

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE GEOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE  
PROGRAMA REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO  
AMBIENTE

VINICIUS BOECHAT TINOCO

**O Estado é meu: desafios à modernização político-administrativa de Alagoas**

Maceió  
2010

VINICIUS BOECHAT TINOCO

**O Estado é meu: desafios à modernização político-administrativa de Alagoas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Dra. Paula Yone Stroh

Maceió  
2010

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecário: Marcelino de Carvalho**

T591e Tinoco, Vinicius Boechat.

O Estado é meu : desafios à modernização político-administrativa de Alagoas /  
Vinicius Boechat Tinoco. – 2018.

138 f. : il.

Orientadora: Paula Yone Stroh.

Dissertação (mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). –Universidade  
Federal de Alagoas. Programa Regional de Pós-Graduação  
em Desenvolvimento e Meio ambiente,2010.

Bibliografia: f.127-133.

Anexos : f. 134-188.

1. Administração pública - Alagoas. 2. Alagoas - História. 3. Neoliberalismo.  
I. Título.

CDU: 35(813.5)

**Ata 104ª Sessão Pública de Defesa do Mestrando VINICIUS BOECHAT TINOCO, do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Sub-Programa da Ufal, Área de Concentração Desenvolvimento Sustentável, Sub-área Estratégias de Desenvolvimento Sustentável.**

Aos 06 dias do mês de abril do ano de dois mil e dez, às 14:30 horas, na Sala de Aula do Prodeama, reuniu-se conforme a resolução nº. 96/94 – Cepe/Ufal, que regulamenta os Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Ufal, a Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores: Profª Drª. Paula Yone Stroh (UFAL), Dr. Golbery Lessa (MPOG), e Lindemberg Medeiros de Araujo (UFAL), na qualidade de Membros Titulares, para julgamento da Dissertação do Mestrando **VINICIUS BOECHAT TINOCO** sob o título: “**O ESTADO É MEU: DESAFIOS À MODERNIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ALAGOAS**”. A Sessão Pública foi aberta pelo Professor Dr. Lindemberg Medeiros de Araujo, na qualidade de coordenador do Prodeama/Ufal, que passou a condução dos trabalhos para a Professora Drª Paula Yone Stroh, na qualidade de Orientadora e Presidente da Banca Examinadora. Após a apresentação dos integrantes da Banca Examinadora pelo Professor Dr. Lindemberg Medeiros de Araujo, o candidato fez a apresentação de seu trabalho. Continuando, a Profª Drª. Paula Yone Stroh convidou o Dr. Golbery Lessa, na qualidade de Examinador Externo, para iniciar as arguições, sendo seguido pelo Prof. Dr. Lindemberg Medeiros de Araujo, na qualidade de Examinador Interno. Em seguida, a Banca Examinadora em sessão secreta avaliou o candidato que, após análise e discussão final do trabalho, aprovou o Mestrando com nota 10,0 conforme o artigo 74, Parágrafo Único, do Regimento do Prodeama/Ufal. Nada mais havendo a tratar, eu, Paula Yone Stroh lavrei a presente ATA, que foi lida e aprovada, assim juntamente com os demais Membros da Banca Examinadora.

Em 06 de abril de 2010

PRODEMA / UFAL

CONFERE  
COM O ORIGINAL

EM 31.03.2011

Prof. Dr. José Virente Pereira Neto  
Diretor IGD/PRODEMA / UFAL  
Mat. SIAPE 1119902

## RESUMO

O trabalho analisa o processo de constituição territorial de Alagoas e como, no território, se processa as políticas de modernização administrativa baseada no gerencialismo público (*public management*). Procura-se identificar quais políticas públicas recentes, anunciadas como estruturantes, vêm sendo implementadas pelo o Executivo estadual cujo objetivo é a melhoria na gestão. Ao focar duas destas iniciativas (Plano de Reforma do Estado de 2003 e a criação de uma Agência de Compras em 2005), procura-se identificar quais são os gargalos presentes no território alagoano que funcionam como obstáculos e, de certa forma, impedem estes processos de modernização. Dessa forma, constituem objetivos da dissertação: (i) reconstruir uma historicidade do que é hoje o estado de Alagoas e, dessa maneira, trazer informações que ajudem na compreensão de como se desenvolveu a relação público-privado no território; (ii) bem como aclarar quais são os efeitos do conjunto de técnicas (*public management*) desenvolvidos a partir de outras realidades quando aplicados à estrutura administrativa estadual de Alagoas.

**Palavras-chave:** Alagoas. Território. Modernização Administrativa

## **ABSTRACT**

The research analyzes the process of territorial formation of Alagoas and how, in the territory, public management-based policies of administrative modernization take place. It seeks to identify which recent public policies announced as structural are being implemented by the state Executive, whose goal is management improvement. By focusing on these two initiatives (the 2003 State Reform Plan and the creation of a Procurement Agency, in 2005), it seeks to identify where are the bottlenecks in the territory of Alagoas that act as barriers and, in some way, block these modernization processes. Thus, the dissertation objectives are: (i) reconstruct a historicity of what is now the state of Alagoas and, thus, bring information that will help in understanding how the public-private relationship has developed in the territory (ii) and clarify what are the effects of the set of public management techniques developed from other realities when applied to the administrative structure of Alagoas state.

**Key words:** Alagoas. Territory. Administrative Modernization

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2</b>	<b>RAÍZES DE ALAGOAS.....</b>	<b>17</b>
2.1	<b>Aspectos do Projeto Colonizador Português.....</b>	<b>18</b>
2.2	<b>Territorialização de Alagoas.....</b>	<b>24</b>
2.3	<b>Terra, Família e Poder Público-Privado na Constituição do Território Alagoano.....</b>	<b>35</b>
<b>3</b>	<b>REFORMA DO ESTADO, IDEOLOGIA NEOLIBERAL E DESAFIOS HISTÓRICOS BRASILEIROS.....</b>	<b>62</b>
3.1	<b>Pensamento Neoliberal e a Crise do Estado: instrução retórica ou realidade histórica? .....</b>	<b>63</b>
3.2	<b>Reforma de Todo o Estado ou a Busca pela Estabilidade Fiscal? .....</b>	<b>71</b>
3.2.1	<b>O “Enquadramento” dos Estados ao Ajuste Fiscal a Partir de Seus Endividamentos Públicos.....</b>	<b>76</b>
3.3	<b>A Reforma do Estado que Ainda Está por Vir: o longo caminho da federação.....</b>	<b>85</b>
<b>4</b>	<b>REFORMAS GERENCIAIS E SUBDESENVOLVIMENTO EM ALAGOAS.....</b>	<b>93</b>
4.1	<b>A Reforma do Estado de Alagoas.....</b>	<b>94</b>
4.2	<b>O Processo de Institucionalização das Compras Governamentais.....</b>	<b>106</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>127</b>
	<b>ANEXO I.....</b>	<b>134</b>
	<b>ANEXO II.....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“A Nossa África”. “Situação é igual a do Haiti”. Assim costumam se referir ao estado de Alagoas as imprensas nacionais e locais (O GLOBO, 2007, p. 08; GAZETA..., 2008, p. A10). Quais fatores que condicionaram e ainda determinam esta “encruzilhada”<sup>1</sup> na qual Alagoas se coloca dentro da federação? Pesquisas e trabalhos recentes confirmam esta realidade pouco animadora do nosso objeto de estudo, e o que mais preocupa: enquanto outros estados vizinhos logram obter avanços sociais, econômicos, fiscais e institucionais, Alagoas percorre um caminho inverso. Nas últimas duas décadas Alagoas é um dos estados que mais permaneceu estagnado ante um projeto de diversificação das suas estruturas produtivas, melhoria de seus indicadores sociais, saneamento de suas finanças e modernização da administração pública (CAMPOS et al., 2004; IBGE, 2007, 2007a; MDIC, 2009; MJ, 2009; MPOG, 2003).

Em relação à diversificação da base produtiva estadual, a pauta de exportação demonstra a continuidade e o controle quase exclusivo da primeira atividade econômica iniciada ainda no início do século XVI no território que viria a constituir Alagoas. No ano de 2008, cerca de 93% das suas exportações se concentravam em três produtos: açúcar, álcool e melão, todos, pertencentes ao setor sucroalcooleiro. De modo diferente, estados vizinhos, como Paraíba e Rio Grande do Norte, que foram satélites ao pólo de colonização Recife e, assim, sofreram influência do sistema socioeconômico do açúcar, possuem exportações muito mais diversificadas<sup>2</sup>. Enquanto 93% dos produtos exportados por Alagoas em 2008 estavam ligados a atividade da cana de açúcar, o mesmo percentual (93%) de seus vizinhos (Paraíba e Rio Grande do Norte) compreendiam, respectivamente, 12 e 26 produtos (MDIC, 2009)<sup>3</sup>. Ou seja, enquanto em Alagoas cerca de 93% das suas exportações é constituída de produtos provenientes do setor sucroalcooleiro, nos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte os

---

<sup>1</sup> Termo usado por Affonso (2000) ao se referir a aspectos histórico-estruturais da federação brasileira.

<sup>2</sup> A escolha da Paraíba e do Rio Grande do Norte para efeito comparativo leva em consideração dois critérios. O primeiro segue o recorte proposto por Tânia Bacelar ao analisar o *modus* de ocupação do Nordeste ao longo dos séculos e, assim, o classifica em diferentes subespaços: “o Nordeste que se estendia do Rio Grande do Norte até Alagoas, onde a economia açucareira e a pecuária gestavam duas poderosas oligarquias [...] o Ceará, onde o complexo gado/algodão/agricultura de alimentos conformava uma oligarquia sertaneja; o Nordeste de Sergipe a Bahia é comandado por Salvador [...]; o Nordeste do Piauí e Maranhão, mais conhecidos como espaço de transição entre o Nordeste seco e a região amazônica [...]” (ARAÚJO, 1995, p. 138). O segundo, que é retirar Pernambuco deste subespaço denominado por Bacelar de “Nordeste Ocidental”, leva em consideração que neste território se instalou a primeira capital do Império português e, assim, constituiu-se um pólo de colonização no território brasileiro ainda no século XVI. Isto não ocorreu nos demais territórios que iriam formar Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, pois foram, como informou Furtado (2003), zonas periféricas ao centro (Pernambuco).

<sup>3</sup> Além de produtos ligados à atividade da cana de açúcar, as pautas de exportações do estado da Paraíba e Rio Grande do Norte compreendem produtos como cimento, roupas, frutas, camarão, calçados, minérios, confeitaria, suco concentrado, etc.

produtos derivados da cana-de-açúcar têm uma importância reduzida para, respectivamente, 6,25% e 13,40% de suas exportações (MDIC, 2009).

Da mesma forma que se evidencia uma produção concentrada em produtos provenientes da cana de açúcar, também é possível observar uma concentração de terras no estado de Alagoas. Dos cerca de 116 mil estabelecimentos rurais declarados no estado, mais de 80% são propriedades menores que 10 hectares (92 mil), e menos de 3,2% propriedades maiores que 100 hectares (3,7 mil). Entretanto, quando se analisa a área efetivamente ocupada, verifica-se que o percentual de 3,2%, referente às propriedades superiores a 100 hectares corresponde a mais de 60% da área efetivamente ocupada, sendo os estabelecimentos menores, 10 hectares (80% do total), responsáveis pela ocupação de apenas 10% (IBGE, 2006).

Quanto ao grau de desenvolvimento social, percebe-se não somente um cenário de estagnação dos seus indicadores, mas, sim, um retrocesso. A partir da evolução temporal do Índice de Exclusão Social<sup>4</sup> (CAMPOS et al., 2004, p. 151) é possível evidenciar que na década de 60, Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraíba possuíam Índices de Exclusão Sociais muito próximos. Como se percebe na Tabela 01, quatro décadas depois, em 2000, Rio Grande do Norte e Paraíba diminuíram a exclusão social em seus territórios em, respectivamente, 33% e 11%. Fato este não ocorrido em Alagoas, que após 40 anos sofreu um aumento do Índice de Exclusão Social na ordem de 12%, consolidando, assim, não só um estado de imobilismo social dentro de um contexto regional, como de certa maneira, um retrocesso em relação aos seus próprios índices sociais na década de 60.

**Tabela 01 - Índice de Exclusão Social: Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte (1960-2000)**

Estado	1960	1980	2000	Variação (1960-2000)
Alagoas	0,250	0,205	0,220	- 12%
Paraíba	0,276	0,231	0,312	+ 11%
Rio G. Norte	0,289	0,316	0,386	+ 33%

Fonte: Campos et al. (2004)

A respeito da situação financeira alagoana, verifica-se que possuir base fiscal fraca (pouca capacidade de arrecadação própria), ser dependente de transferências fiscais do

<sup>4</sup> O Índice de Exclusão Social usa a mesma metodologia para a análise do IDH (Ipea/Pnud), entretanto, enquanto o IDH leva em consideração três parâmetros: expectativa de vida, escolaridade e renda *per capita*; o Índice de Exclusão Social analisa sete variáveis: índice de pobreza, emprego formal, desigualdade social, alfabetização, escolaridade, índice de juventude e índice de violência.

Governo Federal e ter alto comprometimento de recursos com folha de pessoal são características não somente de Alagoas, mas da maioria dos estados da federação. O professor Affonso (2000), ao abordar a questão da dependência financeira dos estados, lembra que a essência da federação extrapola a questão fiscal, de forma que aspectos econômicos e sociais devem ser considerados. Entretanto, observa o pesquisador, as enormes disparidades econômicas da nossa Federação se refletem, também, em uma profunda assimetria das capacidades fiscais dos estados. No estudo, o autor revela que em 1997<sup>5</sup>, conforme dados do Banco Central, apenas São Paulo poderia ser considerado um estado auto-suficiente em termos fiscais (AFFONSO, 2000, p. 143). Esta informação (que a necessidade das transferências de recursos é comum a quase totalidade dos estados) se torna importante para não se enveredar pelo reducionismo explicativo financeiro, que vê a dependência fiscal de Alagoas como o principal fator impeditivo de mudanças e, por conseguinte, do seu subdesenvolvimento. Ao observarmos as receitas próprias e as transferências recebidas<sup>6</sup> de Alagoas e seus estados vizinhos (Paraíba e Rio Grande do Norte), percebe-se a pequena diferença entre seus “graus” de dependência fiscal. A título de exemplo, no ano de 2008, os valores das transferências correntes em relação às receitas próprias do RN, PB e AL são bastante próximos e, respectivamente, iguais a 99%, 91% e 84% (TABELA 02).

**Tabela 02 - Receitas Próprias e Transferências Correntes de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, ano 2008 (R\$ 1.000)**

Estados	Receita Própria (a)	Transferências Correntes (b)	a/b (%)
Alagoas	1.846.138	2.187.220	84,41
Paraíba	2.347.426	2.582.856	90,88
Rio G. Norte	2.980.420	2.996.249	99,47

Fonte: Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte (2008).

Apesar do indicador acima (relação entre receitas próprias e transferências recebidas) não indicar *per se* o subdesenvolvimento de Alagoas, pois assim estaríamos caminhando para o que Iná Elias de Castro (1992) chamou de “mito da necessidade” do Nordeste, é a partir da análise de outro indicador fiscal, o endividamento público, que pode se abrir possibilidades de explorar aspectos referentes ao subdesenvolvimento em Alagoas. Ainda que a questão da

<sup>5</sup> Vale salientar que entre o período da pesquisa (1997) e hoje não houve mudanças significativas no âmbito tributário que mudasse substancialmente aspectos históricos da centralização tributária brasileira.

