sertão da Paraíba e Sudoeste do Piauí. Em 1997 a administração do aeroporto – até então exercida a partir da gestão compartilhada entre o governo do estado e a prefeitura municipal – passa a ser de responsabilidade exclusiva do município. Em 2000 tem sua denominação alterada para Aeroporto de Juazeiro do Norte Orlando Bezerra de Menezes, retornado à responsabilidade do governo do estado em 2002, em parceria com a Infraero, passando esta última a administrá-lo integralmente em 2012. E desde 2020 a empresa espanhola Arena é responsável pelo seu gerenciamento (IBGE, 2021).

Figura 40 – Vista aérea de parte do Aeroporto Orando Bezerra de Menezes, em Juazeiro do Norte



Fonte: Rodrigo Siebra (2021)

Ainda sobre a oferta de serviços especializados na região, e a vanguarda da cidade de Juazeiro do Norte nesse processo, destaca-se a já citada construção do Hospital Regional do Cariri (Figura 41), por iniciativa do Governo do Estado do Ceará na gestão do ex-governador Cid Gomes.

Figura 41 – Vista aérea do Hospital Regional do Cariri, em Juazeiro do Norte



Fonte: Ceará (2018)

Inaugurado em 2011, o referido equipamento foi pensado no intuito de realizar atendimentos de alta complexidade aos habitantes de 44 municípios do Cariri cearense, e das regiões de Icó e Iguatu, além da realização de exames que até então eram realizados apenas na capital do estado. Equipamento que “representou um novo marco da ampliação das funções de

Juazeiro do Norte e da sua condição como “território estratégico” (*Ibid*, p. 177). Sobre os recursos envolvidos na sua construção, a Secretaria de Saúde do Estado destaca que:

Iniciado [...] em fevereiro de 2009, o Hospital Regional do Cariri, construído pelo consórcio das empresas Fujita/Palmas, é um investimento de R\$ 105 milhões e 624 mil. Desse total, o governo do Estado investiu na obra R\$ 58 milhões e 568 mil e o Ministério da Saúde participou com R\$ 12 milhões e 500 mil. Os equipamentos, no valor de R\$ 31 milhões e 226 mil, foram adquiridos exclusivamente com recursos do Tesouro Estadual. O custeio mensal para o funcionamento está estimado em R\$ 6 milhões (Ceará, 2011).

Diretamente associada à construção do Hospital Regional do Cariri, a expansão física do agora Cariri Garden Shopping e a formação de um polo universitário em Juazeiro do Norte, está a expansão do mercado imobiliário na área urbana da cidade e suas consequências (segregação, especulação etc.). Entre elas o processo de verticalização da cidade (Figura 42), perceptível, sobretudo a partir da década de 2000, no entorno dos equipamentos já mencionados. “Tendo ainda como base, a emergência de uma demanda solvável para os novos empreendimentos imobiliários na região, principalmente por parte de investidores internos e externos” (Queiroz, 2013, p. 180).

Figura 42 – Crescimento vertical observado no entorno dos equipamentos públicos e privados localizados no bairro triângulo, em Juazeiro do Norte



Fonte: Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE (2021)

É preciso destacar, no entanto, que, embora os empreendimentos públicos e privados na região tenham escolhido Juazeiro do Norte como centralidade dos investimentos, os equipamentos se localizam, geralmente, nas margens das avenidas Padre Cícero (CE - 292) e Leão Sampaio (CE - 060). Rodovias que ligam às cidades vizinhas de Crato e Barbalha,

respectivamente, intensificando o processo de conurbação no CRAJUBAR. Acrescenta-se ainda que, em 2009, foi inaugurado o Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT do Cariri (Figura 43), ou o Metrô do Cariri. Oriundo de uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará, e as Prefeituras de Crato e Juazeiro do Norte, onde o primeiro ficaria responsável pela obra, enquanto os vizinhos pelos processos de desapropriação envolvidos, o Metrô do Cariri liga as cidades em questão a partir de 13,9 Km de extensão e 09 estações (05 em Juazeiro e 04 em Crato).

Figura 43 – Metrô do Cariri e uma de suas estações



Fonte: Gazeta do Cariri (2019).

Segundo informações do Governo do estado, por meio da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos, entre 2009 e 2019, “a linha registrou 3,2 milhões de embarques, beneficiando moradores e turistas que visitam a região. Com uma tarifa de R\$ 1 (inteira) e R\$ 0,50 (meia), o VLT caririense se consolidou como o meio de transporte público mais barato entre as cidades de Juazeiro do Norte e Crato” (Ceará, 2019). Nascimento (2018), por sua vez, reconhece que os dois veículos (e a modalidade em si) com capacidade de até 330 passageiros, apresentam consideráveis vantagens se comparado ao transporte rodoviário, como um menor custo (passagem), uma maior capacidade de passageiros por viagem, além de um número inferior de poluentes lançados na atmosfera. Todavia, adverte que o Metrô do Cariri não se consolidou como alternativa de transporte entre as duas principais cidades da região.

Entre as principais razões para a subutilização do Metrô do Cariri estão a localização remota da maioria das estações, não contemplando as áreas de maior densidade demográfica desses municípios, em virtude da utilização do percurso antigo da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA, [...] também não contempla os principais setores comerciais do município, nem o polo universitário. Outro fator negativo [...] diz

respeito à ausência de integração do VLT com as linhas de ônibus intermunicipais, que poderia amenizar o problema apontado anteriormente (p. 161-162).

Ainda segundo esse autor, com a consolidação do processo de conurbação do CRAJUBAR a partir do início do século XXI, as cidades passaram a vivenciar um processo de integração socioeconômica ainda mais intensa, e os problemas “de ordem “comum” aos três municípios passaram a exigir um planejamento integrado. Iniciaram-se então a problematização, inicialmente no ramo político e depois no acadêmico, sobre a realidade espacial do Cariri, centrada no fenômeno urbano-regional (*Ibid*, p. 120).

Mobilidade urbana, discrepância de indicadores socioeconômicos, ausência de infraestrutura urbana, preservação do meio do meio ambiente, precariedade dos serviços públicos, déficit habitacional e as consequentes ocupações em áreas de risco, são apontados por Nascimento (2018) como desafios que escapam do poder de intervenção (jurídico e financeiro) municipal. Despontando como problemas comuns aos municípios da região, principalmente aos que compõem o aglomerado urbano do CRAJUBAR.

Para Queiroz (2013; 2017), o processo de integração socioeconômica e espacial do CRAJUBAR passou a exigir cada vez mais políticas públicas no intuito de planejar esse recorte urbano-regional. Embora a referida integração não encontre campo fértil do ponto de vista político, em função da história rivalidade entre os municípios de Crato e Juazeiro do Norte, tornara-se imperiosa a construção de instrumentos capazes de estabelecer diretrizes a serem seguidas quanto ao desenvolvimento urbano da região.

Nesse sentido, em meados dos anos 2000, têm-se uma primeira tentativa formal de se institucionalizar a região em moldes distintos do que os anteriormente propostos. Por iniciativa da então deputada estadual Iris Tavares (2003-2006), o Projeto de Lei apresentado à Assembleia Legislativa Estadual do Ceará propunha a criação da Região Metropolitana do Cariri Cearense. Formada pelo agrupamento dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririáçu e Missão Velha, a referida unidade regional passaria a ser denominada de região CÍCEROMETROPOLITANA, em homenagem ao Padre Cícero Romão Batista. Queiroz (2013) destaca que, embora não tenha recebido o apoio necessário à sua aprovação, a proposta suscitou debates que até então não se faziam presentes sobre a condição urbana do Cariri e das demais regiões do estado.

E nesse contexto, agora por iniciativa do poder executivo estadual, a Lei Complementar Nº 78, de 29 de junho de 2009, criou a Região Metropolitana do Cariri, formada pelos municípios do Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (Figura 44).

Figura 44 – Região Metropolitana do Cariri



Fonte: IPECE 2007

Ainda segundo o autor, salta aos olhos a ausência de debate e a celeridade como se deu o processo de institucionalização da referida região, no âmbito dos trâmites e debates legislativos, tendo iniciado em abril de 2009 e sendo encerrado em junho do mesmo ano. “É lícito afirmar que, muito embora a matéria fosse interesse do governo do estado e este gozasse de ampla base de sustentação parlamentar, a mensagem do executivo passou praticamente incólume pelo crivo dos deputados estaduais” (p. 61). No plano político, a promoção do desenvolvimento local e regional, a integração socioeconômica, e o acesso privilegiado à financiamentos públicos federais; sustentaram a proposta e a aprovação da RMCari.

Retomando as reflexões sobre as relações do Brasil, do Nordeste, e do estado do Ceará com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e como o Cariri cearense se insere nesse processo, faz-se necessário recordar algumas questões. A primeira delas é que as relações entre o Brasil e o BIRD se tornam ainda mais próximas a partir de 2007. A segunda se refere ao fato de que o volume maior de recursos destinados ao país durante esse período se deve ao direcionamento destes aos estados e municípios brasileiros, com o aval do

Governo Federal, no intuito de atender a demanda destes, sobretudo em relação à infraestrutura física dos seus territórios.

A terceira, e não menos importante, é que antes mesmo de os empréstimos do referido banco aos entes federativos subnacionais terem se tornado, nas palavras de Costa, *et al*, (2014), uma política deliberada do Governo Federal, o Ceará já mantinha relações diretas com o BIRD desde meados da década de 1990, tendo sido o PROURB (1994) a primeira experiência direta entre o Ceará e a instituição. E como já destacado, foram muitos, e em variados setores, os financiamentos contratados entre o estado do Ceará e o Banco Mundial durante os governos Lúcio Alcântara e CID Gomes. Destes, destaca-se aqui o Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central, lançado em 2009, e que compreende os mesmos municípios que integram a atual Região Metropolitana do Cariri (RMCariri), institucionalizada no mesmo ano.

Segundo os documentos oficiais, o projeto buscou estimular a economia, melhorar a infraestrutura urbana e ampliar as capacidades específicas dos municípios do Cariri cearense, alicerçado em três componentes: qualificação territorial, inovação e apoio aos arranjos produtivos locais, gestão regional e fortalecimento institucional. E que integrava a estratégia de desenvolvimento de polos regionais, adotada pelo então governador Cid Gomes, como forma de combater à pobreza e reduzir o desequilíbrio socioeconômico entre a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, e as demais regiões do estado.

Síntese e considerações sobre a seção – sístoles e diástoles em uma via de mão tripla

De início, é preciso reforçar que o constante movimento de “morte” e “ressurreição” do federalismo brasileiro não ficou restrito aos quase 60 primeiros anos do regime federalista nacional, e os contextos geo-históricos em que se inserem as Cartas de 1981, 1934 e 1937. Movimento este definido por Rodriguez (1994) como períodos de “sístoles e diástoles²¹⁴”, ou seja, de centralização e descentralização, que persistiram ao longo dos anos. Há, na Carta de 1946, um movimento de descentralização da União, com a volta da democracia e a retomada da autonomia dos entes subnacionais, sobretudo dos estados. Há também uma inflexão em relação ao apoio às regiões menos favorecidas (Norte e Nordeste), a partir de ações de caráter mais sistemático e estrutural, substituindo as de caráter emergencial de até então.

Todavia, tais ações se enquadram muito mais no princípio da coordenação, quando a União atua para resolver conflitos e preservar a coesão, do que no intuito de equalizar as regiões. Pois, a despeito do estímulo à industrialização no Nordeste, os estados de maior poder

²¹⁴ O ciclo cardíaco é composto por dois movimentos basilares: a fase de sístole, quando o coração se contrai e o sangue é bombeado para os vasos sanguíneos; e a diástole, quando há o relaxamento, e o sangue entra no coração.

econômico, associados à União, retomam seu lugar de destaque no processo de desenvolvimento capitalista nacional, e assim, acentuam-se as disparidades regionais. Confluindo na formação ainda mais evidente de uma periferia e um polo, a qual Santos e Silveira (2008) denominaram como região concentrada. Com o golpe de 1964, e o contexto geo-histórico em que se insere a Carta de 1967, o movimento de descentralização é violentamente interrompido, e o princípio da autonomia, o mais caro a um sistema federal, mais uma vez, é mortalmente ferido.

Embora importantes mecanismos de repartição tenham sido criados, com o centralismo e o autoritarismo, por parte da União, os princípios de coordenação e cooperação foram substituídos pela aplicação de meios compulsórios, pela imposição aos entes federados. O sistema de subsídios fiscais, posto em prática, não foi suficiente para atacar as assimetrias regionais e a concentração da economia e da renda. Assim como a maior simpatia (subserviência) dos militares por políticas de ordem neoliberal, e aos desígnios externos, não refletiram no controle da inflação, nem significaram a superação das discrepâncias socio-regionais. Comprometendo, para além da equidade e a autonomia, o princípio da soberania.

Com o retorno da democracia, há uma tentativa de ruptura com o momento anterior. A nova Carta de 1988 reconhece e amplia, entre outras, liberdades civis e direitos e garantias individuais, promove uma descentralização fiscal, e cria mecanismos que diminuiriam os desequilíbrios regionais. Além de tentar promover uma maior repartição territorial do poder, reconhecendo a autonomia político-administrativa dos municípios como entes de terceiro grau na federação brasileira. Diretrizes que buscavam estabelecer um modelo de federalismo sólido, respeitando os princípios basilares destacados por Amaral Filho (2008), e a soberania nacional.

Todavia, na prática, o quadro se revelou muito mais complexo. A incapacidade de autogestão dos municípios, o conflito de funções e interesses – poderes – dos entes federados, a desigualdade regional e entre unidades da federação, e, sobretudo, o avanço da globalização e o abraço ainda mais apertado que o Brasil dá ao programa neoliberal, sob os auspícios dos organismos internacionais, trouxeram graves consequências ao país. A esse respeito, concorda-se com Santos (2008) quando adverte que no Brasil optou-se pela cessão da sua soberania, preferindo adentrar nesse processo de forma passiva, sem constituir um projeto nacional, ficando à mercê das exigências externas. “E quanto melhor é o exercício do modelo, pior é para o país, [...] sobretudo nos países grandes e complexos como no caso brasileiro” (p. 104).

Nesse contexto, já no início da década seguinte (1990), há um movimento de inflexão no sistema federalista, recém estabelecido, por meio da recentralização fiscal-financeira nas mãos da União, que tinha como base a estabilização da moeda, o ajuste das finanças, a redução

das dívidas, e o controle da inflação. O receituário, oriundo das relações de poder com os organismos internacionais, e que já havia sido ensaiado pelos militares, foi seguido à risca, e a estabilidade econômica foi alcançada. No entanto, a concentração de receitas na União, as privatizações, a vinculação dos recursos repassados, a maior abertura comercial e de investimentos internacionais, a opção por ações pontuais, em detrimento da abordagem regional, além da redução no papel do Estado, reduziram as capacidades governativas dos entes subnacionais. Que, obrigados a buscarem alternativas, entraram numa disputa fratricida por recursos e investimentos públicos e privados, num contexto de guerra fiscal, ou dos lugares. Inseridos em um processo de realocização, ou, como denomina Fernandes (2001), de solução espacial.

Durante a década de 2000, novas bases são postas em prática no intuito de retomar o desenvolvimento nacional. A ampliação dos investimentos sociais e o fortalecimento do investimento público, além do distanciamento da agenda de privatizações, buscavam promover o crescimento econômico no contexto capitalista, ao mesmo tempo em que se promovesse a redução das desigualdades. O que Amaral Filho (2010) classificou como efetivação do princípio federalista da solidariedade regional, na qual as ações do Governo Federal buscaram incluir regiões historicamente desfavorecidas durante o processo de desenvolvimento econômico nacional. No entanto, sem romper com o modelo centralizador anterior, onde a União estabelecia as estratégias de desenvolvimento por meio de políticas públicas na qual eram executadas pelos municípios. Enquanto os estados, sobretudo os economicamente mais fracos, sem encontrar seu espaço de atuação, continuaram a buscar estratégias alternativas para a atração de investimentos. Entre elas, as já conhecidas isenções tributárias.

Sobre a participação/interferência – poder – do BIRD nesse processo, na presente seção, verificou-se, na prática, muito do que foi discutido em torno da atuação desta instituição ao longo dos anos (seção 3). Sobretudo nas relações/campos de poder estabelecidos em função do seu caráter político-ideológico-impositivo, refletido nas condicionantes a serem aceitas pelos “clientes”, quando da negociação por empréstimos. Nesse sentido, assim como o conceito de região e o sistema federativo brasileiro passaram por constantes transformações (mortes e ressurreições), a depender do contexto geo-histórico, é possível afirmar que as relações de poder entre o Brasil e o BIRD também passaram por momentos em que foram mais ou menos intensas. A depender do nível de obediência do país, frente às condicionantes estabelecidas pelo banco. Ou seja, do quão disposto o Brasil estava a ceder sua autonomia e renunciar a sua soberania.

Até 1964, as tensões entre o Brasil e o BIRD foram constantes, sobretudo em função da forte participação do Estado nacional brasileiro na economia do país. O que resultou,

inclusive, na interrupção de negociações e/ou desembolsos de recursos. Com a chegada dos militares ao poder, é que tais relações são retomadas, consolidadas e, posteriormente, aprofundadas. Durante esse período, a afinidade (obediência) entre o governo militar brasileiro e o BIRD se refletiu na quantidade de recursos liberados pela instituição para projetos que, não por acaso, dialogavam muito bem com as diretrizes estabelecidas pelo banco²¹⁵. Ao mesmo tempo em que se reduzia o papel do Estado na economia e se promovia uma maior abertura comercial e a investimentos internacionais, o que, na prática, não significou a melhoria nos indicadores sociais, ou o controle da inflação.

Todavia, é durante as décadas de 1980 e 1990 que, embora de início conturbado, a relação entre o BIRD e o Brasil se aprofunda, fortemente influenciada pelo contexto econômico de crise e juros altos, que fazem os recursos externos terem cada vez mais importância, e o país refém das condicionantes impostas. Ou seja, a relação de poder entre eles se torna ainda mais assimétrica. É nesse contexto que o leque de empréstimos setoriais do banco se amplia ainda mais, reforçando o discurso de combate à pobreza e às desigualdades como um fim; para que os meios (redução de direitos sociais e trabalhistas, privatizações, menor papel do Estado, ações paliativas etc.), paradoxalmente fossem aplicados. Meios estes que chegavam ao país sob a forma de estratégias pré-estabelecidas pela instituição (EAP/CAS), na qual o volume de recursos liberados dependeria das metas alcançadas.

Sobre o discurso do BIRD de combate à pobreza, e as propostas de soluções paliativas a determinados grupos, recorre-se a Santos (2008) quando afirma que a pobreza é produzida politicamente por empresas e instituições globais. E assim sendo:

Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações de pobreza, enquanto estruturalmente se cria pobreza ao nível do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais (p. 73).

É preciso destacar, no entanto, que, no final dos anos 1990 e início da década seguinte, os documentos estratégicos da instituição (EAP/CAS), em relação ao Brasil, passam a introduzir em seus conteúdos a ideia de parceria. Onde, ao menos em teoria, o BIRD passaria a atuar muito mais pela perspectiva de apoiar as prioridades estabelecidas pelo próprio país, e não mais estabelecendo as suas. E que tal apoio se daria de forma mais intensa no campo do “conhecimento”, a partir de experiências já conhecidas e passíveis de serem replicadas, do que

²¹⁵ Inicialmente relacionados a infraestrutura (energia e transportes), ampliando seu leque para agricultura, desenvolvimento rural e urbano, habitação, combate à pobreza, educação etc.

como contribuição financeira direta. O que não significou o fim da liberação de recursos, pelo contrário.

Entre os motivos para tal inflexão na atuação do BIRD, é possível citar a constante pressão internacional na qual se questionava o ataque da instituição à autonomia e a soberania dos países-membros, em termos de políticas de desenvolvimento, os constantes questionamentos em torno da relevância do BIRD para os países de renda média, tendo em vista o tamanho de suas economias, além da cristalização da doutrina neoliberal como único modelo político-econômico-ideológico possível (ou permitido). No caso brasileiro, têm-se ainda o forte crescimento econômico vivenciado a partir de 2005, que faz com que haja um desinteresse por parte do Governo Federal em relação aos empréstimos oriundos de organismos internacionais, entre eles o BIRD. No entanto, há, mais uma vez, uma inflexão quanto à atuação do banco no país, agora em relação ao direcionamento dos empréstimos.

É nesse contexto que, a partir da segunda metade da década de 2000, os contratos/recursos do BIRD passam a ser majoritariamente destinados aos entes subnacionais, destacadamente os estados. Essa estratégia surge como uma via de mão tripla, em função de a União, ainda que indiretamente, atender às demandas dos estados por financiamentos, sobretudo em infraestrutura, com *status* de política pública. Para os estados que, embora por meio de empréstimos, contavam com novas fontes de recurso para investir em seus territórios, sobretudo em função da indefinição do seu poder de atuação entre a União e os municípios. Enquanto para o BIRD esses “novos” clientes representaram a solução para continuar a mover dinheiro no país, frente ao seu agora reduzido papel em relação à economia do Brasil, e o desinteresse da União por novos empréstimos. O que resultou em expressivos aumentos em relação ao volume de recursos oriundos da instituição para o país.

A inserção do Nordeste

Reforça-se que, no intervalo entre as Cartas de 1946 e 1967, em função da maior articulação e da percepção da discrepância regional, o apoio às regiões menos favorecidas passa a ocorrer por meio de ações mais sistemáticas. O que Oliveira (1977) chamou de passagem de uma quase total “não-presença” do Estado no Nordeste, para uma intervenção planejada deste, por meio da SUDENE. E, embora os empréstimos do BIRD tenham sido suspensos, a SUDENE contou com o apoio do BID e do próprio Banco Mundial, por meio da AID. O que se justifica pelo contexto – campo de poder – geopolítico da Guerra Fria, que exigia uma certa tolerância dos EUA (principal acionista), em relação a países estratégicos. Além da necessidade de acompanhar de perto o que ocorria no Nordeste, em função do receio de a pobreza e a

consequente insatisfação abrir brechas para movimentos que contestassem o *status quo*, sobretudo o comunista.

No período seguinte (1967-1988), em paralelo ao elevado crescimento econômico da região, há uma discrepância deste em relação aos indicadores sociais nordestinos. Enquanto alguns desses indicadores cresceram de forma demasiadamente lenta, em comparação a outras regiões do país (PIB *per capita*, esperança de vida, mortalidade infantil, educação etc.), outros pioraram, como é o caso da concentração de renda e o número de pobres na região. O que revela, entre outras, a captura dos investimentos realizados pela SUDENE por uma pequena elite econômica interna e externa à região.

Quanto à participação/interferência do BIRD durante essa fase, é preciso recordar que as diretrizes dos planos de desenvolvimento dos militares caminhavam de mãos dadas com a perspectiva do banco. Incorporando, para além de investimentos em infraestrutura, as chamadas áreas sociais. Nesse contexto, o banco passa a financiar cada vez mais projetos ligados ao chamado “desenvolvimento rural”, que tinham no Nordeste do Brasil seu recorte espacial preferencial. Todavia, as relações de poder se intensificam, pois, além do apoio financeiro, o BIRD passa a atuar de forma cada vez mais intensa sob a forma de apoio técnico, aumentando progressivamente sua ingerência quanto às estratégias de desenvolvimento estabelecidas para a região.

Entre a Carta de 1988 e o início da década de 2000, ainda que ligada quase que exclusivamente aos setores econômicos, a desconcentração do desenvolvimento em relação às regiões historicamente desfavorecidas é interrompida. Sobretudo em função da retração no papel do Estado e o crescente protagonismo – poder – do “mercado”, e sua seletividade espacial quanto à escolha por investimentos. Estratégia seguida pelos projetos implementados pelo Governo Federal, selecionando recortes espaciais já economicamente dinâmicos, para receberem investimentos. As chamadas “manchas do território regional” (Santos, 2008), enfraquecendo o debate na escala macrorregional, sobretudo no Nordeste.

Sobre a forma como o BIRD e a questão nordestina dialogam durante essa fase, é preciso recordar que a questão ambiental ganha cada vez mais espaço. Nesse contexto, durante a década de 1990, aumenta ainda mais a participação/interferência do BIRD na região por meio do apoio técnico e financeiro aos estados (agora mutuários diretos) na construção de um modelo de desenvolvimento, que na teoria estaria centrado na perspectiva da sustentabilidade. Estando ainda condicionado à aceitação do diagnóstico e das soluções propostas pela instituição em relação às políticas de desenvolvimento para a região. Ampliando também seu raio de atuação quanto as estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza urbana no Nordeste e no Brasil.

Considerando o período que compreende o início e o final da década de 2000, reforça-se que as novas bases de desenvolvimento estabelecidas beneficiaram diretamente a região. As políticas de transferência de renda, a elevação do salário-mínimo, o controle da inflação, a expansão do crédito, e o maior apoio à agricultura de base familiar; refletiram na redução da pobreza, em elevadas taxas de crescimento econômico e na geração de emprego. Assim como foram de considerável relevância as políticas de apoio à educação superior. Todavia, não foram suficientes para reduzir de forma mais robusta indicadores como analfabetismo e mortalidade infantil, assim como as discrepâncias em relação a “região concentrada”.

Além de ter sido posto em prática o princípio da equidade/solidariedade regional, Amaral Filho (2010) afirma ainda que, durante essa fase, também se buscou efetivar o “Pacto Social” estabelecido na Carta de 1988, por meio das volumosas transferências que o governo federal destinou à região Nordeste. Todavia, alerta também para os baixos indicadores sociais, sobretudo em relação à pobreza, e para a atenção necessária ao modelo escolhido em função de estar diretamente associado à estabilização da moeda, à saúde financeira do Governo Federal, e aos constantes ciclos políticos. Reforçando a necessidade de políticas verdadeiramente estruturantes (investimentos em educação básica, ciência e tecnologia, e infraestrutura).

Sobre a atuação do BIRD no Nordeste, no recorte temporal em questão (2002-2010), é preciso recordar as inflexões pela qual passava a instituição, e, entre elas, a redução da sua relevância financeira, sua “opção” por atuar por meio de parceria e priorizar recortes espaciais específicos, com destaque para a região Nordeste. Além do redirecionamento dos contratos/empréstimos aos entes subnacionais, em consonância com as diretrizes do Governo Federal. Nesse contexto, para além das contribuições do BIRD ao Programa Bolsa Família, sua participação/interferência vai se dar, sobretudo, a partir do volume de recursos destinados aos estados do Nordeste para projetos multisetoriais e de infraestrutura, o que não significou o fim dos recursos destinados ao chamado desenvolvimento rural da região.

A escala intermediária cearense

Em relação à como o estado do Ceará se insere nos contextos des-centralizadores do federalismo nacional, durante as fases em análise, bem como de que forma o BIRD participa/interfere nesse processo, destaca-se que entre as cartas de 1946 e 1967, o poder político cearense não sofreu grandes alterações. Por ser um estado economicamente pobre, assim como acontecera no passado, suas elites não tinham força para fazerem objeção ao que era decidido a nível federal. Do ponto de vista socioeconômico, a política de incentivos fiscais da

SUDENE intensifica os movimentos migratórios, sobretudo em direção à Fortaleza que concentrou a atração dos equipamentos industriais.

Comungando com os ideais desenvolvimentistas do momento, o governo do estado passa a atuar a partir de planos de ação estratégicos, no intuito de promover o desenvolvimento capitalista no Ceará. Para tanto, foram realizados investimentos no intuito de fortalecer a infraestrutura do estado, atrair investimentos públicos e privados, além de financiamentos ao empresariado local. Todavia, se por um lado o Estado pode ser apontado como principal agente indutor do desenvolvimento econômico cearense, por outro, os problemas associados à concentração fundiária e a desigualdades social mantiveram-se intocados durante essa fase.

Para além dos investimentos do estado e o apoio do Governo Federal, organismos internacionais passam a fazer cada vez mais parte do contexto cearense (BID e a Aliança para o Progresso). Sobre o BIRD, em função do tenso relacionamento político entre a instituição e o Brasil, que não se dispunha a aceitar as condicionantes impostas pelo banco frente a atuação do Estado na economia, não há registros de uma interferência direta da instituição em relação ao Ceará durante esse período. O que ocorre é, como já frisado, a participação do Banco Mundial através da AID em relação aos recursos destinados ao Nordeste por meio da SUDENE.

Durante o regime militar, as estratégias estabelecidas no período anterior são mantidas, na busca pela promoção da industrialização. Para isso, a tríade coronelista (Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals) contou com o apoio do Governo Federal (SUDENE, BNB, Finor); e não renunciou aos mesmos mecanismos autoritários. Assim como fora preservada a estrutura fundiária e de renda, além das ações pontuais em relação ao interior. E da mesma forma em que se fortalecia a infraestrutura urbana-industrial no Ceará, agravavam-se os problemas sociais. É durante esse período em que são retomadas e se fortalecem as relações entre o Brasil e o BIRD, com destaque para as questões sociais no Nordeste. Havendo uma transição em relação ao poder exercido pelo banco, que passa do simples apoio financeiro à intervenção direta nos projetos de desenvolvimento, por meio de diagnósticos, planejamento, metodologias, regras e avaliações quanto aos recortes espaciais e os sujeitos alvos dos projetos.

Em relação à atuação do BIRD no Ceará, especificamente, os projetos de desenvolvimento rural foram predominantes. No entanto, em função da própria ampliação do seu raio de ação, o banco atuou em projetos de infraestrutura energética, em áreas sociais, abastecimento e saneamento básico, e desenvolvimento urbano, que integravam projetos de abrangência regional, desmembrados em subprojetos estaduais. Construídos (transpostos) a partir de modelos aplicados em outras regiões do planeta, e que tinham a União como mutuária dos empréstimos, repassando os recursos aos estados por meio de órgãos federais.

Sobre o período que se estende entre 1988 e 2002, e os debates em torno do “Governo das Mudanças”, destaca-se que o modelo de Estado como indutor de desenvolvimento econômico, em parceria com o setor privado, foi gradativamente aperfeiçoado. De início, buscou-se o equilíbrio orçamentário e a recuperação das finanças, além de uma agressiva política fiscal para atração de indústrias. A partir da segunda gestão Tasso (1995), os grandes investimentos em infraestrutura, turismo e agronegócio se intensificam, seguidos de uma intensa agenda de privatizações, a exemplo do que ocorria a nível federal com seu importante aliado, Fernando Henrique Cardoso.

As realizações do “Governo das Mudanças” refletiram em um elevado crescimento econômico, com resultados superiores à média nacional. Assim como no prestígio e na imagem do estado, e dos gestores que estiveram à frente do executivo cearense. Todavia, com exceção de ações pontuais²¹⁶, os avanços econômicos contrastaram com os indicadores sociais. A pobreza, a miséria, a concentração de renda e riqueza, o êxodo rural, o analfabetismo, e a desigualdade social continuaram a grassar no estado. Assim como a tentativa de interiorizar o desenvolvimento e a interligação de bacias hidrográficas, como justificativa para combater o desabastecimento e as secas, não foram capazes de alcançar seus objetivos.

Como as ações do governo comungavam com as diretrizes dos organismos internacionais, o BIRD encontrou campo fértil para aprofundar suas relações, intensificando sua presença a cada novo mandato do grupo, sobretudo a partir da segunda gestão Tasso e os planos de “desenvolvimento sustentável”. Nesse sentido, concorda-se com Chacon (2007) quando afirma que o projeto de modernização do “Governo das Mudanças”, passou a funcionar como um laboratório para que o BIRD pudesse testar as teorias sobre desenvolvimento oriundas dos receituários internacionais. Onde, para além da ajuda financeira, os técnicos do banco passaram a atuar na elaboração, condução e avaliação de políticas públicas.

Recorda-se que a partir de 1993 a União passa de mutuária à fiadora dos empréstimos, que passam a ser contratados diretamente entre os entes subnacionais e o BIRD. E nesse contexto de investimentos em infraestrutura, turismo e agronegócio; e da busca pela interiorização do “desenvolvimento”, é que surgem o PROURB (1994) e o Projeto São José (1995), contratados diretamente entre o Governo do Estado e o BIRD. O primeiro destinado a interiorizar o desenvolvimento a partir do planejamento estratégico regional e o fortalecimento da rede urbana cearense, fomentando as chamadas vocações locais (indústria, turismo e/ou

²¹⁶ Além dos projetos de medicina preventiva, empregos de emergência, extensão rural e aquisição de pequenas empresas, em 1993, o Ceará ganhou o prêmio *Maurice Pate*, do UNICEF, dado a programas de assistência à infância. O único governo latino-americano a ganhar o prêmio desde a sua instituição, 27 anos antes.

agronegócio). Enquanto o segundo, fruto da reformulação de projetos anteriores, buscava promover o desenvolvimento rural no Ceará, reduzindo a pobreza e suas consequências.

Em relação ao Projeto São José, os investimentos em infraestrutura (78%), produtivos (21%) e sociais (1%), pouco se diferenciaram do que já vinha sendo aplicado. Da mesma forma em que pouco contribuíram no combate à pobreza e a redução das desigualdades. Além de terem deturpado a ideia original de reforma agrária, transformando-a em modelo replicável na qual delegava ao mercado a condução de tal processo. E nesse contexto, recorda-se ainda que Tandler (1998), mesmo enaltecendo os feitos realizados pelo “governo das mudanças”, afirma que o setor agrícola, até então o único a contar com o apoio (técnico e financeiro) do BIRD, não apresentou um desempenho considerável ou impactos significativos.

Sobre o período compreendido entre 2002 e 2010, é possível afirmar que o princípio do fim da hegemonia do “Cambeba” no Ceará passa, como em outros momentos, pela conjuntura nacional que se apresenta no início do século XXI. O avanço nas medidas neoliberais, sem o prometido crescimento econômico e com a piora nos indicadores sociais (desemprego/subemprego, pauperização, concentração de renda e riqueza etc.) convergiram para a perda de popularidade de FHC e a eleição de Lula em 2002. Embora conseguindo fazer seu sucessor, o prestígio político do “Governo das Mudanças” estava severamente abalado.

Mesmo tendo institucionalizado a política de desenvolvimento regional, por meio da SDLR, em função da conjuntura econômica nacional (e estadual) desfavorável, Lúcio Alcântara enfrentou dificuldades para dar continuidade às ações de seus antecessores. Seja na concessão de benefícios fiscais, na realização de grandes obras ou na assistência a população. O que lhe custou a derrota, ainda em primeiro turno, para Cid Gomes, irmão do ex-governador e integrante da geração Cambeba, Ciro Gomes. Ambos, até então fortes aliados do presidente Lula que se reelegeu no mesmo ano (2006), gozando de forte popularidade no Nordeste, em especial no Ceará²¹⁷, em função dos programas de transferência de renda e o combate à pobreza.

