

Estados, perplexos, enfrentam as suas dívidas

Paulo R. Haddad *

A opinião pública brasileira tem observado que há uma crise fiscal e financeira assolando os estados brasileiros, do Piauí a São Paulo. A rápida redução das taxas mensais de inflação, provocada pelo sucesso do Plano Real, eliminou os mecanismos a que os governos estaduais recorriam para equilibrar as suas contas.

De um lado, ampliavam as suas receitas financeiras usufruindo de elevadas taxas nominais de juros sobre os seus saldos de caixa; do outro lado, através de defasagens nos reajustes dos salários dos servidores e de controles de liberações das cotas de custeio e de investimento na boca do caixa reduziam enormemente o valor real das despesas públicas realizadas em cada exercício. Basicamente, conseguia-se o equilíbrio fiscal graças a uma parceria espúria com o próprio regime inflacionário.

Com a estabilização que se tem consolidado desde julho de 1994, os déficits dos governos estaduais vieram à tona: as folhas de pagamento não cabem mais nas receitas tributárias; são mínimos os recursos disponíveis para o custeio da máquina administrativa e para investimentos de manutenção da infra-estrutura econômica; postergam-se os pagamentos das dívidas que vão vencendo.

Assim, pode-se observar uma situação de perplexidade das novas administrações estaduais diante das mudanças que vêm acontecendo no País, a partir do Plano Real. Normalmente, quando ocorria a alternância de poder nos estados, estes encontravam o governo federal numa atitude de relativa complacência quanto aos problemas que enfrentavam em razão dos desajustes fiscais e financeiros das administrações ante-

riores. E as soluções para os alongamentos dos perfis da dívida pública interna e externa, para a situação pré-falimentar dos bancos oficiais e para os avais de empréstimos junto às instituições multilaterais de fomento, iam, pouco a pouco, sendo politicamente negociadas, até comprometerem, de forma inequívoca, as metas de estabilização de algum programa econômico em andamento.

Resistir a soluções imediatistas para os déficits nos três níveis de governo

Um dos sinais mais evidentes de que o Plano Real possa ter uma perspectiva mais favorável de sucesso como programa de estabilização será a sua capacidade de resistir às demandas recorrentes das novas administrações estaduais para soluções imediatistas às questões dos seus déficits fiscais e financeiros. Como se sabe, dentro da lógica do Plano Real, a existência desses déficits nos três níveis de governo, de forma aberta ou latente, é o fator mais importante para explicar a formação das expectativas inflacionárias dos agentes econômicos no futuro imediato.

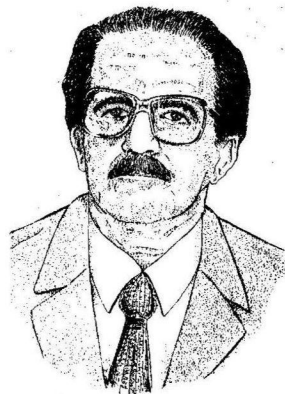
O que fazer, então, diante dessa nova situação na qual os graus de liberdade para o financiamento dos estados se encontram restringidos pela prioridade máxima da sociedade brasileira, que é a busca da estabilidade como percurso indispensável para a retomada do processo de crescimento econômico nacional?

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, pelo menos, a metade dos problemas que as novas administrações estaduais têm de enfrentar pode ser mais facilmente equacionada pelo ambiente de es-

tabilidade que o Plano Real trouxe. A perda das receitas tributárias próprias ou transferidas provocada pela erosão inflacionária, a atenuação dos movimentos de greve e de paralisação dos serviços públicos por causa de insatisfações sociais com as transferências inflacionárias dos salários não-indexados dos servidores, assim como a possibilidade de realizar contratos de prestação de serviços e de investimentos com custos que protejam melhor o interesse público são alguns dos múltiplos ganhos que a estabilização traz para as novas administrações estaduais.

Em segundo lugar, a expansão dos níveis de crescimento de renda e de emprego em todas as unidades da Federação, a partir da implantação do Plano Real e da perspectiva da formação de um novo ciclo de expansão pós-estabilidade, facilita os ajustes fiscais e financeiros das novas administrações a partir de melhores resultados no esforço de arrecadação, assim como favorece a implementação de seus projetos de desenvolvimento socioeconômico.

Finalmente, é preciso destacar que as mudanças institucionais advindas com o Plano Real permitem que se redefina o espaço de que as novas administrações dispõem para alocar recursos adicionais no processo de desenvolvimento estadual. Os processos de privatização e a lei de concessões abrem caminhos novos para resolver velhos problemas, particularmente na oferta de serviços de infra-estrutura econômica em que os investimentos públicos podem se transformar em áreas de negócios privados. Nessa mesma linha, não se devem subestimar os recursos latentes ao nível do controle das próprias comunidades locais, que podem



ser mobilizados para a promoção de programas e projetos que atendam à satisfação de suas necessidades básicas.

Ademais, alguns estados e municípios brasileiros já acumularam experiências históricas que nos permitem vislumbrar o que fazer para superar situações de grave crise econômica e social que ocorrem com certa frequência, como as que estão vivenciando quase todas as novas administrações. Em geral, podemos observar que a superação destas situações passa por quatro etapas: o inconformismo político; um diagnóstico consolidado; um projeto de mudanças; a implementação de reformas.