<sup>6</sup> Consideram-se como próprias, as receitas tributárias, contribuições e outras receitas correntes. Em relação às transferências correntes, consideram-se as transferências da União, dos estados e as multigovernamentais.

dívida estadual possa ser considerada a parte “mais obscura” em nosso federalismo recente (MORA, 2006, p. 237-238), este indicador fiscal guarda relação com o passado<sup>7</sup>, e, dessa maneira, não se dissocia de questões estruturais, como é a relação Estado-sociedade desenvolvido ao longo dos séculos sobre o território. Ao compararmos a evolução do endividamento público de Alagoas e dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte, percebe-se que em dezembro de 1995 a razão entre a dívida fundada da Paraíba e de Alagoas era 1,475, enquanto que a mesma relação quando se leva em consideração o RN, era igual a 0,80. Em outros termos, em 1995 a dívida fundada dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte eram, respectivamente, iguais a 147% e 80% da dívida de Alagoas (TABELA 03). Passado pouco mais de uma década, estes valores se mostraram muito diferentes. A dívida pública consolidada da Paraíba no final de 2008 era cerca de 31% das obrigações de Alagoas, e o valor da dívida consolidada líquida do Rio Grande do Norte, no final de 2008, equivalia somente 14,2% do correspondente em Alagoas. Ou seja, entre 1995 e 2008, Alagoas, em relação aos seus estados vizinhos, teve um aumento substancial de seu endividamento público.

**Tabela 03 - Dívida Pública: Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, 1995 e 2008 (R\$ em milhões)**

Estados	Dívida Fundada*		Dívida Consolida Líquida**	
	1995	% em relação a Alagoas	2008	% em relação a Alagoas
Alagoas	842	-	6.955	-
Paraíba	1242	147,5%	2.155	31%
Rio G. Norte	677	80,4%	988	14,2%

Fonte: Almeida (1996) para o ano de 1995; Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para 2008. Elaboração própria.

\* Compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

\*\* É o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Percebe-se pelas informações acima que Alagoas pode, utilizando-se das palavras de Affonso (2000), estar em uma “encruzilhada” no conjunto do sistema federativo nacional, e mesmo entre estados vizinhos – Paraíba e Rio Grande do Norte. Fracos indicadores sociais,

<sup>7</sup> O conceito de dívida pública no setor público, bem como em todo aparato jurídico-institucional brasileiro é associado à noção de “estoque”. Ou seja, ao considerar que os recursos provenientes via endividamento público devem ser aplicados em investimentos (despesa de capital), depreende-se, *a priori*, que um alto endividamento significa que no passado houve gastos, por exemplo, em setores estruturantes (ex: saneamento).

alto endividamento público, base produtiva centrada no setor do açúcar e a precariedade da sua administração pública são realidades que colocam Alagoas como importante objeto de estudo e nos instiga a formular as seguintes questões:

- a) quais políticas públicas recentes, anunciadas como estruturantes, vêm sendo implementadas pelo o Executivo estadual cujo objetivo é a reversão desse quadro de subdesenvolvimento?;
- b) identificado alguma dessas políticas públicas, quais são os gargalos presentes no território alagoano que funcionam como obstáculos e, de certa forma, impedem estes processos de mudança?

Um das possibilidades de investigação se dá através da análise da constituição territorial de Alagoas e como se processa, sobre o território, políticas públicas cujos objetivos são transformações na gestão pública estadual. O interesse da pesquisa ocorre no sentido de observar como uma política de reforma administrativa<sup>8</sup>, baseada em um “conjunto de suposições e técnicas chamado gerencialismo (POLLITT, 1993) aplicados à administração pública, interage com a historicidade constitutiva de um território, no caso Alagoas. Pretende-se trazer elementos que contribuam a entender os porquês do atual subdesenvolvimento de Alagoas. Nessa base a pesquisa foi definida sobre dois eixos de investigação:

- a) Reconstruir uma historicidade do que é, hoje, o estado de Alagoas; e, dessa maneira, trazer informações que ajudem na compreensão de como se desenvolveu a relação público-privado no território - pois iniciativas de mudanças na estrutura do Estado (como as que serão estudadas) são geralmente observadas por grupos detentores de poder político e provocam, nessa elite, movimentos cujo objetivo é a manutenção do *status quo*<sup>9</sup>;
- b) Aclarar quais são os efeitos do conjunto de técnicas (*public management*) desenvolvidos a partir de outras realidades quando aplicados à estrutura administrativa estadual de Alagoas. Procura-se demonstrar como o discurso único da eficiência administrativa que se iniciou em alguns países desenvolvidos na década de 80 e, posteriormente, no Brasil nos anos 90, se impõe sobre realidades locais (POLLITT; BOUCKAERT, 2004). Especificamente no caso do território alagoano, pretende-se investigar o que foi bem expresso por Brandão (2007): “[...]”

---

<sup>8</sup> Celina Souza lembra que, “refoma administrativa, embora não seja nenhuma novidade, é parte crucial da busca da eficiência do gerencialismo” (SOUZA, 2007, p. 78).

<sup>9</sup> A estratégia de mudar no sentido de preservar privilégios é tratada como a síndrome do Leopardo, expressa pela frase: “tudo tem que mudar, para que permaneça como está” (LAMPEDUSA, 1983, p. 35).

as insuficiências, os desvios e consequências nefastas da aplicação mecânica de modismos [que] negam todas as questões estruturais e, assim, todas as escalas existentes entre o local e o global” (p. 36-37).

Na construção de algum entendimento sobre o território alagoano, optou-se por utilizar a categoria analítica processual (histórico-geográfica) de *território usado* formulada por Milton Santos, segundo a qual as “[...] configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos” (SANTOS, SILVEIRA, 2001, p. 247). A análise sistêmica multidimensional do *uso do território* alagoano é importante por revelar como atos constitutivos do passado ainda se refletem no presente, e desta perspectiva da historicidade da produção do território abrem-se pistas explicativas sobre a situação de subdesenvolvimento de Alagoas. Particularidades da constituição territorial que fez surgir em Alagoas um poder privado de bases oligárquicas que ao longo dos séculos foi responsável por constituir o poder público, cuja relação entre este poder privado e o público até hoje se confunde. Trata-se, nas palavras de Leal (1997), de um privatismo que foi legitimado pelo poder público<sup>10</sup> e daí resultaram “características secundárias do sistema coronelista, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, [...], a desorganização dos serviços públicos [...]” (LEAL, 1997, p. 41).

Embora os dados apresentados revelem a existência de diferenças sociais, econômicas e financeiras no próprio contexto nordestino, o grau de desorganização dos serviços públicos, no qual Leal (1997) diz não ser possível compreender sem referência ao *modus* da apropriação política do território, é muito menos perceptível. E é esta deficiência da construção e profissionalização da administração pública, muitas vezes difícil ou impossível de ser reduzidas a indicadores (como são os econômicos, sociais e fiscais), que entendemos ser um dos fatores contributivos para o baixo desenvolvimento socioeconômico em território alagoano. Esta suposição, que melhores condições sociais e econômicas (expressas através de índices) estão ligadas à maior capacidade técnica institucional da administração estadual foi

---

<sup>10</sup> Leal (1997), afirma que o privatismo é alimentado pelo poder público, pois em função do regime representativo, com sufrágio amplo, o governo não pode prescindir do eleitorado rural. Eleitorado rural que depende da fazenda, do “coronel”, estabelecendo, assim, um compromisso mútuo, público-privado. “É o fazendeiro, o “*coronel*”, quem assiste o jeca nas suas dificuldades de vida, é quem lhe dá um trecho de terra para cultivar, é quem lhe fornece remédios, é quem o protege das arbitrariedades dos governos, é o seu intermediário junto às autoridades. Criou-se desta forma, desde a colônia, um poder que a lei desconhece, mas que é um poder de fato incontestável, imposto pelas contingências do meio”. (Domingos Velasco, *Direito Eleitoral*, pág. 127 apud Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, p. 294); Apesar do aumento significativo da população urbana de Alagoas nas últimas três décadas - 600 mil para 2 milhões de habitantes – estas relações que se estabelecem no meio rural, hoje, se replicam no meio urbano, como em Maceió, considerada a capital de Estado mais desigual do país, com 46% das pessoas vivendo na linha da miséria.

parte do amplo estudo realizado pela professora Marta Arretche. A pesquisa revelou como a partir dos anos 90 (período no qual há grande transferência de funções de gestão de políticas públicas do Governo Federal para os estados) variáveis de tipo institucional, capazes de permitir a identificação da capacitação técnica e administrativa dos níveis subnacionais de governo, são essenciais à consecução das políticas públicas (ARRETCHE, 2000). Há verificação que estas “variáveis institucionais” podem ser superiores a outros indicadores, pois é a partir desta capacidade administrativa que se pode apreender o modo como os estados vem se capacitando para assumir de modo relativamente permanente a gestão de políticas públicas. Mais que isso, o estudo considera que neste movimento de descentralização, os governos estaduais são atores chaves na melhoria da gestão das políticas públicas sobre o território. Atuando como importantes articuladores dos municípios em seu território, o governo estadual (sua capacidade administrativa) é peça fundamental do processo, pois os municípios são, em sua maioria, estruturalmente despreparados.

O Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais. Neste caso, a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem técnica de gestão destas políticas [...] (ARRETCHE, 2000, p. 70).

Em território alagoano, os municípios podem ser caracterizados como *fracos*<sup>11</sup>, de forma que a assistência técnica estadual a estes entes locais é essencial para *compensar* suas baixas capacidades administrativas neste período de descentralização da gestão das políticas sociais. Parece ser este movimento coordenativo recente, entre os governos estaduais e os municípios em seus territórios, um dos caminhos pelos quais estados vizinhos à Alagoas vem melhorando suas condições socioeconômicas e de gestão de políticas públicas. Entretanto, nosso estudo aponta para algo urgente em Alagoas: que é a incapacidade dos recentes governos estaduais de realizarem melhorias de gestão na estrutura administrativa estadual e, dessa maneira, fornecer meios ou assumir um papel central de coordenação com seus municípios<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Entre os 100 municípios com maior grau de exclusão social em território brasileiro, a metade está localizada no Maranhão e Alagoas (POCHMANN, AMORIN, 2004). Em relação aos municípios capitais de estados, a pesquisa recente do Ministério da Justiça (MJ, 2009) classificou Maceió como a capital na qual os jovens estão mais vulneráveis à violência (13ª posição nacional), a frente da segunda colocada, Porto Velho (19ª), e bem distante das capitais dos estados da Paraíba (João Pessoa em 89ª) e Rio Grande do Norte (Natal em 152ª). O trabalho de Carvalho (2005) mostra a importância das transferências fiscais na “vida” da maioria dos municípios alagoanos; e, a pesquisa de Tinoco (2009), verifica que mesmo entre os municípios beneficiados nos últimos anos pelas rendas dos *royalties*, os gastos em políticas de caráter intergeracional são ainda muito baixos.

<sup>12</sup> A constatação da incapacidade técnica-institucional de alguns estados, ou seja, a falta de bases mínimas para se realizar reformas de modernização administrativa foi evidenciada pelo cientista político Fernando Abrúcio em

Para testar esta hipótese, nossa pesquisa se debruça sobre duas políticas recentes de modernização administrativa promovidas pelo governo estadual de Alagoas. A primeira é o Programa de Reforma do Estado do governador Ronaldo Lessa<sup>13</sup> cujo objetivo foi implementar um modelo de gestão celular para promover a modernização e democratização do Estado, satisfazer as demandas dos cidadãos-clientes, a participação popular e, por fim, aferir eficiência, eficácia e efetividade às ações do Governo). A segunda iniciativa de modernização administrativa é a constituição de uma Agência de Compras nos moldes do que se convencionou chamar de Agência Executiva<sup>14</sup>. Trata-se mais especificamente da criação de uma Autarquia no âmbito da estrutura administrativa estadual a partir de 2005 (ALAGOAS, 2005) cujo objetivo foi dar celeridade às compras das diversas secretarias estaduais (saúde, segurança, educação, etc.), de forma “liberá-las” para desempenhar com eficiência suas atividades fins.

Como servidor de carreira da Secretaria da Fazenda de Alagoas desde 2003 – assessor da Secretaria de Planejamento e Gestão (2004 e 2005) e da Agência de Compras (2006); e, novamente, assessor da Secretaria da Fazenda (desde 2007) – foi-me possível participar destes projetos de reformas e, assim: i) vivenciar a precariedade, ou mesmo a inexistência de uma burocracia mínima responsável por dar continuidade às políticas públicas – fato este que guarda relação ao *modus* como se desenvolveu a relação Estado-sociedade em território alagoano; e, ii) presenciar como, baseado em preceitos do gerencialismo público, se processou as duas políticas de modernização administrativa iniciadas no segundo mandato do Governador Ronaldo Lessa (2003-2006) em Alagoas.

A oportunidade de trabalhar, ora diretamente, e as vezes fazendo diagnósticos da “saúde” fiscal-financeira de Alagoas, deve-se ao fato que após a negociação e a formalização do Programa de Ajuste Fiscal entre a União e os estados iniciado em meados dos anos 90, as Secretarias de Fazendas se tornaram as “[...] essenciais protagonistas no cenário político-administrativo estadual [...]”, pois dado o ambiente de “ajuste” e controle hierárquico do tipo fiscal-financeiro da União sobre os estados, hoje, conforme colocado por Abrúcio (2008),

---

pesquisa recente: “diante da heterogeneidade da Federação brasileira, em termos de situação administrativa e de recursos públicos à disposição, é preciso levar em conta que muitos governos estaduais não tem conseguido, sozinhos, modernizar a gestão pública” (ABRÚCIO, 2008, p. 19).

<sup>13</sup> A gestão de Ronaldo Lessa (PSB) frente ao governo estadual de Alagoas se dá entre 1999 e março de 2006. Entretanto, sua vitória para governador de Alagoas em 1998 e sua reeleição em 2002, ambas em primeiro turno, começou a ser construída há tempos, e sofreu forte impulso quando em 1992 foi eleito prefeito de Maceió.

<sup>14</sup> A Agência Executiva é uma figura que nasceu como produto do projeto de Reforma do Estado a partir da década de 80 nos países desenvolvidos (especialmente Inglaterra e Estados Unidos) e, apesar de estar prevista no Plano de Reforma do Estado do Governo Federal (BRASIL, 1995), só se tem notícia de apenas uma Agência Executiva em sua estrutura, que é o Inmetro (COSTIN, 2001).

“[...] sem o apoio efetivo da burocracia fazendária, ou pelo menos sem a oposição dela, não há como realizar grandes mudanças na administração pública” (ABRÚCIO, 2008, p. 31).