Embora a eleição de Cid Gomes possa ter representado uma ruptura com a política e o modelo posto em prática desde 1987, o que ocorre na prática é a manutenção da ideia de que as grandes obras de infraestrutura e o apoio à industrialização e ao turismo são a força motriz para o desenvolvimento econômico do Ceará. Contando, inclusive, com importantes membros das gestões anteriores. O novo governador encontra um cenário econômico nacional deveras favorável, contando ainda com o apoio do Governo Federal e de investimentos internacionais para a execução de seus projetos. O que resultou em um considerável crescimento econômico

²¹⁷ De acordo com o Atlas das Eleições Presidenciais no Brasil, durante o segundo turno das eleições de 2006, Lula ficou com uma média de 60% a 70% dos votos da região Nordeste. No Ceará, esse percentual foi de 82,38%.

e na arrecadação do estado. Destaca-se ainda os investimentos na educação cearense durante sua gestão. Todavia, se o modelo político econômico herdado da geração cambéba foi mantido, o mesmo pode ser dito sobre a austeridade e truculência quanto aos servidores estaduais.

No tocante à relação (de poder) entre o Governo do Estado e o BIRD, é válido recordar que, durante esse período, em consonância com o Governo Federal, os empréstimos do banco passam a priorizar os entes subnacionais, destacadamente os estados. Recorda-se também que, desde a década anterior, o Ceará já se constituía um mutuário direto da instituição. Todavia, acrescenta-se que mesmo antes de assumir o governo do estado em 2007, Cid Ferreira Gomes exerceu o cargo de consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, entre os anos de 2005 e 2006, tendo, em função disso, residido em *Washington* (E.U.A) durante esse período. Destarte, considerando a solvência financeira do estado e a histórica proximidade (inclusive ideológica) com o BIRD, a anuência do Governo Federal fortaleceu ainda mais essa relação, materializada sob a forma de grandes projetos, distribuídos em diversas áreas. Entre eles, o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, aprovado em 2009.

A escala regional caririense

Considerando o recorte temporal compreendido entre 1946 e 1967, assim como ocorria a nível federal, os investimentos no Ceará também se concentraram nos grandes centros urbanos-metropolitanos, destacadamente Fortaleza e seu entorno. Todavia, a perspectiva de planejamento estratégico, tentou interiorizar investimentos e infraestrutura, sobretudo via CODEC. Recorda-se ainda que, apesar das relações – campo de poder – entre o Brasil e o BIRD estarem estremecidas, o contexto de Guerra-Fria obrigava os EUA a estarem próximos dos recortes espaciais considerados estratégicos no tabuleiro geopolítico mundial. Nesse contexto é que Virgílio contou com o apoio norte-americano, durante a elaboração e execução do Plano de Energização do Estado do Ceará, beneficiando diretamente o Cariri cearense; e dando início a um novo momento na história da industrialização da região, com a chegada de fábricas de grande porte, a partir do Projeto Asimow.

Projeto esse que pode ser considerado a primeira intervenção planejada na região, no intuito de promover o desenvolvimento industrial no Cariri, assim como a primeira vez em que o CRAJUBAR é escolhido como laboratório de experiências passíveis de serem replicadas nas demais regiões do estado. Embora não haja consenso sobre os critérios para a escolha da região – se políticos ou relacionados a infraestrutura –, o fato é que o plano refletia a mentalidade do momento em que a indústria *per se* seria sinônimo de desenvolvimento. O que o levou a desconsiderar, entre outras, questões socioespaciais, culturais e agrárias específicas da região,

resultando num fracasso quase que total dos empreendimentos. Por outro lado, o Projeto Asimow deixou como legado ao Cariri a necessidade de se investir na modernização das manufaturas locais, que vai ocorrer, sobretudo, na produção de calçados em Juazeiro do Norte.

Ainda que parte da literatura disponível faça menção ao envolvimento do BIRD nesse processo, acredita-se que o apoio técnico e financeiro do projeto contou, para além da USAID, com a participação do BID, da Universidade da Califórnia (UCLA), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do BNB e da SUDENE; além da já citada autarquia estadual CODEC. Destaca-se ainda que durante essa fase, mais uma tentativa de federalizar o Cariri é posta em prática. Alegando uma autossuficiência econômica e o histórico abandono em relação a Fortaleza, o “Estado do Cariri” teria a cidade do Crato como sua capital. Embora não tenha prosperado, o movimento demonstra que a cidade ainda mantinha uma certa liderança na região, sendo a proposta aceita, inclusive, pela cidade de Juazeiro do Norte.

Pelo fato de estarem associados aos preceitos desenvolvimentistas dos militares, os governadores cearenses, entre 1967 e 1988, deram continuidade ao que concebiam como planejamento estratégico. Nesse sentido é que o interior do estado, e destacadamente o Cariri, continua a receber certa atenção por meio de recursos e da descentralização de agências bancárias estaduais (BEC). E, assim como em outros momentos, por ser um estado pobre no conjunto da economia nacional, as decisões tomadas pela União refletiam diretamente no território cearense e, consequentemente, na região do Cariri.

Isso ocorre quando o Governo Federal decide apoiar a substituição de derivados do petróleo (sobretudo a gasolina) pelo álcool, o que afetou diretamente o contexto socioespacial e econômico da região, em função da chegada de uma usina de açúcar e destilaria em Barbalha (1976). O número de empregos gerados pela referida usina está diretamente relacionado à mudança na distribuição populacional da cidade, que passa a ser majoritariamente urbana. Assim como pelo fim dos produtores artesanais e seus engenhos, transformados em simples fornecedores de matéria prima, pela concentração de terras na região e a substituição de cultivos alimentares, pela mudança na composição de mão de obra, e pela mecanização da produção.

É também durante esse período que se intensificam as atividades urbanas entre os três principais municípios da região, em função dos investimentos estatais e das atividades econômicas desenvolvidas, mas, diretamente associado à proximidade física dos seus núcleos urbanos e sua histórica relação de interdependência e complementaridade. Tornando cada vez mais clara uma integração a partir da especialização de funções entre os municípios do aglomerado urbano do CRAJUBAR. Embora Juazeiro do Norte já se destaque a partir de um constante e acelerado crescimento populacional, e uma população economicamente ativa,

distribuída entre 28,8%, 20,7% e 51,1% respectivamente, quanto aos setores da economia em 1970. O que demonstra que, embora os demais setores também sejam relevantes, é o terciário o motor do desenvolvimento econômico da cidade, sobretudo o turismo religioso e o comércio.

Durante o final da década de 1970 e início de 1980, Juazeiro do Norte (e a região) passa a concentrar ainda mais o que Santos (1988) classifica como fixos e fluxos geográficos²¹⁸. Além disso, retomando os gráficos em torno da distribuição populacional dos municípios do CRAJUBAR (Capítulo 5/5.3), observa-se que apesar do acelerado crescimento populacional, diretamente ligado à concentração de pessoas nas áreas urbanas, a população rural destes, manteve-se relativamente constante. Ou seja, não há uma redução expressiva do número de pessoas vivendo nos espaços rurais dos três municípios, considerando o seu incremento populacional de 1940 até 1991. O que leva a crer que o crescimento populacional urbano destes deriva, sobretudo, das migrações em direção ao glomerado urbano em questão.

A disparidade entre os municípios do CRAJUBAR e os demais, considerando o recorte estabelecido como Cariri Central, fica clara quando se observa a quantidade e a distribuição de pessoas entre os espaços rurais e urbanos desses municípios (Tabela 8). Todavia, paralelo a esse movimento, considerando os agentes produtores do espaço urbano elencados por Corrêa (1989), destaca-se que os grupos sociais excluídos, não dispendo de renda suficiente para comprar ou alugar uma habitação decente, como alternativa, passam a estabelecer moradia em loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais e favelas. É nesse contexto de centro e periferia, na produção do espaço urbano do CRAJUBAR, que a pobreza se intensifica e se materializa na ocupação de áreas de risco, e espaços desprovidos de saneamento e demais serviços públicos.

Quanto ao poder do BIRD no Cariri, durante esse período (1967-1988), como já citado, no contexto de reaproximação entre o Brasil e o Banco durante a ditadura militar, inicialmente o país e a instituição reservaram ao interior nordestino projetos voltados ao chamado Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), e o posterior combate à pobreza. Projetos estes de abrangência macrorregional (Nordeste), subdivididos em projetos menores referentes à escala estadual, implantados nos municípios por meio de parcerias. Nesse sentido, ao espaço rural do Cariri cearense foram destinados projetos ligados à intervenção fundiária, eletrificação rural, irrigação, construção de estradas e assistência técnica, educação e saúde etc. Materializados por projetos pensados externamente a região, que funcionava como simples receptáculo. E que pouco contribuíram para transformar a realidade da população.

²¹⁸ Os fixos são as forças produtivas tangíveis no espaço (fábricas, aeroportos, estradas etc.) enquanto os fluxos correspondem ao movimento, a circulação que podem explicar a dinâmica de distribuição e consumo.

Quanto à inserção do Cariri no período em que o estado esteve comandado pelo chamado “Governo das Mudanças” ou “Geração Cambeba” (1988-2006), recorda-se que o modelo de Estado como indutor de desenvolvimento econômico, em parceria com o setor privado, foi mantido e aperfeiçoado, assim como a agressiva política fiscal para atração industrial. Política essa que promoveu um novo período de industrialização na região, ligada aos setores de medicamentos, calçados, confecções, folheados a ouro, cerâmica, cimento, alumínio e artesanato, associados ao turismo de lazer, ecológico, científico e, sobretudo, religioso. Mas que foram sentidos de forma mais robusta a partir do segundo mandato de Tasso Jereissati (1995), com investimentos para regiões pré-definidas, na busca por modernizar as unidades industriais já existentes nesses espaços, além da busca pela atração de novas unidades.

É nesse contexto em que o Cariri recebe consideráveis investimentos por meio do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado (FDI), que privilegiaram as iniciativas locais e os setores calçadistas e de confecções. Sendo a única exceção a essa “regra”, a empresa de calçados Grendene, instalada em 1996 na cidade do Crato. Incorporada (ou incorporando) a cidade em função da guerra dos lugares – ou de poderes localizados (inclusive externamente) – que, para além dos benefícios recebidos dos governos estadual e municipal (terreno, IPTU etc.), permitia-lhe pagar salários inferiores aos que eram pagos aos funcionários do Rio Grande do Sul, seu estado de origem. Mantendo o município refém de suas exigências, em troca da geração de empregos e seus reflexos na economia.

Destarte, o movimento migratório em direção ao Cariri/CRAJUBAR, que até então girava em torno do setor terciário da economia, se intensifica durante a década de 1990, em função dos investimentos industriais. Dinamizando ainda mais a economia urbana do aglomerado em questão, assim como os problemas socioambientais oriundos de um acelerado e desordenado processo de urbanização. Juazeiro do Norte se desloca ainda mais das vizinhas Crato e Barbalha, liderando e projetando a região como um dos principais centros econômicos do estado. Embora o referido deslocamento ocorra do ponto de vista populacional e, sobretudo na dinâmica econômica e na prestação de serviços públicos e privados, já que do ponto de vista espacial, o processo de conurbação entre as cidades do CRAJUBAR torna-se ainda mais intenso.

Sobre a participação/interferência do BIRD na região durante essa fase (1988-2002), recorda-se que no início da década de 1990, os empréstimos passam a ser contratados diretamente entre os entes subnacionais e o BIRD. E nesse contexto de investimentos em infraestrutura, turismo e agronegócio, de busca pela interiorização do “desenvolvimento”; além

de projetos destinados à zona rural do estado; o governo do Ceará contrata seus primeiros projetos (empréstimos) diretamente com a instituição.

O Projeto São José (1995) integrava a histórica relação do BIRD com os espaços rurais nordestinos, buscando, ao menos em teoria, promover o desenvolvimento rural no Ceará, reduzindo a pobreza e suas consequências. O que, no Cariri, resultou em investimentos em mecanização agrícola, abastecimento de água e, sobretudo, eletrificação rural, contemplando os espaços rurais de todos os municípios que atualmente integram o Cariri Central. Além de experiências da chamada “reforma agrária solidária”, modelo trasposto pelo Banco Mundial e que fez do Ceará e, consequentemente do Cariri, a vitrine para replicá-lo no restante do país.

Já no PROURB (1994), para além do planejamento regional e o fortalecimento da rede urbana cearense, por meio das chamadas vocações locais, havia a ideia de instrumentalizar os municípios cearenses que contavam com mais de 20.000 habitantes, para que dispusessem de uma política de desenvolvimento e expansão urbana. Materializada na construção dos seus Planos Diretores. Nesse sentido, pautado em quatro componentes: desenvolvimento institucional, infraestrutura urbana, infraestrutura e gestão de recursos hídricos, e projetos pilotos, Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha foram selecionados a integrarem o referido projeto. As ações giraram em torno da capacitação de pessoal, aquisição de equipamentos, urbanização de áreas periféricas, construção de equipamentos relacionados ao turismo, além da capacitação profissional de jovens. Somadas, as intervenções no CRAJUBAR teriam beneficiado diretamente quase 2.000 famílias, segundo avaliação realizada pelo governo do estado.

Ainda sobre o poder do BIRD, é preciso reforçar que, na perspectiva de Carvalho (2013) o PROURB constituiu uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará, a partir de um receituário neoliberal na qual, inspirados em modelos aplicados nos EUA e na Europa, consiste em um Plano de *Marketing*. Ou seja, em um contexto de competitividade, o planejamento estratégico “venderia” as vantagens comparativas de determinados espaços, atraindo investimentos na economia local. Sendo os empresários os principais “atores urbanos” em um quadro que teria como premissa a ideia de parcerias público-privadas. E que, no caso do PROURB, além da interferência direta do BIRD, por ser um modelo transposto, deslocado da realidade local, pouco representou em termos de benefícios para as sociedades receptoras.

Recorda-se ainda que, por outro lado, em Amaral (2018), a coordenadora do PROURB lembra que o programa foi contemplado com o Prêmio *Good Practice*, do Banco Mundial. E destaca que, entre as suas principais contribuições, o campo institucional é digno de relevo, quando introduz a necessidade de planejamentos urbanos municipais e obriga os municípios a contratarem corpos técnicos minimamente qualificados (arquitetos, assistentes sociais,

economistas etc.). Além da abordagem participativa na construção dos referidos planos. A coordenadora destaque ainda que apesar de um início conflituoso entre a unidade gestora do projeto (UGP) e o BIRD, em função das exigências do banco para aprovar os projetos, durante a execução destes as relações melhoraram consideravelmente.

Amaral (2018) afirma que tal fato se deve muito mais a absorção da cartilha do BIRD pela UGP, do que pelo aumento do respeito dos técnicos do primeiro grupo em relação ao segundo. Acrescentando que, embora o governo do estado possa ter preservado sua autonomia na definição das ações do PROURB, comparando com projetos semelhantes em outros estados (ex: PRODUR na Bahia), depara-se com a mesma metodologia, e os mesmos nomes dados aos métodos. Indicando, mais uma vez, que a redução dos ruídos entre ambos tenha ocorrido pela absorção das diretrizes do BIRD pela UGP, ainda que de forma despercebida.

Considerando o intervalo entre 2002 e 2010, destaca-se que a política econômica e social adotada a nível federal, associada à tentativa estadual de interiorizar o desenvolvimento econômico a partir de polos regionais, impactaram de forma significativa no Cariri, agora sob a liderança de Juazeiro do Norte. É durante essa fase, classificada por Araújo (2013) como “redescoberta das regiões mais pobres”, que o CRAJUBAR e sua hinterlândia se inserem como um importante mercado consumidor, e como espaços de expansão dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, sobretudo ligados ao setor atacadista-varejista, a construção civil, ao setor automobilístico, e aos setores privados de saúde e educação. Em paralelo, integrando as políticas nacional e estadual, um considerável número de investimentos públicos também foram realizados na região, destacadamente associados a educação superior, saúde e transporte.

Refletindo na construção/reforma dos fixos geográficos regionais, majoritariamente localizados em Juazeiro do Norte, sepultando de vez a antiga especialização de funções. Todavia, intensificando ainda mais o processo de conurbação, em função dos empreendimentos estarem, via de regra, localizados às margens das rodovias que ligam as três cidades, além da expansão do mercado imobiliário. No entanto, se por um lado se amplia o crescimento vertical e os bairros e condomínios nobres que se assemelham aqueles localizados nas principais capitais do país; por outro, intensificam-se os problemas socioambientais e espaciais, que, em função do grau de conurbação, precisam ser pensados de forma integrada.

É nesse contexto de integração socioeconômica e espacial cada vez mais intensa, e a tentativa resolver os problemas comuns, que surgem os primeiros debates e iniciativas de se planejar o Cariri. E que vão desaguar na Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009, na qual se estabelecia da Região Metropolitana do Cariri – RMCariri, por iniciativa do executivo

estadual. Formada pelos três municípios do CRAJUBAR, acrescidos os municípios de Santana do Cariri, Nova Olinda, Farias Brito, Caririaçu, Missão Velha e Jardim. Para além da tentativa de organizar e planejar a execução de funções públicas de interesse comum, a busca pela promoção do desenvolvimento local e regional, a integração socioeconômica entre os municípios e o acesso privilegiado a financiamentos federais, avalizaram a aprovação da proposta.

Retomando a participação/interferência do BIRD, recordar-se que a parceria entre o estado do Ceará e o banco remete a meados do século XX, e que a relação direta entre ambos já ocorria na década anterior. Além disso, as relações entre o BIRD e o Brasil se tornam ainda mais próximas (e simétricas) a partir da segunda metade da década de 2000, e o acordo entre o Governo Federal e a instituição no intuito de fortalecer as relações com os entes subnacionais. É nesse contexto que, entre 2002 e 2010, muitos e em variados setores foram os empréstimos contratados entre o estado do Ceará e os organismos internacionais, destacadamente o BIRD. Entre eles o Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central (2009), reconhecidamente pautado na necessidade de ampliar as ações iniciados com o PROURB (1994).

Destarte, considerando as discussões estabelecidas até o presente em torno do poder político-ideológico-impositivo historicamente desempenhado pelo BIRD, quando do financiamento de projetos aos seus clientes, a partir da noção de escalas de poder e princípios do federalismo, a seção seguinte dedicar-se-á a compreender o papel desempenhado pela instituição na elaboração e execução do Projeto Cidades do Ceará I– Cariri Central, assim como de que forma o governo estadual e os municípios regionalizados se inserem nesse processo.

PARTE 5
A INVENÇÃO DO CARIRI CENTRAL
E OUTRAS ARTES

Considerado os objetivos específicos estabelecidos no presente estudo, bem como o percurso metodológico adotado, e que ambos foram pensados na tentativa de alcançar o objetivo básico da pesquisa que hora se apresenta; esta seção busca esclarecer os papéis exercidos pelo Banco Mundial/BIRD, pelo Governo do Estado e pelos municípios regionalizados, durante os processos de elaboração e execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central. Tendo ainda a noção de federalismo, sua estreita relação com a ideia de escalas de poder, e seus princípios básicos como elementos estruturantes das observações. Sem abandonar, no entanto, a perspectiva geográfica que tem a interdisciplinaridade como essência.

Tal esforço se justifica, entre outras, em função do histórico papel político-ideológico-impositivo desempenhado pelo banco, quando do financiamento de projetos aos seus clientes, condicionando a liberação dos recursos a aceitação de severas determinações socioeconômicas, além de diagnósticos e metodologias pré-estabelecidas. Assim como a sua igualmente histórica opção pela transposição de projetos que, por serem elaborados externamente aos espaços a qual são destinados, não se materializam na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Ou, como destaca Santos (2008), atacam funcionalmente manifestações de pobreza, enquanto estruturalmente se cria pobreza ao nível de mundo.

Nesse sentido, questiona-se, sobretudo, se durante a elaboração e a execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central o Banco Mundial/BIRD atuou apenas como um pássaro, como sugere sua tradução do inglês – *Bird*. Como um pequeno indivíduo que contribuiu sem interferência direta na autonomia do governo do estado e dos municípios, quanto às ações a serem estabelecidas/realizadas. Ou como uma ave de rapina, um predador que utiliza sua (infra)estrutura para encurralar e capturar sua presa, como ocorrera em momentos passados.

Destaca-se ainda que, para além da noção de poder e o uso dos princípios básicos do federalismo como elementos estruturantes das observações, as reflexões que se apresentam utilizam como referencial analítico a triangulação de métodos. Processo este composto pela análise documental, que abrange desde a Constituição Federal até os instrumentos e leis estaduais que versam em torno das intervenções em análise. Entrevistas semiestruturadas, realizadas com profissionais que estiveram diretamente ligados às intervenções mencionadas. Além de uma revisão bibliográfica, a partir do diálogo estabelecido com autores que também se debruçaram sobre os aspectos em foco.

12 NA RODOVIÁRIA, ASSUMEM FORMAS MIL²¹⁹: A ESTADUALIZAÇÃO DO INTERIOR EM MEIO A GLOBALIZAÇÃO DO ESTADO

Como destacado na seção anterior, embora a relação do Banco Mundial/BIRD com o Nordeste, e consequentemente o Ceará, remeta ao início da segunda metade do século XX, a relação direta entre a instituição e o governo do estado vai se dar a partir da segunda gestão de Tasso Jereissati, no início dos anos de 1990. É nesse contexto de planejamento estratégico, na tentativa de alavancar a economia e interiorizar o desenvolvimento econômico a partir dos pilares estabelecidos ainda em 1987 (indústria, turismo e agronegócio), que o governo do estado atua no financiamento direto à empresários e na provisão de infraestrutura. Contanto, em relação à segunda estratégia, com a participação cada vez mais intensa dos Organismos Multilaterais de Desenvolvimento – OMDs, entre eles o Banco Mundial/BIRD.

Nesse ínterim é que surgem o PROURB e o Projeto São José, os primeiros contratados diretamente entre o BIRD e o Governo do Ceará. Segundo Amaral (2018), o PROURB constitui, até a presente data, o maior projeto territorial do Ceará. Com contrato assinado em 1994, e início efetivo em 1995²²⁰, o valor total do projeto girou em torno de US\$ 240.000.000,00; dos quais US\$ 140.000.000,00 foram financiados junto ao BIRD. Para além do planejamento regional e o fortalecimento da rede urbana cearense, por meio das chamadas vocações locais, havia a ideia de instrumentalizar os municípios cearenses que contavam com mais de 20.000 habitantes, para que dispusessem de uma política de desenvolvimento e expansão urbana “sustentável”. Além de tornar as 44 cidades selecionadas, competitivas e atrativas para empreendimentos industriais. O PROURB durou até 2003, e foi quitado em 2009.

Sobre o Projeto São José²²¹ (1995) e a busca pela promoção o desenvolvimento rural no Ceará, reduzindo a pobreza e suas consequências, destaca-se que para além das intervenções no território cearense, há a contratação de uma consultoria internacional, comandada pelo Professor israelita Rafael Bar-el. Tal consultoria é fruto da preocupação do governo do estado em relação as disparidades entre o elevado desempenho econômico do Ceará, e os igualmente elevados índices de pobreza, sobretudo no meio rural. A referida assessoria resultou em um estudo intitulado “Reduzindo a Pobreza através do Desenvolvimento Econômico do Interior do Ceará”, publicado em 2002. E, segundo Amaral (2018), desde então constitui a principal fonte teórica para as políticas de desenvolvimento, interiorização e ordenamento territorial no Ceará.

²¹⁹ Para o título do capítulo, o autor toma emprestado um trecho do poema/canção de Chico Buarque de Holanda, intitulada Brejo da Cruz (1984). Nela, o compositor trata de questões centrais para esse recorte da pesquisa, como urbanização, migrações, fome, pobreza, subemprego, entre outras.

²²⁰ Embora implantado na gestão Tasso, o PROURB teria sido concebido na gestão de Ciro Gomes (1991-1994).

²²¹ Ainda em execução, encontra-se em sua quarta fase (2020-2026); todas elas financiadas junto ao BIRD.

De acordo com o referido estudo, considerando os desafios impostos pela globalização, não só as áreas rurais, mas o interior do estado como um todo precisavam se adaptar às novas estruturas econômicas e desenvolver condições de competirem em uma economia crescentemente “industrializada e modernizada”. O documento destaca que o combate à pobreza na área rural requer um conjunto de medidas políticas balizadas em três pilares centrais: 1. Reestruturação espacial urbana; 2. Promoção do desenvolvimento econômico; e 3. Coordenação e integração regional; apontando, para cada um deles, os objetivos, as medidas e as estratégias para o processo de implementação, além dos resultados esperados.

O conceito geral que norteia esse estudo é [...] que a solução da pobreza na área rural, através da promoção do emprego não-agrícola, não pode ser alcançada quando somente focalizada em esforços locais. [...] Requer, de início, a solução de obstáculos [...] como infraestruturas, capital humano, tecnologias, estruturas institucionais, acesso a financiamento e mercado, e conhecimento técnico. [...] Além de condições exógenas adequadas, tais como o apoio de estrutura urbana adequada no interior. [...] A diminuição do peso relativo da agricultura na economia também implica na necessidade de mudanças demográficas, em termos de processo de urbanização. [...] (muito mais agricultores do que o necessário) (Bar-el, *et al*, 2002, p. 12).

Sobre as medidas políticas para a reestruturação espacial urbana, os autores destacam que o objetivo seria fomentar o crescimento de centros urbanos secundários e de cidades regionais, no intuito de promover uma distribuição espacial mais equilibrada da população urbana cearense. Reduzindo as migrações em direção a RMF, e promovendo uma migração da força de trabalho rural “excedente” para os centros secundários e regionais. “Em suma: A “estadualização” do Interior, como um paralelo à “globalização” do Estado” (*Ibid*, p. 14). Na prática, o estudo identificava 4 (*quatro*) centros secundários urbanos: Juazeiro-Crato-Barbalha, Limoeiro-Russas, Sobral e Iguatu. Além de 12 (*doze*) centros regionais urbanos: Quixadá, Brejo Santo, Aracati, Tianguá, Crateús, Ipaumirim, Jaguaribe, Itapipoca, Campos Sales, Camocim, Canindé e Tauá. Na qual, deveriam exercer funções relacionadas a prestação de serviços públicos e sociais, serviços comerciais, industriais e agroindustriais.

Nesse contexto, em Amaral (2018), a então coordenadora do PROURB, Lana Aguiar, ressalta que, ao final do projeto (2003), embora o tenha considerado de expressiva relevância, o relatório de avaliação do mesmo considerou que seus resultados impactaram muito mais os espaços intraurbanos dos municípios, do que no âmbito do desenvolvimento e na integração regional. Apontando para a necessidade de progredir a partir de ações/intervenções que promovessem o desenvolvimento e a integração regional, uma clara tentativa de colocar em prática as recomendações elaboradas por Bar-el, *et al* (2002), e pelo próprio BIRD. É nesse momento que o Projeto Cidades do Ceará começa a se materializar.

O *implementation Completion Report* (Relatório Final de Implementação) do PROURB elaborado pelo Banco Mundial no primeiro semestre de 2004 menciona a intenção do Governo do Estado em dar continuidade a algumas recomendações por meio do Projeto Cidades do Ceará e afirmava que ele seria financiado com recursos do BIRD. Ressalta-se que é prática corrente dos bancos multilaterais alinhar novos contratos durante a execução do projeto. Dessa forma, paralelamente à execução do PROURB, a Carta Consulta²²² do Projeto Cidades do Ceará Cariri [...] foi elaborada pela SDLR e recebida pela Comissão de Financiamento Externo (COFIE) do Ministério Federal do Planejamento e Gestão (MPOG) em 15 de abril de 2004 (Amaral, 2018, p. 176).

Ainda segundo a autora, embora as tratativas para a implementação do projeto datem desde o ano de 2004, durante a gestão Lúcio Alcântara (2003-2006), por opção (desinteresse) do novo governo, o projeto foi esquecido. Sendo retomado na gestão seguinte, já durante o primeiro mandato de Cid Gomes (2007-2010) quando se avança nas negociações e o projeto ganha então duas vertentes, compreendidas como Projeto Cidades do Ceará I e II. Todavia, a partir de financiadores distintos, como forma de avaliar as especificidades de cada instituição. Nesse contexto, destaca-se que enquanto o Cidades do Ceará I, que tinha como recorte de ação a região do Cariri, seria financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD; o Cidades do Ceará II, com foco nas regiões do Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú, seria financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

12.1 PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: CIDADES DO CEARÁ – CARIRI CENTRAL

Aprovado pelo Banco Mundial em 19 de fevereiro de 2009, e pelo Senado Federal em 30 de outubro do mesmo ano, o contrato do Projeto Cidades do Ceará I foi assinado em 22 de dezembro de 2009, e efetivado a partir de janeiro de 2010, com prazo inicial de encerramento em 2014. As ações previstas seriam viabilizadas a partir de investimentos da ordem de US\$ 66 milhões²²³, oriundos de um empréstimo tomado pelo Governo do Estado junto ao BIRD, sendo o primeiro e o último pagamento nos anos de 2019 e 2033, respectivamente. Contando ainda com a contrapartida oriunda dos recursos do Tesouro Estadual, em uma relação de 70% e 30%, além da contrapartida dos demais municípios, sobretudo os do CRAJUBAR.

De acordo com seu Manual Operativo, o Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central teve como principal objetivo a ideia de “constituir um polo estratégico de desenvolvimento

²²² A carta consulta corresponde ao primeiro documento de qualquer projeto que se proponha a contar com recursos financeiros dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs, para sua execução. Devendo ser apresentado à apreciação da referida instituição financeira e do Governo Federal Brasileiro. Em função do tempo, da mudança de gestão e dos objetivos, a carta consulta do Projeto Cidades do Ceará, foi reformulada no ano de 2007.

²²³ Considerando a contrapartida do Governo do Estado, o valor do financiamento foi de US\$ 46.000.000, com prazo de amortização de 15 anos, em parcelas semestrais. Carência de 10 anos, e juros LIBOR de 6 meses + 0,05% a.a.

socioeconômico e ambiental na região do Cariri Central, com base em suas potencialidades e mediante a execução de ações de incentivo às atividades econômicas mais competitivas” (Ceará, 2009, p. 18), voltadas à criação de novas oportunidades de emprego e renda, e no intuito de reduzir as desigualdades inter-regionais no estado. Para alcançar seu objetivo básico, o projeto elencou como objetivos específicos: a) melhorar a infraestrutura urbana; b) promover o desenvolvimento econômico; e c) ampliar a capacidade de gestão regional do Cariri Central.

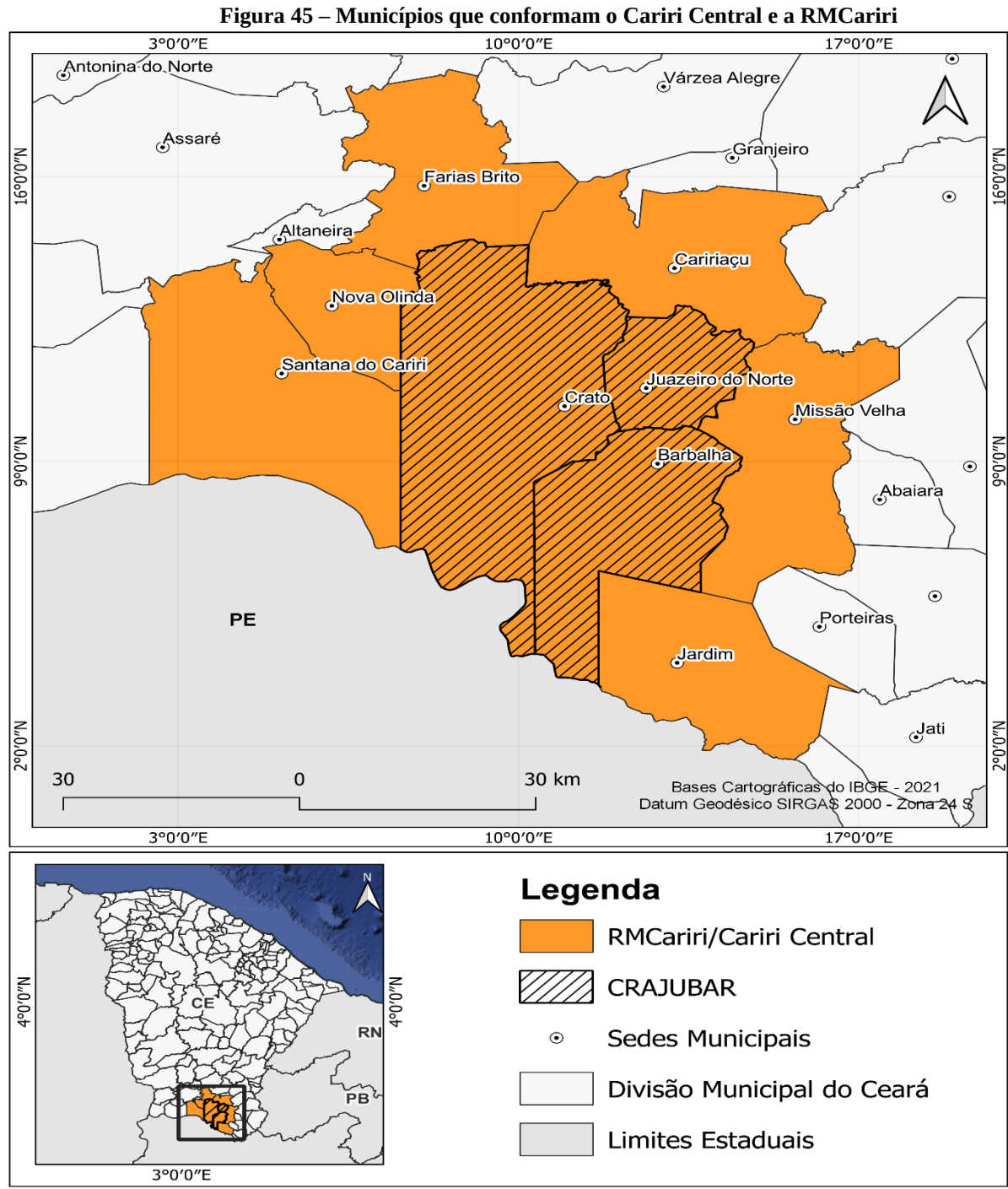
Preceitos que integrariam uma estratégia maior, eleita pelo governo estadual, na qual buscava “combater a pobreza do estado e reduzir o desequilíbrio socioeconômico entre a Região Metropolitana de Fortaleza e o interior, [...] cujas ideias-força são: Sociedade Justa e Solidária, Economia para uma Vida Melhor e Gestão Ética, Eficiente e Participativa” (Ceará, 2009, p. 07). E para tanto, o fortalecimento de cidades e regiões que tivessem capacidade de absorver o crescimento urbano, ao mesmo tempo em que proporcionassem o desenvolvimento socioeconômico, tornava-se peça central nesse processo. É nesse contexto que o recém denominado Cariri Central se insere, um recorte espacial escolhido como laboratório de uma experiência a ser replica às demais regiões do Ceará, como destaca o Manual Operativo do projeto, apresentando ainda os motivos para tal escolha:

O Projeto Cidades do Ceará (Cariri Central) constitui uma experiência-piloto, a ser replicada nas demais regiões do Estado. Através dele, a Secretaria das Cidades pretende fortalecer o Cariri Central, transformando-o numa região capaz de dividir com a capital a atração de população, equipamentos, atividades, bens e serviços. [...] Os critérios utilizados para a seleção dessa região levaram em consideração: [...] os investimentos públicos já existentes na região; a existência de atividades produtivas competitivas para o Estado, notadamente a indústria de calçados e o turismo; o elevado poder de atração de investimentos e de geração de empregos formais na região; a capacidade das citadas atividades em alavancar o desenvolvimento da região; e o processo de polarização regional constituído por mais de um município (p. 07).

