

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A reforma gerencial a nível estadual. O caso do ajuste fiscal no estado da Paraíba.

Dayane Gomes da Silva.

Cita:

Dayane Gomes da Silva (2009). *A reforma gerencial a nível estadual. O caso do ajuste fiscal no estado da Paraíba*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/968>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A reforma gerencial a nível estadual O caso do ajuste fiscal no estado da Paraíba

Dayane Gomes da Silva
Mestranda em Sociologia
Universidade Federal da Paraíba
ddayanegomes@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A partir do século XX assistiu-se à propagação dos paradigmas gerenciais na administração pública mundial. A maioria dos governos empreendeu esforços pela modernização da gestão pública, centralizando a importância do redesenho do papel estatal e a introdução de modelos guiados pelo desempenho. Estados governados por diferentes orientações político-ideológicas parecem ter, simplesmente, chegado à conclusão de que a máquina pública carecia de uma maior agilidade e que os serviços públicos precisavam custar menos ao mesmo tempo em que se tornavam mais eficazes.

A reforma do Estado com essa preocupação em escala global (KETTLE, 1998), tornou-se um dos temas centrais na agenda contemporânea de pesquisa das Ciências Sociais e, sobretudo, da

Ciência Política (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998; DINIZ 2002; PRZEWORSKI, 1996; REZENDE, 2002). Os estudos sobre as reformas da administração pública, iniciadas nos anos 1980, visam compreender, cada qual a seu modo, aspectos relativos à sua formulação, implementação e avaliação.

O Estado brasileiro não ficou alheio a todo esse processo global de reformulação estatal. Na década de 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, deu-se início à implantação de uma nova forma de administrar a máquina pública, a administração gerencial.

Dimaggio (1999) defende a idéia de que num ambiente federativo, os estados, ao invés de criarem novos mecanismos institucionais, tendem a reproduzir o modelo de políticas elaborado e implementado pelo governo central, havendo assim um “Isoformismo Institucional”, caracterizando o que Max Weber (1991) intitulou “Gaiola de Ferro” das organizações.

Alguns autores que pensaram sobre a Reforma Gerencial a culpam de ter sido capturada pela meta do ajuste fiscal, renegando a segundo plano seu objetivo de realização de uma mudança institucional. Essa preponderância do ajuste fiscal à reconfiguração institucional pode ser observada a nível federal ¹. Dessa forma, sabendo-se que, num ambiente federativo, têm-se a propensão de reproduzir, guardadas as proporções, em âmbito estadual, o perfil das políticas implementadas pela União, este artigo visa investigar até que ponto o ajuste foi realizado pelo governo paraibano, tendo como âncora o seguinte questionamento: *o estado paraibano executou, de fato, uma política de contenção fiscal?*

Assim, pretende-se discutir a Reforma do Estado a partir da tentativa de ajuste fiscal. Busca-se analisar como, no intervalo temporal de 1995 a 2007, a Paraíba, respondeu ao objetivo de contenção fiscal, propagado pela reforma gerencial. Deseja-se realizar um mapeamento do ajuste fiscal nesse governo, a fim de perceber como foi conduzida à necessidade de aumento da arrecadação tributária e, principalmente, de redução das despesas públicas.

Deste modo, este trabalho constitui-se como um estudo de caso, onde se optou pela seleção do Estado da Paraíba e elegeu-se o comportamento da receita tributária e, sobretudo, da despesa pública como variável dependente e a dimensão temporal como variável independente. Testou-se a hipótese da *inexistência, ou ineficiência, de uma política pública de ajuste fiscal no Estado da Paraíba*.

Este artigo, primeiramente, apresenta os pressupostos básicos da Reforma Gerencial. Depois, retrata as dimensões centrais dessa, e expõe a noção de “Dilema do Controle” como causa central de

¹ Ver LEITE, Cristiane Kerches da Silva (2005). O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tese de doutorado. USP, São Paulo.

seu insucesso. Logo após, verifica como o Estado da Paraíba conduziu os objetivos reformistas de ajuste fiscal propagados pelo governo central e, por último, tece algumas considerações finais.