Apesar de poder trabalhar no que Abrúcio (2008) denominou de núcleo “nervoso” da administração pública, ora no Planejamento e Gestão, ora na Fazenda, esta proximidade (oportunidade) com os fatos trouxe, também, dificuldades à consecução da pesquisa. Isto ocorre devido as ações objeto de estudo serem decorrentes, por vezes, do meu próprio ambiente de trabalho. Dessa forma, devido a organização burocrática da administração pública, a hierarquia e, assim, a presença de superiores e inferiores dentro da estrutura organizacional foi um fator relevante ao qual tive que me ater todo momento. Por se tratar de políticas que continuam em processo de implementação, o uso da entrevista como fonte de informação ficou prejudicado, devido entre o entrevistador-entrevistado haver relações de ordem legal-hierárquica que possam distorcer o conteúdo das respostas. Entretanto, no futuro, esta é uma lacuna que certamente será preenchida. Assim, as fontes trabalhadas são todas provenientes de fontes secundárias. Outra dificuldade é a escassez de dados e informações gerenciais no âmbito administrativo estadual, bem como a pouca quantidade de pesquisa cujo objeto é a relação Estado-sociedade em Alagoas ao longo dos séculos. Reflexos estes, como já salientado, do que estamos chamando de subdesenvolvimento institucional de Alagoas.

A importância da dissertação reside no fato de contribuir com o debate local que busca respostas e saídas à situação de subdesenvolvimento de Alagoas. Procura-se investigar quais aspectos estruturais e estruturantes agem de maneira a retardar ou impedir processos de mudanças, como foram as propostas de reformas na administração pública em 2003 e 2005. Aqui, procura-se afastar das explicações reducionistas que associam o subdesenvolvimento de Alagoas à sua dependência financeira. Também, como é muito comum ocorrer na mídia após cada divulgação de pesquisas socioeconômicas de âmbito nacional, não constitui objetivo do trabalho re-expor ou re-afirmar os baixos indicadores sociais, econômicos e institucionais em território alagoano.

Por se tratar de uma pesquisa na qual se pretende observar o porquê e os resultados das políticas modernizantes, ou seja, como iniciativas de mudanças se interagem e se processam com aspectos constitutivos do território, aproximamo-nos de um estudo de políticas públicas, que é menos comum e mais amplo que os estudos de políticas sociais (SOUZA, 2007). Esta diferença, apesar de “poucas vezes termos clareza de que existem distinções importantes entre os estudos sobre políticas públicas e aqueles sobre políticas sociais” é bem clarificada pela professora Celina Souza em texto recente intitulado o *Estado da Arte da Pesquisa em*

*Políticas Públicas* (SOUZA, 2007). Conforme a pesquisadora, os estudos de políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada, seus processos e, também, seus resultados; enquanto que as pesquisas em políticas sociais tem o processo apenas como “*pano de fundo* e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política faz ou fez” (SOUZA, 2007, p. 71).

Dessa forma, ao enveredarmos pelo caminho de estudar os processos de modernizações administrativas em Alagoas, aspectos constitutivos do território não podem ser subjulgados, ou simplesmente serem “esquecidos” como faz a maioria dos manuais de reformas. Este cuidado metodológico, de levar em consideração aspectos históricos foi bem explicitado pelo professor Luciano Martins em seu trabalho no qual analisa reformas administrativas e cultura política na América Latina. Para o pesquisador, o pressuposto metodológico apropriado em qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em consideração pelo menos três questões: i) a cultura política particular sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu; ii) os processos concretos que levaram às presentes disfunções do serviço público; e, iii) a identificação dos principais gargalos da administração pública (MARTINS, 2005, p.13).

Assim, diante desta introdução que nos coloca a complexidade e os desafios nos quais se insere o território alagoano, podemos assumir como **hipótese central** da pesquisa que os aspectos constitutivos da formação territorial de Alagoas, do *modus* como se formou a relação entre o público e o privado ao longo dos séculos, constituem, ainda hoje, fortes barreiras aos modelos de reformas na administração pública baseadas no gerencialismo público.

No intuito de trazer elementos que ajudem a testar esta hipótese e, de certa forma, estabelecer relação entre o território alagoano (seu subdesenvolvimento) e os resultados das recentes reformas em sua administração pública, estruturou-se a dissertação em três capítulos.

O primeiro, mais extenso, tem como objetivo resgatar as raízes da constituição do território que viria a se chamar Alagoas. Parte-se de uma perspectiva histórica, na qual remonta a própria formação do Estado português, para demonstrar como o *modus* de colonização empregado no território que viria a ser Alagoas foi responsável por estabelecer uma linha muito tênue entre o poder público e o privado. Busca-se trazer historicidade à formação do que hoje chamamos de estado de Alagoas, de forma a melhor entendermos como, ao longo dos séculos, o comando territorial por uma elite ligada às grandes propriedades de terra vai engendrar uma cultura de captura dos meios públicos pelo privado. Também é objeto de estudo a relação entre o Centro do poder (metrópole, Império,

República) e a periferia (o território que viria ser Alagoas). Ao analisar esta relação, é possível perceber que as ações do poder Central sobre territórios periféricos, como Alagoas, tinham como resultado reforçar o poder da elite ligada as grandes propriedades territoriais.

No segundo capítulo analisa o que ficou conhecido como Consenso de Washington e suas ações “liberalizantes”. Pretende-se examinar as origens deste *receituário* denominado de “políticas neoliberais”, e verificar até que ponto seus pressupostos correspondem à realidade ou se trata de instrução retórica. A relevância na busca das origens do “consenso” e, ao mesmo tempo, fazer um paralelo com a realidade ocorre devido ter sido desta base *consensual* que foram tomadas medidas de “ajustes” no Governo Federal a partir de 1995, cujos reflexos no estado de Alagoas servirá de fundamentos para projetos modernizantes em 2003 e 2005. Questiona-se também o que vem a ser Reforma do Estado no Brasil, dado as desigualdades estruturais dos diversos territórios que compõem a Federação.

O terceiro capítulo estuda os efeitos de duas políticas de reformas gerenciais implementadas no estado de Alagoas em 2003 e 2005. A primeira, o projeto de Reforma do Estado de Alagoas, foi formalizado a partir da Lei Delegada nº 01 de 08 de janeiro de 2003. Apesar de concebido como “processo dinâmico” e “continuado de mudanças e ajustes”, e soar, ao menos no plano das intenções, como um provável meio de mudança, percebe-se que o conjunto de técnicas provenientes do gerencialismo se mostrou inócuo frente aos aspectos culturais de uso da estrutura administrativa como meio de acomodação política. Depois, analisa-se a tentativa de institucionalização do processo de compras no âmbito do Poder Executivo estadual. Instituída na forma de autarquia (ALAGOAS, 2005), a Agência de Serviços Administrativos do Estado de Alagoas (Agesa), que foi concebida dentro dos pressupostos da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) para ser sinônimo de “boas” práticas administrativas, vai se interagir com aspectos culturais do território, cujo resultado é a captura do público pelo privado.

## 2 RAÍZES DE ALAGOAS

Este capítulo tem como objetivo trazer informações que ajudem a entender como se formou o território alagoano. A análise sistêmica multidimensional do uso do território alagoano é importante por revelar como atos constitutivos do passado ainda se refletem no presente, e desta perspectiva da historicidade da produção do território que se abrem pistas explicativas para entender como, hoje, projetos de mudanças no *modus* de administrar a coisa pública vai se defrontar com aspectos culturais estabelecidos sobre o território.

Inicialmente analisa-se a formação do Estado português e a gênese de seu projeto colonizador. Quais foram as classes sociais – Coroa, nobreza, burguesia e clero - e como estes setores se uniram para dar origem àquilo que se denominou de “milagre luso” ou “enigma português”. As conquistas do entreposto comercial de Ceuta em 1415, Madeira em 1418, Açores em 1427 e Cabo Verde em 1456, e os institutos daí resultantes, tais como: as feitorias, as doações, o monopólio do comércio, a experimentação da grande propriedade rural, a monocultura de cana-de-açúcar e o trabalho escravo serão determinantes nas relações econômicas e sociais estabelecidas em territórios que viria a constituir o Brasil.

Parte do contínuo processo de expansão territorial portuguesa iniciado no século XV nas ilhas atlânticas, a constituição do território que viria a se chamar Alagoas também será estudado. Área da Capitania de Pernambuco, doada em 10 de abril de 1534 à Duarte Coelho, pretende-se mapear como se processou os primeiros movimentos de fixação territorial em Alagoas baseado na doação de sesmarias à particulares.

Por fim, tenta-se entender como o processo de colonização vai engendrar um poder público de bases privada. Ou seja, procura-se enxergar o movimento colonizador e de fixação do território alagoano não como uma simples apropriação de terra e a implantação de um sistema econômico baseado na produção do açúcar ou atividades vinculadas, como foi a pecuária. Além de um sistema econômico, cujas fazendas e engenhos são instrumentos de fixação territorial, o que se implantou em pontos esparsos foi um sistema político-social de caráter pontual e autárquico, no qual cada um irá se interagir e contribuirá na formação e complexidade da sociedade de Alagoas. Entender como esta elite territorial alagoana se interage com o Centro do poder ao longo dos séculos, de forma a manter o *status quo* e capturar as iniciativas públicas, constituirá o principal objetivo do capítulo.

## 2.1 Aspectos do Projeto Colonizador Português

A formação do Estado português é caracterizado por um movimento de apropriação de terras (MORAES, 2000). Desde o século XII ocorreu uma contínua expansão do norte cristão sobre o território árabe ao sul do território que viria a constituir Portugal. Militarmente mais organizado por conta do permanente estado de guerra com o território ao sul do rio Tejo, esta hierarquia militar reforçou o poder real de maneira que houve um avanço do norte cristão sobre o território árabe. A Reconquista, encerrada no século XIII, marca a gênese da formação do Estado português<sup>15</sup>. Essa ‘*liberação*’ das terras ao sul reforçou o poder real, pois os *novos* fundos territoriais obtidos com a expulsão das possessões mouras passaram a constituir objetos de trocas entre a Coroa e outros segmentos da sociedade. É dessa maneira que vai se configurando a política de fortalecimento real de doações das ‘*novas*’ terras conquistadas, cujos principais beneficiários eram o clero, a nobreza e a própria Coroa, que passaram a constituir os principais latifundiários da região conquistada. Para Faoro (2001), esse fortalecimento precoce do poder real em Portugal irá originar um Estado patrimonial e articulado em estamento<sup>16</sup>, fato este que irá contribuir para o que ficou conhecido como “milagre luso” ou “enigma português”, que requeria articulações entre diversos setores da sociedade de forma a dar continuidade à expansão comercial, militar e administrativa.

A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da Reconquista, imenso patrimônio rural [...], cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe (FAORO, 2001, p. 18).

No fim do século XIV, estabelecido seus limites territoriais, já se observa uma agitação mercantil e uma organizada rede urbana por todo território português, cujo interior, onde o domínio senhorial permanecia forte, não se antagoniza ao litoral urbanizado e habituado ao comércio<sup>17</sup>. À Coroa, coube o papel de mediar os interesses dos dois setores sociais envolvidos. Apesar da relativa unidade social obtida pelo estamento, entre 1383 e

---

<sup>15</sup> Moraes (2000, p. 124) indica que “[...] em 1249, caem os últimos redutos árabes do Algarve, tornando Portugal o primeiro Estado europeu a ter suas fronteiras continentais atuais delimitadas”. O mesmo autor (MORAES, 2000) lembra que Oliveira Marques diz que as fronteiras continentais do que é hoje Portugal são definidas na guerra de 1295-1297 com Castela.

<sup>16</sup> Comunidade em que se estrutura a organização político-administrativa, juridicamente organizada, sistematizada e “pensada”, na qual ocorre a corporação e distribuição de poder (FAORO, 2001, p. 60-63).

<sup>17</sup> Apesar da diferença entre os dois setores, os produtos do interior (vinho, azeite, linho, etc.) se ligavam a “[...] praia portuguesa, [que estabelecia um] vínculo entre o Mediterrâneo e o norte da Europa” (FAORO, 2001, p. 70).

1385 eclodiu um movimento revolucionário da classe ligada ao comércio<sup>18</sup>. De um lado os mandatários dos interesses senhoriais (nobreza feudal e o alto clero herdeiro de tradições medievais) que buscavam o melhor meio de aumentar e reordenar seus domínios, poderes e privilégios. Do outro, um bloco mais heterôgeneo, liderado por uma burguesia nascente, mercantil e litorânea, familiarizada com setores populares e com elementos da baixa nobreza, mas que se unia à realeza por interesses comuns. A vitória desse segundo grupo em Aljubarrota, no final do século XIV, levou com que Portugal iniciasse o século seguinte como um Estado forte devido o poder centralizado nas mãos da realeza, e esta em plena harmonia com os interesses da classe burguesa voltada para o comércio exterior.

No final do século XIV, havia já em Portugal uma classe mercantil cosmopolita, rica e influente, com gostos e interesses opostos aos barões feudais. Embarcadores e comerciantes, unidos aos povos das cidades marítimas, fizeram a revolução de 1383 e 1385 [...]. Em Aljubarrota triunfaram os negociantes e embarcadores, o litoral e a política oceânica e de transporte, ao dominador dos campos; venceu o mar à terra (GUIMARÃES, 1989, p. 42).

Apesar da vitória da classe mercantil – principal elemento de definição do reino -, o grau de relevância social e política dos *novos* comerciantes nas deliberações da realeza fortalecida não eram condizentes à sua importância econômica. Embora os representantes da classe social ligada ao comércio passassem a ter maior importância no Reino, suas decisões não tinham a mesma relevância frente as iniciativas soberanas. O comércio, após um pequeno período de autonomia, foi contido pela força da Coroa: “o comerciante, principal colaborador da magna revolução da história portuguesa, recolheu-se aos seus bairros sem prestígio, insultado pelos fidalgos da nova dinastia” (FAORO, 2001, p. 78). Outros da mesma classe mercantil, afidalgaram-se; abdicando da prática comercial para se fixar ao solo e aos hábitos da Corte. Foi, como observou Raymundo Faoro, a “revivescência do velho estilo aristocrático” que subsistia às mudanças no *status quo*. “É o estamento, ao tempo que não criava uma ideologia própria, vigoroso bastante para sufocar o aparecimento de um pensamento social novo”, que tratou de capturar para ‘*dentro do paço*’ a parcela comerciante (FAORO, 2001, p. 78).

É interessante observar como o *modus operandi* da política da Coroa portuguesa de aliar-se e capturar classes influentes da sociedade vai se conservar ao longo do tempo. Este

---

<sup>18</sup> Moraes (2000), ao se referir ao tema cita vários autores, entre os quais António Sergio, Barradas de Carvalho e Jaime Cortesão que indicam, respectivamente: “[...] a vitória da classe que havia de inspirar os Descobrimientos [...]”; “[...] movimento de caráter burguês e nacional, a primeira revolução burguesa da história [...]”; “[...] a vitória foi alcançada pelas classes de mentalidade comercial e marítima [...]” (MORAES, 2000, p. 129). Faoro (2001) afirma que: “O grande burguês de Lisboa e Porto, carregando no séquito a “arraia-miúda”, foi o principal fator da revolução de 1383-1385” (FAORO, 2001, p. 77).

estratagemas de se associar aos grupos sociais influentes usado pela Coroa em terras portuguesas no fim século XIV delinearão muito das relações políticas entre o poder central e as lideranças regionais no território que viria a se chamar Brasil. Ou seja, esta relação na qual grupos territoriais se mantêm no comando político, econômico e social, e, ao mesmo tempo se alimentam e são referendados pelo poder central será responsável pelo surgimento de territórios autárquicos com características e historicidade própria, e que constituirão, ao longo dos séculos, a base de seus próprios sistemas político, social, econômico e administrativo<sup>19</sup>.