Acrescenta-se aos critérios mencionados, outros fatores apontados como determinantes para a escolha da região, sendo eles: um consolidado capital social, sua diversidade cultural e abundância de recursos naturais, além da sua localização estratégica em relação às demais capitais do Nordeste e a RMF, o que lhe favoreceria em termos de comunicação e acessibilidade. Reforça-se ainda que o referido projeto surge em função da percepção do Governo do Estado da necessidade de promover: a “continuidade e o aperfeiçoamento de ações já iniciadas no âmbito do PROURB, [...] de forma a estimular o desenvolvimento de cidades e regiões consideradas estratégicas, a partir do redirecionamento de suas políticas e da implantação de projetos de consolidação de eixos regionais” (*Ibid*, p. 16).

Não menos importante é acrescentar que, para além do PROURB e a perspectiva de implementar os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) e PDDUs oriundos dele, o Projeto Cidades do Ceará adota como base, os estudos de Bar-el e sua equipe. Identificando e

propondo um sistema urbano a partir de uma hierarquia de cidades, e regiões estratégicas. Dentro dessas, ao polo ou “centro secundário” referente aos municípios de Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha, o Projeto Cidades do Ceará acrescentou como recorte espacial de atuação seus municípios limítrofes. Nesse sentido, para além do polo CRAJUBAR, Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, passaram a conformar o chamado “Cariri Central”. Os mesmos municípios constituintes da igualmente recém-criada Região Metropolitana do Cariri, instituída em 2009 (Figura 45).



Fonte: Soares, 2023.

Partindo de dois eixos econômicos prioritários – *Turismo* (envolvendo Cultura e Artesanato) e *Calçados* (envolvendo Acessórios) – sem, no entanto, desconsiderar outros que porventura estivessem associados a estes, o projeto foi estruturado em torno de três componentes: *Qualificação Territorial*, *Apoio aos Arranjos Produtivos Locais* e *Fortalecimento Institucional e Gestão Regional* (Quadro 4).

Quadro 4 – Estrutura operacional do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central em componentes

1. Qualificação Territorial

- Envolve um conjunto de intervenções de natureza física, no intuito de fortalecer a estrutura urbana e a base econômica da região do Cariri Central, além de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Considerando os impactos esperados (físicos, sociais, econômicos e ambientais) e sua abrangência geográfica, foram divididos (subcomponentes) em infraestrutura regional, absorvendo as obras de maior porte e localizando-se em uma das três cidades-polo (Crato, Barbalha ou Juazeiro); e infraestrutura local, obras de menor amplitude, inscritas nos recortes municipais selecionados.

2. Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs)

- Envolve um conjunto de ações de natureza econômica, no intuito de fortalecer e desenvolver as atividades econômicas endôgenas, com maior potencial de "transbordamento" da região do Cariri Central, destacadamente os setores de calçados e de turismo, organizados em APLs. Sendo divididas em quatro subcomponentes: organização e capacitação dos atores, suporte físico às atividades econômicas, fortalecimento do ambiente empresarial, e *marketing* para os APLs.

3. Gestão Regional e Fortalecimento Institucional

- Envolve um conjunto de intervenções no intuito de fortalecer o processo de gestão compartilhada e descentralizada, iniciadas pelo Governo do Estado. Envolvendo ações de âmbito estadual (via Secretaria das Cidades), municipal, e as instâncias de representação e gestão regional do Cariri Central. Estando subdivididas em: fortalecimento institucional dos órgãos municipais (planejamento, orçamento, situação fiscal, arrecadação, etc.); fortalecimento institucional dos órgãos estaduais (capacitação e formação em novas tecnologias e de certificação de produtos, etc); fortalecimento das instâncias de representação e gestão regional (formação e capacitação do Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC), do Comitê Executivo do Projeto, e do Núcleo de Gestão Sócio-Ambiental (NGSA, etc.), e **apoio à consolidação da Região Metropolitana do Cariri**.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ceará (2009).

Ainda de acordo com seu Manual Operativo, sob o número de beneficiários a serem alcançados pelo projeto, considerando sua efetivação por meio de um conjunto de ações na região do “Cariri Central”, o referido documento considera que: “são beneficiários diretos todos os agentes, públicos ou privados, envolvidos nos eixos estratégicos selecionados – Turismo [...] e Calçados [...]. Como beneficiários indiretos podem ser entendidos os 497.782 habitantes residentes na sua área de atuação, que correspondem a 6,7% da população do Estado” (p. 19).

12.2 AS AÇÕES E INTERVENÇÕES NO “CARIRI CENTRAL”

Em 2017, o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria das Cidades, elaborou e publicou o relatório final do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará, Cidades do Ceará – Cariri Central. Nele, a referida secretaria apresenta os principais resultados e a avaliação das atividades implementadas, como forma de prestação de contas junto ao Banco Mundial/BIRD. De acordo com o documento, ao longo do projeto foi construída uma carteira com 109 (cento e nove) ações, distribuídas na estrutura operacional formada pelos três componentes anteriormente citados.

De acordo com o referido relatório, as 109 (cento e nove) ações foram distribuídas da seguinte forma/componente: 1. Qualificação Territorial, 31 (*trinta e uma*) ações, divididas entre consultoria, obras e aquisição de bens; 2. Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, 37 (*trinta e sete*) ações, divididas da mesma forma que o componente anterior (consultoria, obras e aquisição de bens); e 3. Fortalecimento Institucional e Gestão Regional, com 40 (*quarenta*) ações divididas entre consultoria, gestão, serviços e aquisição de bens²²⁴.

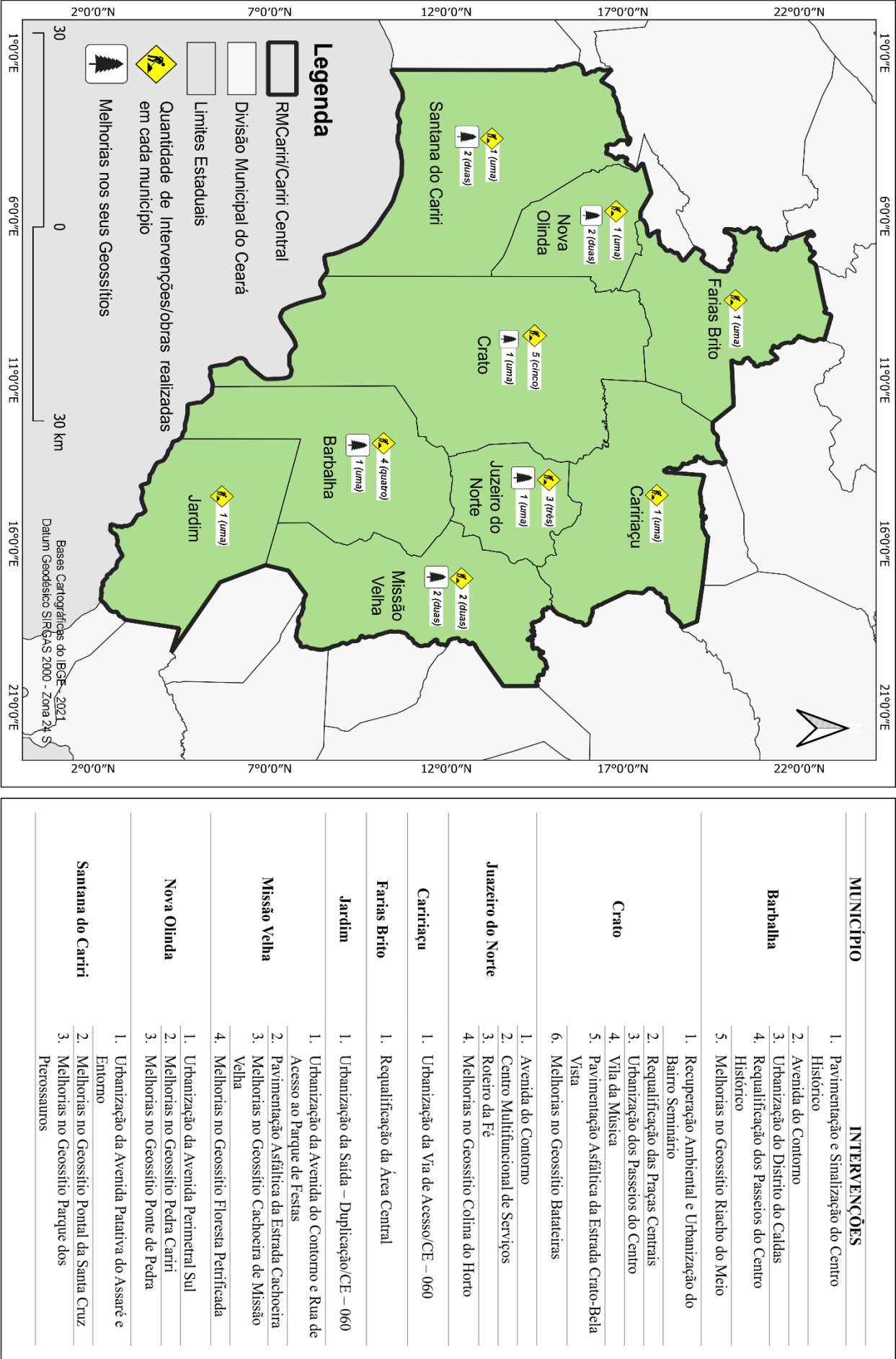
Componente 1 – Qualificação Territorial

Embora não faça parte do escopo do referido estudo avaliar os impactos das intervenções citadas, e sim a participação/interferência do BIRD e as articulações de poder nesse processo, reforça-se que, no que tange ao componente 1 (qualificação territorial), as ações/intervenções foram divididas entre obras de *infraestrutura regional e local/municipal*. As primeiras buscavam fortalecer a estrutura urbana e a base econômica da Região Metropolitana do Cariri (Cariri Central), enquanto o segundo grupo, inseridas no âmbito municipal, compreendiam obras de menor amplitude, no intuito de melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes (Ceará, 2017).

Nesse contexto, a partir do relatório final encaminhado pelo Governo do Estado ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, elaborou-se um mapa com intervenções realizadas em cada município-alvo do projeto (Figura 46). E que podem ser observadas nas respectivas figuras, compreendidas no intervalo entre os números 47 e 73.

²²⁴ Ainda de acordo com o documento mencionado, a ação de número 109 seria aquela destinada ao pagamento da contribuição previdenciária (Patronal) ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, dos contratos de consultorias individuais.

Figura 46 – Mapa das Intervenções realizadas em cada município referente ao Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ceará 2017

Figuras 47 e 48 – Requalificação das praças centrais do Crato



Fonte: Rodrigues (2018); Teles (2011).

Figuras 49 e 50 – Intervenções na encosta do bairro Seminário, em Crato



Fonte: Soares (2013)

Figura 51 – Urbanização e Recuperação Ambiental do bairro Seminário, em Crato



Fonte: Moreira (2015).

Figuras 52 e 53 – Urbanização da Avenida Patativa do Assaré, em Santana do Cariri



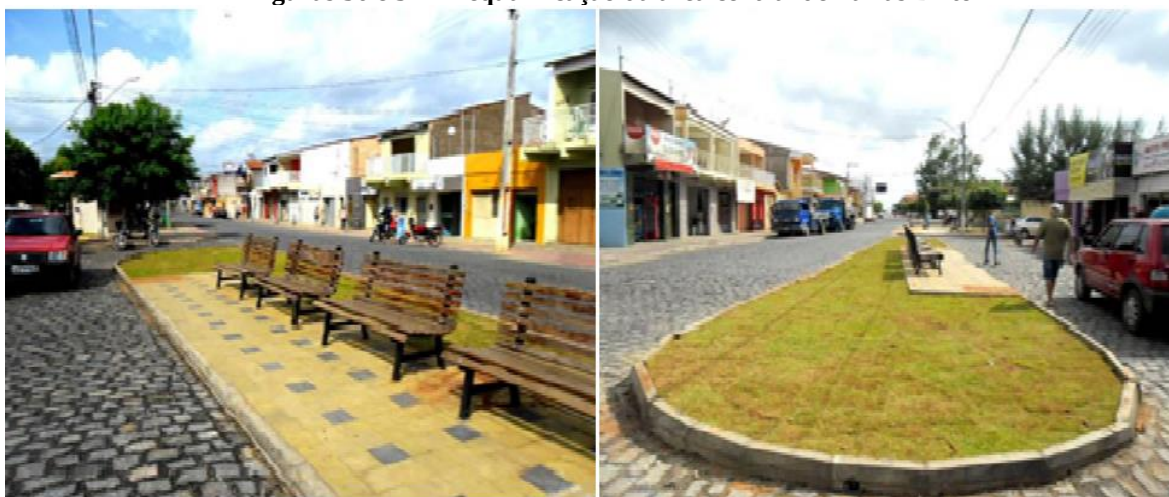
Fonte: Ceará (2017).

Figuras 54 e 55 – Urbanização da Avenida Perimetral Sul, em Nova Olinda



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 56 e 57 – Requalificação da área central de Farias Brito



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 58 e 59 – Avenida do Contorno, em Barbalha



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 60 e 61 – Roteiro da Fé, em Juazeiro do Norte



Fonte: Ceará (2017).

Figura 62 – Avenida do Contorno, em Juazeiro do Norte



Fonte: Ceará (2017).

Figura 63 e 64– Pavimentação do Centro histórico e Urbanização do Distrito do Caldas, em Barbalha



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 65 e 66 – Urbanização da Via de Acesso CE – 060, em Caririaçu



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 67 e 68 – Escola Vila da Música e estrada para o Distrito Bela Vista, em Crato



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 69 e 70 – Urbanização da saída/duplicação da CE – 060, em Jardim



Fonte: Ceará (2017).

Figuras 71 e 72 – Centro Multifuncional do Cariri, em Juazeiro do Norte



Fonte: Ceará (2017).

Figura 73 – Pavimentação da avenida de acesso à Cachoeira de Missão Velha



Fonte: Ceará (2017).

Em relação às obras de infraestrutura e melhorias do *Geopark Araripe*, e seus respectivos geossítios, são eles: *Colina do Horto* (Juazeiro do Norte), *Cachoeira de Missão Velha* e *Floresta Petrificada* (Missão Velha), *Parque dos Pterossauros* e *Pontal da Santa Cruz* (Santana do Cariri), o *Riacho do Meio* (Barbalha), *Pedra Cariri* e *Ponte de Pedra* (Nova Olinda), e o *geossítio* batateiras (Crato).

Destaca-se ainda que, de acordo com o mesmo documento, algumas obras previstas na carteira inicial de projetos foram canceladas, entre elas o Museu do Engenho Tupinambá, em Barbalha, a pedido do próprio município, que preferiu a realização de investimentos na infraestrutura e mobilidade urbana da cidade. A construção do Parque das Macaúbas, em Caririaçu, inviabilizada em função dos custos referentes a desapropriação e a aquisição de propriedade privada. Além da construção de um Aterro Sanitário que atendesse à região do CRAJUBAR e outros municípios, que deixou de fazer parte da carteira de projetos em função das dificuldades na consolidação do projeto executivo, na definição do local a ser implementado, e na apropriação da ideia de consórcio, que envolveria cerca de 10 (dez) municípios da região.

Componente II – Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs Turismo e Calçado

Em relação ao segundo componente, destaca-se que, de acordo com o relatório final do projeto em questão (2017), um conjunto de ações de natureza econômica foram aplicadas, privilegiando os setores de calçados e turismo. Ações complementares entre si, distribuídas a partir de quatro subcomponentes, que podem ser observadas no quadro a seguir (Quadro 5):

Quadro 5 – Subcomponentes referentes ao componente II do projeto Cidades do Ceará I

Subcomponentes	Descrição
II.1 Organização e capacitação dos atores	Ações voltadas para o fortalecimento da governança e a qualificação dos atores, por meio da capacitação profissional, consultorias empresariais e estudos, planos e pesquisas.
II.2 Suporte físico às atividades econômicas	Ações voltadas para a construção ou reforma de equipamentos e aquisições de bens, no intuito de dar suporte aos setores em questão (turismo e calçado).
II.3 Fortalecimento do ambiente empresarial	Ações voltadas à melhoria do ambiente de negócios, simplificando processos e eliminando barreiras – do ponto de vista administrativo – através da articulação com instituições de apoio (financeiras, universidades, centros tecnológicos). Além do incentivo ao acesso a mecanismos de financiamento e o incentivo a políticas de atração de novas empresas.
II.4 Marketing para os Arranjos Produtivos Locais (APLs)	Ações voltadas para fomentar a atividade turística, como o apoio à eventos, feiras e elaboração de material promocional, através de políticas de marcas e produtos e incentivo à promoção dos dois setores econômicos definidos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ceará (2017).

Em relação às atividades direcionadas ao setor de turismo, especificamente, o referido documento destaca que foram realizados investimentos gerais nesse setor, sobretudo na tentativa de identificar projetos que pudessem alavancar essa atividade na região. No entanto, a unidade gestora do projeto (UGP) concentrou esforços e recursos para apoiar o *Geopark Araripe*, “devido aos seus atributos exclusivos” (Ceará, 2017, p. 112). No total, foram destinados R\$ 6.377.887,99 para as ações de apoio ao Setor de Turismo no contexto do Projeto Cidades do Ceará I: Cariri Central.

Já em relação ao setor de calçados, os investimentos corresponderam ao valor de R\$ 14. 186.777, boa parte deles destinados à execução da obra de complementação do Centro Multifuncional do Cariri (CMC), que teria como principal função acomodar um Centro de Inovação Tecnológica (CITE). Este, por sua vez, ofertaria serviços tecnológicos para micro e pequenas empresas do setor calçadista, sobretudo as de capacitação e prestação de serviços em CAE/CAD/CAM (*Computer Aided Engineering/Computer Aides Design/Computer Aided Manufacturing*) (Ceará, 2017).

Ainda de acordo com o relatório da Secretaria das Cidades (2017), foram muitas as dificuldades em relação à execução das ações previstas para esse setor.

[...] Em virtude de adversidades como o desgaste na articulação com o setor privado (fabricantes locais, pequenos produtores informais) que se prolongou demasiadamente durante algum tempo, impossibilitando, desta maneira, a execução de algumas atividades planejadas. Tal fato comprometeu a realização de ações citadas na Parte II.1 (b) (i) e na Parte II.5 do Acordo de Empréstimo que trata especificamente da “Operação e equipamento de um centro público privado de inovação tecnológica *design*” e do “Fornecimento de assistência técnica para facilitar o desenvolvimento dos Núcleos Chave, incluindo a facilitação de trabalhos com líderes privados e públicos, facilitação de reuniões de grupos de trabalhos dos núcleos, supervisão de subgrupos para o desenvolvimento e implementação detalhados de iniciativas, condução de análise dos núcleos, desenvolvimento de estratégias e planos e aconselhamento sobre desenvolvimento organizacional” (p. 114).

O referido documento destaca que as atividades realizadas no setor de calçados não foram suficientes para contribuir de forma significativa com o avanço desse setor. E, “tendo em vista já ter transcorrido a metade do tempo estabelecido para a execução total do Projeto, optou-se pela exclusão das atividades de apoio durante a Reestruturação e a Avaliação de Meio Termo²²⁵” (p. 113). Reforçando que embora os investimentos no setor de calçados tenham sido superiores – em função da obra do CMC –, as ações do Componente II foram muito mais direcionadas ao setor de turismo, especialmente ao *Geopark Araripe*.

Componente III – Gestão Regional e Fortalecimento Institucional

Com intervenções complementares entre si e com os demais componentes, a Gestão Regional e Fortalecimento Institucional pretendia “fortalecer o processo de gestão compartilhada e descentralizada iniciado pelo Governo do Estado, avançando no sentido de buscar desenhos institucionais mais bem definidos e mais adequados para o Projeto” (Ceará, 2017, p. 115). Para tanto, envolveu ações e projetos que vão desde a Secretaria das Cidades, passando pelos municípios, até as instâncias de representação e gestão regional da RMCariri, nas áreas de: capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, gestão ambiental regional, estímulo à formação de parcerias, missões técnicas etc. (Ceará, 2017).

Entre as principais ações, o documento elaborado pela Secretaria das Cidades (2017) destaca as que serão apresentadas a seguir (Quadro 6), e que haviam sido preconizadas no acordo de empréstimo junto ao BIRD:

²²⁵ A Missão de Avaliação de Meio Termo ocorre quando os projetos atingem 50% da execução financiada e/ou do prazo de execução. No projeto Cidades do Ceará I, foi realizada em 2013 (Sic), quando os indicadores de resultados foram reavaliados e alterados.

Quadro 6 – principais ações referentes ao componente III do Projeto Cidades do Ceará I

Ações	Detalhamento
1. Capacitação para técnicos e gestores da Região Metropolitana do Cariri	Planejada e executada a partir de uma parceria entre a Secretaria das Cidades e a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP), por meio da formatação de cursos, definição de conteúdos programáticos, elaboração de material didático e seleção de instrutores ²²⁶ .
2. Fornecimento de Assistência Técnica (Secretaria das Cidades e municípios da RMCariri)	Aquisição de equipamentos de TI e Comunicação para o fortalecimento da Secretaria das Cidades. Contratação de serviço de auditoria externa. Contratação de consultorias nas áreas de gerenciamento administrativo-financeiro, especialistas na área socioambiental, especialista em resíduos sólidos e serviços de supervisão de obras. Contratação de consultoria para o desenvolvimento e ou atualização de <i>sites</i> dos municípios que integram o projeto.
3. Fortalecimento das capacidades de gerenciamento a nível regional por meio de assistência técnica aos empreendedores envolvidos no desenvolvimento regional do Cariri	Realização de Capacitação para o Núcleo de Gestão Socioambiental (NGSA) ²²⁷ . Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte, alimentação e hospedagem para membros de uma Missão Técnica a se realizar nos aterros sanitários de Cianorte (PR) e de Nova Iguaçu (RJ). Consultoria para elaboração do Plano de Negócios para orientar a criação e funcionamento do Cento de Inovação Tecnológica do Polo de Calçados e Artefatos do Cariri Central. Contratação de consultoria individual especializada em Região Metropolitana.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ceará (2017)

Considerando que os contratos relativos ao componente III foram distribuídos entre 3 (três) modalidades: bens e serviços, consultorias firma e consultorias individuais; foram realizados 13 (treze), 07 (sete) e 10 (dez) contratos respectivamente, totalizando 30 contratos e um valor de R\$ 18.432.727,19 para o componente. Nesse contexto, o relatório destaca que “mediante dados apresentados, infere-se que todas as ações executadas estão em consonância com as ações planejadas no Manual Operativo do Projeto e no Acordo de Empréstimo, tendo em vista que estas se relacionam com todos os subcomponentes” (Ceará, 2017, p. 118).

²²⁶ Ainda de acordo com o referido documento foram realizados 15 cursos, na modalidade presencial e com carga horária de 16 h/a, tendo como eixos principais: Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Administrativo Financeiro, Controle Interno, Planejamento, Orçamento e Finanças, Modernização Organizacional e Gestão Urbana. E contaram com a participação de 478 técnicos e gestores de órgãos públicos da RMCariri.

²²⁷ O mesmo documento afirma que o NGSA havia sido pensado como um instrumento de controle social e gestão participativa do projeto, em função dos impactos socioambientais previstos. Funcionando como um canal de comunicação entre a Secretaria das Cidades, por meio da Unidade Gestora do Projeto (UGP) e a sociedade do Cariri Central. Todavia, afirma ainda que “em virtude de vários fatores internos e externos ao próprio NGSA, o grupo se desmobilizou fazendo com que a UGP estabelecesse novas formas de comunicação com os municípios beneficiados, agora através de seus representantes institucionais (prefeitos, secretários e assessores)” (p. 24).

12.3 AVALIAÇÃO

Em um exercício de (auto)avaliação em relação ao Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, o Governo do Estado por meio da Secretaria das Cidades afirma que:

Mediante os dados apresentados,²²⁸ infere-se que o mutuário teve um bom desempenho na implementação do Projeto [...], tendo em vista que houve eficácia na sua atuação, em virtude do cumprimento das ações da carteira do Projeto com nível técnico de qualidade e dentro das normativas estabelecidas no Acordo de Empréstimo, materializadas no Manual Operativo, bem como atuou com uma equipe técnica multidisciplinar, que teve apoio da gestão superior da Secretaria das Cidades e de outras instâncias do Governo do Estado do Ceará, além de contar com a facilidade de comunicação e articulação com os municípios beneficiados diretamente com o Projeto (Ceará, 2017, p. 130).

Considerando a percepção dos representantes municipais do eixo CRAJUBAR e do *Geopark Araripe* sobre o desempenho do Governo do Estado em relação à gestão do projeto, e os seus principais resultados – ainda que apenas 03 (três) representantes tenham respondido ao questionário – a avaliação elaborada pela Secretaria das Cidades destaca que:

Infere-se, conforme fala dos representantes [...] que o Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central influenciou na obtenção de qualidade de vida pela população local, sendo satisfatória a qualidade técnica dos serviços prestados, contudo ainda fazem-se necessários investimentos na área de turismo para potencializar a Região. Sendo concluídos por eles que as parcerias devem ser mantidas, pois os municípios passam por dificuldades que devem ser superadas e os processos de investimentos estaduais não podem parar (Ceará, 2017, p. 138).

E assim como ocorrera ao final do PROURB (2003), quando se vislumbrou a necessidade de dar continuidade às ações de desenvolvimento por meio de um novo projeto/empréstimo, dando origem ao Cidades do Ceará I, o relatório final do projeto, nas palavras do então Secretário das Cidades – Jesualdo Pereira Farias –, afirma que:

[...] Ao agradecer o fundamental apoio proporcionado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD ao Estado do Ceará, especialmente à equipe liderada pelo Gerente do Programa Senhor *Paul Procee*, a Secretaria das Cidades entende ser fundamental a negociação de novo financiamento do Banco Mundial, para ampliar os benefícios alcançados (*Ibid*, p. 144).

Todavia, é válido destacar que no tópico “Lições Aprendidas”, o referido documento aponta para uma série de questões que comprometeram a obtenção de maiores resultados por parte do projeto (ações/intervenções), e que devem ser levadas em consideração quando da execução de novos projetos pela Secretaria das Cidades, assim como avalia o desempenho do Banco Mundial/BIRD durante o processo. Questões e aspectos estes que serão mais bem discutidos no capítulo seguinte, no qual a pesquisa se debruça sobre a real participação do Governo do Estado, do Banco Mundial/BIRD e dos municípios no Projeto Cidades do Ceará I.

²²⁸ Os dados a que o documento se refere dizem respeito a um questionário aplicado junto a equipe estadual que implementou as ações do projeto (equipe técnica, coordenadores, ex-coordenadores, secretários que atuaram durante a execução da carteira de projetos), totalizando 20 pessoas.

13 – MESMO NO SILÊNCIO E COM O SILÊNCIO DIALOGAMOS²²⁹

Como anteriormente citado, as reflexões que serão apresentadas utilizaram como elementos basilares a triangulação de métodos, composta: pelas entrevistas realizados com alguns dos profissionais envolvidos na elaboração e execução das intervenções em foco, a análise dos documentos que nortearam as ações/intervenções em questão, além do diálogo com autores que também se debruçaram sobre as questões aqui presentes. Reforça-se também que, para além da referida triangulação, as noções de poder e federalismo foram utilizadas como elementos estruturantes das observações. Sobretudo os princípios básicos desse último.

Considerando o contexto em que surge o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, em meio a passagem do século XX para o século XXI, pelo fato de o papel do poder central (União) já ter sido exaustivamente debatido, os princípios do federalismo serão aqui adaptados para que se possa compreender os campos de poder que envolvem o Governo do Estado do Ceará, o Banco Mundial/BIRD e os municípios que integram o Cariri Central, no planejamento e execução do referido projeto.

13.1 O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO/EQUIDADE ESTRUTURAL

De acordo com Amaral Filho (2008), o princípio básico do federalismo referente ao equilíbrio ou a equidade estrutural corresponde a atuação da União, no intuito de corrigir disparidades e equalizar as regiões e unidades da federação. E que isso deva ocorrer a partir do orçamento federal, canalizado por meio dos ministérios e instituições federais, com uma preocupação permanente de procurar compensar e estimular regiões desfavorecidas por meio de obras e projetos de infraestrutura capazes de incluir e integrar as regiões.

Considerando os objetivos aqui estabelecidos, adaptando tal preceito à atuação do Governo do Estado do Ceará, por meio do Tesouro Estadual, de suas secretarias e dos recursos disponíveis (inclusive internacionais), fica clara a tentativa da gestão estadual de efetivar tal princípio quando direciona seus esforços – por meio de projetos – em direção ao Cariri, que serviria como experiência-piloto a ser replicada nas demais regiões do Ceará. O que pode ser observado na análise dos documentos que norteiam o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, bem como na fala do então Secretário das Cidades do Governo do Estado do Ceará (2007-2011), Joaquim Cartaxo Filho (2023):

²²⁹ O título do capítulo recorre, mais uma vez, ao poeta Carlos Drummond de Andrade. Mais especificamente ao trecho do seu poema “O constante diálogo” (1994). E o faz em referência ao diálogo estabelecido nessa parte da pesquisa não só com os interlocutores entrevistados, como também a partir da revisão bibliográfica e a análise de documentos relacionados às temáticas abordadas.

O programa Cidades do Ceará surge da necessidade de se combater ou, pelo menos, reduzir o processo de desigualdade regional existente no estado do Ceará, onde Fortaleza e sua Região Metropolitana concentram mais de 60% do PIB e da população do estado. [...] Estudos elaborados pelo Governo do Estado, à época, apontavam esse desequilíbrio da ocupação do território e a desigualdade socioespacial entre a capital e o interior como principais condicionantes da pobreza no Ceará. Para enfrentar essa situação socioespacial e socioeconômica, o Governo Cid Gomes definiu como prioridades o crescimento econômico com distribuição de renda, a educação, a infraestrutura e a inovação. Dentro dessa estratégia, foi criado, também, o Programa Cidades-polos com o objetivo de buscar planejar e fomentar o potencial de desenvolvimento urbano dos municípios de acordo com um sistema de cidades e regiões, definido segundo os seguintes níveis de hierarquia: a. Polo primaz – Fortaleza e sua região metropolitana; b. Polos secundários – Barbalha, Crato, Icó, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Russas e Sobral – cidades de médio porte que devem desempenhar um importante papel na distribuição da população urbana e das atividades econômicas, interligadas entre si e às cidades menores de sua região; c. Polos terciários – Acaraú, Aracati, Baturité, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Crateús, Itapipoca, Quixadá, Quixeramobim, Tauá e Tianguá – são cidades de menor porte que deveriam exercer, em sua região, o papel de centro de suporte ao desenvolvimento regional; d. Cidades de pequeno porte de abrangência local, influenciadas pelos centros secundários e terciários.

Segundo o então secretário, é nesse contexto em que nasce a ideia de criar um programa para fortalecer as cidades-polos, com investimentos específicos que as tornassem capazes de atrair população e atividades econômicas. E, a partir da retomada e da reorientação das discussões iniciadas na gestão anterior (Lúcio Alcântara) com o Banco Mundial, decidiu-se priorizar um conjunto de investimentos na região do Cariri. Essa reorientação da definição dos investimentos teria dado início ao Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central. Cartaxo Filho (2023) afirma ainda que o referido projeto constitui uma experiência pioneira para o desenvolvimento de uma região, por meio de investimentos estratégicos, e que o ponto de partida teria sido o fortalecimento da produção de calçados e o turismo, apontadas nos estudos realizados como as principais atividades econômicas da região, e capazes de impulsionar seu desenvolvimento.

Ainda conforme o entrevistado “a partir das discussões e estudos do Projeto Cidades do Ceará também foi proposta pela Secretaria das Cidades a criação da Região Metropolitana do Cariri. Criada por meio da Lei Complementar Estadual do Ceará 78 de 2009”. Para Cartaxo Filho (2023), “o reconhecimento legal de um fato já existente contribuirá para uma melhoria do planejamento das ações na região e da possibilidade de captar recursos destinados especificamente para regiões metropolitanas”. Sobre a participação do Banco Mundial nesse processo, o então secretário afirmou que “todas as definições de intervenções, bem como a definição dos investimentos foram referendadas pelo Banco Mundial, que realizou diversas missões ao Ceará, até a assinatura do contrato [...] e posteriormente para acompanhamento da

execução dos investimentos e seus resultados”. E lembrou que, em paralelo, iniciaram as discussões com o BID para investimentos em outras cidades-polo.

Em relação à regionalização estabelecida como recorte-alvo das intervenções, no diálogo com Marília Gouveia de Lima, que, entre outras funções, gerenciou o Componente I (Qualificação Territorial) do Projeto Cidades do Ceará I, a interlocutora afirmou que:

Primeiro, eles são todos limítrofes com o CRAJUBAR. Segundo, eles tinham elementos que poderiam participar. Por exemplo com relação ao turismo, o turismo era uma das linhas a serem seguidas. Então não tinha como falar em turismo sem falar de Santana, sem falar de Nova Olinda. E creio que foi como se fosse um imã mesmo. Eu acho que o *Geopark*, fazer parte do *Geopark* teve um peso grande. E Caririçu, Farias Brito e Jardim, eu acho que foi mesmo para fechar os municípios que estão fazendo limite. Na minha opinião não foi como Missão Velha, Santana e Nova Olinda (2023).

Sobre essa questão, a professora Mônica Amorim, contratada como consultora do projeto pelo Banco Mundial/BIRD, afirma que a definição dos municípios foi muito discutida, e esteve diretamente ligada ao tamanho do investimento. De acordo com a professora:

No começo, como ele foi inspirado numa ideia provocada pelo PROURB, a ideia era criar centros regionais que rivalizassem com a Região Metropolitana de Fortaleza. Então, no início, eram três regiões macros: o Cariri, Baixo Jaguaribe e o Acaraú, ali, Sobral e tudo mais. E aí, por conta da capacidade de endividamento do estado, de pagamento também, o investimento foi reduzido. Então, sendo reduzido, não daria para contemplar as três regiões, porque ficaria muito pulverizada e acabaria por não ter muito impacto. Então, no final, depois de planejar e de pesquisar essas três regiões, [...] depois de fazer missões nessas três regiões – acho que umas três ou quatro missões – no final, por conta do recorte do investimento, a gente ficou só com o Cariri. E aí era para ser todo o Cariri, mas também a gente viu que eram só sessenta e oito ou sessenta e seis milhões, eu acho... E foi discutido lá com os prefeitos e, no final, ficou o CRAJUBAR e os municípios do entorno. Os outros seis municípios foram selecionados porque reforça, cria sinergias com o CRAJUBAR. [...] Esses investimentos maiores teriam...a sinergia seria maior com o município mais próximo (2023).

Em relação ao papel do Banco Mundial no processo de institucionalização da Região Metropolitana do Cariri, a professora destaca que houve muita sintonia. “A gente até animou um pouco essa discussão, trouxe consultores – um pernambucano inclusive – para falar sobre o sentido de uma região metropolitana, as vantagens, como é que se estrutura, as dificuldades, experiências bem-sucedidas etc.” Reforçando que até onde acompanhou o projeto, houve integração e esforço para a criação da RMCariri. Em Nascimento (2018, p. 238), o pernambucano em questão, o professor Jório Cruz, responsável pelos primeiros produtos da assessoria à implementação da Região Metropolitana do Cariri destaca, entre outras coisas, que:

Tinha uma outra coisa que eu achava que era importante é que além das três, tinha uma coroa de cidades envolta que precisava ser trabalhada para manter essa condição. Pra não conurbar, porque não é uma boa coisa conurbar. Primeiro porque quando você conurba, você tem um núcleo que é predominante em relação aos outros. [...] o ideal é você criar um sistema policêntrico e lá tinha muita possibilidade de fazer isso, mas isso não pode ser feito pelo consultor. Isso tem que ser entendido pelos governantes.

Retomando o diálogo com a professora Mônica Amorim, em relação a participação do Banco Mundial no processo de institucionalização da região metropolitana em foco, a interlocutora afirma que havia uma ideia muito pequena que talvez não tivesse prosperado sem a ajuda da instituição. Destacando ainda a ausência de um engajamento maior por parte da comunidade, dos prefeitos e das instituições como um todo, e que o esforço de criação de uma região metropolitana não pode estar restrito ao Banco Mundial ou a Secretaria das Cidades.

Para capacitar, para estruturar, teve até um grande seminário sobre isso, que derivou a formação de um embrião, que eu não sei se vingou, de um tipo de conselho para o desenvolvimento da região metropolitana. Tudo isso foi provocado por essas iniciativas que o banco esteve por trás. Não só por trás, mas provocou, estruturou, incentivou, instrumentalizou (Amorim, 2023).

Resgatando o princípio do equilíbrio, ou a equidade estrutural que organiza as reflexões que estão postas, é válido destacar a avaliação do projeto feita por Livia Castro (2023), que, entre outras funções, gerenciou o Componente II (Inovação e apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs) do Projeto Cidades do Ceará I. A entrevistada reforçou sua crença nesse tipo de iniciativa, de investimentos, em função de pensar recortes com características específicas, dentro de um recorte espacial maior. Mas, sobretudo “pelo poder de visão articulada que você tem, porque eu não vou pensar o meu município sozinho. Eu vou pensar um conjunto de municípios. Eu tenho o poder do Estado, que está ali olhando. [...] ele tem mais força dentro do serviço público. A gente sofre menos interferências”.

Avaliação que comunga com as palavras de Marília Gouveia de Lima (2023), quando diz ser uma entusiasta desse tipo de projeto, afirmando esperar que “no futuro tenham outros programas como esse, mais amadurecidos, e que possam contribuir para outras regiões do estado”. Assim como as da professora Mônica Amorim (2023) ao afirmar que “foi uma iniciativa muito interessante do Estado para fortalecer as regiões economicamente, e institucionalmente. Eu acho também que deixou um aprendizado. Claro que tem muitas lacunas que não foram preenchidas, mas foi uma primeira experiência”. A professora avalia ainda que “a experiência poderia ser repetida, certamente absorvendo lições. Evitando situações que pudessem levar a erros semelhantes”.

13.2 O PRINCÍPIO DA COORDENAÇÃO

Como sugere o próprio nome, o princípio da coordenação diz respeito a uma mediação exercida pela União, cujo objetivo é buscar resolver possíveis conflitos de interesses e preservar a coesão da federação (Amaral Filho, 2008). Adaptando tal princípio à atuação do Governo do Estado do Ceará no contexto em que se insere o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central,

considerando ainda a participação do BIRD e dos municípios nesse processo, algumas questões merecem ser apontadas. A primeira delas é que, para além do princípio da equidade estrutural, considera-se também que o projeto em questão está diretamente ligado ao princípio da coordenação por parte do poder estadual.

Uma evidência de tal ligação é quando se observa, nas palavras de Amaral Filho (2008), que no princípio da coordenação está explícita a preocupação de se antecipar aos conflitos – buscar resolver possíveis conflitos e preservar a coesão –. Nesse sentido, considerando o potencial econômico-populacional e consequentemente político da região do Cariri, somado as suas históricas tentativas autonomistas, acredita-se que para além da correção de distorções regionais no território cearense, o projeto em foco buscava também antepor-se a problemas futuros e preservar a coesão no estado, sobretudo na perspectiva política-eleitoral.

A esse respeito, é válido destacar a mudança à frente da Secretaria das Cidades e seus reflexos para o Projeto Cidades do Ceará. Não só em relação ao Cidades I, direcionado ao chamado Cariri Central, como também ao Cidades II, destinado às regiões do Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú, como aponta Amaral (2018):

O Projeto Cidades do Ceará I iniciou-se em 2009, e em 2011, quando da segunda gestão do Governador Cid Gomes, houve mudança de Secretário das Cidades. Camilo Santana [...] assumiu a pasta e adotou uma postura diferente do Secretário Joaquim Cartaxo em relação ao Projeto Cidades do Ceará. Em vez de concentrar recursos nos municípios categorizados como municípios-polo, ele pulverizou os recursos em municípios menores. O projeto Cidades do Ceará II mudou de 13 municípios para 21 municípios contemplados, e a estratégia de abordar os Arranjos Produtivos Locais ou Fortalecimento ao Setor Privado foi completamente extinta. Alguns técnicos criticaram a decisão de pulverizar os recursos em mais municípios em vez de focar nos municípios-polo, com a justificativa de que obras muito pequenas poderiam ter sido realizadas pelas próprias prefeituras, liberando o recurso do Projeto para ações de maior impacto (p. 181-182).

Corroborando com as informações acima, destaca-se ainda o diálogo realizado com Marília Gouveia (2023) e Lívia Casto (2023), em relação ao Cidades do Ceará I – Cariri Central, quando a primeira afirma que:

O Secretário Camilo chegou em um momento do programa que já estava na metade – acho que estava um pouco mais da metade de execução – e algumas coisas não estavam definidas. Então ele fez uma ação bem objetiva com cada município. Ele chamou cada município para discutir, e nisso o banco também participou. Nessa época tinha um executivo do banco que também era uma pessoa objetiva. Então acho que a diferença foi essa, o Secretário Cartaxo, acho que trabalhou muito na questão da concepção, na chegada do programa ao município, os estudos que foram realizados, toda a negociação com o banco, da formação da equipe etc. E quando o Secretário Camilo chegou, ele já veio com a ideia de levantar como estava o programa, como é que estava o *status* de execução do programa, tanto físico como financeiro, e vamos dar mais objetividade na definição dessas ações que vão ser executadas.

Enquanto Lívia Castro (2023) aponta para a atenção dada pelo novo secretário ao projeto:

Quando o Camilo chegou, talvez até por ele ser da região, ele deu uma atenção maior para a nossa equipe, para a UGP. A gente trabalhava essencialmente com a região do Cariri, então ele deu bastante atenção ao projeto, inclusive com indicações de projetos, de ideias. Eu não posso te afirmar, por exemplo, um projeto que ele tenha colocado, porque a gente tinha alguns projetos lá que não entravam na carteira, que a gente podia estar pensando, e que não estava lá, mas a gente teve bastante apoio nesse sentido. O que é muito bom, porque o poder de decisão, a tomada de decisão do gestor, para agilizar é muito importante. Então o período que ele passou lá, ele era bastante envolvido com os projetos, e nas decisões também. Tomava a decisão muito rápido para poder decidir se entrava um projeto ou outro. E nessa época a gente já tinha essa distribuição de projetos, que é importante ter projetos em todos os municípios. Acho que incluíram alguns outros, talvez que ele conhecesse por lá. Eu não lembro exatamente se a Vila da Música foi uma indicação dele, por ele conhecer a região, mas eu lembro que a Vila da Música entrou depois, foi uma dessas que entrou em alguma revisão. Eu acho que é muito importante o papel do gestor no desenvolvimento de um projeto. [...] A gente era muito demandado pelo gabinete do secretário, por conta do interesse. E foi nessa época que teve essa divisão de que cada município teria que ter, pelo menos, alguma intervenção, no mínimo. Alguns técnicos não gostaram muito dessa pulverização das obras [...]. Mas hoje eu vejo assim, é questão de como você analisa, que você pode potencializar as especificidades dos municípios, como é que a gente vai fazer aquela região realmente se desenvolver. Se a gente faz grandes obras que não atingem a todos, não necessariamente o município vai se sentir contemplado em fazer parte.

Destarte, retomando a ideia de antecipar-se aos conflitos, diretamente associados ao princípio da coordenação, e as alterações feitas no Projeto Cidades do Ceará (I e II), é válido destacar que para além de ser natural da região do Cariri, com fortes ligações, sobretudo, com as cidades de Crato e Barbalha, o novo Secretário das Cidades Camilo Santana (2011-2014) foi escolhido pelo ex-governador Cid Gomes para sucedê-lo à frente do Executivo Estadual. Sendo eleito por dois mandatos seguidos (2015-2018/2018-2022), além de ter sido eleito Senador pelo estado do Ceará em 2022²³⁰. Nesse contexto, para além de questões técnicas, torna-se impossível dissociar as alterações nos dois projetos sem que tenham ocorrido articulações políticas com a escala municipal de poder.

O Banco Mundial/BIRD também atuou fortemente a partir do princípio da coordenação, com ações que vão desde a exigência em relação a construção do Manual Operativo, como alerta o próprio documento: “por exigência do órgão financiador, o Documento de Concepção do Projeto, fruto desse trabalho coletivo, passa a ser aprofundado com os procedimentos e normas relativos à operacionalização do Projeto, compilado no presente documento, intitulado Manual Operacional” (Sic) (Ceará, 2009, p. 06). Passando pela exigência na formação da Unidade de Preparação do Projeto – UPP, que, a partir da efetivação dele, vira Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP, a predefinição dos componentes, passando ainda por capacitações e exigências em relação às Salvaguardas Socioambientais. Como pode ser observado nas falas dos entrevistados.

²³⁰ Atualmente exercendo o cargo de Ministro da Educação do Brasil.

No nosso caso específico lá do Cariri, a gente tinha salvaguardas socioambientais, porque nós tínhamos intervenções que iriam, inevitavelmente, envolver remoção e reassentamento de pessoas – o banco é muito criterioso com relação a isso – quais são as políticas que seriam adotadas pelo estado? E nas questões ambientais? porque a gente estava tratando de uma região extremamente sensível, então, qualquer intervenção também teria que estar toda resguardada para que não houvesse nenhum tipo de impacto ambiental. E se houvesse, já se tivesse pensado qual seria a ação mitigadora para esses impactos. [...] Eles também nos solicitaram um manual de obras, a ser incorporado para ser executado pelas construtoras que iriam executar as obras. Esse manual faz parte do Manual Operativo. Ele ia junto com os editais das obras, que é exatamente um guia para as construtoras, para gerar o mínimo de impacto possível durante a execução das obras. [...] Então, assim, todo o processo de montagem desses editais passava por não objeção do banco. Eles viam todo o processo, desde os projetos até o orçamento, e depois essa documentação que ia junto, que era exatamente uma documentação cujo objetivo principal era a mitigação de impactos socioambientais (Marília Gouveia, 2023).

Em relação às condicionantes, o banco tem várias regras a serem seguidas. A questão financeira, de capacidade de financiamento do estado, a parte mais burocrática, a questão das regras ambientais, eles têm vários desses regramentos. A questão também que é muito preocupante para o banco, que é quando vai ter reassentamento. Todos os projetos, todas as obras têm que ser aprovadas pelo banco. Então, se você está mostrando que vai fazer, sei lá, uma intervenção de uma avenida que vai ligar tal ponto à tal ponto, e vai melhorar ali a mobilidade da região...Tá, mas vai ter reassentamento? Pessoas vão ser retiradas do local de moradia? Como é que vai ser essa indenização? Todas essas questões são levantadas pelo banco. Eles têm as salvaguardas ambientais também. Então, cada projeto desse ele poderia acionar essa demanda dentro do banco. Quando tinha uma obra desse tipo, a gente era especialmente acompanhada por um consultor do banco, especialista em reassentamento, em questões ambientais (Livia Castro, 2023).

Todavia, analisando o relatório final do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará, Cidades do Ceará I – Cariri Central, no item que trata das “lições aprendidas”, ou seja, as experiências positivas e negativas extraídas da sua elaboração e execução, o referido documento destaca, entre outras, a necessidade de, ainda na fase de concepção, definir claramente as ações a serem executadas. “E que as atividades definidas sejam de impacto urbano, social e ambiental (investimentos estruturantes) para alcançar os objetivos do projeto, evitando, desta maneira, a dispersão em diversas ações menores que causam baixo impacto quanto aos resultados” (Ceará, 2017, p. 138). Uma crítica direta à pulverização das obras anteriormente citadas.

Ao mesmo tempo em que cita como um outro ponto a ser melhorado, e que pode comprometer a execução de um projeto de tal magnitude, “a alteração constante dos quadros técnicos da UGP, da equipe de gestores da Secretaria das Cidades e da própria equipe de gerenciamento do Banco Mundial” (p. 139). A esse respeito, Mônica Amorim acrescenta que:

Esse projeto teve vários supervisores. Começou com um, que era do PROURB. Depois, passou para outra, que ficou bastante tempo na estruturação, até a negociação. Depois da negociação, passou para outro, que era um chinês, também muito bom, o pessoal gostava muito dele. Ele ficou até quase o meio termo, depois veio um egípcio, que ficou um ano e pouco. Depois passou para um paquistanês. Aí depois do

paquistanês eu não acompanhei mais. Aí depois acho que veio uma italiana, acho que ela estava chegando e eu saí. O *Paul Procee* estava na preparação desde o início como consultor, como chefe dessa parte ambiental. Depois, ele assumiu a coordenação, muito tempo depois. [...] Mas aí houve muitas mudanças por parte do banco na gestão do projeto, como eu falei, acho que pelo menos uns cinco gestores. Então, quando vai aprendendo – porque a gestão não é só técnica, você tem que entender como as pessoas funcionam, como é que você pode influenciar as pessoas, ajudar mais, sensibilizar mais [...] (2023).

Todavia, a professora acrescenta que uma outra lição a ser apreendida é o fato de a Unidade Gestora do Projeto – UGP não ter sido instalada na região do Cariri, alvo do projeto, e ter ficado majoritariamente na capital do estado.

A ideia era que a UGP fosse lá no Cariri. Que ela fosse instalada lá, operasse a partir de lá. Claro que tendo uma base aqui em Fortaleza, dentro da Secretaria das Cidades. Mas a ideia é que o apêndice seria aqui, em Fortaleza, a base da UGP deveria ser lá. A gente falou isso desde o início, mas teve muita resistência. Na verdade, ficou inviável, porque as pessoas não aceitaram. Mas a ideia era que a UGP fosse lá. Eu acho que teria sido melhor, porque você estando presente na região você é mais visto, você tem mais contato, você tem mais oportunidade para discutir, para conversar, criar interações. [...] Então, é difícil fazer uma gestão assim. Mas era essa a sugestão do banco. Desde o início era que a UGP fosse lá. Em outros projetos nessa linha, a UGP fica na região. Foi assim no Rio Grande do Sul, em São Paulo também [...].

Embora reconheça as dificuldades em relação ao deslocamento do pessoal técnico da Secretaria das Cidades para estabelecer residência no Cariri, a professora reforça a importância de a UGP estar estabelecida na região. Destacando ainda a necessidade de o Banco Mundial ter persistido com essa exigência, ao afirmar que: “você tem que ter uma unidade gestora. É um dinheiro que está sendo aplicado, o governo está se endividando por isso, então, tem que ter uma unidade que faz a gestão, que seja capacitada para isso. Acho que o banco poderia ter sido mais incisivo nessa questão da UGP. Eu acho que ele deveria”.

A esse respeito, o documento final de avaliação do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, encaminhado ao BIRD pelo Governo do Estado, avalia que, entre as lições aprendidas desde a concepção, passando pela implementação e execução do mesmo, está a necessidade de “formação de uma equipe técnica mínima que esteja disponível na região desde a concepção do Projeto, com infraestrutura e suporte técnico (escritório equipamentos, transporte, etc.) para o bom desenvolvimento dos trabalhos” (Ceará, 2017, p. 140). Embora destaque o trabalho realizado pela figura do articulador regional e sua equipe (dois assistentes sociais).

Acrescenta-se que, em Soares (2016), analisando o processo de desapropriação e reassentamento de parte das famílias afetadas pelas intervenções realizadas no bairro Seminário, em Crato – uma das obras de maior impacto do Projeto Cidades do Ceará I –, o autor dialoga com as famílias reassentadas e com representantes do poder público municipal ligados a esse processo. De acordo com o autor, o Governo Federal atuou por meio do Ministério das Cidades, especialmente a partir da Caixa Econômica Federal, instituição que

financiou a construção de unidades habitacionais para os reassentados, e que atuou como fiscalizadora dos projetos e atividades realizadas com as famílias, por meio de assistentes sociais.

A escala estadual de poder atuou de diversas formas, que vão desde a abertura de licitações e a contratação de serviços, o pagamento das indenizações aos afetados e contrapartidas em relação à obra e as unidades habitacionais, além de agente fiscalizador e regulador das atividades. Todavia, não esteve ligado diretamente aos processos de reassentamento. Sobre a atuação do Banco Mundial no processo de reassentamento das famílias, dialogando com a equipe responsável pelo trabalho social – Assistentes Sociais – Soares (2016) destaca a multiplicidade de papéis desempenhados pela instituição.

Em primeiro lugar, pela ideia de credibilidade, de confiabilidade da instituição junto às famílias, em função da descrença destes em relação ao poder público, especialmente a escala municipal. Em segundo, em função do papel de intermediador entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal do Crato, atuando para dirimir problemas que, por vezes, ameaçaram comprometer a execução da obra e o processo de reassentamento. A esse respeito, uma das assistentes sociais informa ao autor que:

Infelizmente a questão política hoje ultrapassa muito as questões técnicas, então o estado, a gente sempre teve uma parceria muito grande, mas eu acho que por questões políticas, eles começaram a fazer... a questão da hierarquia é respeitada, Federal, Estadual e Municipal, mas o estado sempre quis aparecer sozinho, então, de muito tempo pra cá, de a gente entregar todo o mel bem gostosinho, bem docinho na boca deles, então a gente acabou ficando de escanteio, não se chamava o município para as reuniões, não se apresentava mudança de cronograma, isso foi muito forte, eu entrego à população um cronograma de obra e, de repente, chego e digo: tu não vai mais sair, porque o estado disse isso e aquilo outro. Então, essa parte não era compartilhada conosco, então, muitas das informações chegavam à população através deles, de último momento. Então, a partir do momento que o banco chega, o banco cobra a presença do município, porque o banco entende que a gente participou do processo, e o processo, querendo ou não, só aconteceu porque o município trabalhou, dia a dia, noite a noite ali. Aí, hoje a gente tem essas questões de mudanças no projeto estrutural que o município não acompanhou. A falha no projeto que vejo é essa (p. 143).

Retomando os papéis desempenhados pelo Banco Mundial/BIRD, especificamente no trabalho com as famílias no bairro Seminário, o autor destaca que, em terceiro lugar está a experiência técnica da equipe da instituição e seus consultores em relação à reassentamentos involuntários. Segundo a equipe responsável pelo trabalho social, essa consultoria foi de fundamental importância. Entre as questões com interferência direta do banco e de sua consultoria, estão a localização dos reassentamentos, que deveriam ser o mais próximo possível das residências anteriores e o valor das indenizações às famílias que optaram pela modalidade, quando o Banco Mundial exige o estabelecimento de um valor mínimo (R\$ 30.000,00).

13.3 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

A responsabilidade em relação às ações de cada ente para o equilíbrio estrutural e fiscal da federação corresponde ao cerne do princípio da cooperação, segundo Amaral Filho (2008). Nesse sentido, seguindo o exercício de adaptação do referido princípio às atuações do Governo do Estado do Ceará, do BIRD e dos municípios em relação ao Projeto Cidades do Ceará I, alguns pontos merecem ser destacados. O primeiro deles é que o próprio Manual Operativo do Projeto (2009), uma exigência do órgão financiador, que traz um resumo de todas as condicionantes contratuais aplicadas ao empréstimo, como os devidos prazos e vinculações para a sua execução, deixa clara a forma em que os recursos e as responsabilidades dos envolvidos estaria distribuída.

A implementação do Projeto envolve recursos da ordem de US\$ 66.000.000,00 (sessenta e seis milhões de dólares americanos), aproximadamente 70% dos quais financiados pelo BIRD e aproximadamente 30% constituídos por recursos de contrapartida do Governo do Estado, neles incluídas as participações financeiras dos municípios, quando cabíveis. [...] A Secretaria das Cidades é a responsável pela administração e execução financeira, pela coordenação geral e administrativa, pelo gerenciamento orçamentário, financeiro e contábil, bem como pelas prestações de contas do Projeto (Ceará, 2009, p.56).

Em relação às contrapartidas municipais, o referido documento destaca que estas:

Deverão ser aportadas ao Governo do Estado, e somente por parte dos municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, contrapartidas sobre as ações e obras implementadas pelo Projeto, equivalentes a 10% (dez por cento) do total dos valores investidos em cada um deles. Os demais municípios do Cariri Central estarão isentos da obrigatoriedade de tal contribuição, devendo, contudo, e conforme rezam os Termos de Compromisso com eles celebrados, fornecer apoio logístico e institucional ao Projeto no que puderem. As contrapartidas serão prestadas sob a forma de recursos financeiros, humanos, materiais, ou de bens e serviços economicamente mensuráveis, desde que haja comprovação de sua vinculação/complementaridade com os objetivos e ações do Projeto (p. 61).

O Manual Operativo (2009) destaca ainda que a execução dos processos de reassentamentos involuntários seria de inteira responsabilidade dos municípios, com exceção dos casos relacionados ao *Geopark* Araripe. No entanto, afirma que tais procedimentos estariam sob a supervisão da Unidade Gestora do Projeto (UGP), e do Núcleo de Gestão Socioambiental (NGSA) que, por sua vez, contariam com o apoio de técnicos do Banco Mundial. O documento final, encaminhado pelo Governo do Estado ao BIRD, realizando uma avaliação final do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, traz um fragmento do Termo de Compromisso firmado entre a esfera estadual e os municípios diretamente envolvidos no projeto, em relação às responsabilidades pelo reassentamento e atividades correlatas.

O texto afirma que são de responsabilidade dos entes federativos locais “assegurar, nas questões relacionadas à situação fundiária de terreno(s) onde se pretende implantar a(s) obra(s),

a realização da(s) desapropriação(ões)/reassentamento(s) das famílias a serem afetadas, apresentando alternativas compatíveis com as diretrizes do Banco Mundial” (p. 59). Sobre tais diretrizes, o documento afirma que:

Quando não for possível evitar o reassentamento involuntário, as atividades de reassentamento deverão ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo-se recursos para investimento suficiente para que as pessoas deslocadas pelo projeto possam participar dos benefícios promovidos pelo projeto. Pessoas deslocadas deverão ser consultadas extensivamente e deverão ter oportunidades para participar do planejamento e implementação de programas de reassentamento (Ceará, 2017, p. 62).

Todavia, avaliando o desempenho da instituição de financiamento, embora todos os critérios/quesitos tenham sido avaliados como “bons”, o mesmo documento aponta como questões que poderiam ser aprimoradas: a orientação na elaboração do projeto, a orientação e o acompanhamento dos procedimentos financeiros e de desembolso, a qualidade das orientações do Banco Mundial, a avaliação dos projetos técnicos, o acompanhamento quanto ao cumprimento dos procedimentos estabelecidos no Manual Operativo, além do acompanhamento quanto ao cumprimento das salvaguardas socioambientais. Quando aponta que:

Concernente ao acompanhamento das salvaguardas sociais, [...]. Entende-se que em virtude da temporalidade do Projeto, que perdurou por 07 (sete) anos, as capacitações e salvaguardas poderiam ter acontecido de forma mais periódica, ao longo de todo o processo, havendo a capacitação também dos municípios, tendo em vista que estes, num primeiro momento, foram os responsáveis pela condução dos reassentamentos involuntários. Em relação ao critério acompanhamento das salvaguardas ambientais, o nível de desempenho foi classificado pela maioria como **bom**. Contudo, há o entendimento que poderia ter havido maior orientação na prevenção de entraves na área ambiental, como capacitações e missões setoriais, o que reduziria os problemas enfrentados no Projeto (Ceará, 2017, p. 133-134).

Dentro da perspectiva da cooperação, elemento estruturante das reflexões apresentadas nesse recorte da pesquisa, destaca-se o esforço do então Secretário das Cidades, Joaquim Cartaxo (2023), para contextualizar e justificar a importância (necessidade) da implementação do Projeto Cidades do Ceará. Diante da disparidade no quadro socioeconômico e socioespacial no território cearense, o entrevistado afirma que “diante deste grave quadro de desequilíbrio, um dos principais desafios da sociedade e do Governo é o de tentar diminuir essa relação de desigualdade e desequilíbrio entre o interior e a capital, sustentado em um pacto político de compartilhamento de responsabilidades”.

Marília Gouveia (2023), por sua vez, ressalta a importância do BIRD, que vai desde a doação realizada para a viabilidade dos estudos e a contratação dos consultores, até a exigência quanto às documentações norteadoras das intervenções e as visitas técnicas realizadas por membros da instituição. Corroborando com tal afirmação, Livia Castro (2023) afirma que:

O diálogo com o banco sempre foi muito claro, muito bom. Tanto a equipe financeira, a equipe de licitação também. Eles dão muito apoio, eles dão muito suporte. Porque as regras de licitação são um pouquinho diferentes, então a gente tem que seguir umas regras a mais do que na legislação brasileira, quando você solicita um empréstimo internacional. [...] Era bem simples o contato, e eles não deixavam de ser rigorosos. Toda reunião de missão que a gente tinha, a gente era muito cobrado. Porque alguma coisa poderia estar atrasada, ou porque não andou; ou, da mesma forma, a gente tinha o apoio deles e era elogiado quando a gente tinha o resultado de um projeto bem bacana. [...] Você poderia tirar dúvidas, mas, por exemplo, a equipe de licitação tinha o contato direto do consultor de licitação. E algumas dessas pessoas já trabalhavam com o Governo do Estado há muito tempo, então já eram conhecidas. Porque o Estado tem outros contratos, então eles trabalham em outros contratos também e já eram conhecidos.

Ainda nesse contexto, avaliando a atuação do Banco Mundial e a Unidade Gestora do Projeto (UGP) de forma positiva, a professora Mônica Amorim (2023) afirma que “a questão é que o Banco Mundial, na verdade, empresta e capacita através das missões, principalmente. Não é levar o pessoal para uma cidade ou ministrar um curso aqui, que isso também foi feito”. E acrescenta: “mas não pode depender do banco, porque essas experiências, com esses projetos, são uma oportunidade para aprender, para se capacitar. Tanto o estado como a unidade gestora, estado ou município”.

A Secretaria das Cidades contou também com a cooperação técnica de diversos órgãos do Estado para a realização das ações do referido projeto, como o Departamento de Arquitetura e Engenharia – DAE, o Departamento Estadual do Rodovias – DER, e a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará – EGP. Além da contratação de 25 (vinte e cinco) consultores (firmas e individuais), distribuídos entre os três componentes que integram a intervenção.

13.4 O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA

O mais caro ao federalismo, o princípio da autonomia diz respeito à uma autodeterminação do poder em favor dos entes subnacionais. Considerando tal princípio, e a adaptação aqui proposta, algumas questões são dignas de relevo. Em relação à primeira, reforça-se que como o Projeto Cidades do Ceará é de inteira responsabilidade do Governo do Estado, a partir do empréstimo junto ao BIRD, sendo necessário refletir em torno dos papéis exercidos por eles na sua elaboração/execução. A segunda, e não menos importante, é a necessidade de compreender de que forma os municípios, regionalizados como “Cariri Central”, se inserem nesse processo, sobretudo em relação às intervenções em seus territórios.

A esse respeito, o Manual Operativo do Projeto (2009), que corresponde à materialização das condições estabelecidas no acordo de empréstimo, afirma que, em relação à definição dos eixos prioritários do projeto:

Fundamentou-se, entre outros, nos Planos e Estudos já elaborados para o Cariri, que indicaram projetos estruturantes prioritários, concebidos com a participação dos atores locais. O processo de revisão desses documentos propiciou uma definição preliminar dos eixos econômicos a serem priorizados com investimentos na região, através de eventos específicos, tais como oficinas de alinhamento estratégico, entrevistas e reuniões de trabalho com os atores locais. O resultado foi a escolha dos seguintes eixos prioritários: Turismo (envolvendo Cultura e Artesanato) e Calçados (envolvendo Acessórios). Tal fato não invalida, no entanto, que ações pertinentes a outros eixos possam vir a ser contempladas durante a implementação do Projeto, desde que comprovada a sua transversalidade com os eixos prioritários citados, e submetida a sua elegibilidade à aprovação do BIRD (p. 16-17).

O referido documento reafirma a ideia de processos participativos ao destacar que “são elegíveis ações que tenham sido sugeridas por instrumentos legítimos de planejamento, a exemplo dos Planos Diretores Municipais, Planos de Desenvolvimento e Requalificação Municipal, e/ou submetidas a fóruns participativos com a população da região” (p. 18). Como já citado, a elaboração das ações/intervenções do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central se deu em função da doação de um fundo japonês administrado pelo Banco Mundial. Nesse caso, é válido destacar que o empréstimo celebrado entre o Governo do Ceará e o BIRD se destinou à execução das ações/intervenções que já haviam sido definidas na carteira do projeto.

Nesse contexto, Amaral (2018) afirma que em função da ausência de uma Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) para o Cariri, as “sugestões de projetos vieram de todos os lugares, consultores contratados pelos bancos, prefeitos da região, da equipe, do secretário, etc.” (p. 181). E destaca que apesar das muitas missões técnicas realizadas pelo BIRD, de acordo com o primeiro coordenador do Cidades do Ceará I (Alexandre Weber Veloso) “a responsabilidade da escolha das ações pode ser dada ao Governo do Estado com nenhuma interferência do Banco Mundial” (p. 183). A autora destaca ainda que:

Assim como a equipe executora do PROURB, a UGP do Projeto Cidades do Ceará I avalia como ótimo seu relacionamento com o Banco Mundial, com a construção de uma “relação de parceria”. Na fase de execução, relatam que o banco não opinou sobre opções de projetos ou investimentos. Afirma a UGP que estando as obras de acordo com as salvaguardas socioambientais, não haveria possibilidade de elas serem glosadas. Nem mesmo essa grande mudança na carteira de projetos solicitada pelo então secretário Camilo Santana teve conflito com o banco²³¹ [...]. Durante a preparação do projeto, a UGP recebe muitas visitas da equipe dos bancos, com o objetivo de conhecer a região e suas necessidades e discutir o desenho do projeto. São realizadas reuniões no órgão executor e visitas às regiões-alvo, com o propósito de compreender um pouco a realidade do local, os aspectos físicos e as potenciais ações que serão propostas. Essas visitas são chamadas de missões e, a depender das fases do projeto, são classificadas em missões de orientação, identificação, análise e acompanhamento (p. 183).

²³¹ De acordo com a autora, com o então Secretário Camilo Santana, o Projeto Cidades do Ceará I teve cerca de 70% da carteira de projetos modificada, considerando o que havia sido acordado inicialmente entre o banco e o Governo do Estado. O que acarretou o atraso das obras, e do projeto, além da assinatura de um Acordo de Alteração (2015), para que tais mudanças fossem legalizadas.

A esse respeito, no diálogo com Marília Gouveia (2023), a interlocutora afirmou:

O componente de infraestrutura teve algumas obras vistas como carro-chefe. Em princípio, ele pegou a carteira de projetos estruturantes do próprio Plano Diretor dos municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha. Também houve uma discussão preliminar com os prefeitos da época. Então, fizemos várias visitas na região para conversar com todas as prefeituras, não só Crato, Juazeiro e Barbalha, mas todas as prefeituras, no intuito também de prospectar possíveis projetos que tinham uma relação com esse desenho da carteira que o banco estava com a gente construindo. [...] A relação com os municípios era tranquila. [...] Agora tinha municípios com capacidade de resposta maior, e outros nem tanto. [...] E assim... o programa foi muito extenso, então houve mudança de gestão municipal, e a maioria deles teve alternância de grupos. Mas nós não tivemos problemas de adesão dos municípios [...] pelo contrário, todos eles vinham muito por vontade de atrair esses investimentos [...].

Em relação à definição dos componentes que integram o Projeto Cidades do Ceará I, a professora Mônica Amorim (2023) destaca ter sido uma discussão em conjunto, pois “os projetos do banco, normalmente, têm esse nome. A maioria dos projetos tem infraestrutura [...]. Depois tem um outro componente que é mais técnico, né? É de uma área temática. E esse terceiro componente é normal ter, que é o componente relacionado à implementação”. Em relação à definição das intervenções a serem realizadas, a professora afirma também que não só os municípios, a partir dos prefeitos, como as comunidades foram ouvidas, a partir de audiências públicas. E considera como tranquila e cooperativa a relação com os municípios, e entre os membros do Banco Mundial e a equipe da Secretaria das Cidades.

Sobre as alterações no projeto, a partir da revisão de meio termo, a professora afirma ser uma prática normal, e inclusive salutar ao processo de planejamento de projetos como esse. Destacando que “o planejamento não precisa, e não deve ser algo rígido. Então, ao longo da caminhada, você percebe oportunidades para melhorar, para refinar, para ajustar”. Acrescentando que “já tinha uma caminhada executada, então já tinha um aprendizado, uma visão mais apurada da realidade. Mais contato com a comunidade, com os demais atores”. Livia Castro (2023), por sua vez, reforça a relação harmoniosa entre a Secretaria das Cidades, os municípios e o Banco Mundial. Todavia, com algumas ressalvas:

Durante o projeto a gente até esquece que é um banco de financiamento, porque eles estão realmente ali, preocupados. Então eles dão ajuda, eles tiram dúvidas, apoiam muito. Se a gente estiver precisando de consultor eles dão um consultor para a gente. Para o que a gente precisar. Capacita a equipe também. A equipe financeira e de licitação teve capacitações que foram realizadas com eles, então engrandece muito também quem trabalha nesse tipo de projeto. E a relação sempre foi muito boa. Mas banco é banco, então quando chega no final ele quer o resultado, porque ele quer fazer, ele quer manter relações com o estado. Então, o serviço dele é emprestar dinheiro. Então, assim, eles buscam esse canal, de deixar aberto para ter um novo empréstimo. É tanto que o estado hoje tem vários empréstimos com o Banco Mundial, em outras secretarias.

A interlocutora destaca ainda que seria importante o fato de terem estabelecido uma metodologia de gerenciamento, ou seja, de acompanhamento e monitoramento para que se

pudesse avaliar os impactos – o antes e o depois – do projeto. Corroborando com o que já foi dito, tanto sobre a relação com os municípios na definição das intervenções, como na relação entre os técnicos da Secretaria das Cidades e a equipe do Banco Mundial/BIRD, em um exercício de avaliação do Projeto Cidades do Ceará I, Marília Gouveia (2023) acrescenta:

Eu acho que melhor sempre pode ser. Depois que passa, a gente sempre verifica o que é que pode ser melhor. [...] Como todo projeto. O fortalecimento inicial dos municípios, na definição dessa carteira, eu acho que teria ajudado mais. Não que não houve, mas eu acho que mais ainda, porque eu acho que ele aconteceu muito durante a própria execução do programa. Foi quando realmente a gente ficou muito junto com os municípios. Eu acho que o momento inicial poderia ser tão forte quanto. O momento inicial foi muito de prospecção, de visitas, de levantamento de informação. [...] Eu acho que no desenho da carteira poderia ter ocorrido mais encontros ainda, mais discussões. Acho que a gente conseguiria ter um amadurecimento maior, ainda na preparação do programa. Acho que isso poderia ter auxiliado mais na fidelização, porque esse projeto depende muito dessa interlocução com os municípios e do entendimento deles, do que é melhor para eles. [...] Eu acho que se tivesse sido mais forte, talvez até para o desenho da carteira, a gente talvez tivesse um ADITIVO com menos impacto do que teve.

Sobre a relação com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento BIRD/Banco Mundial, a entrevistada destaca que:

Eu acho que o Banco Mundial é uma grande escola. Eles chegam realmente munidos de muito conhecimento, eles têm muitos consultores, eles dão muito suporte para a gente, de todos os passos que a gente tem que dar. Então, eu acho que esse aspecto é extremamente positivo. A gente tem um norte. Precisando fazer um documento “X”, a gente tem padrão. Então, esse lado é muito positivo. O que eu diria, não sei se foi uma coisa pontual ou corriqueira, é que as vezes a gente se sente muito fiscalizado. Se a gente está fazendo correto mesmo, se a gente está seguindo aquele padrão. Então, acho que talvez seja o único momento em que há um certo desconforto da gente na relação. [...] Então, eu pondero essas duas coisas, esse *nohall* (*know how*) deles em procedimentos padrões; [...] e esse viés de banco fiscalizador, às vezes pode gerar um certo desconforto em algum momento. Mas de uma maneira geral, acho que é uma experiência muito positiva. Melhor mesmo seria que a gente tivesse dinheiro para fazer tudo sem precisar de empréstimo, mas já que precisamos, eu acho que ter um banco com conhecimento, disposto a nos ensinar... (2023).

Corroborando com as falas anteriores, o documento final encaminhado pelo Governo do Estado do Ceará, via Secretaria das Cidades, como forma de prestação de contas ao Banco Mundial/BIRD, destaca algumas “lições aprendidas” durante o processo/projeto. Entre outras, aponta para a necessidade de garantir a participação dos municípios de maneira mais efetiva na fase de elaboração do projeto e nas atividades a serem incluídas no plano de aquisições. Para o fortalecimento da capacidade institucional destes ainda na fase de concepção, no intuito de responderem melhor aos investimentos. Além do fato de o monitoramento e a avaliação passarem a ser considerados como prioridades durante a implementação do projeto, a partir de indicadores sistematicamente atualizados, “sendo de fundamental importância, neste quesito, o papel do banco no sentido de orientar e requerer a realização das atividades de monitoramento” (Ceará, 2017, p. 141).

Síntese e considerações sobre a seção – uma prisão sem muros

Como já frisado, embora não seja objeto de reflexão desta seção a busca por entender o papel da União no contexto em que se estabelece o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, até por já ter sido objeto de debate na quarta parte desta tese, faz-se necessário resgatar o momento economicamente positivo vivenciado pelo país. O que, por consequência, reduz consideravelmente o interesse do Poder central pela contratação de empréstimos internacionais. E, por outro lado, este mesmo Poder alinha-se aos organismos multilaterais de desenvolvimento – OMDs, no desenho de uma arquitetura que direcione os recursos para os entes subnacionais.

É preciso destacar ainda que entre as Estratégias de Apoio ao Brasil, estabelecidas pelo Banco Mundial em 2003, o combate à pobreza na região Nordeste aparece como uma prioridade. E que mesmo antes do alinhamento entre a União e o Banco Mundial/BIRD (entre outros OMDs), o estado do Ceará já constituía importante parceiro da instituição, figurando, inclusive, com detentor de “*best practices*” pelo banco, como é o caso do PROURB (1994), base na qual se assenta o Projeto Cidades do Ceará (2009). Nesse contexto, em relação ao papel do Governo do Estado do Ceará, considerando o princípio do equilíbrio/equidade estrutural, reforça-se a clara tentativa dessa esfera de poder em promover o que classifica como interiorização do desenvolvimento. Partindo de um modelo que antecede o “Governo das Mudanças” (1987), mas que é aperfeiçoado por ele, sobretudo na segunda gestão Tasso (1995).

Modelo este que está balizado pela lógica da competitividade como um parâmetro na qual a atuação dos entes subnacionais deve se pautar, e que pode ser observada na análise de todos os documentos que, de alguma forma, estão ligados ao Cidades do Ceará – I. Embora todos eles destaquem o combate à pobreza no estado como objetivo final, os conteúdos do PROURB, do Projeto São José, os estudos de Bar-el, seu Manual Operativo e o Relatório Final; destacam a ideia de se criar espaços competitivos, diferenciados, atrativos e/ou capazes de rivalizar com os demais territórios. Competitividade essa apontada como um dos principais objetivos a serem alcançados entre as diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial para o Brasil no EAP/CAS de 2003. O que mostra a afinidade entre a instituição e o Governo do Estado.

Estratégia essa que Fernandes (2011) classifica como lógica do empreendedorismo urbano, na qual, no recolhimento da escala nacional de poder, os demais entes devem se diferenciar das outras localidades com as quais disputam a hospedagem de novos investimentos. E que Carvalho (2013) denomina como receituário neoliberal que consiste em um “*Plano de Marketing*”, um planejamento estratégico capaz de vender as vantagens comparativas de determinados espaços, atraindo investimentos para a economia local. Sendo os empresários os principais “atores urbanos” a partir da ideia de parcerias público-privadas.

Reforça-se ainda que, para além do princípio da equidade, o planejamento e a execução do Projeto Cidades do Ceará I se enquadram também no princípio da coordenação. Pois, considerando que tal preceito está diretamente ligado a capacidade de antecipar-se a conflitos e preservar a coesão, o esforço pela correção, ou mesmo a redução das disparidades entre as regiões do estado, busca resolver problemas do presente, mas também caminha *pari passu* com a ideia de antepor-se a problemas futuros. Sobretudo quando se considera a distância entre a capital do estado e o Cariri, suas históricas iniciativas autonomistas e, principalmente, o potencial socioeconômico, demográfico e, consequentemente, político-eleitoral da região.

O que pode ser observado também nas significativas alterações na carteira inicial de intervenções, na extinção da estratégia de fortalecer os Arranjos Produtivos Locais (APLs), na pulverização das ações entre os municípios, e nas articulações políticas com a escala local de poder, a partir da assunção do então Secretário das Cidades Camilo Santana. Ações/pulverizações estas que foram negativamente avaliadas pela própria Secretaria das Cidades, no relatório final do Projeto (2017), mas que refletiram diretamente na trajetória política do então secretário.

Ainda em relação ao princípio da coordenação, mas já conectado ao da cooperação, é digno de relevo o fato de o Governo do Estado do Ceará, principal idealizador e responsável pela execução do Projeto Cidades I – Cariri Central, tê-lo administrado à distância (cerca de 500Km). Ou seja, em função de a equipe da UGP localizar-se majoritariamente na capital, enquanto um contingente mínimo mantinha um contato um pouco mais direto com o território-alvo, e seus atores. Experiência avaliada como negativa pela própria consultora do Banco Mundial e pelo relatório final da Secretaria das Cidades encaminhado à instituição.

Considerando agora o princípio da autonomia, apontado com o mais caro ao federalismo e, também por isso, fulcral no presente estudo, a autodeterminação do poder dos entes subnacionais durante a elaboração/execução do Cidades do Ceará I merece uma atenção especial. Um olhar superficial, considerando apenas recortes desconectados do seu contexto, podem indicar que o Governo do Estado do Ceará teve total autonomia em relação às decisões relativas ao referido projeto. Principalmente em relação à seleção dos municípios a serem regionalizados, as intervenções realizadas nos seus respectivos territórios, assim como suas revisões/alterações. Essa perspectiva é verdadeira, mas até certo ponto.

Para o melhor desenvolvimento do que se considera uma prisão sem muros, imposta (assimilada) à esfera estadual de poder, recorre-se, mais uma vez, a Raffestin (1993), lembrando que o autor afirma que o Poder (maiúsculo) está diretamente ligado ao conjunto de aparelhos e instituições que sujeitam os cidadãos a um determinado Estado, sendo muito mais perceptível,

visível e materializável. Todavia, o poder (minúsculo) antecede o seu homônimo (homófono), em função de ser parte intrínseca de toda relação, por se manifestar por ocasião da relação, sendo muito mais difícil de ser percebido. E que toda relação se constitui um campo de poder mais ou menos assimétrico quanto às partes envolvidas.

Nesse contexto, as ações/intervenções/modificações/regionalizações no âmbito do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, podem, de fato, ter sido responsabilidade do Governo do Estado, todavia, todos os seus movimentos estiveram inseridos em um arcabouço teórico- metodológico pré-estabelecido. Não só do ponto de vista normativo, a partir dos regramentos estabelecidos no acordo de empréstimo, como também do ponto de vista político-ideológico. Para clarificar tal afirmação, recorre-se, novamente, a Castro (1995) e Queiroz (2013) quando afirmam que um recorte espacial isolado do seu entorno não apresenta poderes explicativos, sendo necessário analisá-lo a partir do diálogo com as demais escalas.

Destarte, é válido recordar que, ao longo da história da relação entre o Brasil e o BIRD (e deste com seus demais clientes), as diretrizes estabelecidas como estratégias de desenvolvimento chegam com *status* de dogma. Pré-estabelecidas a partir de documentos como as Estratégias de Apoio/Assistência ao País (EAPs) ou *Country Assistance Strategy* (CAS), que posteriormente passaram a ser denominados como *Country Partner Strategy* (CPS) ou Estratégias de Parceria ao País. Indicando a inflexão pela qual passava a instituição, a partir da década de 1990, quando afirma que o Banco Mundial passaria a apoiar as prioridades estabelecidas pelos países, ao invés de estabelecer as suas. Indicando também que o banco passaria a atuar muito mais no “campo do conhecimento”, a partir de experiências passíveis de serem replicadas, e que, como já mencionado, o combate à pobreza no Nordeste brasileiro teria uma atenção especial.

Recorda-se ainda as profundas transformações econômicas e sociais pela qual atravessa o país a partir da década de 1990, quando a escala nacional cede espaço para as escalas local e, sobretudo, internacional de poder. Inseridos em uma perspectiva de desenvolvimento endógeno, onde o Banco Mundial e seus agentes polinizadores introduziam ou reforçavam junto aos gestores a ideia de que a escala local se constitui na de maior importância para o capitalismo globalizado, dentro de uma lógica de competitividade. Lembrando ainda a histórica afinidade entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Mundial, fortalecida gestão após gestão desde 1987, que, muitas vezes, utilizou as experiências no estado como modelo a ser seguido (melhores práticas), como destaca Amaral (2018):

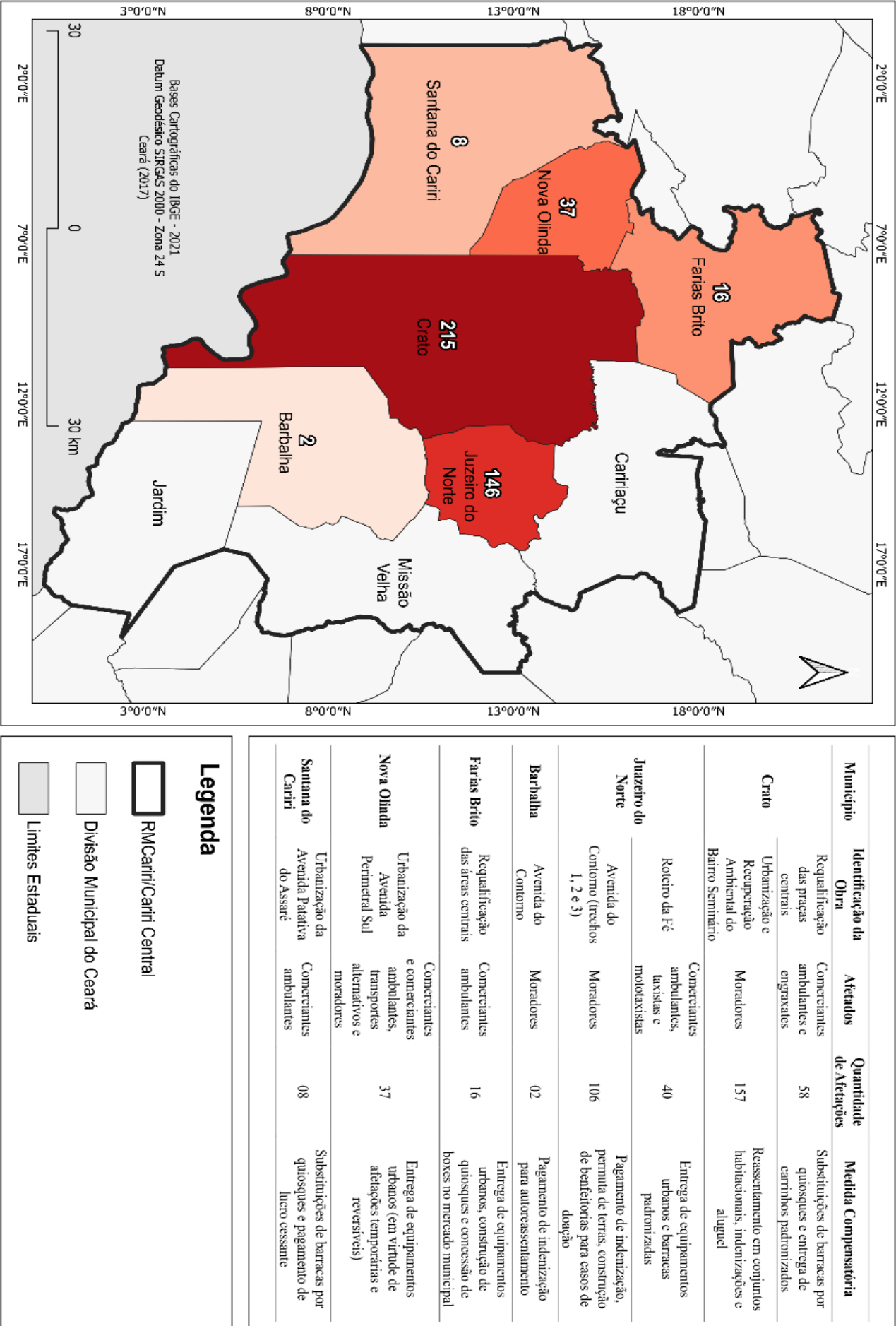
A circulação do ideário dos BMDs pode ocorrer por diversos caminhos. Além da viagem das ideias proporcionada pelos próprios consultores e pela equipe permanente dos bancos, tanto por meio de seminários internacionais, como por meio dos contatos

de trabalho com UGPs, os próprios mutuários são convidados pelos bancos para trocar ideias quando os projetos se identificam. O Ceará é considerado pelo Banco Mundial um exemplo de boas práticas no combate à seca. Desde o PROURB (1994) o Banco é “parceiro” do Governo do Estado do Ceará no desenvolvimento de práticas no setor de recursos hídricos, promovendo em conjunto eventos e missões com a participação dos servidores cearenses para disseminar sua experiência exitosa, tida como exemplo para o Brasil. Ironicamente, e infelizmente, em 2016/2017 o Estado do Ceará estava com alerta máximo de seca, contabilizando cerca de 70% dos seus municípios sem água, e seus açudes operando com 8% de seu reservatório. São indícios, não revelados pelos BMDs, de existência de as melhores práticas circuladas pelo mundo, que podem estar carregadas de problemas e de críticas negativas (p. 184-185).

Assim, retomando a análise dos papéis exercidos pelo Poder estadual, pelo Banco Mundial/BIRD e pelos municípios regionalizados, em relação ao Cidades do Ceará I, reforça-se que, embora o Governo do Estado tenha usufruído de uma certa liberdade em relação às ações/revisões, o referido projeto está inserido em uma lógica de desenvolvimento já internalizada pelo Estado. Além disso, a execução de tais ações/intervenções/revisões, além de estarem antecipadamente regradas no contrato de empréstimo – materializado no Manual Operativo –, foram acompanhadas muito de perto por consultores e pelos próprios membros da instituição. Sendo que toda e qualquer ação deveria, obrigatoriamente, passar pela não objeção do Banco Mundial/BIRD.

A esse respeito, a partir das falas dos interlocutores e dos documentos analisados, percebe-se que, durante a elaboração e execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, houve uma preocupação constante do Banco Mundial/BIRD em relação ao emprego correto dos recursos pelo mutuário, e com os impactos socioambientais das ações/intervenções. Sobretudo em relação aos processos de remoção, reassentamento e indenização de pessoas/famílias impactadas pelas obras. Impactos estes detalhados na imagem a seguir (Figura 74), acompanhados de suas respectivas medidas compensatórias.

Figura 74 – Mapa Síntese das afetações em função das intervenções realizadas em cada município



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ceará (2017)

Todavia, considerando que o referido projeto esteve balizado no combate à pobreza, as constantes alterações nos quadros da instituição durante o projeto e nas ações previstas, o fato de não terem exigido a instalação da UGP no Cariri, além da ausência de um monitoramento (treinamento) pós-execução das intervenções, para analisar os impactos e as condições socioambientais; demonstram que a preocupação do Banco Mundial esteve muito mais ligada à preservação da sua reputação. Muito mais do que com os resultados efetivos do projeto ou a pobreza e o meio ambiente na região. A imagem da instituição que, como visto na seção três, esteve por muitas vezes arranhada, constitui seu principal ativo para que possa continuar a mover dinheiro, e ideias.

A relação assimétrica de poder entre os entes federativos locais em relação às demais escalas (estadual e internacional), fez com que os municípios se inserissem no projeto de forma passiva. Com exceção dos gestores do CRAJUBAR, que tiveram uma voz um pouco mais ativa em relação às ações/intervenções em seus territórios, os demais, acredita-se que foram muito mais comunicados do que ouvidos. Embora, tenham ocorrido diálogos e audiências públicas. Entretanto, como visto, podem ter conquistado um maior poder de barganha a partir das negociações políticas para a sucessão no executivo estadual (2014/2015).

Ainda sobre a participação das esferas estadual, municipal e internacional de poder, durante o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, considerando que em um sistema federalista sólido o princípio da coordenação deva ser exercido pela União, acredita-se que tal papel foi exercido também pelo Banco Mundial/BIRD, quando atuou como um mediador no campo de poder envolvendo os entes de segundo e terceiro grau no estado.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS – MIMETISMO EM RAPINANTES

Como enfatizado por Raffestin (1993), faz-se necessário romper com a Geografia do Estado, ou seja, com a visão unidimensional onde o Estado seria o núcleo exclusivo do poder. Considerando as diferenças entre Poder e poder, que toda relação está envolta por este último, e que há uma infinidade de campos de poder possíveis, o referido autor propõe uma abordagem relacional ou multidimensional, na qual caberia ao geógrafo o papel de tentar explicar os conhecimentos e as práticas em torno das relações de poder. Fornecendo elementos teóricos necessários para que se possa clarificar o caráter simétrico ou dissimétrico de tais relações, e evitar sua naturalização.

Dito isso, destaca-se que, embora não seja um poder constitucionalmente estabelecido na República Federativa do Brasil, como os são a União, os estados e os municípios, o Banco Mundial/BIRD, historicamente exerceu um poder paralelo no país (e no mundo) ao longo das suas quase oito décadas de atuação. Todavia, para que se possa responder à questão central do presente estudo, recorre-se, mais uma vez, à Santos (1994), quando o autor afirma ser o tempo a base indispensável para o entendimento do espaço. Nesse sentido, os contextos geo-históricos são determinantes para que se possa analisar a atuação do banco na passagem do século (XX/XXI), tomando como referência o país, a região Nordeste e o Cariri cearense.

Dessa forma, é preciso reforçar que, assim como no poema *Morte e Vida Severina*, de João Cabral de Melo Neto (2007), na qual a morte, ao mesmo tempo em que encerra a trajetória de uns, é o elemento garantidor da manutenção da vida de outros, o conceito de região, o sistema federalista brasileiro e as relações (de poder) entre o Brasil e o Banco Mundial também passaram por “mortes” e “ressurreições”. Ou seja, por momentos em que foram mais ou menos intensas, mais ou menos simétricas ou dissimétricas, a partir de movimentos que estiveram diretamente ligados aos contextos geo-históricos.

Destarte, partir da trajetória apresentada, e balizado nas discussões estabelecidas no presente estudo, o que se percebe é a capacidade de reinventar-se do Banco Mundial no intuito de dar respostas às demandas referentes à cada momento geo-histórico vivenciado, pavimentando os caminhos das reestruturações capitalistas. Um importante mecanismo mimético que, assim como ocorre na biologia/ecologia, pode se dar a partir de um mimetismo de ataque, para se aproximar de suas presas (clientes); um mimetismo de defesa, para afastar-se das críticas em torno de sua atuação; além de um mimetismo reprodutivo, buscando polinizar ideias, conceitos, comportamentos e empréstimos. A depender do contexto histórico, político, socioeconômico, espacial, ambiental, e das relações de poder vivenciadas.

Como visto, o Banco Mundial historicamente tenta passar a imagem de instituição multilateral, sem fins lucrativos, preocupada com a gestão eficiente de recursos, com a transparência, o combate à corrupção, a eficiência do Estado, a participação social, o desenvolvimento sustentável, e, principalmente, o combate à pobreza. Todavia, a verdade é que se constitui em uma instituição financeira com pressupostos político-ideológicos bem definidos, e que utiliza da sua infraestrutura (recursos e pessoas) para estabelecer suas diretrizes de forma direta ou velada. Por isso, sua atuação se torna até mais preocupante do que a da sua “irmã gêmea” o Fundo Monetário Internacional (FMI), pois enquanto o FMI apresenta suas intenções de forma mais clara e direta, o BIRD atua de forma insidiosa, envernizada.

Sobre o discurso de combate à pobreza, e suas ações paliativas, pontuais, segmentadas e/ou localizadas, concorda-se com Santos (2008) quando o autor afirma que a instituição paga para criar soluções que atacam funcionalmente manifestações de pobreza, enquanto estruturalmente se cria pobreza a nível de mundo. Discurso esse que, para Harvey (2008), está recheado de “esperanças piedosas” por parte do Banco Mundial/BIRD, sendo incompatível com as práticas concretas fundamentadas na restauração do poder de classes, e seus resultados em termos de empobrecimento e degradação ambiental. Acrescenta-se que tais ações estão muito mais ligadas ao gerenciamento da pobreza, ou seja, a tentativa de minimizar danos e resistências às diretrizes propostas/impostas, além de tentar preservar a imagem da instituição, seu principal ativo, e continuar, como afirma Pereira (2009), usando o dinheiro como lubrificante de ideias.

O Nordeste brasileiro, por ser uma região economicamente pobre, historicamente foi um recorte espacial e laboratório preferencial para a atuação do banco, inicialmente com projetos ligados ao desenvolvimento rural que posteriormente se ampliam em projetos multisetoriais e de infraestrutura. Assim como se amplia o papel da instituição na região, que passa de agente financeiro à intervenção direta nos projetos de desenvolvimento por meio de diagnósticos, planejamento, metodologias e regras de avaliação. Sem, no entanto, contribuir de forma contundente para a reversão do quadro socioeconômico da região.

Também por ser um estado economicamente pobre, o Ceará nunca pode se dar ao luxo de renunciar a recursos de qualquer natureza, entre eles os internacionais, transformando as relações de poder em que se insere extremamente dissimétricas, e fazendo-o aceitar as condicionantes pré-estabelecidas para o seu recebimento. O que acontece também nas relações que manteve junto ao Banco Mundial/BIRD. Todavia, é a partir do final do século XX e início do XXI que as relações entre o estado e a instituição se intensificam, se aprofundam e se cristalizam, tornando o estado importante “parceiro” da instituição, sendo, inclusive, propagado como detentor de práticas que deveriam ser seguidas pelos demais clientes.

Mutuário direto desde a última década do século XX, considerando a solvência financeira do estado e a histórica proximidade – inclusive ideológica – com o Banco Mundial/BIRD; a anuência/encorajamento da escala central de poder no início do século XXI fortaleceu ainda mais essa relação, materializada sob a forma de grandes projetos, distribuídos em diversas áreas (multisetoriais). Entre eles o Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, aprovado em 2009, inicialmente inspirado em seu antecessor, o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos – PROURB (1994), também financiado pelo banco.

Todavia, diferente dele, estabelece como recorte de atuação os espaços que correspondem ao território de nove municípios da região do Cariri. Uma regionalização estabelecida pelo Governo do Estado, com o auxílio direto de consultores contratados pelo Banco Mundial/BIRD, e que corresponde ao que Haesbaert (2010) classifica como região Plano/Normativa. Ou seja, uma regionalização no sentido “pragmático-político” como um instrumento de ação, de planejamento para a intervenção no real, em função de o referido projeto ter como base um conjunto de ações/intervenções que buscavam fortalecer a região, dando condições para uma maior atração de investimentos e de pessoas, balizado pelo discurso de combate à pobreza.

Ações/intervenções estas que, embora o Governo do Estado tenha usufruído de uma certa autonomia na sua definição, estavam antecipadamente regradas no contrato de empréstimo – materializadas no Manual Operativo do Projeto – e que eram acompanhadas muito de perto por consultores contratados pelo Banco Mundial/BIRD e/ou pela equipe técnica da própria instituição. Sendo que toda e qualquer ação deveria, obrigatoriamente, passar pela não objeção do referido banco, além de se inserirem em uma lógica de desenvolvimento que comungava com as ideias da instituição e que já estavam internalizadas pelo estado em função da histórica parceria entre eles.

Considerando que, em um sistema federalista sólido, o princípio da coordenação deva ser exercido pela União, durante o processo de elaboração/execução do Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, tal papel foi exercido pelo Banco Mundial/BIRD, quando atuou também como um mediador no campo de poder envolvendo a escala estadual e as escalas locais de poder. Além disso, considerando que o referido projeto esteve balizado no combate à pobreza, as constantes alterações nos quadros do banco e nas ações previstas, o fato de a instituição não ter exigido a UGP no Cariri, além da ausência de um monitoramento pós-execução das intervenções, demonstram que a preocupação com os aspectos socioambientais da região pelo banco esteve – como de costume – muito mais ligada à preservação de sua reputação.

Como debatido na seção I, regionalizar consiste também em um ato de poder, que contém um caráter seletivo, includente e excludente ao mesmo tempo, sendo necessário atentar para suas possibilidades, mas também para os seus limites e as consequências socioambientais desse processo. Reforçando que, embora seja legítimo pensar a região associada à histórica relação com o atendimento das demandas do Estado, faz-se necessário observar os objetivos e interesses envolvidos, bem como suas consequências.

Nesse sentido, embora sejam notórios alguns dos aspectos positivos legados pelo Projeto Cidades do Ceará I – Cariri Central, sobretudo relacionados à infraestrutura e mobilidade urbana na região, assim como nas ações/intervenções realizadas no bairro Seminário, em Crato, faz-se necessária a construção de estudos que possam avaliar os impactos socioespaciais efetivos do projeto. Sobretudo no que concerne ao seu objetivo básico, o combate à pobreza na região, dando especial atenção às famílias submetidas à reassentamentos.

Em relação ao federalismo brasileiro, no contexto da globalização, concorda-se com Santos (2008), quando alerta não ser concebível delegar aos estados e municípios a responsabilidade de buscar políticas para aliviar as consequências da pobreza, enquanto a nível federal as ações estão orientadas para a produção desta. Sendo necessário que, a partir de uma visão de conjunto, haja uma redistribuição de poderes, recursos, prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais. O que implicaria um projeto nacional, e não uma adaptação automática derivada do projeto hegemônico do modelo de globalização atual.

E que, no contexto brasileiro, em que o território nacional sofre considerável pressão externa (transnacionais, FMI, Banco Mundial etc.), cabe a vontade política, isto é, ao Estado, impedir que essa influência seja absoluta, e tentar conciliar influências externas com as realidades internas. Afirmando ainda ser sempre possível corrigir rumos equivocados, e mesmo em um contexto globalizado fazer triunfar os interesses da nação, e reconstruir a federação para atender a população e não servir melhor ao dinheiro, como se tem feito.

Sobre a questão que dá título à essa tese, a de se o Banco Mundial, via Banco Internacional para a Reconstrução e desenvolvimento – BIRD, atuou na região do Cariri cearense como um pássaro, como sugere sua tradução do inglês (*bird*), um pequeno indivíduo que contribui, mas sem uma interferência direta na autonomia do Governo do Estado e dos municípios, quanto às ações a serem estabelecidas/realizadas. Ou como uma ave de rapina, um predador que utiliza sua (infra)estrutura para encurralar e capturar sua presa; destaca-se que a instituição continua a ser uma ave de rapina, que desenvolveu o mimetismo como estratégia. E que, no contexto geo-histórico atual, suas interferências/ingerências são menos urgentes, assim como são menos evidentes, sobretudo em relação às escalas intermediária e local de poder.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. de F.; BEIRA, L. (Org.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. 1 Ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. Nota dos organizadores. In: Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento. AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. O Mercado de Terras ou a Terra como Mercadoria no Ceará. In: SAUER, Sérgio. MENDES, João Márcio (ORGs.). Capturando a Terra. São Paulo. Expressão Popular. 2006.
- ALBUQUERQUE JR., D. M. O objeto em fuga: algumas reflexões em torno do conceito de região. Fronteiras, Dourados, MS, vol.10, nº 17, p. 55-67, jan/jun, 2008. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/FRONTEIRAS/article/view/62/72>. Acesso em 12 de jun. 2020.
- ALVES, F. D. Considerações sobre métodos e técnicas em geografia humana. **Dialogus**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1. 2008.
- AMARAL, R. D. do. O financiamento multilateral do desenvolvimento: o Estado brasileiro e os bancos multilaterais de desenvolvimento no planejamento territorial – o caso do Ceará. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Planejamento Urbano Regional. São Paulo, 2018.
- AMARAL FILHO, J. do. O Nordeste que dá certo. Cadernos do desenvolvimento, vol. 5 (7), outubro de 2010.
- _____. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. Anais da 41ª Jornadas de Finanças Públicas, Faculdades de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba, República Argentina. 2008.
- _____. Reestruturação espacial no Ceará. [200?]. Disponível em: http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/jairamaral.htm. Acesso em 25 de maio de 2022.
- AMORA, Z. B. Indústria e espaço no Ceará. In: Ceará: um novo olhar geográfico. BORZACCHIELLO, J.; CAVALCANTE, T. DANTAS, E. (Org.). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.
- ANDRADE, Carlos Drummon de. *Discurso de primavera e algumas sombras*. São Paulo: Círculo do livro, 1994. p.110.
- ARAÚJO, R. S.; *et al.* Espaço urbano e impacto ambiental: reflexões a partir da análise do processo de expansão das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – CE”. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 43, v. 1, p. 104-126, jan.-abr, 2021.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000, 2ª edição, outubro de 2012.

_____. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva?. In: Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois. CASTRO, I. E. et al. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2010.

_____. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, M. da C. (org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. Nordeste, Nordestes: que Nordeste?. In: Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento. AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ARENDT, H. Da violência. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ASSIS, J. M. M. Papeis avulsos. Obra completa de Machado de Assis, v. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

BAR-EL, R. (Org.). Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.

BERG, P. Biorregionalismo (uma definição). Arquivos Digger, 2002. Disponível em: https://www.diggers.org/freecitynews/_disc1/00000017.htm. Acesso em 24 de set. 2019.

BESERRA, F. R. S. Espaço, indústria e reestruturação do capital: a indústria de calçados na região do Cariri – CE. Fortaleza: UECE. (Dissertação de Mestrado). 2007.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B. de. A Região Metropolitana do Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: Recife: transformações na ordem urbana. SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BITOUN, J. Oportunidades e limites da gestão municipal do território: reflexões a partir do caso do Recife. In: Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois. CASTRO, I. E. et al. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2010.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 30 jun. 2021.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 jul. 2021.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRANDÃO, C. A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. MONTEIRO NETO, A. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Texto para discussão nº 274. São Paulo: EESP/FGV, Nov. 2010.

BUARQUE, Chico. Brejo da Cruz. In: _____. Chico Buarque. São Paulo: Abril Coleções, 2010. (Coleção Chico Buarque). Disco original de 1984.

CARLOTO, D. R. Por uma federação dos lugares: da desigualdade à solidariedade. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, DG. São Paulo, 2014.

CASTRO, I. E. de. O problema da escala. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CARVALHO, H. J. B. de. **Ideologia, neoliberalismo e política de desenvolvimento urbano**: o caso do Ceará na década de 1990. IV Encontro de administração política. Vitória da Conquista, 2013.

CEARÁ. Governo do Estado. Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará Cidades do Ceará – Cariri Central. Acordo de Empréstimo – Nº IBRD 76540-BR. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2017.

CEARÁ. Governo do Estado. Projeto Cidades do Ceará: Cariri Central – Manual Operativo. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2009.

CHACON, S. S. O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CORRÊA, R. L. Região e organização espacial. São Paulo: Editora Ática, 2000.

_____. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, C. E. L.; *et al.* As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro, 2014.

CRUZ, V. do C. Geografia e pensamento descolonial: notas sobre um diálogo necessário para a renovação do pensamento crítico. In: Geografia e giro descolonial: experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento. CRUZ, V. do C.; OLIVEIRA, D. A. de. (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

DELLA CAVA, R. Milagre em Joazeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

FARIAS, A. de. História do Ceará. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesse globais e locais no capitalismo contemporâneo. Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 41, ano XVII, p.26-45, 2001.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 33. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

_____. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, P. C. da C. *Geografia e modernidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- _____. O conceito de região e sua discussão. In: *Geografia: conceitos e temas*. CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- GONÇALVES, C. U. *Ética e diferenciação interna do trabalho na ordem territorial e ambiental do Cariri cearense: solidariedade e conflito*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geociências, Departamento de Geografia. Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2005.
- GONZALES, M. J. F. *et al.* *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989*. IPEA/IPLAN. Contagem: MGSP Editores LTDA, 1990.
- GULLAR, F. *Na vertigem do dia*. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- HAESBAERT, R. Por uma descolonização da região em Geografia. In: *Por uma nova geografia regional*. LEOPOLDO, E. *et al.*(Org.). Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021.
- _____. *Regional Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro, 2017.
- ITAYTERA. *Estado do Cariri*. Separata da Revista Itaytera. Crato: Tipografia Imperial, 1957.
- KAYSER, B. **O geógrafo e a pesquisa de campo**. In: *Seleção de textos: AGB*, nº 11, 1985, p. 93-104.
- JESUS, C. M. de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. Ática: São Paulo, 2014.
- LENCIONI, S. *Região e geografia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- LOPREATO, F. L. C. *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 388, jul. 2020.
- MAIA, D. S. *Cidades Médias e Pequenas do Nordeste: Conferência de Abertura*. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Orgs.) **Cidades Médias e Pequenas: Teorias, Conceitos e Estudos de Caso**. Salvador: SEI, 2010. p.15-41.
- MARTINS, E. R. *Região e Geografia Regional*. In: *A necessidade da geografia*. CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. C. A. (Org.). São Paulo: Contexto, 2019.
- MELO NETO, J. C. de. *Notas sobre uma possível A casa de farinha*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- _____. *Morte e vida Severina e outros poemas*. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2007.
- MENEZES, E. O. de. *O Cariri cearense*. In: *Ceará: um novo olhar geográfico*. BORZACCHIELLO, J.; CAVALCANTE, T. DANTAS, E. (Org.). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.
- MONTEIRO NETO, A. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*. In: *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. MONTEIRO NETO, A. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.

_____. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. MONTEIRO NETO, A. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.

MORSE, J. *Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation, Nursing Research*, 40 (1), 1991, p. 120-132.

NASCIMENTO, D. C. do. Ser-Tão “metropolitano”: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH, Geografia, 2018.

NETO, L. Padre Cícero: poder, fé e guerra no sertão. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa** – características, usos e possibilidades. Caderno de pesquisa em administração, São Paulo, v. 1, Nº, 1996.

OLIVEIRA, B. C. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. Mercator, Fortaleza, v. 17, e17023, 2018.

OLIVEIRA, A. M. de. A participação do Banco Mundial no mercado de terras no Brasil e no mundo. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

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

PEREIRA, C. S. S. A nova condição urbana: espaços comerciais e de consumo na produção e reestruturação da cidade: Juazeiro do Norte (CE) e Ribeirão Preto (SP). Curitiba: Appris, 2020.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). 2009. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

PRADO, A. Bagagem (2ª edição). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

QUEIROZ, I. S. A emergência da região metropolitana do Cariri cearense no âmbito estadual e dos sertões centrais do Nordeste. In: PINHEIRO, V. F. *et al.* Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri. São Paulo: Blucher, 2017.

_____. A Metrópole do Cariri: institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional do CRAJUBAR. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAC, Desenvolvimento Urbano, 2013.

QUEIROZ, I. S.; CUNHA, M. S. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. Revista de Geografia (UFPE), v. 31, N. 3, 2014.

RABAT, M. N. A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Editora Ática, 1993.

REBOUÇAS, O.; *et al.* Gestão compartilhada – o pacto do Ceará. Rio de Janeiro: qualitymark editora, 1994.

RODRIGUES, A. S.; ALVES, C. L. B.; PINHEIRO, V. F. Dinâmica recente de acumulação do capital e processo de metropolização: o caso da Região Metropolitana do Cariri-CE. In: PINHEIRO, V. F. *et al.* Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri. São Paulo: Blucher, 2017.

RODRIGES, N.; SILVA, J. N. **Ritos fúnebres populares do Maranhão**. São Luiz: Edições UFMA, 1981.

RODRIGUES, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 338-352, 1994.

RODRIGUES VIEIRA, F. L. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba. *Caderno CRH*, vol. 21, núm. 52, enero-abril, 2008.

SANTOS, M. O espaço do cidadão. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

_____. Modo de produção técnico-científica e diferenciação espacial. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 6, p. 5-20, jan./jun, 1999. Disponível em: http://www.laget.eco.br/pdf/06_2_santos.pdf. Acesso em out. 2019.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, M. Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. Metamorfose do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. Espaço e Sociedade. Petrópolis: Vozes, 1979.

SERVILHA, M. de M. Região, colonialidade e subdesenvolvimento. In: *Geografia e giro descolonial: experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento*. CRUZ, V. do C.; OLIVEIRA, D. A. de. (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SILVA, H. M. D. da.; BRITO, A. C. R. A reforma agrária de mercado no Cariri cearense, uma análise entre experiências de produção familiar camponesa. *Revista Mutirão (Folhetim de Geografias Agrárias do Sul)* V. 1, Nº. 2, 2020.

SILVA, A. S. da. O planejamento regional brasileiro pós-constituição federal de 1988: instituições, políticas e atores. São Paulo: Annablume, 2017.

SILVA, J. B. da. Pelo retorno da região: desenvolvimento e movimentos sociais no Nordeste contemporâneo. In: *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. CASTRO, I. E. de.; MIRANDA, M.; EGLER, C. A. G. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2010.

SOARES, B. F. Desterritorialização e sustentabilidade: um estudo de caso sobre a população submetida a reassentamento involuntário no conjunto habitacional Novo Crato, em Crato – CE. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Cariri, Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável, Juazeiro do Norte, 2016.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições públicas. *Lua Nova: revista de cultura e política*, nº 44, São Paulo, 1998.

SOUZA, M. L. de. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônimos e autônomos na produção do espaço urbano. In: *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). São Paulo: Contexto, 2014.

SOUZA, M. S. de. Ceará: bases de fixação do povoamento e o crescimento das cidades. In: *Ceará: um novo olhar geográfico*. BORZACCHIELLO, J.; CAVALCANTE, T. DANTAS, E. (Org.). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

SUERTEGARAY, D. M. A. Notas sobre Epistemologia da Geografia. Cadernos Geográficos, Florianópolis, n. 11, mai. 2005.

TENDLER, J. Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

**APÊNDICE A – QUADRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM ALGUNS DOS
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO CIDADES DO CEARÁ I – CARIRI
CENTRAL**

NOME	FUNÇÃO/FUNÇÕES EXERCIDAS NO PROJETO	DATA DA ENTREVISTA	FORMA DE REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA
1. Joaquim Cartaxo Filho	1. 1 Secretário das Cidades do Governo do Estado do Ceará de 2007 a 2011.	22 de junho de 2023	Respostas via <i>e-mail</i>
2. Marília Gouveia Ferreira de Lima	2.1 Gerente do Componente I – Qualificação Territorial; 2.2 Coordenadora do Projeto.	26 de junho de 2023	Respostas via <i>google meet</i>
3. Lívia Socorro de Castro Fernandes	3.1 Membro Técnico do Componente II – Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs; 3.2 Gerente do Componente II – Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs; 3.3 Gerente Financeiro; 3.4 Coordenadora do Projeto.	30 de junho de 2023	Respostas via <i>google meet</i>
4. Mônica Alves Amorim	4.1 Consultora do Projeto pelo Banco Mundial/BIRD	01 de julho de 2023	Respostas via <i>google meet</i>

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTA (QUESTÕES NORTEADORAS)

SOBRE AS ESCOLHAS	
1	Considerando os três componentes, o projeto foi elaborado pelo Ceará ou foi apresentado pelo Banco Mundial, inspirado em alguma outra experiência?
2	Como se deu a escolha pelos municípios que integram o projeto? Ou seja, por que os outros seis municípios foram selecionados, já que o estudo de Bar-el previa como centros secundários apenas o aglomerado CRAJUBAR?
3	Como se deram as escolhas sobre as intervenções a serem realizadas pelo projeto, e em cada município?
4	Os municípios foram ouvidos quanto ao que desejavam que fosse realizado em seus territórios?
5	Como se davam as consultas públicas? havia a divulgação dos estudos, as ações/intervenções já estariam definidas, aceitando apenas sugestões a serem incorporadas?
6	Se os municípios foram ouvidos/consultados quanto às intervenções a serem realizadas em seus territórios, por que Barbalha solicitou que os recursos que seriam destinados ao engenho Tupinambá fossem destinados à infraestrutura e mobilidade urbana da cidade?
7	E se foram ouvidas as organizações sociais, agentes locais e regionais na definição das prioridades, por que o aterro sanitário sofreu forte rejeição?
8	Quais os problemas/motivos para a desmobilização do NGSA do projeto?
9	Com os recursos da “doação” (US\$ 850.000,00) para a elaboração do projeto, quem foi contratado para a consultoria e treinamento?
10	Como era a relação com os municípios?
SOBRE O BANCO MUNDIAL/BIRD	
1	Qual a relação entre o Projeto Cidades do Ceará e a institucionalização da RMCariari?
2	Qual o papel do BIRD em relação a institucionalização da RMCariari?
3	Qual o papel desempenhado pelo Banco Mundial/BIRD em relação ao Projeto Cidades do Ceará I?
4	Quais as condicionantes exigidas pelo BIRD em relação ao projeto (para além das Salvaguardas Socioambientais)? Quais as principais condições estabelecidas pelo BIRD no acordo de empréstimo?
5	Quais as principais orientações dos membros do BIRD para os técnicos estaduais durante a fase inicial para a elaboração da carteira de projetos, e durante sua execução?
6	O diagnóstico/metodologia foi estabelecido pelo Ceará ou pelo BIRD?
7	Alguma metodologia específica exigida pelo banco?
8	Durante a execução do projeto havia consultores ligados/contratados junto ao banco Mundial/BIRD?
9	Qual a participação do Banco Mundial/BIRD durante os eventos (audiências/consultas/workshops)?
10	Como era a relação entre a equipe técnica do estado e os técnicos e representantes do Banco Mundial/BIRD? Havia diálogo ou as coisas eram impostas por parte do banco?
11	Em relação às missões de supervisão (20 missões que duravam entre 4 e 5 dias), o que era tratado, como ocorriam e quais as orientações?
12	Quem do Banco Mundial/BIRD era o responsável direto pelo projeto?

SOBRE A SUBDIVISÃO (COMPONENTES) DO PROJETO	
1	Em qual componente o banco teve atuação mais incisiva?
2	Em relação ao apoio aos APLs, quais as ações que tinham como objetivo o fortalecimento do ambiente empresarial, como a simplificação de processos e a eliminação de barreiras?
3	As ações previstas para o componente II (APLs) foram iniciativas do governo do estado ou recomendações (imposições) do Banco Mundial/BIRD?
4	Quais os critérios de seleção dos APLs?
5	Os APLs de quais municípios foram selecionados?
6	Quem eram os consultores dos APLs?
7	Como se deu a seleção dos consultores em relação às ações do projeto?
8	O Centro de Inovação Tecnológica (CIT) foi criado e/ou está em funcionamento?
9	O documento que avalia os resultados do projeto destaca que foram muitas as dificuldades relacionadas à implantação das ações previstas para o componente II (APLs). Com destaque para os desgastes na articulação com o setor privado (fabricantes locais, pequenos produtores informais). Quais os motivos/problemas referentes a esse desgaste?
10	Quais os motivos para que os investimentos no setor de calçados não tenham contribuído de forma significativa com o avanço desse setor na região, sendo, inclusive, excluídas as atividades de apoio quando da avaliação de meio termo (2014)?
11	Quais as ações para o <i>Geopark</i> especificamente?
12	Qual a participação do BIRD em relação ao componente III, ou seja, os cursos ofertados tinham alguma relação com membros do banco (consultores/instrutores)?
13	Quando das seleções, os consultores do banco eram remunerados por ele ou pelo projeto?
14	O centro de eventos foi realizado com recursos de projeto?
15	Quais as diretrizes do banco para a contratação de consultores, aquisição de bens, seleções pelo mutuário?
16	Houve alguma seleção ou aquisição de bens ou serviços internacionais? Quem?
17	Em relação às salvaguardas socioambientais do banco, quem foram os consultores (ambiental e social) contratados para as avaliações dos impactos do projeto? Havia alguém do Banco Mundial?
18	Os consultores para a avaliação dos impactos foram contratados com recursos da doação, do financiamento ou do governo do estado?
19	Como atuaram os técnicos do Banco Mundial em relação ao reassentamento de famílias?
AVALIAÇÃO	
1	O que mudou em relação à gestão de Joaquim Cartaxo e Camilo Santana?
2	O que mudou em relação à missão (revisão) de meio termo?
3	Qual a sua avaliação em relação ao projeto?
4	Qual a sua avaliação em relação ao papel do Banco Mundial no projeto?

APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O EX-SECRETÁRIO DAS CIDADES: JOAQUIM CARTAXO FILHO

Infelizmente, não tenho como responder ao seu questionário pois não disponho dos detalhes específicos sobre o projeto e a sua execução. Quem detinha esse conhecimento era a equipe técnica que não sei se você chegou a conversar com alguém da mesma. Estou lhe enviando abaixo uma contextualização, espero que possa contribuir com sua pesquisa.

O programa Cidades do Ceará surge da necessidade de se combater ou, pelo menos, reduzir o processo de desigualdade regional existente no estado do Ceará, onde Fortaleza e sua Região Metropolitana concentram mais de 60% do PIB e da população do estado. Este cenário possui raízes históricas que vem desde o processo de ocupação do território do Ceará do sertão para o mar, onde o ciclo do gado no século XVIII, e a exportação de algodão pelo porto de Fortaleza, integrando a capital do estado ao mundo industrial europeu no século XIX, contribuíram para o desequilíbrio regional e a desigualdade social entre a capital e o interior do estado.

Isso se aprofundou no processo de transformação de Fortaleza em uma metrópole regional, no século XX, com poder de polarização hoje que, além de todo o Ceará, alcança os estados do Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Pará e Amazonas, influenciando mais de 20 milhões de pessoas que procuram a cidade segundo seus interesses e necessidades quanto a serviços de saúde, de ensino superior, de lazer e compras. A fonte dessa informação é o IBGE que realizou o estudo “Regiões de Influência das Cidades” em 2008, no qual apresenta os principais centros urbanos do país segundo a presença de órgãos do executivo, do judiciário, de grandes empresas e a oferta de ensino superior, serviços de saúde e domínios de internet.

Diante deste grave quadro de desequilíbrio, um dos principais desafios da sociedade e do governo é o de tentar diminuir essa relação de desigualdade e desequilíbrio entre o interior e a capital, sustentado em um pacto político de compartilhamento de responsabilidades. Estudos elaborados pelo Governo do Estado, há época, apontavam esse desequilíbrio da ocupação do território, e a desigualdade socioespacial entre a capital e o interior, como principais condicionantes da pobreza no Ceará. Para enfrentar essa situação socioespacial e socioeconômica, o Governo Cid Gomes definiu como prioridades o crescimento econômico com distribuição de renda, a educação, a infraestrutura e a inovação. Dentro desta estratégia, foi criado, também, o Programa Cidades-polo com o objetivo de buscar planejar e fomentar o potencial do desenvolvimento urbano dos municípios de acordo com um sistema de cidades e regiões, definido segundo os seguintes níveis de hierarquia:

- a. Polo primaz – Fortaleza e sua região metropolitana;
- b. Polos secundários – Barbalha, Crato, Icó, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Russas e Sobral – cidades de médio porte que devem desempenhar um importante papel na distribuição da população urbana e das atividades econômicas, interligadas entre si e as cidades menores de sua própria região;
- c. Polos terciários – Acaraú, Aracati, Baturité, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Crateús, Itapipoca, Quixadá, Quixeramobim, Tauá e Tianguá – são cidades de menor porte que deveriam exercer, em sua região, o papel de centro de suporte ao desenvolvimento regional;
- d. Cidades de pequeno porte de abrangência local, influenciadas pelos centros secundários e terciários.

Programa Cidades-Polos

Neste contexto, nasceu a ideia de um programa que objetivava fortalecer as cidades-polos. A ideia era a de que investimentos específicos em determinados territórios fossem capazes de atrair população e atividades econômicas. A primeira região priorizada foi a do Cariri. Para a região, reorientamos uma discussão iniciada na gestão anterior (Lúcio Alcântara) com o Banco Mundial e decidimos priorizar um conjunto de investimentos na região, que depois passou a ser caracterizada como Região Metropolitana do Cariri. Essa reorientação da definição dos investimentos deu início ao Projeto Cidades do Ceará/Cariri Central. Em paralelo, também foi iniciada uma discussão com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para investimentos nas cidades-polos de Limoeiro do Norte, Russas, Morada Nova e Sobral. Esse projeto recebeu o nome de Cidades do Ceará/Baixo Jaguaribe.

Cidades do Ceará – Cariri Central

O Projeto Cidades do Ceará/Cariri Central se constitui numa experiência pioneira para a promoção do desenvolvimento de uma região, através da orientação de investimentos estratégicos. O ponto de partida foi o fortalecimento das principais atividades econômicas na região: a produção de calçados e o turismo. As duas atividades foram apontadas nos estudos como as mais capazes de impulsionar esse desenvolvimento. Para que as duas atividades fossem fortalecidas, foi estabelecido que os investimentos deveriam ser orientados em três eixos:

- a) Estruturação urbana;
- b) Inovação e apoio aos arranjos produtivos do turismo e da produção de calçados;
- c) Fortalecimento institucional das gestões municipais e regionais.

Para a definição dos investimentos foram realizados vários planos, estudos, seminários, discussões com a sociedade, estudos de impacto ambiental, além dos projetos executivos. Entre os estudos realizados podemos destacar o estudo de Trânsito e Transporte para a região do CRAJUBAR, que realizou um diagnóstico da situação e apontou soluções para o problema do trânsito e transporte dos municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha, o estudo de localização e viabilidade do distrito industrial da região do Cariri. Todas as definições de intervenções, bem como a definição dos investimentos foram referendadas pelo Banco Mundial, que realizou diversas missões ao Ceará, até a assinatura do contrato, que aconteceu em fevereiro de 2010, e posteriormente para acompanhamento da execução dos investimentos e seus resultados.

Região Metropolitana do Cariri

A partir das discussões e estudos do Projeto Cidades do Ceará também foi proposta pela Secretaria das Cidades a criação da Região Metropolitana do Cariri. Criada por meio da Lei Complementar Estadual do Ceará nº 78 de 2009. A região é composta pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. O reconhecimento legal de um fato já existente contribuirá para uma melhoria do planejamento das ações na região e da possibilidade de captar recursos destinados especificamente para regiões metropolitanas.

APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM MARÍLIA GOUVEIA FERREIRA DE LIMA

Eu tenho uma história no programa, cheguei em 2007 e fiquei como gerente do componente I, de infraestrutura, até 2010. Durante um período curto, em 2010, fiquei interinamente como coordenadora. A coordenadora à época, a Emanuela, foi para o banco. Fez uma seleção para o Banco Mundial e passou, e eu fiquei como coordenadora do programa interinamente. Em janeiro de 2011, eu tive minha filha, então me ausentei por cinco meses do programa. Durante esses cinco meses, o Governo do Estado fez uma seleção para coordenadores de UGPs. E aí, na época, a pessoa que foi selecionada, que foi o Adauto – inclusive acho que ele é, se eu não me engano, servidor na Seplag – assumiu como coordenador do programa. Quando retornei em junho de 2011, ele era o coordenador, e assim ficou até 2014 (se eu não me engano), e eu voltei para minha função de gerente do componente I. Em 2013, fui para a Prefeitura de Fortaleza, onde fiquei por dois anos. Retornei para a Secretaria das Cidades em 2015, e dois meses depois assumi novamente a coordenação do programa.

Nesses dois anos que me ausentei, o projeto teve dois coordenadores, o coordenador Adauto e a coordenadora Rita. E aí, acho que teve um curto espaço de tempo – não sei se chegou a um ou dois meses –, que a gerente de aquisições assumiu a coordenação. E aí, logo depois, como eu já estava na Secretaria das Cidades, fui convidada para assumir a coordenação novamente. Então, eu peguei o começo do programa e o final, porque assumi em 2015 novamente à coordenação geral dele, e fiquei até dezembro de 2016, quando recebi o convite para vir para a Prefeitura de Sobral. O programa já estava no final, mas acredito que foi a Livia – que hoje está na Prefeitura de Fortaleza – quem assumiu a coordenação. Mas, basicamente, acho que foi para fazer essa prestação de contas final do programa. Então essa é a minha história no projeto, ela vai de 2007 a 2016 – nesse período eu assumi, na maior parte do tempo, como gerente do componente de infraestrutura. Assumi a coordenação em dois momentos, e durante dois anos estive fora do programa. Então, é mais ou menos assim, eu espero poder ajudar.

A Secretaria das Cidades, antes era a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR. Então, quando eu cheguei em 2007 a Secretaria das Cidades era recém instituída, mas dentro dela já havia uma unidade de preparação do programa, chamada UPP. Essa unidade era exatamente a equipe que desenhou a carteira de projetos. Eu cheguei exatamente no momento em que estava se formando a UPP, mas a ideia já existia, já havia um diálogo com o Banco Mundial. Quando cheguei já tinha essa tratativa com o Banco Mundial, mas, depois disso, a gente participou de mais dois projetos de financiamento. Então eu acredito que seja a mesma

coisa. Existe um diálogo inicial, sempre do governo do estado com esses bancos de fomento, e um desenho de um projeto, de um programa.

No caso, a Secretaria das Cidades desenhou dois programas, um programa de desenvolvimento local e regional para a região do Cariri, chamado Cariri Central, que englobava, além do CRAJUBAR, os municípios do entorno. Então eles fizeram um desenho para esse, e um outro programa, que aí teria o financiamento do BID, que era para a região de Sobral, Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú. Só que no do Cariri a ideia estava mais amadurecida. Então, ele partiu, na verdade, de um desenho que buscava descentralizar um pouco, todos os investimentos que sempre eram aportados para Fortaleza e Região Metropolitana. Com a criação da Região Metropolitana do Cariri, o objetivo era que a gente pudesse ter investimentos para uma região rica como essa, descentralizar um pouco, e fomentar o desenvolvimento da região. Então, o Cariri, desde o início, foi enxergado como uma região com grande potencial para o desenvolvimento econômico, e obviamente para o desenvolvimento urbano, e tudo o que engloba.

Então, nesse primeiro momento, o banco participou da montagem da carteira a partir do desenho de três componentes: o Componente de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Fortalecimento Institucional. O Componente I, de infraestrutura, que buscava, exatamente, tratar de obras que iriam fortalecer tanto localmente, mas também enquanto região metropolitana. Então, a gente viu aí grandes obras de infraestrutura viária, em que o objetivo era exatamente melhorar a questão da acessibilidade, da mobilidade. Foi observado também infraestruturas para o fomento do turismo, então o *Geopark Araripe*, desde o início, entrou na carteira do programa como uma grande estratégia de fortalecimento institucional, mas também de incremento do turismo, e com possibilidades de melhorias de suas infraestruturas de visitação para o turismo.

Esses bancos de uma maneira geral, não especificamente o Banco Mundial, procuram ter uma carteira em que mesmo que seja por componentes, uma ação de componente possa fortalecer a outra. Então, nesse início, a gente teve consultorias com pessoas do banco, e aí eu não sei se você teve contato com a Mônica Amorim, que é economista...ela vai ter exatamente o pontapé inicial, porque quando eu cheguei no projeto, a Mônica já estava. Ela foi como uma contratada do banco para auxiliar essa unidade de preparação do programa, no desenho da carteira. Além do desenho da carteira, ou seja, do estabelecimento de quais as ações seriam executadas, o banco também pede um documento, que é o documento base, para que ele assine o contrato, ou seja, o desenho do programa como um todo. E documentos principalmente relacionados às salvaguardas. Então, nesse primeiro momento, o banco também nos auxiliou

com a contratação de consultores individuais, tanto na área social com na área ambiental, para nos auxiliar em relação à elaboração dos documentos que deveriam ser elaborados de salvaguardas.

No nosso caso específico, lá do Cariri, a gente tinha salvaguardas socioambientais, porque nós tínhamos intervenções que iriam, inevitavelmente, envolver remoção e reassentamento de pessoas. O banco é muito criterioso com relação a isso, quais são as políticas que seriam adotadas pelo estado? E nas questões ambientais? porque a gente estava tratando de uma região extremamente sensível, então qualquer intervenção, também teria que estar toda resguardada para que não houvesse nenhum tipo de impacto ambiental. E se houvesse, já se tivesse pensado qual seria a ação mitigadora para esses impactos.

Adicionalmente, também tivemos um consultor na área do desenvolvimento econômico. Em princípio, o objetivo do programa era fomentar a questão da indústria de calçados, então, o banco também promoveu algumas missões técnicas. Nessa área econômica, a gente pautou as missões técnicas na parte de turismo religioso, por conta de Juazeiro do Norte, a gente fez uma missão técnica, inclusive, para Aparecida, em São Paulo. Na área de desenvolvimento da indústria de calçados, também tiveram algumas missões técnicas com esse objetivo, e com relação ao *Geopark*, com a ideia de realmente sedimentar. E aí foram vários os investimentos que foram realizados nos geossítios, para a melhoria de infraestrutura de visitação dos turistas. Também foram elaborados alguns documentos, publicações, como uma forma de divulgação do *Geopark* Araripe, e a própria estrutura que hoje se encontra lá na URCA, que também faz parte desse projeto, e na época foi construído pela Secretaria das Cidades.

O componente de infraestrutura teve algumas obras vistas como carro-chefe. Em princípio, ele pegou a carteira de projetos estruturantes do próprio Plano Diretor dos Municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha. Também houve uma discussão preliminar com os prefeitos da época. Então, fizemos várias visitas na região para conversar com todas as prefeituras, não só Crato, Juazeiro e Barbalha, mas todas as prefeituras, no intuito também de prospectar possíveis projetos que tinham uma relação com esse desenho da carteira que o banco estava com a gente construindo. O Banco também fez uma doação – eles geralmente têm essas relações com outras instituições – mas um fundo japonês fez uma doação de US\$ 850.000, na época.

E aí esse recurso foi destinado para essas consultorias. Foi feito também o plano de mobilidade, porque, como eu falei, uma das principais preocupações em termos de infraestrutura era pensar como era a mobilidade, a acessibilidade e a circulação das pessoas naquela região. Tanto que até hoje, acho que teve continuidade aí a construção de infraestruturas

viárias de ligação entre os municípios, e de algumas relacionadas especificamente do fomento do turismo. Então, algumas obras também foram de chegada nessas sedes dos municípios. Farias Brito, teve um projeto que é exatamente na chegada, da entrada no município, Nova Olinda e Santana também tiveram projetos nesse sentido. E Juazeiro, que tem as obras maiores em termos de infraestrutura viária, inclusive com o viaduto.

No Crato, o grande projeto, o grande carro-chefe, sempre fui a encosta, porque foi visto como um problema de ordem ambiental, mas de ordem social e de infraestrutura urbana, nas análises que foram realizadas ali naquela área que o pessoal chamava de vulcão, a Voçoroca, cientificamente. Esse processo erosivo, que acontecia na encosta, parte de um problema de infraestrutura de esgotamento sanitário, foi o que foi identificado. Então, essa foi a grande obra, sob vários aspectos: para resolver a questão de infraestrutura, com relação à esgotamento sanitário, resolver o problema de erosão, a questão social, porque tinha muita gente morando em uma área que, inevitavelmente, não poderia estar, já era uma área considerada de risco. Teve remoção e reassentamento das pessoas dessa área, e devolveu para a cidade a área como um grande equipamento de lazer.

Outro projeto no Crato, muito importante, foi a ligação das praças. Foi identificado que o Crato já tinha um conjunto de praças muito bonitas, arborizadas, e que contavam também um pouco da história do Crato. E a ideia era valorizar essa área mais comercial, com essa interligação das praças através de um projeto de melhoria de acessibilidade. Esse projeto também foi um dos carros-chefes. A gente tem também – fez parte do programa – a escola de música do Crato, que foi um projeto que chegou no final do programa e o banco ficou muito sensível a essa proposta, e de cara quiz realizar esse investimento, inclusive com a compra de todos os equipamentos musicais.

Em Juazeiro, além das propostas viárias, a gente teve aquele centro de apoio os romeiros, que acabou se tornando um projeto institucional, acho que as secretarias foram para lá. Antes do programa, ele tinha sido pensado para os romeiros, acho até que ele faz parte do projeto estruturante do Plano Diretor, mas, nas discussões com a igreja, foi visto a inviabilidade da manutenção dele com esse caráter, e ele se tornou, na verdade, um grande centro de serviços (Estado e Município), para Juazeiro. Assim, dos que eu estou lembrando, esses são os projetos.

O banco teve um papel importantíssimo, tanto na viabilidade de estudos, através dessa doação que foi feita, como também como esses consultores que vinham sempre. Tanto no caso da Mônica, na área econômica, mas a gente teve também consultores na área social e na área ambiental. Alguns deles acompanharam posteriormente o desenvolvimento do programa e toda a trajetória.

O banco é muito exigente com relação à essas documentações que devem servir com manuais, como referências de boas práticas, durante a execução do programa. Daí porque tem um Manual Operativo, o Plano de Reassentamento involuntário, tem que ter várias documentações que foram feitas, algumas delas, no processo prévio de assinatura do acordo de empréstimo, e outras durante a execução do próprio programa. A gente tem as missões também, em que eles fazem o acompanhamento. Existem as missões antes da assinatura, e no momento em que o acordo de empréstimo é assinado a UPP se torna o UGP, que é esse formato que fica até o final, que é a Unidade de Gerenciamento do Projeto, do programa.

Também tem uma questão entre projeto e programa, porque para eles projeto é maior que o programa, e para a gente, em geral, o programa é maior que o projeto. Então você pode ver talvez algumas vezes vai estar projeto, outras vai estar programa, porque existe essa questão. Então, eles fazem, depois da assinatura do acordo, as missões de supervisão, em que vão *in loco*, conferir a execução do programa. Nós tínhamos os relatórios semestrais, que eram semestralmente encaminhados ao banco para o devido acompanhamento. Nós tínhamos anualmente o que a gente chama de auditoria externa, onde o Banco solicita que a gente tenha uma auditoria externa, para além das prestações de contas que fazíamos. Essa auditoria externa faz parte, inclusive, com recursos específicos, dentro da carteira; para que se contrate uma empresa e ela faça essas auditorias. O Banco também solicita a contratação de uma supervisora de obras. No caso do estado, a gente tinha a UGP e tinha como órgão fiscalizador o DAE/DER, que hoje é a SOP, isso pelo estado, fora isso existia a Supervisora de Obras, que era quem acompanhava todas as obras, junto com o órgão fiscalizador e que era um braço da UGP.

Então, as escolhas foram muito baseadas nesse desenho inicial de ser um programa de desenvolvimento regional e local, ou seja, eles buscaram ter uma carteira que tivessem obras e ações de impacto local – tanto que a gente vê algumas cidades, são obras menores –, como também de impacto regional. O *Geopark*, por exemplo, é uma obra de impacto regional. Então, o desenho do programa ficou sempre com esses dois olhares, por conta da origem dele, o impacto local e o impacto regional. Acredito que hoje a gente tem até um novo olhar sobre isso, hoje a gente atua localmente para um impacto global, mas na época era uma coisa meio que o impacto regional e o impacto local, como ele foi inicialmente pensado.

O componente de desenvolvimento econômico, eu acredito que, na verdade, foi a grande dificuldade do programa. Mas eu acho que a Mônica e o pessoal que atuou mais fortemente vai poder falar com mais propriedade, porque ele não dependia exclusivamente do poder público. Ele precisava do engajamento da sociedade civil, das entidades de classe, de toda a cadeia que atuava lá na região do Cariri. Então, eu acredito que foi um grande desafio.

No fortalecimento institucional, a gente trabalhou mais especificamente no fortalecimento das prefeituras, então, nas missões técnicas que foram promovidas e que estavam nesse componente, o objetivo era realmente abrir, para as prefeituras, uma visão maior de planejamento e de como poderia ter intervenções nos municípios que tivessem mais impactos. Então, o fortalecimento institucional atuou muito no sentido de capacitar os municípios, quer seja em missões técnicas, quer seja em cursos mesmo, pois alguns cursos foram realizados para as prefeituras.

A doação possibilitou realizar as contratações que a gente chama de consultores individuais, que é uma modalidade que a nossa legislação nacional não prevê, mas o banco prevê. Essa doação nos auxiliou na contratação desses consultores. O próprio banco faz uma seleção, a gente faz uma chamada, as pessoas encaminham os currículos e o banco escolhe esses consultores. Todos os consultores contratados eram brasileiros. O estudo de trânsito e transporte, que era o maior, era imenso, foi um processo de licitação, quem ganhou na época foi a ASTEF, que é uma instituição ligada a UFC. E essas consultorias individuais, que eram de um valor menor, além das aquisições que foram realizadas também com um processo de licitação normal. O único que é diferente mesmo são as consultorias individuais, que aí o banco faz de um procedimento diferente. O próprio processo de estudo de trânsito e transporte, ele também é um pouco diferente, mas não passa por aquelas etapas de técnica e preço.

O PROURB foi quem financiou todos os Planos Diretores dos municípios, então assim, com certeza, ele foi um documento que foi bastante utilizado. Tentando puxar na minha memória, eu lembro que, antes de vir para a Secretaria das Cidades, eu acho que teve uma visita, de um pessoal de fora, que estava pensando nesse programa. Na verdade, um dos grandes objetivos dele era combater essa macrocefalia de Fortaleza. Então, acho que foi baseado também nessa intenção, pensando em como fortalecer uma região metropolitana, para que ela pudesse, inclusive, rivalizar com Fortaleza. O Cariri foi a primeira região escolhida em função da sua distância, pelo fato de ele ser distante o suficiente também para não sofrer essa influência, então nós teríamos mais êxito em realizar esses investimentos nessa região. Mas eu acredito sim, que teve estudos que balizaram essa condução, eu não vou saber qual, exatamente.

Sobre o motivo da seleção desses nove municípios, primeiro, eles são todos limítrofes com o CRAJUBAR. Segundo, eles tinham elementos que poderiam participar, por exemplo, com relação ao turismo. O turismo era uma das linhas a serem seguidas. Então, não tinha como falar de turismo sem falar de Santana, sem falar de Nova Olinda. Eu acredito que foi como se fosse um ímã mesmo. Eu acho que o *Geopark*, fazer parte do *Geopark* teve um peso grande. E

Caririaçu, Farias Brito e Jardim; eu acho que foi mesmo para fechar os municípios que estão fazendo limite, na minha opinião não foi como Missão Velha, Santana e Nova Olinda.

Sobre a participação do banco na institucionalização da Região Metropolitana do Cariri, não vou conseguir te responder isso realmente. Essa informação para mim, assim, na época, acabou que não constou muito das minhas atividades. Hoje, talvez eu fosse me deter mais, mas eu acredito que o objetivo era fortalecer a região, como uma região metropolitana. Então, de que forma eu faço isso? De que forma distribuir esses investimentos? Tanto no CRAJUBAR, mas também não concentrar só no CRAJUBAR, e ter também investimentos nesses outros municípios? Então acho que a base mesmo foi o fortalecimento desse conjunto, de todos esses municípios.

Mas, imaginando que esse fortalecimento através desses investimentos, de alguma maneira, impactasse também diretamente no fortalecimento de uma região metropolitana. Vale destacar um projeto que foi muito importante, chegou a fazer parte da carteira e depois não teve continuidade, que foi o de resíduos. Ele era um dos carro-chefe, o aterro sanitário da região, foi muito discutido. Eu acredito que ele talvez tivesse sido pensado inicialmente como um grande elemento que iria assegurar essa gestão metropolitana, uma ação específica, no caso a gestão de resíduos, como hoje é aqui em Sobral. Sobral conseguiu executar essa questão dos resíduos através de um consórcio que engloba todos os municípios da Região Metropolitana de Sobral. Então, o aterro sanitário, durante um período bem grande do programa, era um dos carros-chefes, exatamente por ele ter, do ponto de vista institucional, essa capacidade de fortalecimento da região metropolitana através de uma ação específica, concreta, a gestão de resíduos.

Para a elaboração do projeto e a definição das ações, todos os municípios foram ouvidos. Foram ouvidos mais de uma vez. Crato, Juazeiro e Barbalha muitas vezes, mas todos os outros municípios foram ouvidos. A gente pediu deles, inclusive, quais seriam esses projetos que eles teriam, que poderiam compor a carteira. Quais as necessidades, sempre com foco na questão ambiental, na questão de infraestrutura, principalmente viária, e na questão econômica, no caso do fomento ao turismo ou das atividades relacionadas a indústria de calçados.

A relação com os municípios era tranquila, eu achei tranquila. Agora tinha municípios com capacidade de resposta maior, e outros nem tanto. O município de Jardim, a capacidade de retorno na época foi bem mais tímida. Mas Juazeiro teve uma participação bastante ativa. Crato, desde o início também, teve uma participação muito ativa, Barbalha. E assim, o programa foi muito extenso, então houve mudança de gestão municipal e a maioria deles teve alternância de grupos. Mas nós não tivemos problemas de adesão dos municípios. Era muito mais os municípios menores que tiveram mais dificuldade e capacidade de resposta do que Crato,

Juazeiro e Barbalha. Mas não houve resistência, pelo contrário, todos eles vinham muito por vontade de atrair esses investimentos. E a gente teve a URCA como uma grande parceira.

As principais condicionantes do banco dizem respeito às questões sociais e ambientais, daí porque a gente tem esses estudos de salvaguardas. No caso da região do Cariri, todos os procedimentos de licenciamento ambiental, todo esse acompanhamento foi exigido. E tudo o que tivesse relação diretamente com as pessoas, que fosse necessária remoção, reassentamento, qualquer tipo de impacto, nós tínhamos que prever isso. Como seria a ação do programa diante disso. Eles também nos solicitaram um manual de obras, a ser incorporado para ser executado pelas construtoras que iriam executar as obras. Esse manual faz parte do Manual Operativo. Ele ia junto com os editais das obras, que é exatamente um guia para as construtoras, para gerar o mínimo de impacto possível durante a execução.

Por exemplo, as obras no centro que pudessem impactar nos ambulantes, o pessoal que vende, como é que ia ser tratado? No caso de riscos, quando estava trabalhando na encosta, como é que ia ser feito? Então, esse manual foi algo que foi incorporado e que era exigido pelo banco. Todo o processo de montagem desses editais passava por não objeção do banco. Eles viam todo o processo, desde os projetos até o orçamento, e depois essa documentação que ia junto, que era exatamente uma documentação cujo objetivo principal era a mitigação de impactos socioambientais.

Eu considero que a relação com o banco foi muito tranquila. Assim, eu estou falando até de uma forma específica, mas muitos de nós estávamos pela primeira vez trabalhando com aquele formato de atividade e de exigência do banco. Então, foi um momento de muito aprendizado, principalmente no que diz respeito às questões sociais e ambientais, porque nós estamos mais acostumados a trabalhar projetos, orçamentos, procedimentos institucionais, são mais comuns. Mas quando a gente foi trabalhar salvaguardas sociais, salvaguardas ambientais, o banco tinha um conhecimento maior, então acho que foi o momento mais impactante.

Eu não diria que teve relação difícil, pelo contrário, a gente também teve muita capacitação na área de aquisições, porque eles têm os processos de licitação diferentes. Eles promoveram muitas atividades nesse sentido. Então, eu diria que foi um momento, talvez, mais difícil para a equipe lidar com essas questões, porque era algo realmente que estava – para parte da equipe – vendo pela primeira vez. Mas foi muito importante. Eu, particularmente, considero que foi uma grande escola o programa. Profissionalmente me senti outra pessoa depois de ter passado por essa experiência, foi bem importante mesmo.

Nós tivemos vários coordenadores por parte do banco. Eu tive contato com vários, com vários. A gente teve o *Paul Procee*, que era da parte ambiental e depois ficou também

como coordenador. Tivemos o *Taimú*, o *Summer*, o *Ming* foi o primeiro, e que foi o que a gente teve mais contato. Eu não tive praticamente contato, mas teve também uma italiana, *Alessandra*, que foi mais já para o final do programa. E aí, depois dela, foi o *Paul Procee*. Ele estava no começo do programa, como consultor ambiental, e encerrou como executivo do banco. Nós tivemos vários e em várias fases diferentes. Foi um programa bem longo, acho que vai servir como uma grande experiência para deixar para outros financiamentos. Sobre as escolhas dos Arranjos Produtivos Locais, não vou saber explicar, mas o que eu sei é que foi feito um estudo prévio, que foi estabelecido critérios, e que teve muita discussão. Eu acho até que teve um documento que balizou essa escolha, Mônica vai saber melhor. Eu realmente fiquei muito focada na área que eu estava, porque, é como eu falei, foi muito aprendizado, e acabei que não tive a mesma percepção dos outros componentes, para te informar.

O componente em que o Banco acabou tendo uma atuação maior foi o componente I, porque a questão das obras é mais palpável. Então, para própria execução do programa, fica mais fácil a definição de um projeto e a execução dele. O componente 2, como eu falei, começou com um movimento muito forte, mas ele teve uma dificuldade de engajamento da rede. E aí, sem esse engajamento você não conseguia realmente propor algo para mudanças. Então, acabou que houve um direcionamento maior para obras. Daí porque o componente de infraestrutura ganhou esse peso maior.

E o fortalecimento institucional, acredito que foi executado dentro daquilo que se propôs. Ele era, na verdade, um componente para subsidiar tanto a execução, como também preparar os municípios para receber aqueles investimentos, capacitar. Tiveram muitas capacitações e muita interlocução com os municípios. Como eu falei, foi uma relação tranquila, não me lembro de ter nenhum momento de embate com nenhum município. Mas a minha função, pelo menos inicial no programa, quando ele foi desenhado, era mais o gerenciamento dessa parte do componente I.

Eu acredito que com a mudança dos secretários, assim, o programa já estava a algum tempo e a gente ainda não tinha algumas definições com relação as intervenções e as escolhas dos municípios. Então, acredito que a grande mudança de um secretário para o outro, foi que o Secretário Camilo chegou em um momento do programa que já estava na metade – acho que estava um pouco mais da metade de execução – e algumas coisas não estavam definidas. Então ele fez uma ação bem objetiva, com cada município. Ele chamou cada município para discutir, e nisso o banco também participou, nessa época, tinha um executivo do banco que também era uma pessoa bem objetiva.

Acho que a diferença foi essa, o Secretário Cartaxo, acho que trabalhou muito na questão da concepção, na chegada do programa ao município, os estudos que foram realizados, toda a negociação com o Banco, da formação da equipe etc. E quando o Secretário Camilo chegou, ele já veio com a ideia de levantar como estava o programa, como é que estava o *status* de execução, tanto físico como financeiro, e vamos dar mais objetividade na definição dessas ações que vão ser executadas. E aí, depois – que foi um período em que eu não estava, que eu não estava ainda com o Secretário Camilo, 2 anos que eu não estava –, acho que foi quando teve o ADITIVO. Eu acho que você deve conversar com a pessoa que estava na época, porque foi uma fase muito importante do programa, foi 2014. Foi o momento em que tiveram mudanças mais significativas das ações. A gente também teve variação de dólar, que impactou também.

Em um exercício de avaliação do projeto, eu acho que melhor sempre pode ser. Depois que passa, a gente sempre verifica, o que é que pode ser melhor. Eu acredito que, assim, como todo projeto, o fortalecimento inicial com os municípios na definição dessa carteira, eu acho que isso teria ajudado mais. Não que não houve, mas eu acho que mais ainda, porque ele aconteceu muito durante a própria execução do programa. Foi quando realmente a gente ficou muito junto com os municípios. Acho que o momento inicial poderia ser tão forte quanto.

O momento inicial foi muito de prospecção, de visita, de levantamento de informação, eu acho que poderia sim, fazer uma grande diferença, esse processo em que a gente ficou mais junto dos municípios, ter se dado desde o início. E aí eu acho que a gente só percebe isso depois que executa, porque realmente foi um processo que foi crescendo. Mas acho que poderia ser, não necessariamente inverso, mas poderia ter sido um processo ao longo de todo ele. A chegada nos municípios e a interlocução ter sido bem forte desde o início, como foi durante a execução.

A gente não deixar para esse fortalecimento acontecer durante uma execução, porque é inevitável, ele vai ter que acontecer para as coisas acontecerem, mas eu acho que no desenho da carteira poderia ter ocorrido mais encontros ainda, mais discussões. Acho que a gente conseguiria ter um amadurecimento maior, ainda na preparação do programa. Isso poderia ter auxiliado mais na fidelização, porque esse projeto depende muito dessa interlocução com os municípios e do entendimento deles, do que é melhor para eles. Então, acho que isso é algo que poderia ter sido mais forte, a meu ver. Como eu falei, não é que não ouve – não posso dizer isso porque inclusive participei de vários encontros como esse –, mas eu acho que se tivesse sido mais forte, talvez até para o desenho da carteira, a gente talvez tivesse um ADITIVO com menos impacto do que teve. A gente teria conseguido definir melhor.

Avaliando a participação do Banco Mundial no projeto, hoje eu até meio que comparo, inevitavelmente. Porque já tive relações com o Banco Mundial, com o Banco Interamericano e

agora estou com o CAF, que é o desenvolvimento da América Latina. E eles são muito parecidos sobre alguns aspectos, e diferentes em outros. Eu acho que o Banco Mundial é uma grande escola. Eles chegam realmente munidos de muito conhecimento, eles têm muitos consultores, eles dão muito suporte pra gente, de todos os passos que a gente tem que dar. Então eu acho que esse aspecto é extremamente positivo, a gente tem um norte. Precisando fazer um documento “X”, a gente tem padrão, então esse lado é muito positivo.

O que eu diria que – não sei se foi ou se é uma coisa pontual, corriqueira – é que às vezes a gente se sente muito fiscalizado, se a gente está fazendo correto mesmo, se a gente está seguindo aquele padrão. Então, acho que talvez seja o único momento em que há um certo desconforto da gente na relação. Mas acredito também que, pelas conversas que a gente teve, eles sempre foram muito abertos, é que isso faz parte do procedimento deles, de fiscalizar mesmo os investimentos, se estão sendo bem realizados, se não estão gerando impactos negativos. Então eu pondero essas duas coisas, esse *nohall* (*Know how*) deles em procedimentos e padrões, isso é muito importante, foi muito importante para a gente. E esse viés de banco fiscalizador, que às vezes pode gerar um certo desconforto em algum momento. Mas de uma maneira geral, acho que é uma experiência muito positiva.

Melhor mesmo seria que a gente tivesse dinheiro para fazer tudo sem precisar de empréstimo, mas já que precisamos, eu acho que ter um banco com conhecimento, disposto a nos ensinar também... A gente meio que se agarra nisso e acaba tendo uma capacitação técnica inevitável. Hoje, todo mundo que trabalhou nesse programa está desenvolvendo atividades bem bacanas. Eu acho que o programa foi muito definidor para isso. A experiência que nós tivemos, até hoje – tem algumas pessoas que falamos com mais frequência – a gente fala muito isso. Tivemos uma equipe muito unida, muito bacana de se trabalhar, e acho que isso se deve muito a essa clareza que o banco mostrava, o passo a passo, qual é o próximo passo... Deixava a gente trabalhar com uma certa tranquilidade.

Esse programa, para mim, foi uma grande escola. Foi um divisor de águas do ponto de vista profissional, foi de muito aprendizado. E foi muito importante, principalmente para mim que gosto de trabalhar no setor público. E que gosto de trabalhar com cidades, como as da região do Cariri. Hoje eu estou aqui em Sobral, cidade de porte médio, e que precisa ter qualidade, sobre diversos aspectos. Eu sou uma entusiasta, espero que no futuro tenham outros programas como esse, mais amadurecidos, e que possam contribuir para outras regiões do estado.

APÊNDICE E – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM LÍVIA SOCORRO DE CASTRO FERNANDES

Quando entrei no projeto, ele já tinha sido negociado e estava iniciando a execução, foi bem no início da execução. Eu entrei, inicialmente, no componente de desenvolvimento econômico, que era apoio aos APLs e inovação. Entrei como técnica nesse componente. Tinha um gerente, que era servidor na época, e entrei como técnica. Então, na maior parte do projeto eu fiquei nesse componente, que era tratando principalmente das ações desenvolvidas para o turismo – especialmente para o *Geopark*, a maioria das ações – e para o setor de calçados, que inicialmente a gente tinha algumas ações. Mas quando eu cheguei todas essas ações já estavam planejadas. Tinham sido feitas prévias ao acordo de empréstimo, e elas já estavam planejadas.

Então, os dois setores já tinham sido selecionados, e as ações dos dois setores também já estavam selecionadas. Quando eu entrei na execução foi só, realmente, para a gente adaptar algumas ações, que era normal, com cada Missão que o banco vinha, a gente podia alterar a carteira de projetos. Mas a gente já tinha muito claro o que eram as ações desses dois projetos, nessas duas áreas na verdade, calçados e turismo. E aí eu passei a maior parte do tempo nesse componente.

Depois eu fui ser a gerente do componente, passei algum tempo também como gerente, depois fui para a parte financeira. Fiquei no financeiro, na gerência financeira, e um tempinho só, pouco tempo, com a saída da Marília – eu na verdade nem a chegar assumir – fiquei respondendo como coordenadora do projeto. Mas foi por pouco tempo, porque eu também saí e fui assumir um outro concurso. Então, foi basicamente essa a trajetória, eu acho que entrei em 2010, em julho ou agosto de 2010, foi em 2010, porque eu terminei o mestrado no começo do ano – março, por aí – e aí comecei lá no projeto. E fiquei até o final, até fevereiro de 2017, que foi quando eu mudei de trabalho.

Eu não sei se ele foi inspirado em outros projetos, mas era comum, porque o estado já tinha experiência em empréstimos internacionais. Então eu acho que no Ceará ele foi o primeiro a ter essa divisão. O banco faz empréstimos em várias – digamos assim – como se fossem modalidades, pode ser para construir uma ponte, alguma coisa do tipo, mas esse tinha uma visão mais ampla de desenvolvimento de uma região. Então, no estado, eu sei que ele foi o primeiro nesse sentido. É tanto que serviu de inspiração para outro projeto que foi desenvolvido lá na Secretaria das Cidades também, em seguida, em outra região do Ceará, eu não vou saber te dizer se ele foi o primeiro dentro da carteira do banco.

A gente tinha como facilitador também, nessa negociação, que uma das representantes do banco era uma pessoa aqui do Ceará, era uma professora da Universidade Federal, da economia da UFC. A Mônica era professora na UFC, e trabalhava para o Banco Mundial na época. Então ela teve muita participação nessa negociação e no desenho do projeto também, com essa visão de desenvolvimento regional. Eu não vou saber te dizer se ele foi pioneiro nesse sentido, mas no estado sim.

Sobre os municípios escolhidos, e o que seria feito em cada um deles, tem muito a ver com a própria região metropolitana, os municípios da Região Metropolitana do Cariri, que era um dos assuntos para ter sido discutido na época. Porque a gente tinha, por exemplo, a discussão do aterro através de consórcio, era uma das nossas pautas. Inclusive, no decorrer do projeto, realmente as ações se concentraram mais em Crato, Juazeiro e Barbalha, a maioria das ações se concentraram mais nesses três municípios. Mas todos tiveram alguma intervenção, claro, dependendo do porte da cidade. Às vezes uma intervenção mínima, ou através dos geossítios do *Geopark*, mas todos receberam algum tipo de intervenção. Agora a decisão para saber por que tão ampliado? eu creio, pelas discussões que a gente tinha na execução, que eram com relação à região metropolitana.

As decisões sobre o que seria realizado em cada município já tinham sido tomadas, mas é como eu te disse, as ações podem ser mudadas ao longo do tempo, então, a gente sempre tinha uma atualização da carteira, dependendo das visitas que o banco fazia. Dependendo da situação, a gente poderia retirar um projeto ou incluir outro. Então, uma decisão era que todos os municípios deveriam ter, pelo menos, uma intervenção. Mesmo um município muito pequeno, como uma reforma de praça, alguma coisa do tipo, mas a decisão se concentra ou não as ações, foi tomada nas negociações do acordo. Então, quando eu cheguei já estava assinando.

Eu acredito que os municípios foram ouvidos sim, porque antes de assinar o contrato são realizadas – o banco chama de missões – várias missões na região, no território. Então, tudo foi discutido antes, teve reuniões como se fossem assembleias, audiências. Foram realizadas antes. Tinha que visitar a região. Então, tudo foi decidido lá, inclusive com os parceiros, o *Geopark*, a Universidade. Sobre as mudanças no projeto com a revisão de meio termo, o banco é bem rigoroso nessa questão do acompanhamento, a gente recebia visitas de três em três meses, de quatro em quatro meses, no máximo, quando atrasava. A gente recebia a visita do banco para fazer o acompanhamento das ações.

Então, no monitoramento, quando você via que uma ação não ia dar tempo de realizar, ou o processo licitatório demorava demais, porque demorou muito tempo para decidir o que seria feito... Porque, dependendo da intervenção, você tem uma discussão anterior grande. O

caso do aterro é clássico... Discute, tem que conversar com vários prefeitos, várias partes, e aí demora muito tempo, e a gente tem que observar o tempo de execução do banco, do projeto. O tempo que a gente tem ainda para executar. E aí na revisão de meio termo é uma semana bem mais profunda de avaliação, porque nem todas as missões vem todas as partes do Banco, a gente tinha missão que era só de financeiro, por exemplo, então eles vinham observar só a parte financeira. Mas na missão de meio termo vem toda a equipe do banco, e eles observam todas as partes do contrato.

Por exemplo, o engenheiro do banco vinha dar opinião dele: “olha não vai dar tempo de vocês executarem tal coisa, tal proposta”; então, na missão de meio termo, foi feita uma revisão profunda e mudou bastante coisa, principalmente por conta do tempo. A gente tinha um problema, que era a licitação, que sempre demora bastante. Mesmo quando é uma licitação tranquila, que dessas grandes obras nunca é, por causa do volume, por causa dos participantes, que sempre tem recurso, demora uns seis meses. O tempo de licitação influencia na execução da obra ou no serviço.

Então, eu acho que principalmente pelos recursos, a gente já tinha ali no meio do caminho uma execução que – eu não lembro bem, posso pensar depois olhando os documentos – mas eu acho que a gente não estava ainda em 50% de execução, quando estava exatamente no meio do projeto. A execução geralmente aumenta mais no final do projeto, porque você desembolsa mais, mas a gente teve a mudança de vários projetos. E também influencia a questão política, a gente teve algumas mudanças políticas, de secretários, que influenciou, porque aí quando um secretário novo chega, ele vai dar o olhar dele. Então a gente passou por algumas mudanças políticas também.

Eu cheguei bem no finalzinho da gestão do Joaquim Cartaxo. Com o Cartaxo foi toda a negociação, a preparação e o início da execução, bem no início da execução. Quando o Camilo chegou, talvez até por ele ser da região, ele deu uma atenção maior para a nossa equipe, para a UGP. A gente trabalhava essencialmente com a região do Cariri, então ele deu bastante atenção ao projeto, inclusive com indicações de projetos, de ideias. Eu não posso te afirmar, por exemplo, um projeto que ele tenha colocado, porque a gente tinha alguns projetos lá que não entravam na carteira, que a gente podia estar pensando, e que não estava lá. Mas a gente teve bastante apoio nesse sentido, o que é muito bom, porque o poder de decisão, a tomada de decisão do gestor para agilizar é muito importante. Então, no período em que passou lá, ele era bastante envolvido com os projetos, e nas decisões também. Tomava a decisão muito rápido para poder decidir se entrava um projeto ou outro.

E, nessa época, a gente já tinha essa distribuição de projetos, que é importante ter projetos em todos os municípios. Acho que incluíram alguns outros, talvez que ele conhecesse por lá. Eu não lembro exatamente se a Vila da Música foi uma indicação dele, por ele conhecer a região, mas eu lembro que a Vila da Música entrou depois, foi uma dessas que entrou em alguma revisão. Eu acho que é muito importante o papel do gestor no desenvolvimento de um projeto, se você não tem uma participação ativa e rápida do gestor, as coisas podem demorar ainda mais. Você me fez aquela pergunta: foram só as licitações que atrasaram do projeto? Não é só a licitação em si, mas a tomada de decisão também. Se você deixa de um dia para uma semana, e aquela decisão do gestor maior não vai sendo tomada, isso também vai atrasando o cronograma do projeto.

A gente tinha, inicialmente, pensado em projetos maiores; e eu lembro que nessa época a gente teve uma demanda muito grande, era muito demandado pelo gabinete do secretário, por conta do interesse. Foi nessa época que teve essa divisão de que cada município teria que ter, pelo menos, alguma intervenção, no mínimo. Então, a gente foi pensar todas essas intervenções, conversando com as prefeituras na época. Eu lembro que teve uma capacitação bem no início, que o projeto fez para servidores dos municípios. Os servidores de todos os municípios foram convidados, e a gente teve essa questão das obras, principalmente obras mais pulverizadas em todos os municípios. Nessa época era bem intenso, na época do Camilo foi bem intenso, por conta dessas questões. Ele estava sempre muito atento, querendo saber se estava andando, cobrando informações, era bastante intenso na UGP.

Alguns técnicos não gostaram muito dessa pulverização das obras, porque algumas ficaram muito pequenas e poderiam ser feitas pelos próprios municípios. Mas hoje eu vejo assim, é questão de como você analisa, que você pode potencializar as especificidades dos municípios, como é que a gente vai fazer aquela região realmente se desenvolver. Se a gente faz grandes obras que não atingem a todos, não necessariamente o município vai se sentir contemplado em fazer parte.

Por exemplo, o anel viário, que passava por Juazeiro e Crato, para fazer essa mobilidade por fora do centro do Juazeiro, principalmente de grandes caminhões que passam por ali. É uma grande obra, que tem uma influência muito grande na mobilidade dos três municípios, mas se o município está contemplado... Eu entendo essa visão de você ter, pelo menos, uma pequena obra, porque se é um município muito pequeno, comparado aos outros, se você faz uma revitalização, por exemplo, da praça principal da cidade, já é um atrativo. Então, embora os outros municípios sejam também beneficiados com as grandes obras, mesmo que não estejam em seu município, foi conversando que seria bom cada um ter uma obra.

Eu acho isso um pouco da discussão de hoje, de como a gente vê o desenvolvimento, como a gente pode buscar isso. Eu não sei se o Camilo abriu um diálogo maior, mas eu lembro que a Secretaria das Cidades, ela é uma Secretaria que...a gente trabalhava na região do Cariri, a outra UGP trabalhavam na região de Sobral, que eram regiões específicas, mas a maioria das coordenações trabalham para o Ceará todo. Então, lá tem um fluxo muito grande de prefeitos, por conta dos outros projetos. Tem uma coordenadoria lá, a COURB, que recebe muitos prefeitos, muitas demandas, a questão de convênios, então é uma secretaria que tem uma demanda dos municípios muito grande. Mas acredito que, dentro dos municípios que compunham o projeto, a gente tentou sempre ter uma conversa ampla, porque a gente dependia do município também, para executar.

Não é só chegar, tem que conversar, saber se o prefeito queria aquela obra, ou se ele tinha alguma coisa para oferecer para a gente...ó estou pensando aqui que é bom fazer a praça tal... Então, existe essa abertura para conversar, e é importante, porque a gente ficava aqui em Fortaleza, no gerenciamento, na parte burocrática, mas a gente tinha uma equipe no Cariri, fixa... não sei se você já conversou com a Rita, ela era como se fosse a coordenadora do território. Ela que ficava nesse contato com as prefeituras, então ela ficava sempre lá no território, e a gente ficava aqui, mas íamos com muita frequência, principalmente a equipe de obras de requalificação. E sempre que o banco vinha, a equipe toda ia para lá, todo mundo que era meio, financeiro, licitação; ia também para região. Então tinha esse contato próximo com os municípios. E essa ação de colocar uma coordenação fixa no território foi muito importante para manter essa relação entre os municípios.

Sobre a não efetivação do aterro consorciado, eu não vou te dizer exatamente, porque eu não acompanhava. Grande parte do projeto eu estava no meu componente. Mas era uma discussão difícil. Eu lembro que ocorreram várias reuniões, várias. Com todos os municípios, com os prefeitos... a questão de fazer um consórcio... eu lembro que foi um dos trabalhos que demandou muito tempo da gente, da equipe. Tinha a indecisão sobre o local, onde é que iria ficar... O Cariri tem a restrição aérea, por conta do aeroporto, então isso era um ponto que foi muito discutido, levou muito tempo para escolher uma área, definir se seria em Caririáçu, Juazeiro...

Então eu lembro que foi um projeto que não saiu porque a gente não executou, mas eu acho que, mesmo assim, teve um legado de discussão, porque a gente trabalhou muito nele, muito tempo. Eu lembro dessa discussão, se era no Crato, Juazeiro, Caririáçu; e aí tinha as ponderações quanto a restrição aérea e do aeroporto, mas eu não lembro de ter definido uma área. Pode até ter chegado nesse ponto, mas eu não lembro desse momento.

A Mônica trabalhava no banco já. Ela era consultora do banco. Eu acho que eles fazem uma seleção. Inclusive, uma das nossas coordenadoras na UGP, a Manuela, saiu de lá porque foi selecionada, e foi trabalhar para o banco. Hoje ela trabalha em Brasília, para o banco. Então, acho que o banco faz seleções. A Mônica eu conheci na faculdade, ela foi minha professora, e já era consultora do banco. Sobre a participação do banco nas escolhas, não vou saber te dizer. Eu acho que é porque foi antes, foram nas negociações.

Talvez, na verdade, assim – muito superficialmente – mas o banco trabalha demandado. O governo do estado buscou o banco dizendo: olha eu tenho esse projeto, vamos desenvolver? Ele poderia ter escolhido qualquer outra região, mas porque escolheu naquele momento a região do Cariri eu não vou saber. Talvez a Mônica saiba, porque ela acompanhou desde o princípio. Depois se resolveu fazer em outra região, que foi na região de Sobral, e que também teve um Investimento grande. Mas inicialmente eu acho que foi por uma demanda levada pelo próprio governo do estado.

Em relação às condicionantes, o banco tem várias regras a serem seguidas. A questão financeira, de capacidade de financiamento do estado, a parte mais burocrática, a questão das regras ambientais, eles têm vários desses regramentos. A questão também que é muito preocupante para o banco, é quando vai ter reassentamento. Todos os projetos, todas as obras têm que ser aprovados pelo banco. Então, se você está mostrando que vai fazer, sei lá, uma intervenção de uma avenida que vai ligar tal ponto à tal ponto, e vai melhorar a mobilidade da região... Tá, mas vai ter reassentamento? Pessoas vão ser retiradas do local de moradia? Como é que vai ser essa indenização? Todas essas questões são levantadas pelo banco.

Eles têm as salvaguardas ambientais também. Então, cada projeto desse ele poderia acionar essa demanda dentro do banco. Quando tinha uma obra desse tipo a gente era especialmente acompanhada por um consultor do banco, especialista em reassentamento, em questões ambientais. A maioria dos consultores eram brasileiros, mas tinham alguns que vinham de fora. O gerente do projeto não ficava no Brasil, acho que ficava em Washington, não lembro direito se era assim a base dele, mas ele era ligado ao banco nos Estados Unidos. Eles chamam os consultores dependendo da demanda do projeto, então muitos eram brasileiros, e outros eles trazem. Mas eram remunerados pelo banco, não pelo projeto.

Eles tinham todas as regras de reassentamento, a gente tinha uma equipe de assistentes sociais para acompanhar as famílias, eu acho que foram feitos até relatórios no final do projeto, sobre essa questão. Eles têm toda a metodologia, e a gente tinha que cumprir todas essas questões. A relação entre os técnicos da Secretaria das Cidades e os técnicos do Banco Mundial sempre foi muito boa, a gente não teve muitos problemas.

O diálogo é aberto com o banco, você pode perguntar, tirar dúvidas, questionar, solicitar um consultor... Olha vou precisar de uma ajuda em tal ponto, eles contratam. Teve uma época em que a gente teve um consultor pago pelo banco – ele era do banco – para acompanhar as obras; um engenheiro, porque a gente estava precisando de um acompanhamento mais próximo. Então, o diálogo com o banco sempre foi muito claro, muito bom. Tanto a equipe financeira, a equipe de licitação também...Eles dão muito apoio, muito suporte. Porque as regras de licitação são um pouquinho diferentes, então a gente tem que seguir umas regras a mais do que na legislação brasileira, quando você solicita um empréstimo internacional.

Era bem simples o contato, e eles não deixavam de ser rigorosos. Toda reunião de missão que a gente tinha, a gente era muito cobrado, porque alguma coisa poderia estar atrasada, ou porque não andou; ou, da mesma forma, a gente tinha o apoio deles e era elogiado quando tinha o resultado de um projeto bem bacana. No final, o coordenador era o *Paul Procee*. Ele era o coordenador geral, você podia tirar dúvidas, mas, por exemplo, a equipe de licitação tinha o contato direto do consultor de licitação. E algumas dessas pessoas já trabalham com o governo do estado há muito tempo, então já eram conhecidas. Porque o estado tem outros contratos, então eles trabalham em outros contratos também já eram conhecidos.

Sobre o banco ter uma atuação mais incisiva em um determinado componente, não. Era igual. A questão é que o projeto era bem mais focado em desenvolvimento urbano, digamos assim. Então, é claro que o componente que tem obras vai ter um volume maior de desembolso de valores de projetos. E a gente tinha muitas obras. Tinham obras, por exemplo, até do componente dois, que era o componente de desenvolvimento econômico, do turismo e de calçados. Todas as obras relacionadas a turismo foram realizadas pelo componente dois. Mas é obra, então a gente tinha um apoio da equipe dos engenheiros e arquitetos que iam para a região fiscalizar isso. Mas o gerenciamento era feito em outro componente.

Eu acho que a atenção era a mesma para o projeto como um todo, até porque éramos uma equipe pequena, reduzida. Aqui em Fortaleza acho que eram catorze pessoas, no máximo, na época que teve mais gente. Na questão do componente um, de requalificação urbana, a gente tinha mais ações que, claro, ocasionavam mais questões a serem resolvidas pela temática que é. Em relação aos critérios para a seleção dos APLs, eu não vou saber te dizer por que foram escolhidos, pois quando cheguei eles já tinham sido escolhidos, mas, em primeiro lugar, porque que calçados é um setor importante para a região do Cariri.

Então, a gente tem isso, são dados...eu estou aqui falando, pensando em como foi a decisão, a gente tem um setor que é consolidado, que é o setor de calçados, a indústria calçadista no Cariri. E que tem uma grande relevância de participação, inclusive na indústria calçadista

do Ceará. Na época, aí a 20 anos atrás 15 anos atrás. E o turismo, que pode ser melhor explorado, tanto melhorar as condições do turismo religioso e também o turismo ecológico, que era a questão do *Geopark*. Então, a gente tinha um setor que era consolidado, e um setor que pode ser melhor explorado pela região.

E tendo em vista, também, que a gente tem a grande participação do Ceará na questão do turismo, que é o turismo de sol e praia. Então a gente tinha também essa questão de: vamos desenvolver o turismo, interiorizar o turismo da região do Cariri. A gente tem uma região que tem vários atrativos naturais, a Chapada, o próprio *Geopark*, que veio começando aí, nessa época, mais fortemente. E essa é uma área que poderia ser melhor explorada. Então essa é a discussão que eu ouvia lá, quando eu comecei.

Em relação aos problemas no componente dois, trabalhar com desenvolvimento não é fácil. São ações que você propõe e que às vezes não são ações físicas, como é obra, como é construir alguma coisa. Então elas demandam muita discussão, não são visíveis, na maioria das vezes, e elas demoram um tempo para serem implementadas, para serem absorvidas. Eu acho, por exemplo, que todo o apoio inicial que foi dado através do projeto para o *Geopark* é essencial para ele desenvolver ações futuras.

É fortalecer a participação, por exemplo, dos gestores dos *Geopark*, conhecer outros *Geoparks*, ou como é feita a gestão de *Geopark*, isso às vezes parece uma ação, digamos assim, menor, que não tem importância. Mas ela vai fortalecendo no futuro esse órgão e essa visão. Então, eu acho que a gente teve muitos problemas. Uma das questões hoje, olhando de fora e já afastada a algum tempo, eu acho que a gente, desde o início, não ter tido uma pessoa especialista nisso, forte e com experiência, fragiliza muito, porque fragilizou a discussão, e aí a gente se resumiu a algumas intervenções também de obras.

Mas hoje, pensando sobre isso, eu vejo que a participação de uma pessoa experiente nessa discussão para estar lá no dia a dia... Porque a Mônica era do banco, ela era muito experiente, mas ela não executa, não está lá no dia a dia. Não estava no Governo do Estado, ela era do banco. Ela orienta, ela dava indicações, e tudo. Então a gente passou algum tempo com essa deficiência. Eu mesma entrei lá, e foi o meu primeiro trabalho formal. Eu saí do mestrado e fui para lá. Então, saí da academia, fiz a faculdade, mestrado, e fui para lá. Eu aprendi muito lá. Acho que foi a maior escola que eu tive profissionalmente. Eu cresci muito lá. Mas foi assim, foi fazendo, foi gerenciando, e a gente foi aprendendo. Hoje eu acho isso, especificamente nesse projeto, a falta de uma pessoa experiente, especialista em desenvolvimento regional. Eu acho que pesou, porque pesa nas escolhas dos projetos que você vai apoiar, no que poderia ser feito de outra forma.

Para mim, não chegou nenhuma rejeição. Eu ficava a maior parte do tempo aqui, em Fortaleza. Talvez o pessoal que tinha esse contato, a equipe do Cariri, por exemplo, que ficava no Cariri, que tinha esse contato com as prefeituras, eles tinham uma abertura maior para dizer: olha a gente não está gostando aqui desse projeto, vem outro; ou, não quero isso quero aquilo. Essa negociação direta com os municípios. Mas assim, eu tinha uma grande relação com o pessoal do *Geopark*, os professores da URCA. Foi sempre boa a relação, e atender aquelas demandas iniciais ali do projeto *do Geopark*.

A retirada das ações previstas nesse componente, depois da revisão de meio termo, é porque você, na verdade, no projeto você tem mobilidade de recurso. Então, você já está no meio do projeto, o banco faz uma análise: ó, com a equipe que tem, como a gente está, a gente não vai conseguir executar isso. Ao mesmo tempo, eu estou precisando de um recurso aqui, porque, eu não sei, vamos dizer, tenho que fazer uma obra tal, então existe essa mobilidade de recursos, eles não são tão rígidos assim.

Os consultores do banco não atuavam por componente, e sim por temática. A gente tem um especialista do banco de licitação, a gente tem um especialista financeiro. A gente tinha uma época, bem forte, a questão de reassentamento; então tinha um especialista do banco em reassentamento. Mas não para cada componente, um orientador para cada componente não. Era só o gerente mesmo. Não sei se eles selecionavam, ou se já tem um banco de pessoas, mas é um especialista que vem. Eles indicam e a pessoa acompanha o projeto.

Em relação ao Centro de Inovação, eu acho que esse prédio já existia lá. E o que a gente propôs foi fazer, adequar, finalizar o projeto para colocar ele em execução, funcionando. Eu lembro que tem uma praça na frente, que é muito utilizada, principalmente nas épocas de romarias e tudo, algumas pessoas usavam até ali como acampamento, algumas pessoas que vão. Isso eu estou falando antes de começar a obra. E foi pensado ali para fazer um centro de inovação, como se fosse um aglutinador, na verdade, um catalisador de instituições que possam trabalhar e servir nesse sentido.

A obra foi concluída pelo componente I, toda, e a gente tinha, inclusive, eu acho que essa era uma das obras que eram do componente dois e que foram executadas, acompanhadas pelo componente um. Eu acho que ele está cedido, já faz tempo que eu saí de lá, uns sete anos, mas eu acho que ele hoje está cedido para a prefeitura. Porque a ideia era colocar lá vários órgãos (estaduais e municipais) que pudessem servir como o *vapt vupt* lá da região. Colocar vários órgãos que pudessem atender a comunidade num só local. Eu não sei como está hoje, mas ele tinha sido cedido para a prefeitura.

As obras de requalificação dos geossítios, eu acho que eram do componente um, porque a gente teve obras de sinalização, toda a questão de placas. Não só placas dos geossítios, mas placas nas cidades. Essa placa normal do Detran, essa comum. Mas indicando o *Geopark* foi o projeto que colocou. A sinalização de todos os geossítios também. A capacitação dos municípios foi uma coisa bem no início do projeto, e era do componente três, porque eu acho que tinha a ver até com o fortalecimento da equipe dos municípios, para trabalhar em consórcio, por causa da questão do aterro. Tinha um núcleo gestor, o NGSA eu acho, que foi capacitado e eram pessoas dos municípios. Era uma ação do componente três. A Secretaria contratava uma equipe para fazer essa ação.

Em relação a equipe da UGP muita gente se espalhou. Aliás, acho que todos se espelharam. Tem gente que está morando fora do Brasil, tem gente que mudou, eu vim para a Prefeitura de Fortaleza, outra foi para a Prefeitura de Maracanaú. Mas na região tinha a Rita, que eu acho que é o principal contato, mas ela está aqui em Fortaleza. Ela tinha uma equipe que trabalhava principalmente de assistente social, que eram as meninas que ficavam no dia a dia, acompanhando ali a obra, os impactos de obra na região, nos moradores.

Fazendo uma avaliação, eu acredito muito nesse tipo de projeto, nesse tipo de investimento. Hoje é até uma luta minha para a Prefeitura de Fortaleza. Eu acredito muito na força de projetos específicos, se a gente tem o recorte do Ceará a gente pensar a região do Cariri. E hoje o meu pensamento é aqui, na região de Fortaleza, a Prefeitura de Fortaleza. Mas eu acredito muito nesse projeto, em investimentos desse tipo. E principalmente pelo poder de visão articulada que você tem, porque eu não vou pensar o meu município sozinho. Eu vou pensar um conjunto de municípios. Eu tenho o poder do Estado, que está ali olhando. Eu gosto muito desse tipo de projeto, porque ele tem mais força dentro do serviço público. A gente sofre menos interferências.

Nós fomos uma UGP muito tranquila, pelos anos que passaram, a gente não tinha troca de pessoas. Então era uma equipe muito boa, que ficou, assim, com poucas alterações, mas a equipe ficou basicamente sendo a mesma durante todo o tempo. E eu acho que isso ajuda muito também, então eu vejo muitos aspectos positivos. Eu não saberia avaliar o impacto do projeto hoje, realmente, a gente teria que fazer um estudo sobre isso. O impacto de algumas obras, principalmente. Uma avaliação de impacto aí de, sei lá, cinco anos depois, como é que isso está? seria interessante. Mas eu acredito, principalmente hoje, é nesse impacto imediato mesmo, que pequenas obras dão. Às vezes alguma coisa simples de um microurbanismo ali, mudar um microclima na região. Eu acho isso muito importante e acredito bastante nesse tipo de projeto.

Acho que não especificamente para esse projeto, para ele também, mas para vários projetos na área pública, eu acredito que a gente tem sempre que ver a questão da gestão de projetos. Ter uma metodologia de gestão de projetos, de acompanhamento, de monitoramento de projetos é muito importante. Para a gente conhecer o antes e o depois, os impactos. Saber medir os indicadores. Então, assim, quando você está ali no dia a dia, que você tem um problema na licitação, problema no pagamento, de obra, de dia a dia da gestão do projeto, às vezes você deixa passar o acompanhamento. Você deixa passar o monitoramento, porque você vai fazer depois. E isso tem um impacto para a história, e o impacto depois do projeto. Eu acho que isso é um ponto que poderia ter sido fortalecido naquele projeto. Acho que o monitoramento dele, o monitoramento de projetos, de gerenciamento de projetos.

Em relação à participação do banco, é como eu disse, eu acredito muito nesse tipo de investimento, e acho que ele vale muito a pena. Não tenho dados para dizer isso, o quanto de impacto tem em relação ao investimento que foi feito, mas o banco sempre foi muito apoiador. Durante o projeto a gente até esquece que é um banco de financiamento, porque eles estão realmente ali, preocupados, eles te dão ajuda, eles tiram dúvidas, apoiam muito. Se a gente estiver precisando de consultor, eles dão para o que a gente precisar. Capacita a equipe também. A equipe financeira e de licitação teve capacitações que foram realizados com eles; então engrandece muito também quem trabalha nesse tipo de projeto.

E a relação sempre foi muito boa. Mas banco é banco, então, quando chega no final ele quer o resultado, porque ele quer fazer, ele quer manter relações com estado. Então, o serviço dele é emprestar dinheiro. Então, assim, eles buscam esse canal, de deixar aberto para ter um novo empréstimo. É tanto que o estado hoje tem vários empréstimos com Banco Mundial, em outras secretarias. Na relação com o banco, não sei hoje assim, imediatamente, o que poderia ser melhor porque eu sempre achei muito clara. A gente não tinha grandes problemas. Era muito cobrado, mas também era dado apoio para você atender àquela demanda.

APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A PROFESSORA MÔNICA ALVES AMORIM

Eu sou a Mônica Alves Amorim, e fui consultora do projeto desde a época do desenho dele, da preparação e de quase toda a implementação. Saí antes do final do projeto. Eu era consultora pelo Banco Mundial, fui contratada. Mas eu já tinha outros projetos com o banco. Eu trabalhei em vários projetos de desenvolvimento regional, local, de inovação. Esse era um deles. Passei por vários treinamentos ofertados pelo banco, de avaliação, monitoramento, de desenvolvimento. Eu fui formada nos Estados Unidos, em uma escola que forma muita gente que vai para os quadros do Banco Mundial²³². A minha orientadora²³³ era conselheira, não, era consultora, não conselheira, do BIRD, do Banco Mundial, nessa área de desenvolvimento.

Sobre a definição dos componentes, foi uma discussão em conjunto. Na verdade, assim, os projetos do banco, normalmente, têm esse nome. A maioria dos projetos tem infraestrutura, boa parte deles tem infraestrutura. Depois tem um outro componente que é mais técnico, né? É de uma área temática. E esse terceiro componente é normal ter, que é o componente relacionado à implementação.

A definição dos municípios foi muito discutida. Porque ela está um pouco ligada ao tamanho do investimento. No começo, como ele foi inspirado numa ideia, provocado pelo PROURB, a ideia era criar centros regionais que se rivalizassem com a Região Metropolitana de Fortaleza. Então, no início, eram três regiões macros: o Cariri, Baixo Jaguaribe e o Acaraú, ali, Sobral e tudo mais. E aí, por conta da capacidade de endividamento do estado, de pagamento também, o investimento foi reduzido. Então, sendo reduzido, não daria para contemplar as três regiões, porque ficaria muito pulverizado e acabaria por não ter muito impacto. No final, depois de planejar e de pesquisar essas três regiões, principalmente a região do baixo Jaguaribe e a região do Cariri... e agora estou lembrando, a gente nunca cogitou Sobral, que Sobral seria uma outra iniciativa – não só Sobral, mas a área em torno de Sobral – a outra região cogitada foi aqui do Baturité.

Então, depois de fazer várias missões nessas três regiões – acho que umas três ou quatro missões – no final, por conta do recorte do investimento, a gente ficou só com o Cariri. E aí, era para ser todo o Cariri, mas também a gente viu que eram só 68 ou 66 milhões, eu acho, nem me lembro, mas era por aí. E aí foi discutido lá com os prefeitos, e no final ficou o CRAJUBAR e os municípios do entorno. Acho que são nove municípios.

²³² *Massachusetts Institute of Technology-MIT*

²³³ A professora *Judith Tendler*, autora do livro “bom governo nos trópicos” (1998) discutido no capítulo nove.

Os outros seis municípios também foram selecionados porque reforça, cria sinergias com o CRAJUBAR. Infraestrutura, por exemplo, o aterro, o anel pericentral, esses investimentos maiores teriam...a sinergia seria maior com o município mais próximo. Sobre a relação entre o projeto e a institucionalização da Região Metropolitana do Cariri, teve muita sintonia. A gente até animou um pouco essa discussão, trouxe consultores – um pernambucano inclusive – para falar sobre o sentido de uma região metropolitana, as vantagens, como é que se estrutura. As dificuldades, experiências bem-sucedidas etc. E até o ponto em que eu trabalhei, tinha muita sinergia, tinha muita aproximação, integração com esse esforço de criação da Região Metropolitana do Cariri.

Na definição das intervenções a serem realizadas, os municípios foram consultados. Muita reunião com o prefeito, com as comunidades, teve audiência pública. Não sei se teve audiência pública em todos os municípios, mas teve audiência pública, umas três ou quatro – eu participei acho que de duas – muito bem planejadas, conduzidas. A questão lá do Crato, a Voçoroca – bairro do Seminário – da intervenção lá. Foi muito bonita a audiência pública, com muita participação. A do aterro sanitário também, eu acho que teve mais de uma, eu só participei de uma.

A questão de o aterro não ter sido concretizado, até onde eu acompanhei, foi difícil porque aterro é uma coisa muito técnica. Não é só uma questão de engenharia, é uma questão ambiental, questão de logística. E a gente fez vários estudos, esse projeto fez vários estudos, a questão do transbordo, toda a logística para levar até o aterro. Discutiram o Crato, depois discutiram Caririáçu. Eu acho que Crato não aceitou, tinha a questão do aeroporto que foi estudado também o chamado cone de aproximação, por conta do movimento das aeronaves. Mas é falta de compreensão também, eu acho. Eu não me lembro o que aconteceu com Caririáçu. Porque, inclusive assim, poderia ser até uma oportunidade, não é? Porque hoje a gente fala muito em economia circular, de aproveitamento, então podia ser uma oportunidade para criar negócios, estimular alguma atividade produtiva.

Antes da execução do projeto, houve a doação de um fundo japonês o PHRD²³⁴ para preparação, para contratar os projetos iniciais. Até para preparar o projeto para apresentar ao Banco. E foi uma coisa importante, muito importante, porque o estado teria dificuldade em fazer, em pouco tempo, todo esse esforço de preparação. Sobre a relação com os municípios, a gente teve várias reuniões com os prefeitos, fez visita aos locais, conversou com as comunidades. Eu lembro que cada uma dessas daí. A gente foi nos municípios, pelo menos,

²³⁴ *Japan Policy and Human Resources Development Fund - PHRD*, fundo administrado pelo Banco Mundial.

umas duas ou três vezes. Caririaçu, Santana do Cariri, para ver alguma coisa ligada ao museu. Acho que também uma intervenção ligada ao acesso. Nova Olinda, muitas vezes.

A gente falou muito com as comunidades, porque, no final, vários desses municípios tiveram obras de acesso. Então, falamos com a vizinhança, e com os prefeitos também. Eu acho que era uma relação tranquila, eu acho que sim. Eu lembro que tiveram várias reuniões muito boas como prefeito do Crato. Era o Samuel, em me lembro do nome dele. De Barbalha também, muito boa, discutimos lá o engenho Tupinambá. Com os outros perfeitos... de Nova Olinda, acho a gente falou algumas vezes; de Santana também. Acho que foi tranquilo.

Sobre o Núcleo de Gestão Socioambiental, tinha uma socióloga, tinha um geólogo que fazia essa parte ambiental, na preparação, e acho que atuou bem. A questão é que, por conta da limitação de investimento... como eu falei, o investimento era para ser de trezentos e tantos milhões de dólares, e acabou cortado para 60 e pouco. Mas no final, se não me engano, essa parte de tratar essa questão mais social ficou a cargo da Secretaria das Cidades, porque eles tinham uma equipe de assistentes sociais, não sei se tinha sociólogo. A parte ambiental eu não me lembro, mas acho que o núcleo funcionou por uns dois anos, olhando o aterro, olhando a questão do acesso do anel pericentral, o Seminário. Muitas e muitas pesquisas de casa em casa.

Em relação à participação do banco no processo de institucionalização da Região Metropolitana do Cariri, eu acho que ajudou, acho que ajudou. Tinha uma ideia muito pequena, a mesma coisa do *Geopark*, era uma ideia muito pequena que talvez nem tivesse prosperado se não fosse esse esforço. Para capacitar, para estruturar, teve até um grande seminário sobre isso, que derivou a formação de um embrião – que eu não sei se vingou – de um tipo de conselho para o desenvolvimento da região metropolita.

Tudo isso foi provocado por essas iniciativas que o banco esteve por trás. Não só por trás, mas provocou, estruturou, incentivou, instrumentalizou. Que depois acaba que, eu acho que faltou engajamento. Não sei se faltou, mas acho que podia ter tido mais engajamento da comunidade. Porque o esforço de criação de uma Região Metropolitana não pode ser de um órgão só. Nem do Banco Mundial, e até da Secretaria das Cidades. Poderia ser o carro chefe da Secretaria, mas precisa que os prefeitos se envolvam, as instituições se envolvam, a comunidade também.

Sobre as condicionantes estabelecidas pelo banco, sempre tem. Mas isso é normal, sempre tem. Tem contrapartida, tem as salvaguardas. Coisas que precisam ser atendidas. A própria UGP, a composição da UGP, a manutenção da UGP, a capacitação da UGP, a produção de relatórios; tudo isso. O envolvimento nas missões.

A relação entre os membros do Banco Mundial e os técnicos da Secretaria das Cidades do Ceará foi bem tranquila, foi muito boa. Muito cooperativa. Foi um esforço de várias mãos, muito alinhado, eu achei. Sobre metodologias específicas do banco, você tem as salvaguardas, que dá uma diretriz para tudo isso. As salvaguardas ambientais, de reassentamento também. A parte de indicadores de acompanhamento, monitoramento. Sobre as salvaguardas, é obrigação do mutuário ler, saber como proceder, mas tem muita capacitação nas missões. O responsável por aquele componente, ou por aquele aspecto, aquela parte do componente do investimento. Por exemplo, o aterro, ou o anel pericentral, nas missões tem muita capacitação. Apresentação, eles mostram experiências bem-sucedidas, tiram dúvidas.

No que diz respeito às alterações no projeto, a partir da revisão de meio termo, aconteceram sim. Não vou lembrar aqui o que é que foi de direcionamento, mas também é normal. Inclusive isso é salutar para o planejamento. O planejamento não precisa, e não deve ser, algo rígido. Então, ao longo da caminhada, você percebe oportunidades para melhorar, para refinar, para ajustar. Então, é normal. Em relação a mudanças no projeto, com a alteração dos secretários, eu acho que não foi necessariamente ligada a mudança de pessoas. Eu acho que foi isso que a gente acabou de falar. Houve a avaliação de meio termo, você já tinha uma caminhada executada, então já tinha um aprendizado, uma visão mais apurada da realidade. Mais contato com a comunidade, com os demais atores. Não acho que teve relação porque mudou o secretário. Foi tranquila a mudança do Cartaxo para o Camilo.

No começo, fui responsável pelo desenho todo do projeto. Eu era tipo uma supervisora local. Esse projeto teve vários supervisores, começou com um, que era do PROURB. Depois, passou para outra, que ficou bastante tempo na estruturação, até a negociação. Depois da negociação, passou para um outro, que era um chinês, também muito bom, o pessoal gostava muito dele. Ele ficou até quase o meio termo. Depois veio um egípcio, que ficou um ano e pouco. Depois passou para um paquistanês, aí depois do paquistanês eu não acompanhei mais. Mas depois acho que veio uma italiana, acho que quando ela estava chegando eu saí. O *Paul Procee* estava na preparação desde o início como consultor, como chefe dessa parte ambiental, depois ele assumiu a coordenação, muito tempo depois. E quando ele chegou na coordenação eu já não estava. O *Paul* chegou para a segunda fase do projeto.

Desde a negociação eu fiquei focada em desenvolvimento local. Em relação aos problemas no componente econômico, aquele centro tecnológico, para calçados, seria uma iniciativa boa, mas foi muito difícil estruturar a governança dele. Então a ideia seria replicar algo que tinha numa associação pequena antes, chamada “Fabrical”. Uma iniciativa bem autônoma. Mas acaba que não prosperou.

A ideia era criar esse centro, mas a governança dele nunca foi resolvida. Como é que seria a gestão dele. O banco iria fazer o investimento inicial, comprar os equipamentos para instalação, mas e depois, como é que ele iria operar? Isso eu acho que não foi resolvido. Eu saí antes dessa decisão. Mas da parte de calçados era o principal investimento, fora outras capacitações, participação em feiras. Mas da parte do *Geopark*, acho que fizeram quase todos os investimentos. Fizeram as sinalizações dos Geossítios, essa parte junto a UNESCO.

O *Geopark*, eu acho que não teria tido esse impulso se não fosse esse projeto. O impulso inicial. Sobre os APLs selecionados, eram calçados e turismo. Não acho que tinham município específicos para essas ações não, porque o *Geopark* tinha geossítios em quase todos. E calçados, era principalmente Juazeiro, mas tinha também Crato e Barbalha. Tinha também em Nova Olinda, pouca coisa lá, muito derivada do Expedito Seleiro.

Não acho que o banco tenha atuado mais em um determinado componente. A questão é que calçados, eu acho que esse centro tecnológico, se fosse estruturado, acho que ele poderia proporcionar um ganho nessa parte de *design*, qualidade e competitividade das empresas. Mas foi difícil equacionar essa parte da governança. Acaba que se mostrou inviável, tanto que foi abortado. A gente fez muitos movimentos, fez entrevistas com o presidente do sindicato, tinha o CDL lá também, que foi muito provocado pelo projeto, convidado a se envolver, se engajar, participar. Mas não é só participar de reunião, é assumir um pouco da gestão, dessa governança. O centro tecnológico seria um centro de prestação de serviços, que poderiam ser acessados principalmente pelos pequenos. Acho que tinha uma parte de *design*, outra parte de controle de qualidade, de ensaios. A parte de capacitação, para calçados.

Sobre a contratação de alguma empresa internacional no projeto, eu acho que não. Não, não tinha porte. Quase todas eram locais, na verdade. Não é que o recurso inicial era maior, a gente que pensou em fazer algo maior. Mas quando foram dimensionar o investimento, ele seria muito além da capacidade do estado. O estado até poderia ter contratado mais, mas é que tinham outras prioridades. Tinha um projeto de educação, que estava sendo estruturada, tinha alguma coisa na área da saúde, tinha em relação aos recursos hídricos, então não dava para abrir um buraco grande, ou seja, alocar muitos recursos para esse projeto, apenas.

A avaliação do projeto, é difícil fazer porque já tem algum tempo. Não lembro muito os detalhes, mas eu acho que foi uma iniciativa muito interessante do estado para fortalecer as regiões – economicamente, institucionalmente. Acho também que deixou um aprendizado. Claro que tem muitas lacunas que não foram preenchidas, mas foi uma primeira experiência. Então, acho que a experiência poderia ser repetida, certamente absorvendo lições. Evitando situações que pudessem levar a erros semelhantes.

Porque o estado do Ceará, a gente é porque já está acostumado aqui com o estado, Fortaleza muito concentradora de tudo. De investimento, de pessoa, de atividades econômicas, de poder político, e tudo o mais. Aqui no Ceará, isso é muito forte, você olha outros estados – sei lá no Sudeste – é bem diferente. Você tem uma concentração muito menor, então acho que o estado do Ceará ainda precisa fazer tentativas para fortalecer outras regiões, criar cidades de médio porte, fortalecer essas cidades.

É claro que o estado não pode fazer isso sozinho, e não é apenas o estado que vai fazer isso, mas o estado tem que se envolver, encorajar, criar instrumentos, incentivos para isso. Não precisa ser uma experiência semelhante ao Cidades do Ceará, e não necessariamente um projeto só. Acho que isso pode ser integrado nas políticas do Governo do Estado. Tem um pouco sendo adotado nessa linha, com os hospitais regionais. Mas para além dos hospitais regionais, é encorajar para que os médicos se direcionem, que sejam motivados para trabalhar, para residirem, para atuarem nessas regiões. Porque todo mundo quer ficar em Fortaleza. Mas é normal isso, porque é aqui que concentra as oportunidades.

Então, acho que nessa linha de fortalecer cidades de médio porte, o Ceará precisa aprender muito. Eu vivi na cidade de *Boston, Massachusetts*, nos Estados Unidos, que é uma cidade muito famosa, por muitas razões. Pela economia, pelo poder político, pela inovação, pela educação, pela saúde e tudo mais; e não tem um milhão de habitantes. Você pega outra cidade, nos Estados Unidos, e em outros países também, não só nos Estados Unidos, na Europa, são cidades que têm muita força, que criam muitas oportunidades, que tem uma imagem de centro de desenvolvimento – não só a imagem, mas tem um desenvolvimento destacado – e não são assim como Fortaleza, superpopulosas, cheias de problemas, crescendo desordenadamente; porque concentra tudo isso.

Então, essa ideia de fortalecer cidades de médio porte eu valorizo muito. E seria interessante que os governos criassem políticas, não é uma política só, mas é todo um esforço de governar o estado, de pensar nisso. Fortalecer a cidade de médio porte. Isso é bom ambientalmente, socialmente também. As pessoas permanecerem no local. Muita gente quer voltar para o local de onde vieram, onde as famílias têm raízes, mas não fazem isso porque as oportunidades são escassas.

Acho que esse projeto foi um exercício nessa linha, mas foi um primeiro exercício. Eu acho que esse projeto foi vitorioso, por exemplo, o *Geopark*, o aterro eu acho que até hoje não foi construído, mas essa ideia foi muito discutida; sensibilizar a população, os gestores, sobre a necessidade. Como é que pode uma região como o Cariri não ter, a essa altura, uma lei de resíduos sólidos? Já foi renovado esse prazo de desativar lixões e fazer aterro sanitários a muito

tempo, e o Cariri ainda não tem. Lá fora, aterro já é algo muito atrasado, não se trabalha mais com aterro, é resíduo zero. E a gente ainda está pensando aqui em construir um aterro.

Então, acho que esse projeto tem muitas lições, e seria importante que as pessoas entendessem. Assim como você está fazendo. Acho que o seu exercício é muito válido, eu espero que ele repercuta. Sobre algum aspecto que poderia ter sido mais bem desenvolvido, eu acho que vários, vários. A gente sempre pensa, por exemplo, essa parte do aterro, deveria ter sido construído. Envolver mais ou criar outros tipos de incentivos. Se Caririáçu rejeitou, vamos ver por que, vamos ver como compensar, ou vamos cogitar outra localização. Eu penso que talvez colocar mais esforço nessa linha. No Crato, eu achava que ali no centro, o investimento nas praças muito legal, porque Crato é uma cidade muito charmosa. É pequena, mas é diferente, muita cultura.

Acho que essa parte cultural também, conversar mais com o *Geopark* e com os outros municípios, inclusive os que não foram incluídos, porque não precisa de um investimento de impacto, mas assim, se você envolve... costurar mais com esses municípios para esse esforço do turismo chegar até eles. Identificar produtos culturais, até roteiros para integrar. Eu acho que a ideia do *Geopark* foi muito interessante. No começo tinha até uma certa rejeição, mesmo dentro da URCA, tinha muita rejeição ao *Geopark*, muita rejeição. Porque era associado a um movimento de um certo grupo de professores, era uma coisa bem esquisita. Depois, acho que eles viram as oportunidades que o *Geopark* abria para todos, e abraçaram. E depois que abraçaram também, foi difícil compartilhar com outras instituições, achavam que era só da URCA.

O *Geopark* já existia, o dossiê já tinha sido aprovado pela UNESCO, já estava institucionalizado. Só não tinha governança, não tinha recurso. A gente que deu. Acho que esse projeto abriu muitas oportunidades para o *Geopark*, para fazer os investimentos, para estruturar, para valorizar, para despertar as pessoas para a importância de ter um *Geopark*. Avaliando a atuação do Banco Mundial no projeto, acho que foi boa, a questão é que o Banco Mundial, na verdade, empresta e capacita através das missões, principalmente.

Não é levar o pessoal para uma cidade ou ministrar um curso aqui, que isso também foi feito. Eu acho que a UGP também funcionou bem. Uma ou outra dificuldade de achar um técnico específico com especialização, mas, assim, eu acompanhei vários projetos no Brasil. No Rio Grande do Sul, em São Paulo, um pouco no Pará... mas não pode depender do banco, porque essas experiências com esses projetos, são uma oportunidade para aprender, para se capacitar. Tanto o estado como a unidade gestora (estado ou município).

Uma coisa que eu acho interessante... a ideia era que a UGP fosse lá no Cariri. Que ela fosse instalada lá, operasse a partir de lá. Claro que tendo uma base aqui em Fortaleza, dentro da Secretaria das Cidades. Mas a ideia é que o apêndice seria aqui, em Fortaleza, e a base da UGP deveria ser lá. A gente falou isso desde o início, mas teve muita resistência. Na verdade, ficou inviável porque as pessoas não aceitaram. Mas a ideia era que a UGP fosse lá. Eu acho que teria sido melhor, porque você estando presente na região você é mais visto, você tem mais contato, você tem mais oportunidade para discutir, para conversar, para criar interações. Acho que essa é outra lição. Um projeto como esse, a UGP tem que estar lá na região. Ou então, uma parte aqui e uma parte lá, mas eu ainda acho que a maior parte lá – tipo 70% lá e 30% aqui, ou 80% lá e 20% aqui – maior peso na região. Mas ficou 100% aqui, que ia lá nas missões, as missões do banco e em uma ou outra viagem.

Então, é difícil fazer uma gestão assim. Mas não era essa a sugestão do banco, desde o início era que a UGP fosse lá. Em outros projetos nessa linha, a UGP fica na região. Foi assim no Rio Grande do Sul, em São Paulo também. A formação da UGP é uma exigência do banco, sempre é. Sempre tem que ter. Você tem que ter uma unidade gestora. É um dinheiro que está sendo aplicado, o governo está se endividando por isso, então tem que ter uma unidade que faz a gestão, que seja capacitada para isso. Acho que o banco poderia ter sido mais incisivo nessa questão da UGP. Eu acho que ele deveria.

É claro que iria causar um desconforto, mas acho que era importantíssimo que essa UGP ficasse lá na região. Mas aí houve muitas mudanças por parte do banco na gestão do projeto, como eu falei, acho que pelo menos uns cinco gestores. Então, quando vai aprendendo – porque a gestão não é só técnica, você tem que entender como as pessoas funcionam, como é que você pode influenciar as pessoas, ajudar mais, sensibilizar mais –, quando chegava nesse ponto... porque também para o banco chegar, trombar e dizer: olha, a UGP vai para lá depois de amanhã, não é assim.

Mas aí quando o gerente estava entendendo mais, ganhando mais a simpatia, que isso é muito importante, tem que trabalhar junto, você não pode chegar aí... não vejo o banco fazendo isso, de chegar e dizer olha, é assim, assim, assado; mas acho que nesse ponto o banco poderia ter sido um pouco mais autoritário nesse sentido. Não é autoritário de mandar, mas dizer: olha, é muito importante... e bater nesse ponto: olha, precisa, veja a diferença se fosse lá. Mostrar exemplos, dar incentivos também, porque o pessoal todo mora aqui, tem apartamento aqui, como é que vai para o Cariri? Ah, mas uma parte vai, outra parte você encontra lá, né? Pode ter gente lá que tenha capacidade, se não atende 100%, mas a pessoa pode aprender, você coloca uma pessoa experiente do lado. Acho, que é isso.

**ANEXO A – LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO RECEBER
A DOAÇÃO DO PHRD PARA A ELABORAÇÃO DO PROJETO
CIDADES DO CEARÁ**

04/07/2023, 09:40

LEI Nº 13.895, DE 21.06.07 (D.O. DE 27.06.07)

Segunda, 05 Junho 2017 20:09

LEI Nº 13.895, DE 21.06.07 (D.O. DE 27.06.07)

LEI Nº 13.895, DE 21.06.07 (D.O. DE 27.06.07)

Autoriza o Chefe do Poder Executivo a receber Cooperação Financeira não reembolsável, proveniente do Japan Policy and Human Resources Development Fund -PHRD e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ:

FAÇO SABER QUE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DECRETOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a receber cooperação financeira não reembolsável, proveniente do Japan Policy and Human Resources Development Fund - PHRD, fundo administrado pelo Banco Mundial, no valor de US\$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil dólares).

Art. 2º Os recursos provenientes dessa cooperação financeira deverão ser destinados à preparação do Programa Cidades do Ceará.

Art. 3º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir no orçamento vigente, crédito adicional no montante suficiente à execução desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 21 de junho de 2007.

Cid Ferreira Gomes

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Iniciativa: Poder Executivo

Informações adicionais

∴
Autoriza o Chefe do Poder Executivo a receber Cooperação Financeira não reembolsável, proveniente do Japan Policy and Human Resources Development Fund -PHRD e dá outras providências.

Lido 223 vezes

Última modificação em Terça, 01 Agosto 2017 16:55

Tweetar

Curtir 0

<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/4805-lei-n-13-895-de-21-06-07...> 1/2

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou responder via e-mail aos questionamentos referentes ao projeto de tese intitulado **Federalismo e Poder (Paralelo): um Pássaro ou uma Ave de Rapina sob o Céu do Cariri Cearense?** Desenvolvido por **Bruno Ferreira Soares**. Fui informado(a) ainda que a pesquisa é orientada pelo **Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic**. Poderei contatar, consultar o responsável pela pesquisa a qualquer momento que julgar necessário através do telefone de nº (88)999394769 ou e-mail bruno.fsoares@ufpe.br. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é “**analisar o papel do Banco Mundial em meio às escalas (e relações) de poder inerentes ao federalismo brasileiro, na busca pelo desenvolvimento capitalista nacional; a partir da região do Cariri cearense, na passagem do século XX para o século XXI**”. Fui também esclarecido(a) de que minha colaboração se fará de forma identificada, por meio de entrevista com questionário a ser gravada, e que posso me retirar desse estudo/pesquisa/programa a qualquer momento, sem prejuízo ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

_____, ____ de _____ de 2023.

Assinatura do participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

**ANEXO C – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO
ORAL E ESCRITO (E-MAIL)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGE
DOUTORADO EM GEOGRAFIA
Tese de Curso**

**CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO
ORAL E ESCRITO (E-MAIL)**

Pelo presente documento, eu, _____, na condição de entrevistado, RG: _____, emitido pelo(a): _____, declaro ceder ao pesquisador: **Bruno Ferreira Soares**, CPF _____ e RG _____, emitido pelo(a): _____, domiciliado/residente à _____ CEP _____ sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador/entrevistador aqui referido, via plataforma de videoconferência *google meet* e/ou via *e-mail* em ____ / ____ / 2023, como subsídio à construção de sua tese de **Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco**. O pesquisador acima citado fica consequentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor.

(Assinatura do entrevistado/depoente)

(Adaptado do CEDIC – Centro de Documentação e Informação Científica “Professor Casemiro dos Reis Filho” – PUC/SP)