2. PRESSUPOSTOS DA REFORMA GERENCIAL

No Brasil, o debate sobre a reforma do Estado, acalorou-se no início dos anos 90, liderado pelo professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, tornando-se tema central a partir de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. Entre os pilares da reforma do governo FHC merece destaque a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) e a quem coube toda a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas reformista.

A implantação da Administração Pública Gerencial objetivava a diminuição dos elevados custos do Estado e o aumento de sua eficiência. Voltou-se, assim, para o cidadão como fim, e apostou na política de resultados. Constituiu-se ora como um avanço, ora como um rompimento da Administração Burocrática Weberiana, da qual conservou alguns princípios, tal qual a admissão de funcionários segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. Contudo, deixou de basear-se nos *processos* para guiar-se pelos *resultados*. O Estado buscou aumentar a qualidade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que promovia uma redução de seus custos.

A Reforma Gerencial da administração pública surge em face à necessidade de redefinição do papel do Estado, que enfrentava uma grave crise fiscal, marcada pela crescente perda de crédito e pela poupança pública negativa. Também se deve ao esgotamento do modelo intervencionista e pela superação da administração pública burocrática, caracterizada pelo excesso de normas e regulamentos e pela rigidez dos procedimentos administrativos.

3. DIMENSÕES DA REFORMA E DILEMA DO CONTROLE

Como relata Caio Márcio Marini Ferreira (1996), a crise pela qual passava o Estado brasileiro tornando imperativa a implantação da reforma gerencial, pode ser entendida a partir de duas manifestações centrais: a crise financeira, que corresponde a baixa capacidade estatal em gerar equilíbrio nas contas públicas, e a crise de desempenho, originada da má qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

A fim de superar a crise financeira buscou-se, primordialmente, um aumento permanente da eficiência estatal, ou seja, a busca pelo “fazer mais com menos”. Já para superação da dita crise de desempenho, considerou-se central o resgate da esfera pública como instrumento da expressão da cidadania e do aprendizado social e, acima de tudo, a elevação da qualidade na prestação dos serviços públicos. Em face a esses dois níveis de crise, a financeira e a de desempenho, pode-se, assim, resumir as ações da reforma gerencial em dois níveis: o ajuste fiscal e a mudança institucional.

Quadro 1 – Âmbitos da Reforma Gerencial

Tipo de crise	Solução apontada	Guia de ação	Principais medidas
Crise financeira	Ajuste Fiscal	Aumento da eficiência estatal	Privatização, redução do tamanho do Estado e corte de despesas.
Crise de desempenho	Mudança institucional	Elevação na qualidade da prestação dos serviços públicos essenciais e resgate da esfera pública como instrumento de exercício da cidadania.	Criação de novas instituições (organizações sociais e agências executivas), para estabelecimento de um novo modelo de controle orientado pela performance.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de consulta à literatura.

Para promoção do ajuste fiscal, a reforma apostou na criação de mecanismos de controle sobre o gasto público, enquanto que para realização de uma mudança institucional foram priorizadas a descentralização e a delegação de poder. Desse modo, ao mesmo tempo em que o ajuste fiscal demanda um maior controle da burocracia (para garantir o bom uso dos recursos públicos), a mudança institucional, especialmente no tocante à descentralização e à autonomia, necessitam de um maior “descontrole” da burocracia.

A esse *trade-off*, Flávio Rezende chamou de “dilema do controle”². Tal dilema, segundo o autor, é inerente às políticas que visam à modernização da Gestão Pública, o que dificulta, e muito, a implementação dessas. Assim, o insucesso das reformas, estaria em sua própria gênese, na qual são definidas duas linhas de ações paradoxais: a necessidade de um maior controle sobre o funcionalismo público, visando a redução de custos; e a exigência de um menor controle sobre agências

² Para mais sobre esse assunto, ler: REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004 ou *O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais*. Revista do Serviço Público, ano 53, n. 3, jul./set. 2002.

implementadoras, uma vez que as mudanças institucionais possuem natureza descentralizadora, objetivando uma melhoria da performance estatal.

Há, desse modo, incompatibilidade entre as metas centrais da reforma gerencial. A tentativa de promoção de um ajuste fiscal paralelamente a uma mudança institucional tenderia, assim, a sobrepor o ajuste à mudança. Isto porque, no momento em que as agências administrativas, atores estratégicos da reforma, percebem esta como em desacordo aos seus interesses, tendem a lhe criar entraves. A reforma empreitada pelo MARE contou com esse problema, e como resultado acabou por ser capturada pela meta do ajuste fiscal.

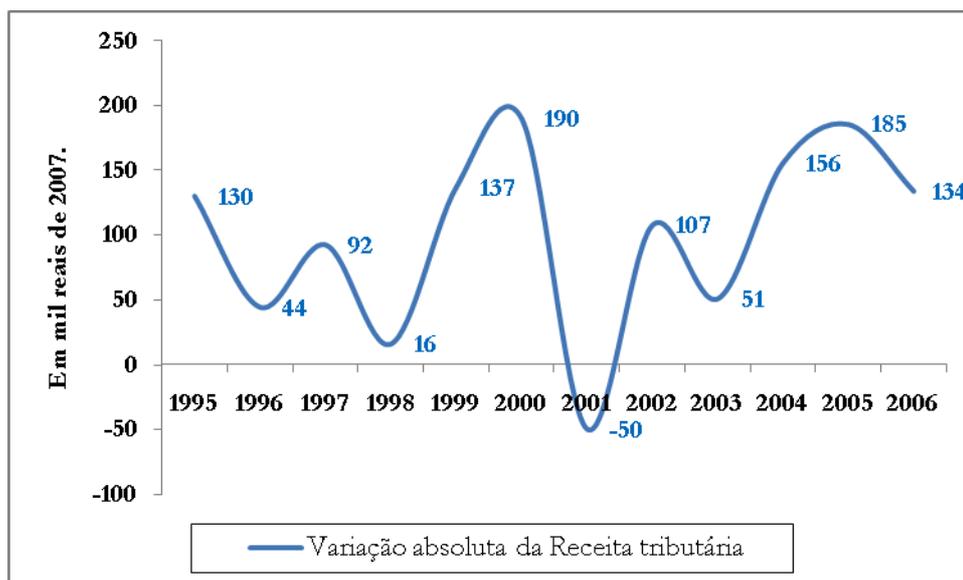
4. A REFORMA GERENCIAL NO ÂMBITO PARAIBANO

A realização do ajuste fiscal pode dar-se por duas vias primordiais: pelo aumento da arrecadação tributária ou pela redução dos gastos públicos.

O Gráfico 1 retrata o cálculo da variação absoluta da receita tributária. Mede a incorporação anual, do valor tributado pelos referidos estados, ou seja, o incremento de tributação de um ano em relação ao anterior.

Através do Gráfico 1 pode-se perceber que não houve um ganho efetivo e consistente de arrecadação tributária ao longo dos anos. Ao contrário, o Estado da Paraíba, em 2002, apresentou uma queda do valor tributado em relação ao ano anterior. Os ganhos da receita tributada não obedecem a um padrão, são inconstantes.

Gráfico 1- Variação Absoluta da Receita Tributária do Estado da Paraíba



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda.

Segundo Flávio Rezende (2008) a participação relativa da receita tributária sobre o Produto Interno Bruto, a soma de todos os bens e serviços produzidos num dado lugar, tornou-se mais intensa com o imperativo do ajuste fiscal lançado pela reforma gerencial. Teria havido, assim, uma elevação, a nível federal, da arrecadação tributária.

A partir da Tabela 1, pode-se verificar a participação da receita tributária no PIB do estado analisado. De 1995 a 2006 a receita tributária estatal da Paraíba uma média em torno dos 8 %, ou seja, suas arrecadações tributárias corresponderam, em média, a 8% de seu PIB. Entre os doze anos da serie histórica esse valor cresceu cerca de 2 %. Não se pode negar com isso que houve um aumento dessa participação, mas além de relativamente pequena ela foi inconstante ao longo do tempo, chegando a decair em alguns anos da série.

Tabela 1- Receita Tributária / PIB **em %**

	199	199	199	199	199	200	200	200	200	200	200	200
Estado/anos	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6
Paraíba	6,84	7,08	7,32	7,84	7,92	8,12	9,09	8,15	8,44	8,86	9,19	8,90

Elaborado pela autora a partir do Tesouro Nacional e do DATASUS

No tocante ao aumento da arrecadação tributária viu-se que embora no intervalo temporal de 1995 a 2007 tenha-se notado um ganho valorativo desse tipo de receita, este não apresentou alto grau de significatividade, devido, especialmente, ao seu caráter extremamente irregular.

Enquanto que no âmbito da elevação da receita tributária os números revelam um acréscimo inconstante, no tocante ao quadro das despesas o mesmo não acontece. Há um aumento real e consistente do valor das despesas.

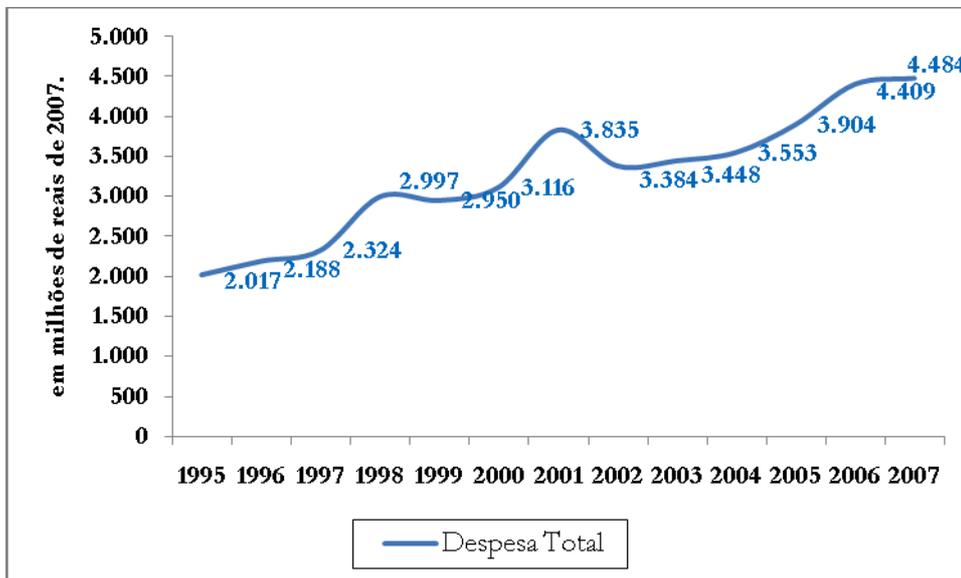
De 1995 a 2007 a receita tributada pelo Estado da Paraíba obteve um aumento em torno de 1 milhão e cem mil reais. No entanto, a variável despesa, necessitada de forte controle, apresentou um aumento que corresponde a, aproximadamente, o dobro do valor incremental da arrecadação tributária do Estado paraibano.

O Gráfico 2 mede o comportamento da despesa governamental total³. Ela revela a reação do governo da Paraíba, num contexto de ajuste, à necessidade de redução dos gastos estatais. Na esfera

³ A despesa Total corresponde apenas à despesa corrente acrescida da despesa de capital.

da Despesa Total pôde-se perceber que não foi realizado um considerável ajuste nas despesas públicas, ao contrário, o que houve foi um insistente aumento das contas.

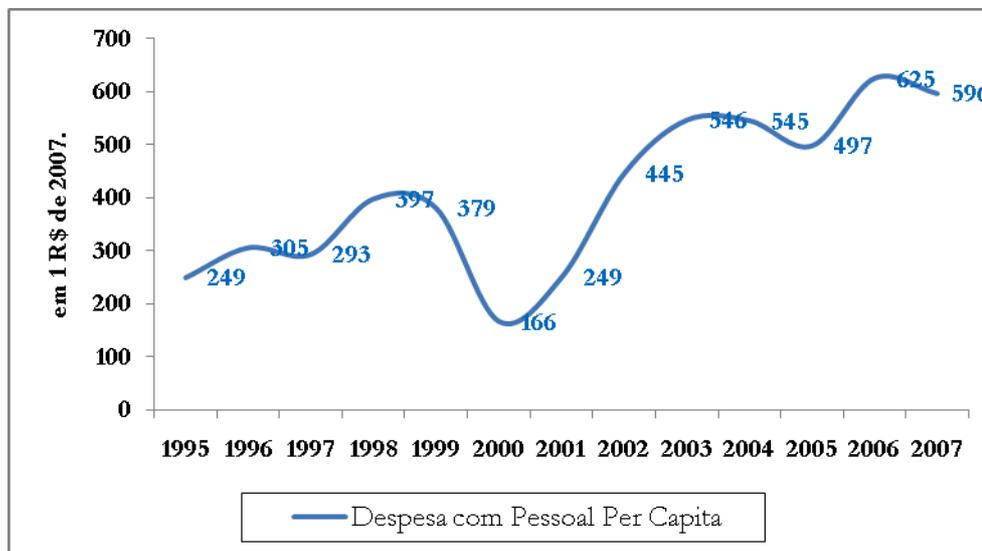
Gráfico 2- Despesa Total do Estado da Paraíba



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda

Eliminando as distorções que um aumento populacional pode gerar ao longo do tempo na despesa de qualquer governo, o Gráfico 3 revela que, mesmo desconsiderando o natural crescimento populacional, houve um significativo aumento da despesa total. A despesa total per capita mais que duplicou, passando de 604 reais para mais de 1.200, num intervalo de treze anos.

Gráfico 3- Despesa Total Per capita da Paraíba

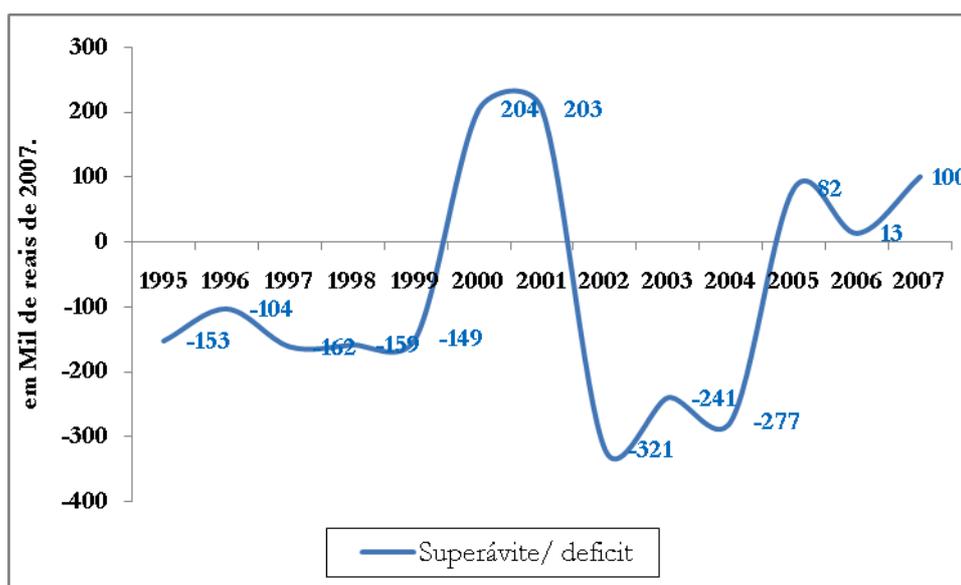


Elaborado pela autora a partir do Tesouro Nacional e do DATASUS

A partir de todos os dados mostrados, já se pode perceber que não houve um verdadeiro esforço para promoção de um ajuste das contas públicas. Os modestos avanços percebidos na arrecadação tributária tornam-se marginais frente à elevação dos gastos governamentais.

Em 1995, ano em que se deu início a reforma gerencial no Brasil, a Paraíba já apresentava uma situação deficitária, isto é, não tinha um equilíbrio entre receita e despesa. Não foram muitos os anos, no intervalo de 1995 a 2007, em que o déficit público não esteve presente e, mesmo quando o resultado foi superavitário⁴, esta situação não se caracterizou como resultado de uma política recorrente. Mesmo porque, nas vezes em que não foi deficitária em um ano, nos outros logo se tornou o que pode ser perfeitamente visualizado, por exemplo, com as flutuações dos valores. Apenas a partir de 2005 o governo estudado começou a esboçar um pequeno equilíbrio entre receita despesa. (Gráfico 4)

Gráfico 4- Receita Total & Despesa Total



Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A Tabela 2 sintetiza as informações contidas no gráfico anterior, demonstrando a quantidade de anos, ao longo do recorte temporal feito neste trabalho, em que a relação Receita Total & Despesa Total resultou em superávit ou em déficit. Por meio dela pode-se notar, de forma decisiva, a falta ou ineficiência de uma política contínua de ajuste fiscal por parte do Estado da Paraíba.

⁴ Considera-se resultado superavitário, o saldo positivo da subtração *despesa* menos *receita* pública.

Tabela 2- Quantidade de anos em que houve superávit ou déficit (1995-2007)

Estado	Superávit	Déficit
Paraíba	5	8

Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois principais âmbitos de ação da reforma gerencial resumem-se à realização de uma mudança institucional e a solução da situação fiscal deficitária na qual se encontrava o estado brasileiro.

Partindo-se da idéia de que o alcance do ajuste financeiro advém de um incremento significativo de receita tributária e/ou, duma redução consistente dos gastos estatais, tentou-se, através da exposição de dados quantitativos e medidas estatísticas, compreender a dinâmica do esforço pelo ajuste fiscal para o estado da Paraíba, entre os anos de 1995 e 2007.

A partir das tabelas e gráficos expostos a cima, notou-se que, ao menos no estado analisado, a tentativa de promoção de uma contenção fiscal não obteve demasiado sucesso. É inegável a existência de uma elevação do esforço tributário, o que pode ser percebido pelas leis editadas, no entanto, o mapeamento da receita tributária revelou tal esforço como marginal. Na esfera das despesas governamentais, a situação foi ainda menos expressiva. Todos os estados apresentaram um considerável aumento em todos os tipos de despesa ao longo da série temporal delimitada.

Desse modo, mesmo sendo o ajuste fiscal uma prioridade na agenda reformista, ele não aconteceu de fato na Paraíba. Não houve uma atuação efetiva e eficiente no tocante à contenção fiscal, nem pelo aumento da arrecadação de tributos e tampouco pela redução das despesas estatais.

O estado abordado mostrou-se marcado por uma situação predominante deficitária, onde as despesas obtiveram elevações superiores à receita, revelando-se, assim, como ineficiente em promover o ajuste fiscal, política priorizada pelo governo central.

Constatada a inexistência do ajuste fiscal no estado da Paraíba, caberia a um desdobramento deste trabalho a explicação dos motivos da não observância da contenção fiscal no mesmo.

Referências Bibliográficas

- ABRÚCIO, Luiz Fernando (1997). *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. (Cadernos ENAP; n. 10). Brasília.
- _____ (2005). *Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420.
- _____. *Reforma do Estado e Federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998). *A Reforma do Estado para Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.
- _____ (2007). *Democracia, Estado Social, e Reforma Gerencial*. Intervenção no Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro.
- DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (1999), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México-DF: Editora Fondo de Cultura Económica. 1º edição em espanhol.
- DINIZ, Eli (2001). *Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea*. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, São Paulo.
- FERREIRA Caio Márcio Marini (1996). *Crise e Reforma do Estado: uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 120, n. 3, p. 5-33.
- KETTL, Donald F (1998). A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva (2005). *O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de doutorado. USP, São Paulo.
- _____ (1995). “*Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho Do Estado*”. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Brasília.
- PRZEWORSKI, Adam (1996). *A reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica*. RBCS, nº 32, ano 11.
- REIS, José Guilherme A. & VALADARES, Sílvia M. (2004). *Ajuste Fiscal, Despesa Pública e Despesa Econômica*. FIESP.
- REZENDE, Flávio da Cunha (2008). *O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada*. Revista de Sociologia e Política, v.16, Curitiba.

- _____ (2002a). *O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais*. Revista do Serviço Público, ano 53, n. 3.
- _____ (2004). *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- _____ (2002b). *Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal*. Revista de Sociologia e Política. N. 19, Curitiba.
- SOUZA, Celina (1999). *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Petrópolis.
- WEBER, Max (1991). *Economia e sociedade* (v.1), Brasília: Editora da UnB.