O episódio conhecido como *Guerra dos Mascates* no início do século XVIII em território brasileiro ilustra bastante o artifício usado pela Coroa portuguesa de se unir a uns poucos, para enfraquecer outros que se opõem a manutenção do *status quo*. Como vimos anteriormente, no século XIV a participação política em Portugal estava baseada na renda e na posse da terra, de forma que a captura para *dentro do paço* de parcela do emergente setor mercantil constituía uma prática de ascensão política. No Brasil, a Coroa portuguesa no intuito de não deixar que o fortalecimento dos senhores de terras locais atrapalhassem seus interesses, vê nos comerciantes urbanos (*mascates*) um meio de reduzir o poder da nobreza regional. Entretanto, Bursztyn (1984, p. 20) ressalta que apesar de Portugal ver no apoio a classe abastada ligado ao comércio uma forma de diminuir o poder político dos proprietários rurais, o poder dos senhores donos da terra no Brasil nunca desapareceu. “Sua presença na vida política do país ultrapassa o período colonial, o Império, e, apesar do aparente golpe desfechado pela Revolução de 1930, persiste até nossos dias”.

Em outro estudo, Bursztyn (1990) chama atenção que a adaptação do *modus operandi* da Coroa de se aliar a setores sociais não é apenas temporal, mas, também, espacial<sup>20</sup>. Enquanto em território português o critério para a participação política estava baseado na renda e na propriedade fundiária e, dessa forma, estavam excluídos os comerciantes. “No Brasil, ao contrário, não só estes últimos [os mascates] obtiveram o direito de participar da vida política, como – e o que é mais destacável – obtiveram-no mesmo quando sendo estrangeiros” (BURSZTYN, 1990, p. 30). Andrade (1981), ao relatar o papel do engenho como *unidade* industrial no Nordeste vai mais longe e observa que esta contenda não pode se

---

<sup>19</sup> Hoje, em tempos de rápida difusão das informações, a não percepção do passado constitutivo do território sobre o qual se pretende realizar mudanças de ordem institucional contribui para que projetos idealizados para outros territórios se mostrem desprovidos de consecução. Esta afirmação faz parte do enredo do estudo, como se observará nos próximos capítulos, no qual a partir de pressupostos aplicados a outra realidade administrativa, tenta-se debater fatores referentes à reforma na administração pública de Alagoas.

<sup>20</sup> Em Portugal, no final do século XIV houve uma captura da incipiente classe burguesa para dentro do paço, enquanto que no início do século XVIII em território brasileiro a Coroa se alinha aos interesses da classe urbana e mercantil (*mascates*).

delimitar à caracterização de um embate entre dois grupos distintos: um urbano, e outro rural. Para o autor, durante todo período colonial e imperial o *espaço produzido pelo sistema do açúcar* foi sempre dominado pelo *capitalismo mercantil*, e, este *território constituído* foi sempre “[...] um espaço voltado para os interesses do mercado externo e controlado por grupos econômicos e pessoas residentes no exterior” (ANDRADE, 1981, p. 20)<sup>21</sup>. Produção de um *espaço-acordo* que sempre representou os interesses das classes dominantes da época: os comerciantes ligados à exportação do açúcar, os funcionários reais de alta categoria e os proprietários de terras e engenhos. Não havendo, dessa maneira, no que falar em contradição real entre o *rural* e o *urbano*, uma vez que ambos estavam interessados na produção para o mercado exterior, “de onde lhes advinha o capital que acumulavam”. E conclui: “essas divergências e lutas eram apenas o resultado da disputa pela participação no capital que se podia acumular. Não eram estruturais, mas conjunturais” (ANDRADE, 1981, p. 20). Guardadas as diferenças temporais e o próprio objeto de estudo, parece que a não resolução de problemas *estruturais*, como é o déficit institucional de algumas administrações públicas estaduais, são também exemplos de soluções apenas *conjunturais*, e que pecam por não inserir em suas *supostas soluções* as relações sociais estabelecidas sobre o território, e que influenciaram a formação de diferentes aparatos administrativos na federação<sup>22</sup>.

Porém, para um melhor entendimento da constituição do território alagoano, necessário é retornarmos ao processo de constituição do Estado português. Vimos que apesar da classe ligada ao comércio sair vitoriosa no final do século XIV, a ‘*velha*’ aristocracia territorial não perde influência e prestígio. Entretanto, lembra Moraes (2000), é a vitória da classe mercantil e cosmopolita que irá contribuir para que Portugal, no início do século XV e antecipadamente em relação a outras nações européias, ponha em prática o seu projeto de expansão comercial e territorial.

Reflexos diretos dos interesses dos diferentes grupos sociais que participaram da formação do Estado português, variados segmentos sociais da classe dominante se unem para tirar proveito próprio do que viria a ser esta fase expansionista. Tratava-se, na realidade, de auferir ganhos e interesses diferenciados em termos de essência e *status*, mas que, por vezes,

<sup>21</sup> A característica de usar o território apenas como base produtiva, e acumular capital com as vendas desta produção ao exterior, ainda hoje é muito marcante no estado de Alagoas, pois, como vimos na introdução deste estudo, mais de 93% das exportações ainda estão ligadas ao setor sucroalcooleiro.

<sup>22</sup> Esta inferência será explorada no último capítulo, quando os estados, a partir de 1995, devido um desajuste financeiros em suas contas são “forçados” a assinar um acordo com a União – o Ajuste Fiscal. Mais do que uma política de estabilidade fiscal, cujo objetivo era inserir o Brasil no processo liberal de globalização, este acordo compeliu os estados a reformarem suas estruturas administrativas, fato este que vem se mostrando descontinuo e contraditório em Alagoas, dado os pressupostos “reformadores” baseado em uma Administração Gerencial serem antagonicos à relação Estado-sociedade estabelecido no território.

se complementavam. Assim, Coroa, nobreza, clero e burguesia, cada qual ao seu modo, empenhou-se na consolidação da dilatação territorial e comercial (MORAES, 2000; COSTA, 2007).

Ao setor burguês interessava a expansão marítima e comercial. A perspectiva de encontrar novos mercados, incrementar as trocas e o lucro, e reduzir as dificuldades no transporte das especiarias pelas rotas terrestres foram fatores determinantes para o financiamento do projeto por parte da classe ligada ao comércio. Naquele momento os investimentos dos mercadores e comerciantes, principalmente italianos, ocorrem em maior quantidade. Para encetar tal desejo, a origem dos recursos aportados desconhecia nacionalidade, seguindo apenas a lógica do ganho vindouro. É nesta época, de maneira mais dinâmica e estruturada, que se dá início o processo de internacionalização do capital (MORAES, 2000; FAORO, 2001).

A **nobreza**, ávida por terras, via uma oportunidade de *resgate da honra*. Os fundos territoriais obtidos através da luta contra as possessões mouras ao sul do Tejo no final do século XIII, distribuídos como prebendas aos fidalgos pela Coroa, estavam se esvaindo, dado predominar naquelas áreas a propriedade na forma de *morgadios*<sup>23</sup> - meio de propriedade rural que seria transplantado, na sua essência, ao Brasil e só viria a ser extinto em 1835. O domínio da terra baseado nessa forma de apropriação tornava a escassez territorial aflitiva para a pequena e média aristocracia<sup>24</sup>, dado ser estes setores os principais fornecedores de quadros para o estamento militar, e que via nas conquistas e lides guerreiras *um meio de vida*. Situação insustentável que onerava substancialmente a Coroa que assistia financeiramente através dos cofres públicos essa classe privilegiada, em uma época na qual as riquezas acumuladas nas conquistas recentes vinham se deteriorando e os ingressos diminuindo (MORAES, 2000, p. 125-134).

À **Coroa**, além de mediar e conter os desejos das classes envolvidas, coube o papel de centralizar, articular e agir diretamente nas ações do projeto colonizador. É nesse período que Henrique, Príncipe Navegador (1394-1460), irmão do Rei Afonso V de Portugal (rei em 1447), redireciona os fundos dos projetos de novas cruzadas para programas de

<sup>23</sup> Moraes (2000, p. 125) se refere aos *morgadios* como: “[...] uma forma institucional e jurídica destinada a base econômica-territorial da nobreza [...]”, que tornava a terra hereditária (por primogenitura), inalienável e indivisível. Atuando na “[...] manutenção da estrutura feudal-senhorial da agricultura mesmo na época de ascenso da burguesia rural e mercantil [...]”, impedindo a mobilidade da propriedade fundiária e obstando a penetração do capitalismo no campo com a formação do mercado de terras.

<sup>24</sup> Moraes (2000, p. 132) afirma que a própria revolução de 1383-1385 pode ser entendida, além do problema da crise dinástica, como expressão do acirramento devido o exaurimento de terras para colonização. Aderindo, dessa maneira, a nobreza a Castela visando o reordenamento do espaço agrário português de modo a ampliar seus domínios.

descobrimientos marítimos. Nomeado em 1420 dirigente da Ordem de Cristo, que substituiu a Ordem dos Templários, deteve em suas mãos importantes recursos que foram empregados na exploração ultramarina, sendo, também, o fundador da escola de Sagres - instituição responsável pela pesquisa sistemática da navegação oceânica.

Domínio senhorial da terra<sup>25</sup>, déficit de grãos no reino, e a efervescência do comércio litorâneo que demandava cada vez mais a necessidade de se apropriar de metais para manutenção das trocas, juntos, foram fatores que amalgamaram as aspirações das classes dominantes, e fixaram os vetores da colonização.

Assim, unem-se comerciantes e Coroa, apoiados militarmente por uma fidalguia sedenta de honraria que trazia um ‘*caráter nobre*’ a ação. Tudo, e todos, sob o aval dado pela bula papal de 1418 (*Same Charissimus*) foram fatores que estimularam o avanço português. Momento único, onde atores, técnicas e desejos se interagem e confluem a seus objetivos. “Assim, vão explicitando-se as motivações dos agentes, elemento nodal para se compreender este processo, pois as idéias impulsionam as ações, os discursos animam atos e as intenções objetivam atitudes” (MORAES, 2000, p. 135).

O assalto ao entreposto comercial de Ceuta (Marrocos) em 1415 constitui um limite no início da expansão territorial portuguesa. É o momento no qual a máquina portuguesa vai experimentar os “métodos futuros da colonização. Guerra, quadro administrativo, comércio, [...] elementos da moldura do mundo social e político de Portugal [...], viva no Brasil, [...] amadurecida com a expedição de Ceuta (1415)” (FAORO, 2001, p. 41). Em um período de pouco menos de meio século<sup>26</sup> são inaugurados os institutos que seriam a bases do projeto colonizador lusitano, inclusive, no Brasil: as feitorias, as doações, a companhia e o monopólio do comércio.

Fato relevante - que delineará o *modus* de ocupação do que viria a ser a zona da mata do Nordeste brasileiro - nesse avanço crescente das expedições navegadoras são as descobertas das ilhas atlânticas: Madeira a partir de 1418, Açores a partir de 1427 e Cabo Verde em 1456. Diferente da costa africana no qual o modo de instalação territorial se deu através de feitorias e, dessa maneira, a economia se baseou no escambo, nos arquipélagos houve uma ocupação territorial de fato. Utilizando-se dos sistemas derivados da Reconquista, as *capitanias hereditárias*, a Coroa fez doações de terras aos partícipes da empresa

---

<sup>25</sup> Moraes (2000, p. 134) revela que o atraso da agricultura portuguesa era fruto do monopólio senhorial da terra, que chegava a cobrar até 50% do produto. Desta forma, a produção camponesa só era viável em solos extremamente férteis, forçando o deslocamento dos camponeses para o litoral.

<sup>26</sup> Conforme Moraes (2001), as iniciativas expansionistas centralizaram-se na figura do Infante, D. Henrique, que esteve à frente da Ordem de Cristo de 1420 a 1460.

marítima<sup>27</sup>. Este modelo de ocupação territorial, como veremos, será empreendido quase um século depois por Duarte Coelho na colonização da capitania de Pernambuco.

Madeira e Cabo Verde serão os laboratórios para o esquema que mais tarde seriam usados, aperfeiçoados e ampliados no Brasil. Foi nesta sociedade peninsular que ocorreu a experimentação da grande propriedade rural, monocultura de cana-de-açúcar, e trabalho escravo. Tratava-se de um micro-circuito comercial (África ocidental-ilhas) que concorreria cada vez mais para um movimento expansionista. Microorganismo *experimental* que será, a partir do século XVI, incorporado, ampliado e consolidado com o *complexo luso-afro-brasileiro*.

## 2.2 Territorialização de Alagoas

O contínuo processo de expansão territorial portuguesa iniciado no século XV nas ilhas atlânticas ocorreu através de três pontos na costa do território que viria ser o Brasil<sup>28</sup>. Pólos de fixação territorial e incipiente exploração econômica que viriam a ser parte de um processo geopolítico de fixação e exploração maior, que se caracterizou, inicialmente, “[...] pela ocupação de pontos esparsos, a princípio no litoral e, em seguida, nos eixos fluviais e nos caminhos, utilizando estes pontos como áreas de apoio à difusão do povoamento e da exploração do território” (ANDRADE, 1998, p.41).

Foi a Martin Afonso de Sousa, em 20 de novembro de 1530, que em três cartas régias a Metrópole conferiu poderes para iniciar uma nova política econômica na colônia. Doar terras e construir engenhos teria sido a dupla missão que coube a este fidalgo pertencente à Casa de Bragança<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> A expansão extraterritorial portuguesa sobre os arquipélagos é uma continuidade do avanço ocorrido no final do século XIV, do *norte* sob o *sul*. Esta expansão não era ocasionada devido a um excesso populacional, mas, sim, para satisfazer as ambições de propriedade que eram o estímulo da nobreza (MORAES, 2000).

<sup>28</sup> Uma destas *zonas de irradiação da colonização* foi a Bahia, mais especificadamente a cidade da Baía de Todos os Santos fundada em 1549 por Tomé de Sousa para abrigar o Governo Geral. Outro *centro irradiador de povoamento*, situado no sul da colônia foi São Vicente. Localizado na parte mais meridional da colônia e fundado por Martin Afonso de Sousa em 1532 é considerado o primeiro núcleo urbano brasileiro. O terceiro teve como centro difusor a cidade de Olinda fundada em 1537 por seu donatário Duarte Coelho. Como Moraes (2000) lembra, apesar da não ligação física, estas três áreas constituíam espaços unidos de ocupação e exploração econômica. Distinções pontuais que permitem caracterizá-los como *zonas de povoamento* e *centros pioneiros de irradiação na formação territorial do Brasil*.

<sup>29</sup> É importante salientar que antes desta data já existia determinação por parte do Reino para se estabelecer engenhos de açúcar. Data de 1516 um alvará de Dom Manuel I mandando fornecer machados, enxadas e todas ferramentas necessárias àqueles que fossem povoar o Brasil; dando-lhes cobre, ferro e todas outras coisas necessárias à fabricação do engenho. Ainda, em 1526, há relatos sobre funcionamento do engenho Pedro Capico em Pernambuco, que não conta com melhor comprovação histórica além da referência de Varnhagen do pagamento de tributos na Alfândega de Lisboa de açúcar proveniente do Brasil (GUIMARÃES, 1989).

Alagoas, nosso objeto de estudo, foi parte de um destes “pólos de colonização do território brasileiro” que se denominou *capitania de Pernambuco*. Lote de terra recebido em doação, esta porção territorial teve como centro difusor Olinda, fundada em 1537 por seu donatário Duarte Coelho que ali estabelecerá a sede de seu futuro empreendimento. Região de clima quente, permeado por um período de chuva e outro seco sobre um solo argiloso de massapé, e a proibição de comercializar o pau-brasil que era exclusividade da Coroa foram algumas das condições nas quais Duarte Coelho se deparou para levar a cabo sua realização de estabelecer ali, logo após algumas décadas do descobrimento, uma atividade agrícola cuja economia iria se basear na tríade: latifúndio, monocultura e trabalho escravo. Modo de fixação baseado na produção do açúcar a ser implantado, mas que “conformou nos primeiros tempos da colonização o regime de terras e, demais, tôda a sociedade que então sôbre êle se erguia” (GUIMARÃES, 1989, p. 45). Meios econômicos e sociais consentidos pela Coroa, mas que foi imposto e construído pelo capital particular.

Doada em 10 de Abril de 1534, e chamada por seu proprietário de *Nova Lusitânia*, a Capitania de Pernambuco compreendia 60 léguas e se estendia desde a foz do rio Santa Cruz ao norte, até a foz do rio São Francisco ao sul. Junto à chegada de Duarte Coelho vieram, também, poderes régios, entre os quais estavam as competências de doar sesmarias e escravizar o gentio para usá-los nos engenhos. Conforme Andrade (1997, 2005), em 15 anos o fidalgo Duarte Coelho conquistou terras, fundou duas vilas (Olinda e Igarassu) e ergueu cinco engenhos, sendo um de sua propriedade.

Pouco capital para investir, desconhecimento das condições naturais, resistência dos indígenas à tomada de suas terras, além das contendas entre os colonos que o acompanhavam e os exploradores do pau-brasil (representantes direto da Coroa) eram características do ambiente no qual o donatário viveu em seu curso inicial de colonização<sup>30</sup>. Acioli (1997) lembra que ainda no século XVI, embora fracassassem outras capitanias do Brasil, a *Nova Lusitânia*, graças ao discernimento administrativo e a experiência acumulada por Duarte Coelho em arrojadas conquistas portuguesas<sup>31</sup>, “[...] constituía-se num dos mais ricos e florescentes empreendimentos dos portugueses na América” (ACIOLI, 1997, p. 21). Muito deste sucesso deve-se ao fato que, na Capitania de Pernambuco, Duarte Coelho empregou mais do que em qualquer outra região do território brasileiro o sistema econômico baseado no

---

<sup>30</sup> Em carta de 14 de abril de 1549, Duarte Coelho declara ao Rei que estava ‘*gastado, pobre e endividado*’ (História da colonização portuguesa, v. III. p. 318-9 *apud* ANDRADE, 2005).

<sup>31</sup> “[...] os donatários eram todos membros da pequena nobreza, militares ou funcionários envolvidos com negócios ultramarinos” (MARCHANT, 1980 *apud* MORAES, 2000, p. 300).

latifúndio, monocultura e trabalho escravo já experimentado nas ilhas atlânticas no século XV. Bursztyń (1990) lembra que esta ‘ausência’ colonial na qual via nos particulares o único meio de colonizar e se fazer presente no vasto território foi fundamental na constituição dos poderes locais, e iria contribuir ao longo dos séculos para formar uma cultura de indiferenciação entre o público-privado.

A ambigüidade da administração colonial – *tolerante* para encorajar a instalação de capitais privados no país; *centralizadora* por seus propósitos mercantis e fiscais – permitiu a formação de uma estrutura de poder local, que iria desempenhar um papel fundamental ao longo de toda história do país (BURSZTYN, 1990, p. 18).

Apesar de estabelecer os dois principais pontos de povoamento, a conquista territorial de Duarte Coelho ficou restrita às proximidades das vilas de Igarassu e Olinda; e ao falecer, em 1557, os índios constituíam, ainda, uma força relevante à ação colonizadora. Apenas após 1553, no comando de Jerônimo de Albuquerque - cunhado de Duarte Coelho e casado com uma índia *Tabajara* - que ocorreu a conquista da várzea do Beberibe e Capibaribe, ampliando a área destinada ao plantio da cana-de-açúcar<sup>32</sup>. Esse movimento de expansão, inicialmente no sentido setentrional, agregou antigas feitorias e criou novos pontos de ocupação, estabelecendo um espaço contínuo de Olinda à Itamaracá<sup>33</sup>.

O maior movimento expansionista ocorreu nas últimas três décadas do século XVI e nas primeiras do século seguinte. Filhos do primeiro donatário da Capitania, Jorge, e mais notadamente, Duarte Coelho de Albuquerque foram responsáveis pela apropriação de norte a sul das várzeas dos rios que deságuam no Atlântico<sup>34</sup>.

Apossando-se dessas vastas quantidades de terra, pôde o donatário partilhar em sesmarias o resultado de suas investidas. Andrade (2005) lembra que para poder fazer funcionar estes extensos latifúndios, necessário foi

[...] derrubar a mata, instalar os engenhos, as casas-grandes, as senzalas, plantar os canaviais e as lavouras de mantimento. [Necessitando ter] animais – bois e cavalos importados da Europa – e escravos. [Inicialmente fazendo a] preação de índios [...],

<sup>32</sup> Brandão ao recuperar documento original do período indica que: “Desde sua chegada á Capitania de Pernambuco até quasi os últimos dias de sua vida manteve-se Duarte Coelho na brecha contra os aborígenes [...] Das proximidades de Porto-Calvo até perto e alem d Itanaracá ficavam os Potyguaras, sendo os seus visinhos os Tabajaras. [...] Si muito nocivos eram os Potyguaras de per si, muito mais nocivos se tornaram depois de uma aliança com os Tabajaras entre os quaes, não obstante, deveria um dos valentes cabos de guerra de Duarte Coelho, seu cunhado Jeronymo de Albuquerque, encontrar esposa, Maria do Espirito-Santo Arco-Verde” (BRANDÃO, 2004, p. 26).

<sup>33</sup> Conforme Moraes (2000, p. 309) citando Capistrano de Abreu, os núcleos de Igarauçu e Conceição, na ilha de Itamaracá foram organizados antes mesmo da adoção do sistema de capitanias.

<sup>34</sup> “A presença dos rios era indispensável aos colonizadores, uma vez que eles apresentavam, na foz, um afogamento que permitia a penetração da maré alta em seu leito [...]. Desse modo, rios de pequeno volume d’água a uma certa distância do oceano apresentavam-se largos e caudalosos na proximidade da foz, permitindo a navegação por vários quilômetros” (ANDRADE, 1997, p. 17).

uma atividade muito rendosa e olhada com grande simpatia pelo segundo donatário – Duarte Coelho de Albuquerque (ANDRADE, 2005, p. 74).

Esta busca por mão de obra e terra levou, conseqüentemente, a um enfrentamento com o gentio, que se vendo ameaçado embrenhava-se cada vez no interior. O fracasso de algumas dessas investidas provocou forte reação por parte dos conquistadores olindenses que, no curto período compreendido entre 1580 e 1616, conquistaram o território, hoje, correspondente aos estados da Paraíba, do Rio Grande do Norte e Ceará, chegando a expulsar os franceses do Maranhão<sup>35</sup>. Andrade (2005) lembra que neste período, final do século XVI, começa ocorrer de maneira mais ordenada a apropriação de vastas extensões territoriais por particulares consentidos pela Coroa. “Estava sendo assim concluída a fase heróica da conquista, em que cada proprietário era obrigado a sustentar quatro terços de espingardas, vinte espadas, dez lanças e vinte gibões ou pelotes de armas, além de manter uma casa-forte [...]” (ANDRADE, 2005, p. 75). Junto à apropriação territorial multiplicou-se, também, a construção dos engenhos. Cinco em 1550, trinta em 1570, sessenta e seis em 1584 e cento e quarenta e quatro na época da invasão holandesa na região de Pernambuco. Somaram-se a estes: nove na Capitania da Paraíba e dois na do Rio Grande do Norte, totalizando no Nordeste 166 engenhos (ANDRADE, 2005).

Entretanto, o engenho, por ser uma unidade produtiva modificou o território sobre o qual fora implantado. O crescimento do setor ligado ao açúcar e próximo ao litoral não ocorreu desvinculado e independente de outros fatores de ordem econômica, social, populacional e de ocupação territorial, quais sejam:

a) **Pecuária** - excluindo este setor, o desenvolvimento de qualquer outra atividade econômica nas terras do engenho tornava-se antieconômica, dado a grande rentabilidade e o alto grau de especialização da economia açucareira. Atividade esta que posteriormente será definitivamente proibida pela metrópole nas *terras do açúcar* e, conseqüentemente, vai ser responsável pela ocupação do sertão. Para Furtado (2003), a economia açucareira constituía um mercado relativamente grande, que poderia ter atuado como fator de desenvolvimento de outras regiões do país. Como exemplo, o autor cita os colonos da *Nova Inglaterra* que vêm na pesca não só um meio de subsistência, mas também uma de suas primeiras atividades comerciais. “Voltaram-se assim para o mar, desde o começo. Cedo se dedicaram a construir

---

<sup>35</sup> Andrade (2005) relata que algumas dessas entradas resultaram em completo fracasso. Conforme o autor, a entrada realizada pelo provedor Francisco de Caldas, auxiliado por Gaspar Dias de Taíde, acabou com a morte dos entradistas.

embarcações [...] e lograram independência de iniciativa nos negócios. Ao surgir o grande mercado das Antilhas eles lá apareceram em seus próprios barcos” (FURTADO, 2003, p. 61);

b) **Trabalho escravo africano** – o crescimento dos engenhos foi conjugado a um substancial aumento na mão de obra escrava africana. Em 1560 ainda não havia negros em Pernambuco, quantidade que, em 1580 somava cerca de 2.000 (MORAES, 2000 *apud* SCHWARTZ, 1988);

c) **Decréscimo da população indígena** – É Alberto Passos Guimarães que questiona o espírito ufanista da história oficial em relação aos fatos da descoberta e do povoamento, e o ignoto interesse dado ao decréscimo da população nativa que foi tão rapidamente dizimada. “Coitados! Eles (os índios) não têm historiadores; os que lhes escrevem a história são aqueles que, a pretexto de religião e civilização, querem viver à custa de seu suor [...]”<sup>36</sup>. Conforme o autor, é nesse período de consolidação e expansão dos engenhos de açúcar que se faziam “[...] mais ferozes os apressamentos e mais encarniçados os massacres. Só nas carnificinas levadas a efeito em 1619 por Bento Maciel Parente na região maranhense, passara de 500.000 o número de mortos e cativos” (GUIMARÃES, 1989, p. 14-16).

É interessante observar que a conquista do território nordestino se dá através da montagem de um sistema militar, econômico e social no qual os engenhos de açúcar espalhados pelo território funcionavam como ambientes autárquicos: com sua hierarquia, armas e poder de mando. Andrade (1981) relata que a delegação de grande parte das atribuições do poder público ao poder privado que se agrupava em milícias, cobrava impostos e detinham o *poder* de fato é parte da formação social do Nordeste. E que, apesar da expansão e o adensamento dos povoamentos, e de uma maior sofisticação e aumento dos poderes estatais através de “funcionários nomeados para fins específicos, [estes] sempre eram ligados aos interesses da classe dominante” (p. 16).

Este movimento de expansão iniciado em Olinda atinge o território que viria a constituir séculos mais tarde o estado de Alagoas. Entretanto, a ocupação do território alagoano não acontece gradativamente e de forma uniforme no sentido norte-sul. Devido a aspectos hidrográficos, vários autores (ANDRADE, 1997; COSTA 2001; BRANDÃO, 2004; DIÉGUES JÚNIOR, 2006) admitem que a ocupação de Alagoas ocorre a partir de três pontos

---

<sup>36</sup> Crítica e acusação realizada por General Couto de Magalhães e citada por Alberto Passos Guimarães (GUIMARÃES, 1989, p. 14-15).

- regiões estas nas quais a presença dos rios foram fundamentais às primeiras aproximações dos colonizadores<sup>37</sup>.

Andrade (1997) elucida que em Alagoas muitas vezes a fozes dos rios eram barradas por restingas, formando lagunas que além de servirem de abrigo às embarcações, forneciam uma rica fonte de alimentos para a tripulação – crustáceos, moluscos e peixes. Diégues Júnior (2006) associa a presença dos rios com suas riquezas naturais e a cultura do açúcar como fatores fundamentais no processo de colonização do território alagoano. Foi assim, “[...] em derredor das águas dos rios, fixando-se nas suas ribeiras, aproveitando a riqueza de seus vales, que vai se desenvolvendo a colonização das Alagoas, baseada na cultura da cana de açúcar, através da construção de engenhos” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 45).

Ponto comum entre todos os autores analisados que discorrem sobre o processo inicial de ocupação do território do atual estado de Alagoas, é que a colonização se deu em três pontos<sup>38</sup>. **No norte**, mais próximo de Olinda, o centro difusor ocorreu a partir da cidade de Porto Calvo. Situado **no centro** do litoral, este ponto se originou próximo às lagoas, cujo nome do povoado ali estabelecido fez jus ao nome de Santa Maria Madalena da Alagoa do Sul (Alagoas), atual cidade de Marechal Deodoro. No **extremo sul**, onde hoje se situa a cidade de Penedo, foi outro núcleo de irradiação. É interessante observar que nestas três localidades foram consolidados institutos cuja expertise já fora antes empregada pelos portugueses em seus territórios nas ilhas atlânticas e na costa africana, tais como: a feitoria, a propriedade em latifúndio, a monocultura da cana-de-açúcar e o trabalho escravo.

José Carotá, em *Crônica do Penedo*, nos esclarece um pouco como ocorreu o movimento de apropriação territorial de Alagoas: Duarte Coelho Pereira, após fundar Olinda, saiu com navios e gente suficiente a percorrer a costa sul de sua capitania a fim de expulsar os franceses e começar um incipiente povoamento. Entrando na barra de Porto Calvo, deixou colonos para darem início a um povoado. Seguindo para o sul, entrou no porto dos franceses e em duas lagunas que ficavam próximas, estabelecendo na margem de uma delas outro povoado. Continuando sua exploração rumo ao sul, em 10 de outubro de 1555 entrou no Rio

---

<sup>37</sup> Mesmo os rios de menor volume de água em território alagoano, apresentavam-se largos em sua foz, permitindo, assim, a navegação por vários quilômetros, conforme se pode perceber detalhadamente no livro: *Geografia Alagoana ou Descrição física, política e histórica da Província das Alagoas* de Thomaz do Bomfim Espíndola (ESPÍNDOLA, 2001. p. 38-56).

<sup>38</sup> “Nos começos do século XVI são sedes de freguesias os três povoados iniciais: Porto Calvo, Alagoa do Sul e Penedo.” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 43); “Além de Penedo, Porto-Calvo e Alagoas datam igualmente do XVI século as fundações de [...]” (BRANDÃO, 2004, p. 28). “A invasão holandesa encontrou florescente os três principais núcleos da população do território alagoano – Bom Sucesso (Porto Calvo), ao norte; Santa Maria Madalena da Alagoa do Sul (Alagoas), ao centro, e Penedo do Rio São Francisco (Penedo), ao Sul. Foram os burgos fundamentais da formação geográfica das Alagoas.” (COSTA, 2001, p. 13).

São Francisco<sup>39</sup>. Deixou na margem esquerda deste rio algumas famílias que com ele vieram de Portugal para ali fundar outro povoado. Assim, é somente na segunda metade do século XVI e reforçado pela bandeira de Jerônimo de Albuquerque que se inicia o povoamento da região alagoana (CAROATÁ, 2004).

Mais próximo geograficamente de um dos principais centros de povoamento do território brasileiro (Olinda) na primeira metade do século XVI, a região de Porto Calvo foi área de influência direta da expansão do açúcar. Apesar de possuir condições favoráveis para instalação de engenhos, inicialmente esta região vai servir economicamente mais como uma projeção do centro produtor açucareiro instalado por Duarte Coelho nos arredores de Olinda (MORAES, 2000). De forma primeva esta área era zona de criação e de lavoura, que tinha como objetivo o abastecimento da própria capitania com produtos como o feijão, milho, arroz, cereais, fumo e frutas. “Porto Calvo, por exemplo, apesar dos engenhos fundados por Cristovão Lins, era zona mais de pecuária que de agricultura” (ANDRADE, 2005, p. 80).

Foi aproximadamente nas últimas três décadas do século XVI<sup>40</sup>, através da ação colonizadora do fidalgo alemão Cristóvão Lins, ligado aos primeiros colonizadores pelo casamento, que ocorreu o povoamento desta região norte de Alagoas. A este fidalgo alemão foi doado em sesmaria um espaço na *região dos quatro rios*. Trata-se de grande porção territorial, *locus* autárquico de poder e elemento geográfico da constituição histórica de Alagoas que abrangeria hoje, sem muita precisão, os atuais municípios de Porto Calvo, Porto de Pedras, Camaragibe, Maragogi e parte de São Luís do Quintude.

Andrade (1997) relata que no final do século XVI Cristóvão Lins fundou cinco engenhos na região, entre os vales dos rios Manguaba e Camaragibe. Já Diégues Júnior (2006), ao discorrer sobre a entrada e conquista das terras dos índios potiguaras por este fidalgo em território alagoano, também aceita o estabelecimento de feitorias realizadas por Lins no final do século XVI. O certo é que nessa região – sul de Pernambuco e norte de Alagoas –, Lins edificou seus engenhos de açúcar. À medida que “descia” para o sul da capitania, ia desmatando, se apropriando e distribuindo terras; erguendo e estabelecendo engenhos, que totalizaram sete nesta região de *fronteira* entre, hoje, os estados Pernambuco e

<sup>39</sup> Conforme o mesmo autor, o nome São Francisco decorre pelo mesmo ter sido descoberto em 4 de outubro de 1501, “[...] dia em que a Santa Igreja celebra a festa de S. Francisco [...]” (CAROATÁ, 2004, p. 21).

<sup>40</sup> “Começa, portanto, da expedição de Cristóvão Lins o povoamento do norte de Alagoas. Esta expedição ter-se-ia dado entre 1575 e 1585 [...]” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 51, grifo meu); “Aproximadamente por 1575 o fidalgo italiano Christovam Lins lançava os fundamentos de Porto-Calvo [...]” (BRANDÃO, 2004, p. 27); “Apresentava, assim, o litoral alagoano condições as mais favoráveis à ocupação portuguesa [...]. O seu povoamento seria realizado nas três últimas décadas do século XVI, quando Cristovão Linz, [...], caminhou para o sul [...]” (ANDRADE, 1997, p. 18).

Alagoas. Dos sete engenhos erguidos, dois se situavam em território pernambucano que foram vendidos à medida que se caminhava no sentido meridional<sup>41</sup>. Estabelecendo, assim, cinco engenhos na região porto-calvense, entre os quais, o Buenos Aires em Camaragibe.

A ausência do Estado nas recém conquistadas terras, principalmente nas esferas da justiça e militar, será responsável pela constituição de um compromisso estatal-privado no qual as crescentes forças locais, representadas na figura do Rei, vão se ocupar das funções administrativas da Metrópole, “fazendo com que o rei reine sem governar”. Reforçados economicamente pela crescente exportação do açúcar, e militarmente mais organizados devido as funções de defesa e colonização, “alguns produtores lograram adquirir o controle efetivo de vastos territórios” (BURSZTYN, 1990, p. 18-19). O Mapa 01 revela como este poder privado, no qual o patriarcalismo e o poder de mando assumem papéis dominantes nas relações sociais, vai ocorrer sobre estes “vastíssimos territórios” do futuro estado de Alagoas. Em meados do século XVI, no litoral e ao longo do Rio São Francisco, percebe-se grandes porções territoriais, apenas menores que àquela área de administração do donatário e que, futuramente, serviria para distribuição de novas sesmarias (Mapa 01, nº 1).

**Mapa 01 - Sesmarias existentes em território que viria a se constituir Alagoas (1560-1600).**



Fonte: Assis, Alves e Nascimento (2006, p. 37)

<sup>41</sup> “[...] Cristóvão Lins vendeu, em 1586, a João Pais Barreto, a sua propriedade Pirapama, no Cabo, e que nos fins do século XVI, outro engenho dele estava safrejando, o Santo Antônio do Cabo” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p.50).

Outro ponto de irradiação do território alagoano teve nas lagoas um dos principais fatores para o estabelecimento do incipiente povoamento. Situado na parte centro litorânea do Estado de Alagoas, as lagoas do Norte (Mundaú) e do Sul (Manguaba) serviram como um cais natural para os primeiros colonizadores<sup>42</sup>. Rios e lagoas que propiciaram caminhos, abrigos para as embarcações, fontes de alimentação e condições naturais para iniciar o plantio da cana de açúcar. Linhas d'águas que também serviram para demarcar imensas porções territoriais que, posteriormente, seriam divididos em grandes territórios, as sesmarias. Limites determinados pelas águas, *locus* de poder no qual a figura do *patriarca dono de engenho* vai se cristalizar, e ultrapassar o período colonial, o Império, e, apesar das mudanças republicanas e democráticas ocorridas no século XX, ainda hoje, comanda a vida política em Alagoas. Territórios autárquicos que irão se interagir por laços matrimoniais, e que fornecerão os personagens para o incipiente sistema burocrático que constituirá o Estado de Alagoas: “A sesmaria de Diogo Soares baseia-se na boca da lagoa Manguaba [Mapa 01, nº 4]; Limitada pela lagoa do Norte e pelo rio Santo Antônio Mirim é feita a concessão de Miguel Gonçalves Vieira [Mapa 01, nº 3]” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 44).

Apesar de estar localizada no extremo sul da capitania, a região da foz do Rio São Francisco onde se localiza Penedo foi visitada desde os primeiros anos de descobrimento por portugueses e franceses, cuja data de fundação se dá em meados do século XVI<sup>43</sup>. Constituída a partir de um arraial fortificado, o expediente da *feitoria* usado na costa africana serviu de fundamento na constituição de Penedo. Intrínseco aos princípios Imperial, como também arraigado naqueles seus primeiros representantes (donatários), a *feitoria* foi um estabelecimento destinado ao estudo e conhecimento da terra, de seus produtos e habitantes.

<sup>42</sup> Duarte Coelho percorrendo o litoral sul de sua capitania, após deixar alguns colonos na barra de Porto Calvo, e “[...] seguindo mais para o sul entrou no porto dos Franceses e em duas lagoas que lhe ficam próximas e aí, à margem de uma delas, estabeleceu outro povoado” (Caroatá, 2004, p. 21); Moreno Brandão relata o fato da presença de colonos na primeira metade do século XVI na região onde, “[...] começava a erigir a povoação da Magdalena de Subaúna, hoje cidade de Alagôas. E’ verdade que desde 1535 tratara de mandar Duarte Coelho Pereira alguns colonos para desalojarem d’alli os Tupinambás, como estes por sua vez haviam desalojado os Cahetés.” (BRANDÃO, 2004, p. 28). Diégues Júnior (2006), admite que a irradiação do povoamento da região das ‘grandes lagoas’, ocorreu a partir de dois pontos, ou seja, as duas lagoas - do Norte houve um movimento margeando o rio Mundaú; e outro, originado na lagoa do Sul (Manguaba), percorreu as costas do rio Paraíba.

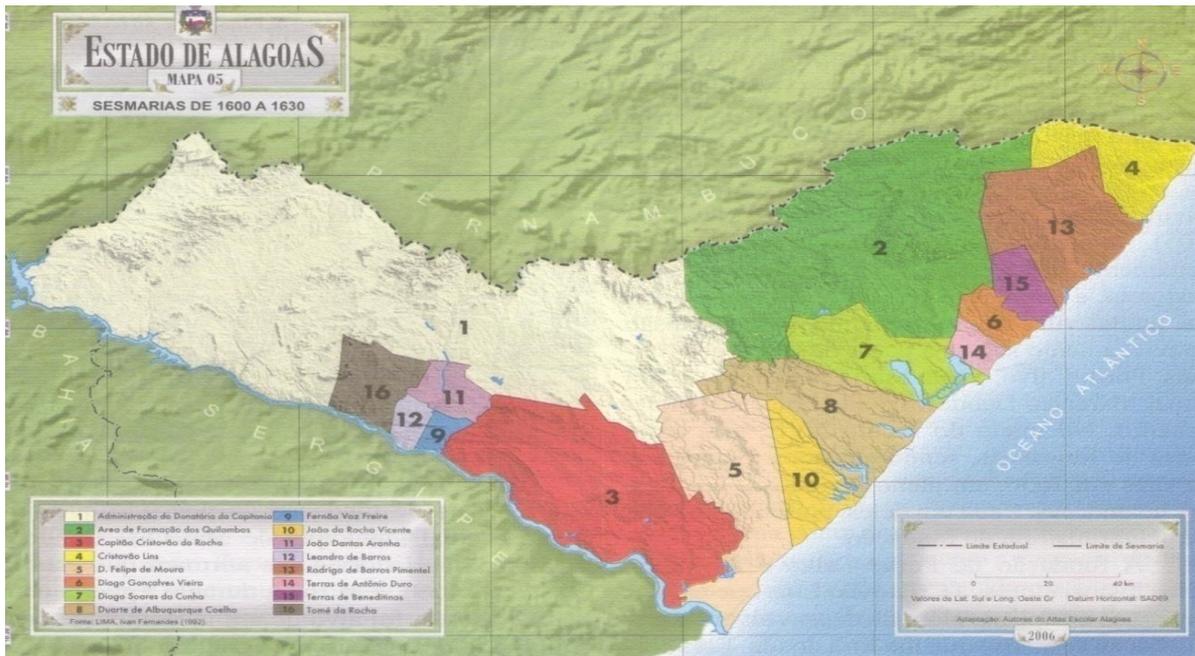
<sup>43</sup> “O primeiro estabelecimento fundado no território alagoano foi erguido no actual cidade de Penedo entre 1522 e 1535, segundo o Dr. Thomaz do Bomfim Espindola, ou em 1557, como dubitativamente escreve o Dr. Diégues Júnior” (BRANDÃO, 2004, p. 27). Caroatá (2004) considera que, “Duarte Coelho Pereira, primeiro donatário [...], depois de haver fundado Olinda, saiu com navios [...] e a 10 de outubro de 1555 entrou neste majestoso rio, limite da capitania [...]. Navegando rio acima, chegou até o lugar que esta cidade ocupa [...] Por ser a primeira eminência que encontrou na margem esquerda, [...] aportou e deixou um grupo de famílias [...] A colônia desde logo” (CAROATÁ, 2004, p. 22). Diégues Júnior (2006, p. 50), discorrendo a respeito de pequenos núcleos de povoamento das Alagoas admite, “[...] que Duarte Coelho, na viagem que fez ao sul de seu feudo, havia deixado algumas famílias na região do Penedo [...]. Não há, entretanto, maiores elementos, para positivar-se isto, o que, porém, se pode aceitar como possível, sobretudo no que se refere a Penedo, em vista de tratar-se de um arraial fortificado, ponto extremo da capitania Duarteina”.

“Um *locus* de aclimatação e marco de soberania [...], um lugar de trocas não apenas econômicas mas também culturais, e a [sua] importância [...] não pode ser minimizada quando se busca entender a instalação lusitana nas terras americanas (MORAES, 2000, p. 293). Nesta região de Penedo, mais ao sul da capitania, a importância dos engenhos na atividade econômica é reduzida, quando não nula em relação ao centro, sendo a pecuária a principal atividade econômica. Andrade (1997), relata que no *Relatório das Capitanias conquistadas no Brasil pelos holandeses*, enviado em 1639 por Adrien Vander Dussen, há o registro de: “[...] dez engenhos no norte, nos vales do Manguaba e do Camaragibe, e de seis na região das lagoas, não se referindo à sua existência na área são-franciscana” (ANDRADE, 1997, p. 21).

Esta característica da região deve-se muito à sua localização entre dois grandes pólos de irradiação de povoamento do território brasileiro, Olinda e Baía de Todos os Santos. Como o regime criatório constituía uma projeção da atividade açucareira, a agropecuária se fixou na zona do São Francisco. Moraes (2000), relata que extrapolando o Recôncavo Baiano ocorre um avanço para o norte, atingindo Sergipe na última década do século XVI. Em 1591, esta frente de expansão baiana “[...] já transitava por Alagoas, [e] Salvador vai disputar centralidade com os fluxos de Pernambuco [...]” (MORAES, 2000, p. 317).

Andrade (2005), lembra que no norte da Bahia, ainda no governo de Tomé de Souza, estavam instalados os Garcias D’ávila, cujas criações de gado baseado em grandes propriedades lhe deram os títulos de maiores latifundiários do Brasil na colônia e no Império. Outra característica do regime criatório na região do São Francisco foi o menor uso do trabalho escravo, diferente das unidades açucareiras desenvolvidas nos outros dois pólos mais ao norte do que viria a ser o estado de Alagoas. Entretanto, como fenômeno sociopolítico é o mesmo. Ou seja, nos engenhos ou nas fazendas, o poder de *mando* ao longo dos séculos esteve sempre associado ao latifúndio, à propriedade da terra. O Mapa 02 revela como a região do São Francisco, apesar de não haver conhecimento quanto a instalação de engenhos até 1639 (ANDRADE, 1997), já é constituída no início do século XVII por vários territórios autárquicos. “Para o sul, o rio São Miguel é referido na sesmaria dos Moura [nº 5, Mapa 02]” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 44).

Mapa 02 – Sesmarias que viria a se constituir Alagoas (1600-1630).



Fonte: Assis, Alves e Nascimento (2006, p. 43).

Percebe-se que subindo o Rio São Francisco, após a grande sesmaria do Capitão Cristóvão da Rocha (nº 3, Mapa 02), menor apenas que o território de formação de quilombos (nº 2, Mapa 02), há a formação de quatro sesmarias (nº 9, 11, 12 e 16, Mapa 02). Trata-se de territórios autárquicos nos quais o poder privado e despótico funciona como decisão soberana em sua área de influência. Murilo de Carvalho de maneira irônica exprime esta situação de poder dos donos de terra ao dizer que: “o poder do governo terminava na porteira da fazenda” (CARVALHO, 2001, p. 21).

Esta atividade agropecuária, como a que ocorreu na região do São Francisco a partir de meados do século XVII, é responsável, como relata Vilaça (2003), pela saga colonizadora do agreste e sertão alagoano, conforme se percebe na redução do território (nº 1, Mapas 01 e 02) sob administração do donatário da capitania. É este movimento de apropriação de vastos territórios, longe de qualquer limite e assistência do poder estatal, e devido as dificuldades de vida daqueles que não possuíam um trecho de terra para cultivar, que vai ser responsável por construir a figura do fazendeiro, do mandão do *coronel*.