Quanto mais parcerias mais chances de se mobilizarem potencialidades

É relativamente comum constatar que os acúmulos de resultados desfavoráveis no desempenho econômico e social, em diversos estados e municípios da nossa federação, levaram suas lideranças políticas e comunitárias a uma postura de inconformismo, particularmente onde há um visível descompasso entre os problemas existentes e as enormes potencialidades para resolvê-los, e a uma consequente tentativa de diagnosticar, técnica e política-

mente, as razões e as causas das anomalias e disfunções que a todos angustiam.

Entretanto, frustrações e anamneses podem se acumular ao longo do tempo, sem que nada ocorra pela ausência de um projeto de reformas e de mudanças que seja, não apenas tecnicamente consistente, mas principalmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos organizados da sociedade civil em regime de se constituir, pois envolve um contexto de desenvolvimento político-institucional que não está espalhado pelo País com certa ubiquidade. Em alguns estados e municípios, a iniciativa de estruturar essa etapa e de romper com as inércias prevalentes nasceu de lideranças empresariais (Ceará, 1986); de lideranças políticas e tecnoburocráticas (Minas Gerais, 1968); ou, também, de lideranças comunitárias locais (inúmeras experiências municipais de promoção do desenvolvimento). Mas a frequência dessas experiências de sucesso não é tão acentuada como seria de se esperar diante do crescente número de registro de crises econômicas e sociais em nível subnacional.

Pode-se observar que, em geral, as reformas e mudanças que ocorreram nos casos bem-sucedidos envolveram três grandes dimensões político-institucionais. Em primeiro lugar, constatou-se uma situação de expressiva endogenia no processo de desenvolvimento econômico e social do estado ou do município, ou seja, a presença de atores sociais locais na concepção e na condução das experiências de desenvolvimento, e não apenas o movimento de instituições e agências externas que atuam de forma excludente quanto à relativa autonomia decisória local. Nesse sentido, a eta-

pa de desenho e execução de um projeto de mudanças em um estado ou município fica na dependência da qualidade de suas lideranças políticas e comunitárias: o seu nível de consciência social, de conhecimento sistêmico, de capacidade de gestão, etc.

Em segundo lugar, registra-se, em todos os casos de sucesso, alguma experiência de maior ou menor profundidade de reforma do Estado, envolvendo um ajuste fiscal e financeiro, uma reforma administrativa e, principalmente, uma delimitação mais precisa dos limites e das articulações entre o espaço do setor público e o espaço do setor privado. Quanto mais se definirem possibilidades de cooperações e de parcerias entre os dois setores, maiores serão as chances de se superarem problemas e de se mobilizarem potencialidades.

Finalmente, observou-se a emergência de um conjunto de mudanças comportamentais em termos dos estilos da administração pública e do padrão de desenvolvimento econômico e social, com a abertura para experiências inovadoras em termos de mobilização comunitária e de participação popular na própria gestão de programas e projetos. Até mesmo, já se observa uma introdução crescente das novas técnicas de gestão (qualidade total, administração participativa, etc.) na administração de estados e municípios, numa tentativa de romper com o tradicional paradigma burocrático do estilo "fordista" que avançou sobre o setor público desde os anos 40.

Se tivéssemos que destacar qual dessas dimensões é absolutamente indispensável para a superação da crise econômica e social em um estado ou município, não temos receio de afirmar que se trata do surgimento de movimentos endógenos de

atores sociais e políticos locais capazes de fortalecer a gestão e o uso dos recursos e das potencialidades disponíveis, como base para uma negociação e um entendimento com instituições e agências localizadas em seu entorno externo, a partir da concepção e implementação de um projeto de mudanças que mobilize os corações e mentes das sociedades locais.

O crescimento de um estado ou município depende de sua capacidade de organização

Finalmente, para delimitar a concepção fundamental de um processo de desenvolvimento endógeno, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas num estado ou município podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social. Os valores "per capita" do produto e da renda se expandem, denotando basicamente que o estado ou município estará vivendo uma etapa favorável na sua trajetória de crescimento econômico e que, em média, estará havendo um aumento na quantidade de bens e serviços à disposição dos seus habitantes. Caracteriza-se, assim, uma situação de crescimento econômico.

Este processo de crescimento econômico irá depender, principalmente, da capacidade do estado ou município para atrair recursos (financeiros, tecnológicos, institucionais, etc.) nacionais e internacionais, públicos e privados, através de diferentes modalidades (promoção e negociação de projetos;

transferências intergovernamentais de natureza não-constitucional, etc.). Dependerá, também, dos impactos que as políticas macroeconômicas e setoriais (política salarial, política agrícola, política industrial, etc.) terão sobre a sua economia; essas políticas, comandadas principalmente pelo governo federal, geram condições externas às decisões locais, que podem ou estimular ou frear o crescimento econômico do estado ou do município, de acordo com os rebatimentos específicos dessas políticas sobre sua estrutura produtiva. Quase sempre, essas políticas são, por si só, predominantes e capazes de explicar o crescimento econômico e a evolução da renda e do emprego de uma determinada área do País.

Por outro lado, o processo de desenvolvimento de um estado ou município, que pressupõe o seu crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social, que se associa ao aumento da autonomia local para a tomada de decisões, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento, a um crescente processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema regional. Essa capacidade de organização social do estado ou município é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura e um projeto político estadual ou local.

Alternativas existem. É preciso explorá-las o quanto antes.

* Ex-ministro do Planejamento e da Fazenda. Consultor especial do governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo.