

**VINICIUS BOECHAT
TINOCO**

financeirização da Reforma do Estado e as administrações estaduais: uma contribuição ao debate acerca do desenvolvimento regional

Físico (UCB/DF),
mestrando em
Desenvolvimento
Regional e Meio
Ambiente (Ufal/AL).
Servidor da
Secretaria de Estado
da Fazenda de
Alagoas (Sefaz/AL)

RESUMO

Lançado em 1995, muitos são os efeitos do Plano de Reforma do Estado no Brasil. No que se refere ao Ajuste Fiscal, além do relativo controle no endividamento público dos estados, outro de seus efeitos foi classificar Alagoas e Rio Grande do Sul em um grupo único e exclusivo na federação. Qual o sentido dessa classificação que consegue emparelhar estados cujas realidades socioeconômicas e administrativas estão em situações opostas? Qual o impacto desse nivelamento quando se pensa na sustentabilidade não só fiscal da federação e no processo de desenvolvimento regional? Ajudar a construir respostas a essas perguntas constitui o objetivo deste artigo: que é se afastar do reducionismo fiscal e trazer novos diálogos ao estudo da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE

Ajuste Fiscal. Administração Pública. Desenvolvimento Regional

ABSTRACT

The 1995 Brazilian Government Reform Plan had various effects. As for the Fiscal Adjustment, besides relative control in the public indebtedness of the states, another effect was the placement of Alagoas and Rio Grande do Sul on a single and exclusive group in the federation. What is the meaning of this classification, which pairs states whose social-economical and administrative realities are in opposite situations? What is the impact of this levelling when one considers the sustainability (not only fiscal) - of the federation and the process of regional development? The purpose of this paper is to help find answers to these questions – stepping back from fiscal reduction and bringing new dialogs to the study of public administration.

KEY WORDS

Fiscal adjustment. Public administration. Regional development

INTRODUÇÃO

Em 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Determinado documento (BRASIL, 1995), em seus nove capítulos, entre outros pontos, faz uma interpretação da crise do Estado, analisa a evolução no *modus* da administração pública, relata o histórico de reformas administrativas no Brasil, desde 1930, e propõe meios e condições nos quais se deve pautar a reforma do Estado brasileiro. Apesar de se tratar de um documento institucional, muitas das causas que levaram à crise dos Estados latino-americanos apresentadas no Plano coincidem com a opinião de seu autor intelectual (BRESSER-PEREIRA, 1998), que vê a crise fiscal, o modo de intervenção estatal na economia e a ineficiência da forma burocrática de administrar o Estado, como os principais fatores determinantes da *Reforma*. Passados mais de dez anos do lançamento do PDRAE, muitas mudanças vêm ocorrendo no arranjo administrativo-institucional brasileiro, dada a quantidade de instrumentos e possibilidades de transformações que estiveram presentes no bojo do projeto de Reforma de 1995¹.

Entretanto, aspectos como o complexo arcabouço institucional-legal brasileiro e as desigualdades no grau de desenvolvimento das administrações públicas estaduais são fatores que diminuem a capacidade de análise dos efeitos da Reforma do Estado iniciada no Governo Federal em 1995. Em texto intitulado *Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas*, o professor Ivan Pinheiro nos ajuda em nosso intento que é contribuir para a construção do debate acerca dos efeitos do processo de Reforma do Estado sobre o desenvolvimento regional e estadual. Conforme o autor, a dificuldade e, por vezes, a impossibilidade de avaliar as realizações de políticas públicas estruturantes e de maior relevância, como Reformas da Organização do Aparelho do Estado, deve-se ao fato de ser um trabalho cuja análise transcende ao próprio desempenho do Poder Executivo, e que, apesar da existência de

¹ Cabe salientar que ambiente de crise fiscal, processo de desestatização, bem como a necessidade de mudança no *modus* de administrar a coisa pública são realidades existentes anteriormente, desde a década de 80, assim, a indicação do ano de 1995 tem como objetivo apenas rememorar a data de lançamento do PDRAE.

variadas técnicas de aferição, raras vezes as avaliações dos resultados das políticas públicas reúnem unanimidade (PINHEIRO, 2008).

No nosso caso, o embaraçoso caminho de examinar as medidas estabelecidas pela União em relação às finanças estaduais após 1995 (Ajuste Fiscal) e seus efeitos sobre os diversos estados que compõem a federação também extravasam o limite do Poder Executivo Federal. E mais, além de exorbitar o governo, pois envolvem os diferentes estados da federação, a dificuldade se dá justamente por causa da diferença de desenvolvimento nas diversas administrações públicas desses entes subnacionais.

Instituído nos anos de 1996 e 1997, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados constituiu um dos elementos do complexo e longo Programa de Reforma do Estado, compreendendo, dessa maneira, um período superior a três governos². Passada mais de uma década da assinatura dos contratos de Ajuste Fiscal entre os governos Federal e estaduais, um dos resultados dessa política que recebe pouca atenção quando comparado ao efeito até então positivo da disciplina fiscal, foi classificar os estados federados conforme seus endividamentos em dois grupos. Um, no qual se encontra a maioria dos estados; e no outro, exclusivo, encontra-se Rio Grande do Sul e Alagoas.

Não é preciso uma investigação muito profunda para se constatar que há uma divisão muito nítida em dois grupos. No primeiro, estão aqueles estados *nos quais os ajustes está sendo realizado*. É fácil constatar [...], bastando para isto olhar a evolução da relação entre o endividamento e a receita líquida [...] Do outro lado, [...] os exemplos mais *preocupantes* são os de Alagoas [...], e do Rio Grande do Sul³.

Dessa forma, diante da complexidade colocada (dificuldade de avaliação conclusiva das políticas públicas e abandonar o viés exclusivamente financeiro do Ajuste Fiscal), este artigo tem como objetivo contri-

² Fernando Henrique Cardoso (1996-1999 e 2000-2003) e Lula (2003-2006 e 2007-2010).

³ *Conjuntura Econômica* (Fundação Getúlio Vargas – Abril/2007, p. 7).

buir para a discussão acerca dos efeitos da Reforma do Estado sobre a sustentabilidade do federalismo e do estudo do desenvolvimento regional/estadual no Brasil.

Para isso, além desta introdução, decidiu-se pela construção de mais quatro seções. Na primeira, realiza-se um breve histórico do endividamento dos estados, motivo este que os levaram a abrir mão de seus ativos e ‘*acordarem*’ entre 1996 e 1997 o Ajuste Fiscal com o Governo Federal. Na segunda, pretende-se analisar até que ponto o Plano de Reforma do Estado do Governo Federal preteriu aspectos relacionados à melhoria das gestões públicas estaduais em favor dos controles do tipo *estritamente fiscal*. Na terceira, trata-se dos aspectos relacionados ao federalismo brasileiro e ao papel pouco amalgamador que a União vem desempenhando sobre o desenvolvimento regional (estadual) neste cenário pós-Ajuste Fiscal. Na quarta seção, a partir de um dos resultados da política de ajuste fiscal, que foi classificar Rio Grande do Sul e Alagoas em um grupo único e exclusivo na Federação, pretende-se verificar o reducionismo dos indicadores fiscais (dívida pública) e, a partir de uma abordagem multidisciplinar, trazer novos elementos que possam contribuir e ser incorporados à política de Ajuste Fiscal. Por último, seguem as considerações finais.

O “ENQUADRAMENTO” DOS ESTADOS ÀS POLÍTICAS FISCAIS A PARTIR DE SEUS ENDIVIDAMENTOS PÚBLICOS

Foi a partir da implantação do Plano Real que foram lançadas importantes bases econômicas, políticas e institucionais responsáveis por uma nova fase do federalismo brasileiro. Inicialmente, baseado na sustentabilidade da dívida estadual, o novo arcabouço institucional montado pela União para contornar “a natureza da crise da dívida pública estadual nos anos 90 é fortemente condicionada pela forma como se acumulou esse estoque de obrigações do setor público estadual, isto é, as condições sob as quais a esfera estadual pôde [se endividar] e rolar seu estoque de dívida” (ALMEIDA, 1996, p. 8). Dessa maneira, optou-se por realizar, nesta seção, a análise do endividamento estadual a partir de um determinado período.

Até meados da década de 60, o endividamento sistemático e voluntário pelo setor público era proibido devido à existência de tetos legais

para as taxas de juros. Entretanto, em 16 de julho de 1964, pouco antes do lançamento do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), foram criadas por meio da Lei 4.357 as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Esse mecanismo instituiu a correção monetária dos títulos públicos, contornando a lei da usura – que vedava, por intermédio de um teto legal, a fixação de taxas de juros nominais superiores a 12% ao ano –, permitindo, assim, que o endividamento se tornasse uma importante fonte de financiamento para o governo.

Durante a década de 70, houve um acentuado crescimento da dívida estadual. Esse processo de elevação do estoque da dívida dos estados pode ser compreendido sob dois aspectos. O primeiro, está relacionado às transformações do mercado financeiro internacional que, devido aos *superávits* dos países exportadores de petróleo, procuraram, com a ajuda de um grande fluxo de capital financeiro, oportunidades mais rentáveis nos países em desenvolvimento, gerando o surgimento de uma *economia de endividamento*. O segundo está relacionado à falta de equidade e à acentuada centralização tributária ocorrida a partir de 1965, que impuseram aos estados o endividamento como fonte complementar de recursos para acompanhar os gastos crescentes⁴. Lopreato (1997) lembra que neste período – de dependência de empréstimos externos e do acesso a recursos internos originários em grande medida de agências oficiais federais – as articulações financeiras entre a União, os estados, suas empresas e bancos estatais forjaram um novo arranjo federalista.

As articulações com a União foram responsáveis por suprir parte importante dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação. As verbas obtidas através de negociações com o governo central e suas agências de crédito, do financiamento externo e do endividamento interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos dos próprios estados [...] desempenhou papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/estaduais, [que] passaram a compor o quadro das relações intergovernamentais (LOPREATO, 1997, p. 96-97).

⁴ Em 1965, do total de receitas disponíveis, 54,8% pertenciam à União e 35,1% aos Estados. Em 1970, estes valores passam a ser respectivamente, 60,8% e 29,2%. Chegando, em 1983, a União tinha 69,8% das receitas disponíveis, enquanto os estados participavam com 21,3% deste valor (OLIVEIRA, 2007).

Porém, este ambiente, após as sucessivas crises do petróleo em 1974 e 1979, e devido à moratória da dívida externa mexicana em 1982, viu o crédito externo desaparecer, tornando precárias as condições de coordenação federativa estabelecidas no período anterior. Ou seja, a reprodução das relações intra e intergovernamentais estabelecidas entre a União, estados, bancos e empresas estatais começou a se esgotar. O resultado foi a piora nas contas públicas dos estados que, além de não conseguir ter acessos a novas operações de crédito, não tinha como rolar a dívida acumulada no período anterior. Almeida (1996) lembra que este problema não encontrou equacionamento definitivo nos anos 80, e que as soluções apresentadas foram paliativas, fatores estes que constituem importante explicação da natureza da dívida dos estados nos anos 90⁵. Lopreato (1997) relata que, neste período, houve um acirramento das relações conflituosas entre as esferas de governos e sucessivos fracassos de conter o *déficit* público, pois, com o restabelecimento do processo democrático, os governadores ganharam peso como interlocutores na definição do pacto político e poder de resistir às medidas contrárias aos seus interesses. “Os estados, com o fim do regime militar, conseguiram conter as soluções contrárias aos seus interesses e encontrar saídas nos momentos de crise de endividamento, utilizando a renegociação das dívidas [...] como meio para manter a governabilidade e exercer o poder” (LOPREATO, 1997, p. 98-100).

Após uma década de tentativa de conter o aumento da dívida dos governos estaduais e a conseqüente insustentabilidade de suas finanças, os anos 90, além de trazerem mudanças na linha de desenvolvimento da economia brasileira, foram o palco para os estados se “enquadrarem” às novas medidas determinadas pelo governo federal, que, por sua vez, tinha que se enquadrar ao cenário econômico externo.

Abertura econômica, desregulação do mercado financeiro, privatização de empresas e bancos estatais, participação do capital priva-

⁵ Para Vargas (2005), as “válvulas de escape” que os estados utilizaram desde os anos 80 para ampliação de crédito foram: “tomada de crédito junto às instituições federais; emissão de títulos estaduais, na maioria das vezes adquiridos pelos bancos estaduais [...]; a rolagem de títulos estaduais pelo Banco Central, trocando-os por títulos federais; a tomada de crédito de curto prazo junto aos bancos privados e instituições públicas; por fim, o crédito informal obtido com o atraso de pagamentos de despesas [...]. Tais meios, em conjunto, neutralizavam as sucessivas tentativas de controle desencadeadas pelo Governo Federal” (VARGAS, 2005, p. 123-124).

do em áreas até então de monopólio público e redução de direitos nas áreas de proteção social (principalmente previdência) foram características das reformas liberalizantes da década de 90, e que constituíam requisitos para os Estados Nacionais participarem como *players* do mercado globalizado. Processo de globalização que, com a redefinição das formas de articulação financeira e produtiva, avançou rapidamente e ganhou espaços nos países da periferia. Amparada em uma política de *estabilização* e, posteriormente, nas propriamente ditas *ações liberalizantes*, este consenso deixou pouco espaço para esses Estados executarem uma política independente e desarticulada das diretrizes traçadas no plano internacional⁶ (LOPREATO, 1997; AFFONSO, 2000; VARGAS, 2006).

Após o relativo sucesso de estabilização do Plano Real no Brasil, cujo ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso (FHC), a decisão de inserir a economia no mercado externo, que já vinha ganhando espaço no Executivo Federal⁷, ganhou fôlego e passou a ser elemento de força política. A significativa e rápida redução da inflação a patamares há muito não visto serviu como um dos elementos para garantir a vitória de FHC em 1994, cujo projeto de desenvolvimento se baseava no aprofundamento das reformas liberalizantes que redefiniria o *novo papel do Estado*.

Arquitetado não só como uma política de estabilização de preços, o Plano Real foi um projeto de desenvolvimento liberal cujo objetivo era *adaptar* a estrutura produtiva (produtividade) da economia nacional aos modelos das economias desenvolvidas e aos ditames do mercado global. Para isso, sustentou a valorização do câmbio, elevou as taxas de juros, ofertou ativos atraentes de curto prazo e realizou uma série de privatizações de bancos e empresas estatais bem estruturados, mas afetados pela política econômica até então adotada (BELLUZZO; COUTINHO, 2006).

⁶ O modelo econômico de restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais formulado no âmbito do Banco Mundial (Bird) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) tinha como destinatários os países endividados do terceiro mundo. O Brasil, com a adoção do Plano Real, funcionou como um *locus* privilegiado deste modelo (VARGAS, 2006).

⁷ Vargas (2002) lembra que, no período compreendido entre 1992 e 2002, os cargos de Secretário, Presidente e Ministro, respectivamente, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Banco Central e do Ministério da Fazenda foram ocupados predominantemente por burocratas que comungavam e que tiveram formação nas mesmas linhas de pensamento das instituições internacionais (Bird e FMI).

Entretanto, o sucesso dessa estratégia de desenvolvimento propugnada pelo governo federal dependeria, em grande medida, do cumprimento pelos governos subnacionais de metas de estabilização – endividamento e *déficit* público – e de programas de privatização de suas empresas e bancos estaduais. Desta maneira, a liberdade dos governadores passou a ser vista pelo Governo Federal como um empecilho à política macroeconômica que se desenhava, e o desafio para as autoridades federais era tornar as diretrizes dos estados coincidentes com a *nova estratégia de desenvolvimento nacional*.

O resultado positivo no prosseguimento da política econômica por parte do Governo Federal deve-se ao fato de que, com a implementação do Plano Real, o processo de estabilização da economia levou a uma consequente deterioração das finanças estaduais que há tempos vinham sofrendo com suas debilidades financeiras. Vários autores⁸ evidenciam os fatores determinantes da insolvência dos entes subnacionais pós-Real:

i) a redução das altas taxas de inflação, apesar de provocar um aumento nas receitas estaduais, pôs fim ao mecanismo usado pelos governadores de manipular as despesas (principalmente correntes) por meio do processo de corrosão inflacionária (atraso no pagamento);

ii) os reajustes salariais concedidos ao funcionalismo público no início de 1995 pelos estados mostrou-se incompatível com a *nova* dinâmica de preço e crescimento nominal dos tributos;

iii) a política de juros altos no início de 1995, como forma de atrair investimentos externos, trouxe imediatamente impactos negativos aos bancos estaduais, que posteriormente se estenderam as suas estatais endividadas e, depois, ao próprio tesouro estadual.

Fragilizados politicamente frente ao relativo sucesso de estabilização, e prestes a observarem a bancarrota de seus Estados, os governadores tornaram-se reféns do Governo Federal que ganhou força muito além do que se poderia esperar após uma década do fim do regime militar. “O projeto de controle de finanças estaduais ganhou corpo, e o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de *enquadrar* os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real” (LOPREATO, 2006, p.266).

⁸ Rigolon & Giambiagi, (1999); Abrucio (1998); Affonso (2000); Lopreato (1997, 2000, 2006); Rosa Silva (2002); Mora & Giambiagi (2005).

Entre 1994 e 1995, foram lançadas as bases materiais iniciais do arcabouço institucional pautado na sustentabilidade fiscal e no corte de gastos dos entes subnacionais. Montagem de novo modelo de controle econômico-financeiro que se estenderia até o ano de 2001 com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assim, em 1995, foi estabelecido o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados⁹, que pode ser considerado uma das bases desta nova relação entre a União e os estados. Determinado programa constitui uma ruptura no desenho das relações intergovernamentais até então vigentes. Assistência financeira via Caixa Econômica Federal (CEF) para pagamento de folha de pessoal atrasado, financiamento dos programas de demissão voluntária, refinanciamento de ARO's, e recursos do BNDES para sanear e privatizar empresas estatais foram algumas das medidas tomadas pelo governo federal. Diferente do período anterior, que sempre havia o socorro automático por parte do governo federal, agora, pela primeira vez, condicionada às ajudas, estava a necessidade do ajuste fiscal e patrimonial dos estados.

O PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL

Apesar do processo de venda das instituições financeiras gerarem recursos, neste período, as dívidas mobiliárias dos bancos se tornaram mais um problema de ordem patrimonial que de caixa. Seus valores cresciam pelo simples efeito de rolagem e, entre 1994 e 1996, quase dobraram. Devido à desconfiança cada vez maior dos créditos estaduais, intensificaram-se as trocas destes por títulos federais; fato este que contribuiu para o crescente envolvimento do governo federal no endividamento do setor público. Assim, diante desse quadro no qual a bancarrota dos estados parecia eminente, o Executivo Federal, através da Lei 9.496/97, pôde colocar em prática a sua visão de Reforma do Estado pela via do controle fiscal e financeiro. Determinado documento legal estabeleceu critérios para a renegociação e refinanciamento pela União da dívida pública mobiliária dos Estados, dando prosseguimento ao Programa de Ajuste Fiscal dos Estados instituído em 1995.

Após a anuência das assembleias estaduais e do Senado Federal, os acordos com os estados foram negociados caso a caso (excluindo RJ e

⁹ O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados foi instituído pelo voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) n° 162/95.

DF, todos os acordos foram fechados nos anos de 1997 e 1998) e tinham como objetivo não só ajustar as contas públicas estaduais, mas introduzir mecanismo de controle do endividamento a longo prazo.

A abrangência do programa se deu no conjunto das dívidas estaduais de natureza financeira, excluídas as que já haviam sido objeto de negociação. Os juros variaram entre 6% ou 7,5%¹⁰ ao ano, com correção pelo IGP-DI e amortização pela Tabela Price, os dois calculados mensalmente. Estabeleceu, também, um teto para o serviço da dívida que variava entre 13% e 15% da Receita Líquida Real (RLR), utilizando a prática usual de incorporar o resíduo ao estoque global. Como garantia ao refinanciamento, foram dadas as receitas próprias (ICMS) e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e, caso houvesse inadimplência por parte dos estados junto ao Tesouro Nacional, ficaria o Governo Federal autorizado a sacar diretamente das contas bancárias centralizadoras dos estados a importância exigida nos acordos firmados (LOPREATO, 2002).

Entre as restrições impostas pelo acordo aos estados, ficou estabelecido que, enquanto os estados não reduzissem a relação da dívida financeira total até o valor da receita líquida (DF/RLR), estes estariam proibidos de contratar novas dívidas, inclusive com organismos internacionais. Em termos deste *controle hierárquico fiscal e financeiro*, o acordo, e, no mesmo sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), trouxeram, juntos, metas e proibições no que se referem ao resultado primário, despesas com funcionalismo e investimentos, esforço de arrecadação e reforma do Estado.

REFORMA DO ESTADO OU A BUSCA PELA ESTABILIDADE FISCAL?

O debate sobre a reforma do Estado no âmbito do Governo Federal foi consubstanciado no documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), cuja liderança foi do então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ainda que seja um documento institucional, muitas das causas que levaram à crise dos Estados apresentadas no plano coincidem com a opinião do autor que as *classifica* em três dimensões (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.36):

¹⁰ A variação na taxa de juros foi condicionada ao pagamento à vista de 20% do total da dívida na época de assinar o acordo.

i) *Do modo de intervenção na economia* – que se manifestou de três formas: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento e o colapso do estatismo nos países comunistas;

ii) *Fiscal* – definida pela perda de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas;

iii) *Da forma burocrática de administrar o Estado* – que se manifestou superada, por elevar de um lado, os custos da máquina estatal, e, de outro, mostrar-se de baixa qualidade e ineficiente em relação aos serviços sociais prestados aos cidadãos;

Entretanto, levanta-se a seguinte questão: passados mais de dez anos de publicado o PDRAE, entre os três motivos acima enumerados como parte do Estado a ser reformada, há fatos concretos que revelam que houve uma ordem de importância entre essas três razões? De forma mais específica, pode-se supor que há uma dissonância entre o nível de desenvolvimento/maturação dos três recursos usados para *fazer frente* à Crise do Estado?

Em relação ao *modus* do Estado brasileiro intervir na economia, percebe-se que, a partir do fim da década de 80, já há um movimento de desestatização de setores nos quais o Estado era provedor direto de bens e serviços. Processo este que se torna mais acelerado em meados da década de 90, e perde força quando o estoque de ativos públicos sofre um decréscimo.

Quanto aos outros dois pontos, ajuste fiscal e modernização da administração pública, os contornos delineados pós-1995 nos revela que o aspecto ligado ao controle fiscal da União sobre os estados sobressai em relação à reforma administrativa. Seja por parte do Governo Federal, que foi o precursor e de certa forma idealizador/fomentador da *onda de reformas dos Estados*¹¹, sejam os governos estaduais que vêm buscando, cada um ao seu modo, reduzir custos e aumentar a eficiência institucional, o fato é que tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso como no governo de Luis Inácio Lula da Silva, o projeto de reforma administrativa

¹¹ Termo usado por Kettl (2001) – *onda global* –, que expressa a grande difusão nos anos 80 e 90 do receituário de reforma no setor público.

esteve fortemente vinculado à busca pela estabilidade macroeconômica e ao controle das contas públicas dos entes subnacionais, sem que houvesse, dessa maneira, um debate mais amplo e realista em relação ao Estado brasileiro e suas mais variadas administrações que se deseja reformar.

Abrucio (1998), ao analisar a reforma do Estado brasileiro e seus impactos na Federação, afirma que o projeto de reforma administrativa se dá em duas grandes linhas. Uma vinculada ao ajuste fiscal e suas medidas de contenção de gastos com pessoal e negociação das dívidas públicas estaduais. E outra, ligada a linha da reforma administrativa que tinha como intuito estabelecer mudanças na organização burocrática, utilizando-se de preceitos gerenciais. Contudo, para o autor, foi a preocupação com o ajuste fiscal que, aparentemente, motivou e marcou mais fortemente os debates sobre a reforma administrativa: “o certo é que a ênfase da reforma administrativa foi colocada no aspecto fiscal” (ABRÚCIO, 1998, p. 63).

As missões periódicas por parte de técnicos da Secretaria do Tesouro Estadual (STN) aos estados para verificar o estabelecimento das metas¹² previstas no acordo fiscal revelam quanto, para a União, a *reforma da gestão pública dos estados* foi preterida em relação à *reforma desestatizante e fiscalista*. Todo arcabouço técnico (relatórios periódicos de acompanhamento da execução orçamentária e fiscal), institucional (fortalecimento de órgãos como a STN e Bacen) e legal (Lei 9.496, LRF) são indicadores dessa *financeirização da reforma do Estado* encampada pelo Governo Federal com apoio dos organismos internacionais.

Sinônimo da afirmação acima, que a melhor forma de se reformar os estados parece ser sua *financeirização*, e que este processo ainda encontra forte defesa em setores influentes nacionais, pode ser verificado em publicação recente que propõe uma *engenharia financeira das dívidas estaduais* (GIAMBIAGI *et al.*, 2008). Determinado documento patrocina

¹² Dentre as diversas metas estabelecidas no acordo (*Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado*), apenas uma se refere à reforma do Estado. Entretanto, além de não haver controle/apoio por parte do governo federal como há nas metas fiscais, os termos ajustados nessas metas são meros compromissos relacionados à contenção de custos, envio de informações financeiras à STN e alienação de ativos, nada dizendo de maneira mais concreta sobre aspectos referentes às reformas administrativas.

a venda desses passivos estaduais às instituições financeiras privadas, cujos procedimentos iniciais envolvem a formulação de '*cartas consultas*' por parte dos estados aos organismos de créditos internacionais¹³.

Determinado texto revela como a reforma do Estado, por meio da sua *financeirização*, pode se vestir de outros mecanismos, cujo resultado é a possibilidade do aumento da desigualdade regional/estadual. Logo no início, há a afirmação que, encerrado o processo de renegociação da dívida (estudado na seção anterior) e aprovado a LRF, ensejou-se "as condições para uma solução do problema do endividamento das unidades subnacionais", mas que, "o tema das dívidas estaduais não desapareceu do noticiário" (GIAMBIAGI *et al.*, 2008, p. 366). Os autores lembram que, apesar da eficácia do sistema de controle hierárquico até então empregado aos entes subnacionais, no contexto atual, eles vêm gerando *ineficiências* devido a sua rigidez. Assim, embasados: a) na credibilidade que os entes subnacionais vêm obtendo devido ao exercício contínuo da responsabilidade fiscal; b) na falta de distinção de situações fiscais diferentes, uma vez que quase todos os estados pagam a mesma taxa de juros real pela sua dívida (6% ou 7,5%); e, c) numa perspectiva *futura da realidade econômica*, na qual, a longo prazo, as taxas de juros reais estariam *entre* 4% e 5%, tornando insustentável o pagamento da dívida nas condições atuais; inferem: "em algum momento a União poderá ter de discutir a migração gradual do sistema atual de controles hierárquicos para um controle de mercado" (GIAMBIAGI *et al.*, 2008, p. 368).

Partindo de uma situação idealizada, haveria nesta "solução de mercado", a troca de papéis da dívida pública mobiliária federal em poder dos bancos, por títulos dos estados que estão em poder do Tesouro Nacional. "Resumidamente, o banco faz uma substituição de papéis, trocando títulos federais por um crédito concedido ao Estado; o Tesouro fica com menos créditos, mas, ao mesmo tempo, com menos dívida no mercado; e, por último, o Estado trocou de credor, passando agora a dever o banco" (p. 385). Entre os benefícios deste "arranjo proposto" estariam: para a União, a redução do estoque da dívida mobiliária

¹³ Apesar da proibição genérica, a STN vem aprovando operações de *venda das dívidas públicas estaduais* de diversos estados (Bahia, Rio Grande do Sul, Alagoas).

federal; no caso dos bancos, a remuneração, se a taxa de juros recebida for maior do que a taxa paga pelos papéis do governo federal; para os estados, o alongamento do prazo no pagamento das dívidas. Mas, salientam, “a vantagem para os estados será maior, naturalmente, se a taxa de juros do novo papel não exceder a do papel original” (GIAMBIAGI *et al.*, 2008, p. 386).

Entretanto surgem as seguintes questões: por que um banco iria comprar um título estadual em vez de um federal? Em que se basearia o cálculo das taxas de juros desses papéis estaduais? O que ocorreria caso um Estado viesse a bancarrota?

As soluções deste “arcabouço institucional” estariam em uma mensuração dos *riscos* estaduais. “A grande vantagem para o país como um todo que a proposta teria, se implementada, é justamente a de criar um conceito de *risco estadual* [...]” (GIAMBIAGI *et al.*, 2008, p. 389). Imbuídos naquilo que Evans denominou de *monocultura institucional*¹⁴, os autores parecem não levar em consideração todo um passado de constituição dos diversos estados que compõem a federação, e as respectivas histórias de desenvolvimento das suas estruturas públicas. Sustentados em um cenário *idealizado*¹⁵, no qual a livre força do mercado agiria de forma incisiva de modo a igualar o nível de especialização das administrações estaduais, não percebem que esses mecanismos podem agir de forma inversa, ou seja, aumentando ainda mais as desigualdades entre os estados da federação.

¹⁴ Para Evans (2003), ‘*monocultura institucional*’ constitui versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamento, cujo modelo a se aplicar subestima aspectos constitutivos do território.

¹⁵ Poucos meses antes da “quebra” do banco de investimento *Lehman Brothers*, considerado o marco inicial da atual crise financeira, os autores, a partir de uma idealização dos territórios, ou daquilo que chamamos *financeirização da Reforma do Estado*, veem semelhanças entre a negociação de um contrato de compra de imóvel por uma pessoa nos Estados Unidos e a negociação dos estados brasileiros com os bancos que vierem a comprar suas dívidas: “Da mesma forma que, nos Estados Unidos, se um empréstimo para aquisição de um imóvel financiado a trinta anos é contratado a uma taxa fixa e depois as taxas no mercado caem, o credor está em boa situação para solicitar uma revisão dos encargos, os estados e municípios poderão se defrontar com circunstâncias favoráveis que propiciariam uma revisão parecida” (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 373).

Da mesma forma que há um mercado para colocar papéis brasileiros com *spread* de risco e que o Brasil paga um risco país inferior, por exemplo, ao do Equador, no futuro, *estados mais bem gerenciados* pagaria um risco talvez maior que o do Tesouro Nacional, mas menor que o de outros estados em pior situação e estados com um *track record* muito negativo simplesmente não encontrariam financiadores dispostos a lhes conceder crédito (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 390, grifos nosso).

Os autores, também, delineiam propostas que devem ser seguidas para deixar claro aos investidores que a nova dívida será eminentemente privada, propondo entre outras medidas:

i) a criação de uma *Lei de Falências para o Setor Público* que contemple mecanismos preventivos de redução de despesas;

ii) investimento no fortalecimento institucional das Secretarias de Fazenda dos estados, pois parece que é a partir do fortalecimento deste órgão que incorreria uma melhora de toda administração;

iii) condicionar a autorização para emissão de nova dívida pelos estados, em substituição a que foi paga à União, à existência de pelo menos uma cotação de *rating* a cargo de uma das agências classificadoras de risco (Standard & Poor's, Moody's ou Fitch);

iv) e por último – como se cada estado brasileiro constituísse um Estado autônomo dentro do território nacional, e que aquele ente que passasse por dificuldades financeiras deveria, por conta própria achar soluções para suas dificuldades –, vedar qualquer futuro refinanciamento da dívida estadual por parte da União.

Assim, amparado em soluções de ordem financeira e sem o tão bem rememorado “planejamento de longo prazo” vai se moldando a reforma da federação brasileira. Movimento arquitetado e concedido como caminho a se seguir na formulação das políticas públicas nacionais, mas que se mostra desprovido de conhecimento quanto às especificidades sociais, políticas e administrativas do seu *lôcus* de ação. Funcionando, dessa maneira, como um provável objeto desorganizador da pouca *expertise* administrativa já consolidada que como um instrumento de melhora na gestão pública.

REFORMA DO ESTADO QUE AINDA ESTÁ POR VIR: O LONGO CAMINHO DA FEDERAÇÃO

É impossível termos uma reforma gerencial sem antes havermos estabelecido um corpo de servidores públicos profissionais de alto nível, com capacidade e mandato legal para, subordinados aos políticos, administrar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998 p. 51).

Além da crise fiscal, o diagnóstico do governo acerca da crise do Estado apontaria o anacronismo do modelo burocrático weberiano, defendendo, com a introdução do novo modelo de administração gerencial, uma ruptura com aquele tipo de organização burocrática. Em contraste, no Brasil nunca houve uma burocracia propriamente weberiana (DINIZ, 2007, p. 50-51).

As citações acima fornecem elementos que nos permite atinar o quão complexa é a tarefa de *reformar* a administração pública, especialmente a brasileira, com todo seu arcabouço constitucional pós-88 que reafirmou a competência dos estados em organizar suas estruturas administrativas. Elemento este que ajuda a perceber o porquê do projeto de Reforma do Estado do Governo Federal se pautar no controle fiscal-financeiro sobre os estados, carecendo, dessa maneira, de discernimento quanto às especificidades sociais, econômicas e, principalmente, político-administrativas dos entes que compõem a Federação.

Em rápida rememoração, verifica-se que a adoção do modo federativo adotado no Brasil não foi resultado da união e associação de estados econômicos e administrativamente independentes. Mas sim, da soma de estados marcados por uma profunda desigualdade econômica, social e administrativa, no qual os interesses dos estados mais ricos prevaleciam em âmbito nacional, estabelecendo, dessa forma, o *locus* de poder na esfera regional. “A federação brasileira nasceu muito depois das oligarquias regionais e provinciais já estarem bem instaladas e garantidas por sua forte aliança com o [Centro], à custa das incipientes tentativas liberais abafadas a ferro e fogo nas revoluções regionais” (OLIVEIRA, 1995b, p. 81-82).

Ao servir mais como um arranjo de controle das demandas regionais, as relações federativas no Brasil funcionaram como meios de abrandar as significativas desigualdades regionais. O pacto estabelecido a partir do Estado Desenvolvimentista é um sinônimo dessa relação. Affonso (1995) lembra que o *acordo*, neste período, foi pouco claro e falho em termos contratuais, reduzindo, desta forma, as relações federativas à constituição de fundos públicos que maquiavam os problemas das diferenças entre as regiões brasileiras.

Desta maneira, parece que a relação federativa estabelecida pós-Real, além de não atingir seu objetivo - introduzir mecanismos de controle no endividamento de longo prazo a fim de assegurar que *todos* estados venham a ser considerados saneados econômica e financeiramente -, carece de uma visão mais ampla de desenvolvimento nacional que passa, obrigatoriamente, pelas realidades e especificidades regionais/estaduais da federação. O governo federal, “ao vincular ajuste fiscal e reforma patrimonial, procurou estender ao plano estadual a visão dominante no centro do poder e promover a reformulação do setor público estadual, [...] tratando o ajuste fiscal e a visão oficial sobre o papel do estado como uma questão única” (LOPREATO, 2002, p. 152).