[...] a partir de meados do século XVII, o colonizador adentrou-se pelo interior [...], o agreste subúmido. Povoou-o esparsamente [...], as melhores terras com a cana-de-açúcar, mas a maior parte delas com agricultura de subsistência e, principalmente, a pecuária bovina. [...] nucleando fazendas [...] cada vez mais extensas [...], foi o boi, criado à solta, que avançou [...], o homem apenas seguiu a boiada. [Saga colonizadora que] explica muito dos mundos que, quase dois séculos mais tarde, vão ser protagonizados pelos coronéis do Agreste e Sertão [...]. Fazendas mais ou menos autárquicas [que prolongam] seu espaço em casa e casebres [...], povoados,

que mais tarde se burocratizam em vilas e cidades. E que se mantêm [...] submissas ao senhor-patriarca [...]. É o coronel. [...] senhor de povoados, de vilas, de cidades e de municípios. Dono também da riqueza, das terras [...], muitas simplesmente usurpadas de pequenos proprietários subjogados por seus *cabras*. (VILAÇA, 2003, p.16-51).

Sérgio Buarque de Holanda Buarque relata que, “nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica” (HOLANDA, 1995, p. 80). Vestígio desta violência e da submissão do sertanejo, no qual a terra era demarcada *pela boiada*, e quando o *dono* ali chegava, desalojava aquele *sem poder*, ainda hoje pode ser percebido na cultura local de Alagoas, através da música, cantarolada na região do São Francisco.

Chove chuva de inverno  
 Não posso fazer plantação [...]  
 Do agreste e do sertão  
 Vivo trabalhando sem futuro [...]  
 No sítio do meu patrão  
 Esperança é terra boa  
 Mas existe uma confusão [...]  
 Aí topei parada dura  
 Porque estou [...] no sítio do meu patrão  
 Eu vou voltar pra cidade  
 Vou mudar de profissão  
 Pra cantar umas marchinhas  
 Xote, bolero e baião (CAÇUÁ, 2000)<sup>44</sup>

É assim, através destas sesmarias, pontos políticos de poder, quer os que se originaram dos engenhos do norte e do litoral no centro, ou das fazendas do sul, que vai se erguer “a civilização açucareira das Alagoas” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 48).

### 2.3 Terra, Família e Poder Público-Privado na Constituição do Território Alagoano

O movimento colonizador e de fixação do território alagoano não pode ser visto como uma simples apropriação de terra e a implantação de um sistema econômico baseado na produção do açúcar, através dos engenhos ou de atividades vinculadas ao seu funcionamento como foi a pecuária. Além de um sistema econômico no qual as fazendas e engenhos o representam, o que se implantou em pontos esparsos do território foi um sistema político-social de caráter pontual que sobreviveu em forma de *semi-autarcia*<sup>45</sup>. Cada qual ao seu modo, estes pontos sobre o território contribuíram na formação e complexidade da sociedade

<sup>44</sup> Caçua é um cesto que em cima do lombo de um jumento transporta objetos em locais de difícil acesso no interior nordestino. Em Piaçabuçu/Alagoas, carrega coco, e, dependendo da necessidade, carrega menino, exposições de arte e é nome de grupo musical (CAÇUÁ, 2000).

<sup>45</sup> Termo empregado por Andrade (1981, p.16) quando se refere à complexidade econômica e das relações sociais que se estabelecem a partir dos engenhos.

de Alagoas e, tratou, assim, de estabelecer uma elite<sup>46</sup> territorial cujo poder político e econômico se fortaleceu a partir de laços matrimoniais.

Em cada um dos núcleos iniciais de colonização, quer o que partiu dos engenhos de Cristóvão Lins [...], quer o que saiu dos engenhos de Diogo Soares e Miguel Gonçalves [...], quer o que veio das fazendas são-franciscanas [...]; em cada um desses núcleos fixou-se um bloco social, cuja base se assentou na formação da família. Famílias muitas vezes entroncando-se em vários ramos; famílias que se espalharam pelos engenhos, caracterizando-se [...] pelo nome da propriedade rural, marco em que se baseou a formação da sociedade alagoana (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 48).

Apesar da predominância da produção do açúcar ao longo dos séculos, outros setores contribuíram para o desenvolvimento da economia alagoana e, conseqüentemente, para a formação das relações sociais e constituição do poder político sobre o território. Seja a pecuária, ou a atividade ligada a plantação do algodão no século XIX<sup>47</sup>, todas funcionaram na órbita dos engenhos<sup>48</sup>, fornecendo alimentos, vestimentas aos escravos, força motriz, e embalando o açúcar para ser bem *visto* na Europa.

Vários autores relatam aspectos constitutivos deste território, muitas vezes associado à idéia da *civilização do açúcar*. Alberto Passos Guimarães vê nas terras do açúcar características de uma sociedade estamental: “[...] fixar-se-iam nos engenhos todos os desígnios da nobreza territorial, tôda a fôrça do monopólio da terra [...] onde no meio social predominava uma colonização estritamente de castas, de nobres [...]” (GUIMARÃES, 1989, p. 62). Celso Furtado, ao comparar a economia mineira às *terras do açúcar* e, dessa forma, trazer informações do ambiente no qual podia circular o homem “livre”, relata que “[...] abaixo da classe reduzida de senhores de engenho ou grandes proprietários de terra, nenhum homem lograva alcançar uma verdadeira expressão social” (FURTADO, 2003, p. 81). Marcel Bursztyn, ao rememorar o processo de decadência da atividade do açúcar e, assim, a atenção reinol se voltar para as *terras do ouro* no século XVIII, lembra que isto “[...] não implicou na

<sup>46</sup> Guardadas as diferenças de escala, o conceito de elite empregado se assemelha àquele definido por Iná Elias de Castro no qual via na assimetria das relações sociais, seja de caráter político ou econômico, o estabelecimento de níveis hierárquicos de poder, e que é esta classe superior “que dispõe, em dado momento histórico, dos meios de acelerar ou retardar os processos de mudanças” (CASTRO, 1992, p. 28).

<sup>47</sup> Apesar do surto algodoeiro acontecer no início do século XIX, esta atividade e seus “senhores”, assim como a atividade ligada ao açúcar e a pecuária, nunca mais, seja em maior ou menor atividade, deixariam de existir.

<sup>48</sup> A predominância política da economia açucareira nordestina sob os demais setores econômicos pode ser evidenciada através das decisões autoritárias impostas pelos donos dos territórios do açúcar ao setor ligado à pecuária. Celso Furtado nos revela um pouco a dimensão desta autoridade por parte dos barões do açúcar quando ocorre a expansão da economia mineira nos primeiros decênios do século XVIII e, assim, há necessidade de alimentos e uso do gado naquela região: “a fome acompanhava sempre as regiões do ouro”, elevando o preço dos alimentos e dos transportes. Assim, o “gado do Nordeste, cujo mercado definha com a decadência da economia açucareira, tende a deslocar-se [para] a região mineira. Razão pela qual provocou fortes reações oficiais e tentativas de interdição [por parte dos senhores do açúcar]” (FURTADO, 2003, p. 82).

morte da [região Nordeste] nem da sua hierarquia social, que permaneceu intacta [...]. Ao contrário, longe dos *olhos e ouvidos do rei* não parece ter sido difícil aos tiranos locais consolidar e reproduzir sua hegemonia política” (BURSZTYN, 1990, p. 27). Gilberto Freyre fala que ainda no final do século XIX, entre os senhores de engenho e escravos existia uma população livre, porém miserável. E que constituíam um grupo de “[...] párias inúteis vivendo em choças de palha, dormindo em rede ou estrado [...], sua alimentação a farinha com bacalhau ou charque [...], populações ainda hoje, ou melhor, hoje mais que nos tempos coloniais, pessimamente nutridas” (FREYRE, 1990, p. 71-72).

Resquícios destas desigualdades constitutivas do território do açúcar, cujos proprietários de terras e senhores de engenhos se afirmam como autoridades na ausência de um poder público ainda parecem, através de outras roupagens, presente no território alagoano<sup>49</sup>. Guimarães (1989) lembra que essa supremacia dos senhores de terra do Nordeste – abastado, em suas casas grandes com centenas de serviçais - é contrastante ao do “[...] bandeirante pobre e analfabeto, grosseiro de modos e haveres parcos [...]” no sul do país. Mas que, esta *riqueza* de uma oligarquia ligada à propriedade da terra se transformará em *pobreza* da região.

[...] os fatores de desenvolvimento de uma época se transformaram em negação desse desenvolvimento mais tarde, [e que], levando em conta as peculiaridades desse processo não teremos dificuldades em compreender como e por que o latifúndio açucareiro [irá] transformar-se num entrave ao progresso dessa região [...] (GUIMARÃES, 1989, p. 76).

Esta hegemonia de uma sociedade patriarcal vai se estender e se consolidar através dos casamentos, mas, ao mesmo tempo, tem como resultado a formação de uma elite ligada à propriedade da terra. Engenhos e fazendas cujo poder em seus territórios e adjacências são ilimitados. Sérgio Buarque de Holanda, ao discorrer sobre o *patriarcalismo* e o *espírito de facção* diz que o engenho constituía um “organismo completo” e que se bastava a si mesmo, uma “singular autarquia dos domínios rurais brasileiros” (HOLANDA, 1995, p. 80). Organismos isolados, mas que em Alagoas desde os primeiros séculos vão se interagir por laços matrimoniais, e, depois, pelos acordos políticos necessários à manutenção do *status quo*.

Cristóvão Lins [fundador do engenho Buenos Aires no norte] casou com D. Adriana Holanda, e deste consórcio há notícia de quatro filhos: Bartolomeu Lins, que ainda vivia em 1635, tendo casado com Méssia Barbosa, da família Rocha Dantas, do sul da capitania (Penedo) (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 51).

---

<sup>49</sup> Esta *pobreza*, ou subdesenvolvimento de Alagoas, hoje, pode ser verificado como apresentamos na introdução de nosso estudo. Porém, como será explorado no terceiro capítulo, fatores de ordem histórica, do uso privado da estrutura administrativa, agem de maneira impeditiva às políticas de modernização administrativa baseada no gerencialismo.

É interessante observar como a propriedade da terra e, assim, do engenho, vai contribuir para que estes setores dominantes se entrelacem, inclusive, pela endogamia na região do açúcar (FREYRE, 2004). Trata-se da formação de uma elite territorial cujas origens remontam à própria constituição do Estado português. O engenho Buenos Aires, por exemplo, é um símbolo a partir do qual podemos entender como “ser senhor de engenho” constitui pré-requisito para se firmar politicamente no âmbito regional e, daí, consolidar sua influência no Centro do poder. Estabelecido no primeiro século de colonização em território alagoano por um representante da nobreza (Cristovão Lins), o engenho Buenos Aires vai servir no início do século XX para que um dos representantes da família proprietária vá à Europa na função de Secretario da Fazenda para negociar o primeiro empréstimo externo em nome do estado de Alagoas. Apesar de ser apenas um, entre vários<sup>50</sup> outros focos de poder político no território alagoano, a influência e existência do engenho Buenos Aires é importante por nos fornecer pistas para compreender como se formou a relação Estado-sociedade em território alagoano e, assim, o tênue limite entre o público e o privado resultado desta relação.

Diégues Júnior (2006) esclarece o quanto o engenho e a figura de seus proprietários fazem parte da constituição do território que viria a se chamar Alagoas. Era através da força política dos representantes destes núcleos autárquicos que o território se ligava externamente ao Centro, ao passo que a formação dos incipientes núcleos urbanos e da burocracia ocorrem, internamente, em torno das órbitas e influências dos engenhos.

Cada senhor de engenho era um chefe político; o governo se sustentava neles, contando com seu apoio para esse ou aquele partido. Sua influência [...] se alargava e absorvia também as áreas urbanas; vilas ou povoados eram [...] um prolongamento do engenho. Por sua vez, os senhores de engenho ocupavam as funções públicas de administração ou mantinham prepostos seus. Centros sociais e econômicos eram, além disso, centros políticos (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 19-23).

Em relação ao engenho Buenos Aires, Manuel Diégues informa que no fim do século XVIII há uma troca na propriedade deste símbolo de poder político e econômico. Conforme o autor, saem os descendentes diretos do conquistador Cristovão Lins do comando do Buenos Aires e a família dos Mendonças passa a comandá-lo: “nos fins do século XVIII cessa a presença dos Lins – os herdeiros em linha direta do povoador - na propriedade dos mais importantes engenhos do vale do Camaragibe. Começa, então, o domínio da família Mendonça” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p 59).

---

<sup>50</sup> Em 1630 o número de engenhos em Alagoas era de 13 a 14, passando “para 69 em 1774, elevando-se para 180 em 1802, saltando para 316 em 1849, subindo para 632 em 1879, atingindo 933 em 1897, 964 em 1905, aproximando-se do milhar no século atual” (SANTANA, 1980, pg. 95-102).

Mas quem são os Mendonças? Quais meios e canais foram responsáveis para os levarem ao território que viria constituir Alagoas? A repentina troca no comando destes centros autárquicos (como foi no Buenos Aires) vem, necessariamente, acompanhada de mudanças políticas e/ou econômicas? Ou se está diante de um fato no qual as características de dominação política (a grande propriedade, a monocultura, o trabalho escravo e os casamentos intra-clãs) são mantidas e, talvez, reforçadas? A busca de respostas a estas perguntas nos levam a compreender um pouco como se formou a relação público-privado em território alagoano e, ao mesmo tempo, fornece pistas de como o fortalecimento das elites regionais/locais faz parte da consolidação da relação Centro-periferia em território brasileiro.

A “aparição” e “domínio da família Mendonça” nos engenhos do norte, entre os quais o Buenos Aires, deve ser interpretada como uma interferência direta da Metrópole em um ponto territorial de sua grande colônia - daí a importância dada no início do capítulo de entendermos como se constitui o próprio território lusitano e a distribuição de prebendas como troca política. O domínio territorial na região do Buenos Aires no fim do século XVIII tem a figura do Ouvidor José de Mendonça de Matos Moreira o seu ponto inicial. Conforme Diégues Júnior (2006), o Ouvidor Mendonça, natural de Albufeira, nos Algarves, exerceu ofícios (Juiz de Fora) em outros pontos da Colônia antes de “vir” em nome da Coroa para o território alagoano. Entre 1779 a 1798, José de Mendonça de Matos Moreira exerceu como representante direto Coroa o ofício de Ouvidor Geral e Corregedor da Comarca de Alagoas<sup>51</sup>.

A “chegada” do Ouvidor Mendonça constitui apenas um movimento no qual a Coroa portuguesa utilizava o patrimonialismo como barganha política. Trata-se de uma cessão (interferência) Real que nos ajuda a entender Alagoas não como um sistema fechado, no qual a simples existência de diversos centros autárquicos bastava para legitimar seus poderes políticos; mas, sim, que a constituição das elites regionais se consolida através do contato ao Centro do poder. O ofício de Ouvidor e Corregedor desempenhado por José de Mendonça, o seu “envio”, e o entrosamento deste representante da Coroa em território alagoano são fatos que demonstram a retro-alimentação entre as elites locais e o poder Central.