Do mesmo modo que no período desenvolvimentista, no qual as contendas federativas se davam em torno dos *fundos públicos*, o Programa de Ajuste Fiscal serviu, por um lado, temporariamente, como um instrumento mitigador do problema do endividamento estadual e das relações federativas conflituosas da época. Entretanto, por outro lado, a imposição de ajuste nas contas públicas surgia como causa para que os governos estaduais planejassem reformas administrativas no âmbito de suas competências, sem qualquer apoio, controle e comunicação entre os estados e a União¹⁶.

¹⁶ Um dos principais instrumentos de apoio do Governo Federal aos estados é o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE. Porém, determinada medida, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e contrapartida dos estados, é muito incipiente, e desde 1998 produziu poucos e valiosos resultados. Quanto as dificuldades no andamento da pesquisa, o Diretor do Programa, Evandro Ferreira Vasconcelos, reconhece “que o andamento do programa está emperrado” (<http://www.consad.org.br>, acessado em 11/11/2009).

Ao presumir que projetos de reforma administrativa seriam realizados a cabo pelas próprias administrações estaduais, este plano pode, devido à constituição histórica das diferentes partes do território nacional, mostrar-se como mais um instrumento de perpetuação das desigualdades inter e intra-regionais, pois, como veremos na próxima seção a partir dos dados do PNAGE, Alagoas possui uma espécie de *subdesenvolvimento administrativo* quando comparado ao estado do Rio Grande do Sul.

Lopreato (1997) de maneira oportuna relata que o problema do financiamento do setor público brasileiro (que é um problema federativo) deve, sim, passar pelo equacionamento das dívidas dos governos estaduais, como se tentou a partir do Ajuste Fiscal. Contudo, esses ajustes não devem ocorrer sem levar em consideração a realidade histórica brasileira. A disparidade econômica entre as regiões, o apoio financeiro do Governo Federal aos estados, a barganha política no Congresso, bem como as viagens constantes dos governadores à Brasília “são fatores que fundam o pacto federativo e dificultam a sua coordenação” (LOPREATO, 1997, p. 112). Affonso (2000), recorda que, hoje, mais uma vez a *Federação se encontra em uma encruzilhada*. Para isso, reporta-se à centralização da época do Estado Nacional-desenvolvimentista que fracassou em não resolver os problemas sociais inter-regionais. Este expediente baseado no controle hierárquico e descentralização de recursos, “sem a incorporação de conteúdos sociais condizentes com uma trajetória de longo prazo de inclusão social tende a reproduzir, como estamos assistindo atualmente, outras formas de desigualdade, tanto interpessoais, quanto inter-regionais” (p. 149). A autossustentação financeira absoluta de todos seus entes não é, necessariamente, o imperativo do ordenamento federativo do país; “as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado Federal. O que se deve minorar são, decerto, as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social” (AFFONSO, 2000, p. 148). Já Rosa Silva (2002) lembra que o endividamento e descontrole financeiro de governos subnacionais está associado, entre outros fatores, à própria história do país, a aspectos culturais, à relação político-administrativa entre os níveis de governo.

Embora seja visível a existência de diferenças sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, ou entre os próprios estados de uma mesma região, essa diferença se mostra menos perceptível quando se analisa os graus de desenvolvimento das administrações públicas estaduais.

Essa variedade na consolidação, desenvolvimento e profissionalização das administrações públicas estaduais é um reflexo do próprio *modus* como se deu a constituição da federação brasileira e suas relações de centralização e descentralização de recursos e poder político. Relações como a *política dos governadores* e o *sistema do coronelismo* são realidades da constituição histórica regional e funcionam como vetores na materialização destas desigualdades no desenvolvimento das administrações públicas.

Arretche (1996), ao discorrer acerca das relações entre descentralização e o papel do Governo central no Brasil, lembra que na década de 30, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação das funções de governo, houve uma centralização dos tributos e fontes de recursos no Governo Federal. Essa centralização fiscal foi acompanhada de um fortalecimento institucional no Governo Federal, medida não seguida pelos governos estaduais, mas que criou na União uma burocracia especializada e órgãos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e políticas públicas de longo prazo. Apesar do movimento de centralização financeira continuar durante o regime militar, tal período foi caracterizado pelo fortalecimento das capacidades administrativas dos estados. Entretanto, essas capacidades estaduais se deram por meio de “ilhas de eficiência administrativa” fora da administração tradicional, mais especificadamente em “algumas empresas públicas e em alguns grupos executivos”. Desta maneira, segue a autora, é que o Estado brasileiro cresceu e se expandiu de forma fragmentada por intermédio de uma burocracia dual: meritocrática nas ilhas de excelência, e política na administração tradicional. Assim, as políticas emanadas do centro político para a periferia ao longo do tempo foi uma mistura de “políticas clientelísticas (baseadas na distribuição de favores) e políticas ‘dirigistas’ (caracterizadas por processos de inovação política)”. E conclui: “não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado”, fato este, que “explica boa parte da dinâmica do conflito federativo” (ARRETCHE, 1996, p. 51-54).

No Brasil, houve duas grandes reformas burocráticas no século XX, uma na década de 30 e outra na década de 60. Realizadas em um contexto autoritário, ambas não tiveram a preocupação de melhorar as administra-

ções públicas estaduais. Abrúcio (2004) lembra que este *gap* institucional das administrações estaduais em relação ao Governo Federal e entre as próprias administrações estaduais deve-se ao fato de que, mesmo se tratando de um regime centralizador, as elites regionais continuaram a manter o domínio patrimonial e oligárquico do poder nos estados.

Este certo *desconforto* quanto a um debate e estudo mais profundo sobre a reforma do Estado no Brasil, como expressou o professor Frederico Lustosa Costa, é bem-vindo e muito nos ajuda no entendimento das questões levantadas neste trabalho que, de certa forma, se propõe a entrelaçar temas como: constituição territorial, política econômica contemporânea (ajuste fiscal) e reforma no *modus* de administrar o setor público. Para o autor, Costa (2007) *problemas* como “patrimonialismo, clientelismo, personalismo, formalismo e tantos outros ‘ismos’ indicativos de modos de ser, de proceder ou de pensar” (p. 134) embora conhecidos, não são incorporados e pouco servem de subsídio ao processo de formulação de políticas públicas, cujo objetivo seja mudar o funcionamento de estruturas administrativas nas quais essas *características* estão fortemente arraigadas. Contudo, ainda reconhecendo a persistência dessas *categorias*, que lhes conferem um sentido de realidade, mesmo que não constituídas em fatos e atos verificáveis, suas representações não devem ser subestimadas no processo de reforma na administração pública, pois acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as regulam. E conclui: “a modernização do Estado seria conseqüência de mudanças sociais de maior envergadura. Considerando que essas transformações dependem, em grande medida, da própria ação estatal, a reforma do Estado poder ser caracterizada como a mãe de todas as reformas” (COSTA, 2007, p. 142).

Iniciada a partir do plano Real em 1994, a redução da autonomia dos governos subnacionais, ou como Oliveira (2007) chamou, a *‘desconstrução federativa’*, não trouxe, em sua política de Reforma do Estado, programas que conduzissem os diferentes estados da federação ao fortalecimento de sua capacidade de financiamento (que constituía a essência da reforma), à oferta de serviços essenciais à população e ao desenvolvimento de uma estrutura administrativa capaz de formular políticas públicas que visualizasse o território sobre o qual se trabalha. Pelo contrário, o que se vê hoje é mais uma adoção de medidas pontuais (socorro emergências que

vêm se tornando permanente por parte da União aos estados) do que a busca de uma solução global para a revisão do modelo federativo.

REDUACIONISMO FISCAL, AS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Qual o sentido da classificação exposta na introdução deste artigo, que une Alagoas e Rio Grande do Sul, e os classificam em um grupo único e exclusivo dentro da Federação? Que indicador é este que consegue emparelhar estados cujas realidades administrativas e socioeconômicas estão em situações opostas¹⁷? Do destaque na citação introdutória, apesar de estar se tratando de um indicador fiscal, podemos indagar: se a situação é realmente *preocupante* para o Rio Grande do Sul e a população que ali reside, o que será para Alagoas, que além de estar em difícil situação financeira, detém os piores índices sociais do Brasil? Este nivelamento entre RS e AL poderia ser, conforme Affonso (2000, p. 144), um prenúncio da crise da Federação que pode “ser observada através da crise fiscal dos estados”?

A análise imediata a partir do endividamento público sugere, realmente, que a situação no Rio Grande do Sul é tão *preocupante* quanto em Alagoas. Ademais, se seguíssemos a lógica estritamente fiscal do endividamento público como parâmetro, poderíamos afirmar – a partir da razão entre as dívidas públicas e a população dos dois estados – que a dívida *per capita* em 2007, no RS, seria igual R\$ 2.968,05, enquanto em AL este valor, no mesmo período, corresponderia a R\$ 1.840,98 (IBGE, 2004; STN, 2006)¹⁸. Se pudéssemos associar este grau de ‘*endividamento público individual*’ – que, conforme nossa nota introdutória, é algo “preocupante” – a uma melhor qualidade de vida, cada cidadão do Rio Grande do Sul teria uma dívida R\$ 1.127,07 superior àquela dos alagoanos, ou em termos percentuais, isso corresponderia dizer, a partir exclusivamente do endividamento público, que a qualidade de vida no território alagoano é 61% maior que

¹⁷ Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2007 (IBGE, 2007) e Radar Social – 2006, Condições de Vida no Brasil (IPEA, 2006).

¹⁸ Trata-se da razão entre a dívida consolidada do RS e AL, em 2007, pelas suas respectivas populações.

no Rio Grande do Sul. Entretanto, mesmo dentro da análise estritamente fiscal, quando se passa a observar os valores referentes às finanças públicas dos dois estados a partir da arrecadação própria (inerente ao próprio Estado, excluído as transferências do Governo Federal), percebe-se como a melhor situação de Alagoas frente ao Rio Grande do Sul é apenas uma *vantagem* aparente, logo se revertendo¹⁹.

Enfim, o que se pretende aqui não é analisar o significado absoluto das dívidas públicas estaduais ou realizar um trabalho no campo das finanças públicas, tampouco se opor à necessidade do controle nas finanças públicas estaduais²⁰. O objetivo deste artigo é se afastar do reducionismo dos índices fiscais e trazer novos diálogos ao estudo da administração pública. Transdisciplinaridade que é ferramenta fundamental neste tipo de análise de como vem se processando um dos componentes da Reforma do Estado no Brasil, o Programa de Ajuste Fiscal. Depreende-se que aspectos constitutivos do passado, de como se formou as administrações públicas estaduais e os seus graus de desenvolvimento, são fundamentais para uma efetiva Reforma do Estado. Ou seja, é importante, como colocado por Crozier (1989), fazer uma “reflexão estratégica” de como o Ajuste Fiscal vem sendo absorvido pelos governos estaduais, pois “as medidas legislativas e executivas têm importância, às vezes decisiva, mas não é dessa maneira que se transforma um conjunto institucional. A diferença estará nos homens e na organização feita por eles” (p. 62-63). Arretche (2000) de maneira perspicaz lembra como o nível de capacitação técnica e administrativa dos estados, bem como as iniciativas de “assumir” um papel mais efetivo na gestão das políticas públicas, que denominou ser uma “variável institucional”, são indicadores superiores aos de gastos aos próprios sociais. É essa característica *institucional* que será responsável por uma maior eficiência das despesas, contribuindo, assim, para a melhoria dos índices sociais e econômicos.

¹⁹ Por exemplo, quando se divide a mesma dívida consolidada pela receita própria no ano de 2005, os índices para de RS e AL são respectivamente iguais 3,76 e 2,17. Valores estes que revelam, mesmo por meio de uma análise reducionista dos indicadores, a diferença de dependência financeira entre os entes.

²⁰ A respeito dos efeitos positivos no campo fiscal, ver o trabalho recente de Marcelo Piancastelli e Rogério Boueri: *Dívida dos Estados: 10 anos depois*. Texto para Discussão n° 1366, Ipea, dezembro de 2008.

Em relação a esta “variável institucional”, é o estudo *Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais*²¹ elaborado pelo Ministério do Planejamento que nos fornece elementos das desigualdades administrativas estaduais. Conforme o coordenador da pesquisa, Fernando Abrúcio, as informações obtidas nas administrações estaduais

revelam a falta de um quadro capacitado o suficiente para suas funções, ausência de pessoal em diversas áreas, má alocação em outras e envelhecimento da força de trabalho. Tal situação é um empecilho para a implementação das políticas públicas e até mesmo para a realização de reformas administrativas, pois o elemento humano é essencial para transformar a gestão (ABRÚCIO, 2005, p. 411).

Apesar de ser tratar de um estudo preliminar, e não haver um diagnóstico específico para cada estado, o grau de participação dos entes na pesquisa (respostas aos questionários) revela como os dois estados nivelados pelo Ajuste Fiscal, Alagoas e Rio Grande do Sul, possuem capacidades distintas quanto ao conhecimento de suas administrações públicas. Questionados sobre dez variáveis que tinham como objetivo recolher informações gerenciais²², Alagoas respondeu em média 5%, enquanto o Rio Grande do Sul foi capaz de informar 93%.

²¹ Trata-se de um estudo cujos objetivos mais imediatos foram identificar o *déficit* institucional que cria obstáculos à implementação das políticas públicas nos governos estaduais, e trazer, por meio das informações processadas, elementos para orientar seus projetos de modernizações administrativas. Em sua fase preliminar, *Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais* (BRASIL, 2003), buscou-se, pela primeira vez na história da Administração Pública Brasileira, mapear a situação administrativa dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Para o consultor responsável desta fase, Fernando Luiz Abrúcio, “a pesquisa realizada para o PNAGE é de extrema importância acadêmica, pelo ineditismo e pela magnitude” (2005, p. 03). Assim, realizou-se um amplo trabalho cujo instrumento de investigação baseou-se em um Roteiro de Informações Básicas contendo cerca de 300 perguntas e norteado por dez variáveis, todos, preenchidos pelos próprios estados. Além disto, como a qualidade dos dados nem sempre foi satisfatória, realizou-se, complementarmente, 675 entrevistas com gestores estaduais de vários escalões, o que resultou em mais de 5 mil páginas contendo informações sobre as situações administrativas dos estados.

²² O trabalho continha 300 perguntas, todas, preenchidas pelos próprios estados, além de 675 entrevistas complementares com gestores estaduais de vários escalões, o que resultou em mais de 5 mil páginas contendo informações sobre as situações administrativas dos estados. As dez variáveis que nortearam todo o trabalho eram: 1) Dimensão do Estado; 2) Estrutura Administrativa; 3) Recursos Humanos; 4) Sistema de Planejamento; 5) Tecnologias de Gestão; 6) Normatização e Controle; 7) Gestão e Políticas Públicas; 8) Sistemas de Informação; 9) Prestação de Serviços Públicos e Atendimento ao Cidadão, e; 10) Redes de Governança.

O Desenvolvimento Regional. O esforço de ver as diversas regiões e estados que compõem o território nacional não pode estar pautado exclusivamente em indicadores fiscais, pois alinhado ao projeto de desenvolvimento nacional deve estar todos os estados da Federação, e aí suas especificidades: como o grau de desenvolvimento de suas estruturas administrativas. Sergio Bosier, no texto *Em busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa preta e o projeto político*, percebe a ingenuidade em pensar que a superação das desigualdades regionais/estaduais possa ocorrer apenas pela atuação do nível de governo local. “Parece sensato supor que a modernização na gestão dos governos regionais [estaduais] deveria estar enquadrada num processo similar do próprio Estado nacional” (BOSIER, 1996, p. 126). Tânia Bacelar, outra estudiosa dos aspectos referentes às desigualdades no território, também vai nesta mesma linha ao enfatizar a importância do Governo Federal de “definir e implementar uma política nacional de desenvolvimento” (BACELAR, 1999).

Pensar a sustentabilidade da Federação requer romper o reducionismo dos indicadores fiscais, e o estudo do (*sub*)desenvolvimento regional/estadual fica mais rico ao se incorporar na análise fatores histórico-administrativos dos entes. Esta superação requer visualizar a região, o Estado, o território além dos índices financeiros, como dá a dica Iná Elias de Castro: “reproblematizar a região, como objeto de pesquisa, requer: a) superar postulados deterministas e simplificadores; b) incorporar como questão central, a complexidade dos fenômenos; c) considerar a escala como problema fenomenológico e não matemático” (CASTRO, 1994, p. 158). Uma análise no *modus* como vem se processando um dos componentes da Reforma do Estado, que é o Ajuste Fiscal sobre os estados, nos revela como essa política poderia ir além do determinismo fiscal e incorporar aspectos constitutivos do território – os muitos ‘ismos’ como indicado por Costa (2007) – que estão diretamente ligados ao grau de desenvolvimento das administrações estaduais em cada território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passada mais de uma década da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil muitos são ainda os efeitos desse processo. A dificuldade de realizar uma análise conclusiva sobre os

resultados desse projeto, como é o caso do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, carece de ferramentas, instrumentos ou modelos que possam avaliar suas implicações. Entretanto, vimos que, apesar de momentaneamente *estancar* o problema do endividamento estadual, este Programa vem trazendo distorções para todo o sistema federativo quando classifica e iguala Alagoas e Rio Grande do Sul e os separa em um grupo único e exclusivo na Federação. Decorrente de seu caráter estritamente financeiro, este caminho de *financeirizar* a Reforma do Estado pode contribuir ainda mais para a fragmentação federativa e as desigualdades regionais, como se pôde observar nas propostas de *medir* os estados por meio de um *risco estadual*. Dessa forma, a União se abstém de desempenhar um papel amalgamador na Federação, deixando o controle do mercado e as diversas e desiguais administrações estaduais fazerem o papel de diminuir as desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

_____, Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In. *IX Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, Espanha, 2004.

_____, Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP*, Rio de Janeiro, 39(2): p. 401-420, mar./abr. 2005.

AFFONSO, Rui de Brito A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In. AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

_____, Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14: p. 127-152, jun. 2000.

_____, *O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

ALMEIDA, Anna Ozório de. *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, 448), 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS*, n. 31, ano 11, p 44-66, junho de 1996.

_____, *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Ed: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

BACELAR, Tânia. Brasil nos anos Noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Anppur, n. 2, 1999.

BOISIER, Sergio. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Rev. Planejamento e Política Pública*, n. 13, p. 111-143, Ipea, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

_____, *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CASTRO, Iná Elias de. Visibilidade da Região e do Regionalismo: a escala brasileira em questão. In. *Integração, Região e Regionalismo*. Lena Lavinas (org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

COSTA, Frederico Lustosa. *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. In. *Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CROZIER, Michel. *Estado Moderno, estado modesto: estratégia para uma outra mudança*. Brasília: FUNCEP, 1989.

DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In. *Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Eli Diniz (org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

EVANS, Peter. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, n. 9, p. 20-63, jan. 2003.

GIAMBIAGI, F & ALÈM, A. C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus 2000.

GIAMBIAGI, F. et. al. Proposta de Recriação de uma Dívida Estadual e Municipal com o Setor Financeiro Privado. *Revista do BNDES*, Vol. 14, n. 29, p. 365-398, jun. 2008.

PINHEIRO, I. A. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. In: *EnAPG – Encontro de Adm Pública e Governança* (2008), Salvador, Bahia, 2008.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *RSP*, ano 49, n.1, p. 43-69, 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.;

- SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, p. 95-114, dez. 1997.
- _____, O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, p. 117-158, dez. 2000.
- _____, *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002.
- _____, A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. In. *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil*. org: Márcio Percival e Geraldo Biasoto, Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006
- MORA, Mônica. & GIAMBIAGI, Fabio. *Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Rio de Janeiro, Ipea, (Texto para Discussão n° 1142), 2005
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. *Crise, reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995a.
- _____, A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995b.
- _____, *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995c.
- _____, Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, (Texto para Discussão, 43), 2007.
- REZENDE, Flávio Cunha. *Por que falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. Tendências da Gestão Pública nos países da OCDE. In. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Evelyn Levy & Pedro Anibal Drago (orgs.), São Paulo: Fundap, 2005.
- RIGOLON, Francisco. & GIAMBIAGI, Fábio. *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro: BNDES, (Texto para Discussão, 69), 1999.
- ROSA SILVA, Isabella F. B., Endividamento Subnacional em um Contexto Federativo: o caso brasileiro. *Cadernos de*

Finanças Públicas / Escola de Administração Fazendária, Ano III, n. 3, junho de 2002.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

VARGAS, Neide César. *Estados no Brasil e o Controle Fiscal e Financeiro pela União Pós-Real*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2006.