Na época, final do século XVIII, o deslocamento de um representante da Coroa a uma determinada região do território nacional, como foi o caso do Ouvidor José de Mendonça, era “uma cessão patrimonial sob a forma de concessão de seu titular máximo, [o Rei]. Constituíam-se, assim, o patrimonialismo” (WEHLING, 2000, p. 141). Por se tratar de uma sociedade

---

<sup>51</sup> “Figura curiosa essa do Ouvidor Mendonça; natural de Albufeira, nos Algarves, Juiz de fora da vila de Odemira, veio para as Alagoas como Ouvidor Geral e Corregedor da Comarca, cargo que exerceu de 1779 a 1798” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 59).

estamental, “o ofício era visto como uma dignidade atribuída pelo monarca a que correspondia prestígio, honras e privilégios, [cujo exercício] dava ao indivíduo uma concreta preeminência na sua comunidade, e constituía, desta forma, num elemento de ascensão social” (WEHLING, WEHLING, 2000, p. 143).

Um dos objetivos desta *cessão patrimonial* era o esforço centralizador da Coroa portuguesa em se opor às oligarquias locais, a nobreza e a igreja. De forma que era proibido, exceto autorização Real ao contrário, aos empossados casar-se no local ao qual fosse designado a prestar seus ofícios - pois, a princípio, estaria representando o interesse da Coroa. Apesar de não podermos afirmar se houve, ou não, autorização real para que o Ouvidor José de Mendonça se casasse, os estudos e pesquisas realizados deixam-nos saber duas coisas: uma, que o Ouvidor José de Mendonça se tornou senhor de engenho; a outra, que este representante do Rei, e agora senhor de engenho, se inseriu completamente na região que viria constituir o Estado de Alagoas, de maneira que “[sua] descendência foi desdobrando em vários ramos, entre eles os Moreira de Mendonça, os Mendonça Uchoa, os Cavalcanti de Mendonça, os Wanderlei de Mendonça [...]” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 266).

Mesmo se não houvesse ocorrido a autorização Real, era muito comum ao representante da Coroa interagir com as nobrezas territoriais, pois “soltos na imensidão do Brasil colonial, os funcionários não seriam muito diferentes dos senhores de engenho [...], com quem, aliás, normalmente eram aparentados, num explícito sistema de vínculos sanguíneos” (WEHLING, WEHLING, 2000p. 143). Já Emília Viotti da Costa vai mais longe e não se restringe às determinações legais. Através do estudo de como se processou os mecanismos responsáveis pela constituição da elite territorial nacional e, por conseguinte, das elites regionais, Emília Viotti fornece pistas como esta possível “condescendência” na interação entre “diferentes elites” fazia parte de algo maior: que era a própria montagem do sistema colonial. Mais especificamente, nas palavras da pesquisadora, trata-se não de entender o sistema colonial em si, mas, sim, observar a sua “dinâmica” (COSTA, 2007, p. 21-62).

Como vimos anteriormente, uma das explicações do “milagre luso” ou “enigma português” foi a aliança entre vários segmentos sociais em seu território – Coroa, comerciantes, nobreza e clero. E que, um dos resultados da confluência destes grupos sociais que participaram da formação do Estado português, foi a própria constituição da empresa colonial (MORAES, 2000; FAORO, 2001, COSTA, 2007). Como consequência, o sistema colonial assim montado (exportação dos produtos através da metrópole, de onde importavam as manufaturas cuja fabricação era proibida nas colônias) atendia originalmente a interesses

metropolitanos, mas encontrava apoio nas colônias entre os grupos ligados à economia de exportação e importação. Assim, a “transferência”, e, posteriormente, a inserção do Ouvidor Mendonça no fim do século XVIII em território alagoano deve ser observado neste aspecto mais amplo que, conforme colocado por Costa (2007), faz parte da “dinâmica” do sistema colonial montado no território brasileiro.

Embora características como o monopólio e privilégios deste “sistema colonial tradicional” passassem a constituir obstáculos aos grupos interessados na produção e comercialização em grande escala<sup>52</sup> e, as “novas idéias sobre política colonial só tardiamente encontrariam acolhida em Portugal” (COSTA, 2007, p. 23-24), esta “dinamicidade” desenvolvida na relação Metrópole-colônia – na qual o Ouvidor José de Mendonça é apenas um personagem - contribuirá para a consolidação do poder de uma elite territorial brasileira.

Para Emília Viotti, apesar do relativo efeito contagiante das Revoluções Americana e Francesa na colônia<sup>53</sup>, o processo de Independência ocorrerá sem maiores mudanças<sup>54</sup>, de maneira que a elite territorial brasileira irá atingir “o objetivo fundamental a que se propunham: libertar o país das restrições impostas pelo Estatuto Colonial, assegurar a liberdade de comércio e garantir a autonomia administrativa (COSTA, 2007, p. 60). Conforme a historiadora, o governo da nação ficaria “nas mãos de uma elite: fazendeiros, comerciantes, pessoas que ocupavam altos postos na administração e no governo”, constituindo uma verdadeira oligarquia freqüentemente ligada por laços de família (COSTA, 2007, p. 57-59).

---

<sup>52</sup> “O sistema colonial tradicional passou a ser criticado. A teoria econômica foi reformulada e os postulados mercantilistas substituídos pelas teses de livre-cambismo, mais adequadas ao novo estágio e aos interesses dos novos grupos associados ao processo de industrialização” (COSTA, 2007, p 22). A autora lembra também de obras muito influentes como: *Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações* (1776) de Adam Smith (1776) e *Tratado de Economia Política* (1803) de Jean Baptiste Say deram impulso às críticas ao “sistema colonial tradicional” português.

<sup>53</sup> A autora deixa claro que desde o início do regime do monopólio houve atritos e críticas entre os diversos setores envolvidos no funcionamento da empresa colonial: “Desde os primeiros tempos os monopólios e os privilégios concedidos a alguns tinham sido alvos de críticas na colônia. Não eram raros os conflitos entre produtores e comerciantes, entre comerciante e burocratas ou entre os vários mercadores que disputavam entre si o usufruto dos monopólios e privilégios [...]. Durante muito tempo, no entanto, os conflitos internos foram sentidos como conflitos de interesses entre súditos de um mesmo reino, [e] a Coroa aparecia sempre como mediadora entre as partes” (COSTA, 2007, p. 25). Entretanto, lembra a historiadora, “[...] o enriquecimento e o aumento da população depois da descoberta do ouro nas Gerais estimulou, no século XVIII, o desenvolvimento do mercado interno. A expansão relativa do mercado interno coincidiu com a expansão do mercado internacional, contribuindo para tornar cada vez mais odiosas as restrições comerciais impostas pela metrópole, generalizando-se na colônia um ambiente hostil ao sistema colonial e receptivo à pregação revolucionária” (COSTA, 2007, p. 26).

<sup>54</sup> “O resultado desse processo [...] foi a perpetuação de valores tradicionais elitistas, antidemocráticos e autoritários, bem como a sobrevivência de estruturas de mando que implicam a marginalização de amplos setores da população” (COSTA, 2007, p. 17-18).

Em território alagoano, os esclarecimentos trazidos por Emília Viotti a respeito do fortalecimento da elite territorial após a proclamação da Independência são importantes na busca de informações para testarmos nossa hipótese: que aspectos constitutivos da formação territorial de Alagoas ainda se encontram muito presentes na relação Estado-sociedade, pois o *uso* do aparato público pelo poder local e a relação deste poder ao longo dos séculos com o Centro constitui uma forte barreira à modernização administrativa. O domínio familiar ligado à propriedade da terra (engenhos e fazendas) por gerações vai estabelecer sólidas resistências às mudanças, de maneira que esta oligarquia ligada à produção do açúcar em Alagoas consegue se organizar e influenciar as ações administrativas governamentais, as diretrizes políticas e capturar as “funções de maior relevo nas atividades parlamentares, judiciárias, de engenharia [...] do Império” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 266).

Apesar da “aparição” da família Mendonça ter acontecido pela transferência do Ouvidor José de Mendonça nos fins do século XVIII, e sua “transformação” em senhor de engenho estivesse ligada às ações dos primeiros colonizadores no século XVI (o engenho Buenos Aires), foi somente no período do Império, a partir de seu neto, Jacinto Paes de Mendonça, que os Mendonça apareceram dominando a política alagoana<sup>55</sup>. A relação entre este domínio político e a situação de imobilismos no Nordeste, cujo um dos resultados é a cultura de captura a estrutura pública, foi também estudado por Iná Elias de Castro. Apesar de ter como objeto de estudo uma porção maior do Nordeste, na qual se insere o estado de Alagoas<sup>56</sup>, a hipótese central de seu estudo: “que a permanência das condições estruturais da Região Nordeste é possível pela conservação histórica de sua elite no poder, utilizando como recursos de preservação uma relação de troca de concessões com o poder central” (CASTRO, 1992, p. 20) é importante como parâmetro para desvendar como Jacinto Paes de Mendonça consegue “comandar”, seja no Império ou na República, os meios de poder em Alagoas.

É na valiosa fonte de informação historiográfica produzida por Manuel Diégues Júnior, *O Bangüê nas Alagoas*, que foi possível coletar informações de maneira a nos ajudar a conhecer os mecanismos de fortalecimento das elites ligadas às grandes propriedades territoriais, bem como se processa a transposição destas mesmas oligarquias aos postos-chaves da administração pública. Enfim, como as relações de trocas políticas existentes entre

---

<sup>55</sup> “Chefe político da zona norte, onde possuía com sua família excelentes propriedades agrícolas, os melhores engenhos da região, alguns vindos de Cristovão Lins, o comendador Jacinto Paes de Mendonça irradiou influência por toda província. Nenhuma figura política alagoana alcançou no Império, nem talvez na República, força, a influência, o comando que este neto do Ouvidor José de Mendonça Matos Moreira” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 270).

<sup>56</sup> O “Nordeste” objeto de estudo da autora se restringe aos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe (CASTRO, 1992).

o Centro (a Coroa) e a periferia (Alagoas) concorrem para a manutenção do *status quo* e a captura do público em Alagoas (DIÉGUES JÚNIOR, 2006).

Durante o segundo Reinado, em 1860, além de ser senhor de engenho, Jacinto de Mendonça já era deputado em Alagoas e ostentava luxuosas residências, cujas opulências das instalações chegavam a despertar inveja em outros senhores de engenhos locais. Fluente nos meios políticos, econômicos, e detentor de poderes públicos locais, a ascensão do então deputado (local) Jacinto de Mendonça ao posto de Senador de Império revela como relações diretas entre representantes dos poderes locais e a Coroa serviam de alimento e fortalecimento nas relações Centro-periferia.

Conforme Diégues Júnior (2006), ainda como deputado, Jacinto de Mendonça “[...] acolheu fidalgamente o Imperador Pedro II, na sua passagem pela província” (p. 270). Detalhes como este representante da fidalguia local ligada ao engenho de açúcar acolhe Dom Pedro II são demonstrativas do *modus* operativo Centro-periferia, e como esta sólida relação se sustenta na troca de favores entre estes dois ambientes. Jacinto de Mendonça acompanhou o Imperador Dom Pedro II em suas visitas aos seus engenhos: o “Novo”, e o primeiro erguido em solo alagoano, o “Buenos Aires”. Entre um e outro engenho, “durante a jornada, à hora do almoço, a caravana parou no meio da mata, onde a esperava um dos maiores banquetes já assistidos; e sob frondosas árvores, ao chilrear dos pássaros, servindo-se em cristais e baixelas de prata [...] D. Pedro almoçou esplendorosamente” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 272). A manifestação de apreço pela Coroa a este evento não tardou, pois a relação Centro-periferia é uma construção cujas trocas pessoais estão em sua essência. Como resposta à recepção montada pelo então deputado e senhor de engenho Jacinto de Mendonça, que nas palavras de Diégues Júnior gastou “uma quantia verdadeiramente alucinante para a época”, o patrimonialismo característico no Estado português foi exercido como troca de favores, pois alguns anos depois Jacinto de Mendonça recebeu o título de comendador e, “em 1871, dentro da lista tríplice para a senatoria vitalícia, era feito Senador do Império” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 270-272).

Este mecanismo de troca política, no qual o Centro distribuía títulos e ofícios públicos aos representantes da periferia, vai ser mais comum no período do Império que no Colonial, pois é durante o regime imperial que se percebe grande distribuição de títulos nobiliárquicos: barões, viscondes e até condes. Este poder do Imperador estava diretamente ligado a forte centralização fiscal do Império, como se percebe nas proveitosas informações de Murilo de Carvalho: “em 1885, [...] o governo central arrecadava 77% das rendas públicas, ficando as

províncias com 18% e os municípios com 5%, [enquanto] nos Estados Unidos, em 1902, as porcentagens eram, respectivamente, 37%, 11% e 52%” (CARVALHO, 1998, p. 170). Desta maneira, agraciar os representantes das elites regionais com base em seus haveres, sem maiores considerações de linhagens, constituiu um dos mecanismos de política da Coroa com a periferia.

Àqueles menos afortunados e de menor prestígio social que não recebiam títulos de barão ou visconde eram condecorados com outros postos dentro da sociedade local. Durante o Império e a República Velha, o título de coronel da Guarda Nacional, que no Nordeste ficaram conhecidos como *os coronéis do açúcar*, foi um mecanismo muito utilizado pelo Centro para ter controle sobre o vasto território nacional. Marcos Vinícios Vilaça no livro *Coronel, Coronéis* expõe de forma concisa a relação existente entre a Guarda Nacional e a figura dos coronéis do açúcar.

A Guarda Nacional, criada no Império (1831), substituiu as antigas milícias e ordenanças coloniais [...]. Compunha seus quadros mediante nomeações feitas pelo ministro da Justiça do Império, ou pelos presidentes das províncias. Entre suas patentes, a mais cobiçada era a de coronel, que muitos dos chamados coronéis do açúcar chegaram efetivamente possuir. Mas havia também [...], os postos, menos importantes hierarquicamente, de major, de tenente, que outros tantos senhores de terra ostentaram. Por singular transposição semântica, amplamente assumida pela sociedade, coronéis (e majores, tenentes) eram chamados os mais eminentes proprietários de terra [...]. A Guarda Nacional, transformada com o advento da República, subsistiu até inícios da Segunda Guerra Mundial (VILAÇA, 2003, p. 24-25).

O advento da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, assim como a Proclamação de Independência, “não significou uma ruptura do processo histórico brasileiro” (COSTA, 2007, p. 387-492). Emília Viotti, com o propósito de fazer “reparos às versões tradicionais da historiografia da República”, explica que ao atribuir pontualmente à Abolição, à Questão Religiosa, ao papel do Partido Republicano e do Exército, ou ao excesso de poder Pessoal do Rei o “golpe” de 15 de novembro, é renegar “os aspectos estruturais, as transformações econômicas e sociais que se processaram no país no decorrer da segunda metade do século XIX” (p. 442)<sup>57</sup>. Para a historiadora, foram profundas mudanças como a

---

<sup>57</sup> “A partir da Proclamação da República tornou-se comum dizer que a Abolição provocou a queda da Monarquia, pelo descontentamento que provocou entre os fazendeiros. Essa idéia, nascida da apreciação superficial e apressada dos fatos, é apenas em parte verdadeira. A Abolição não é propriamente causa da República, melhor seria dizer que ambas, Abolição e República, são sintomas de uma mesma realidade; ambas são repercussões no nível institucional, de mudanças ocorridas na estrutura econômica do país que provocaram a destruição dos esquemas tradicionais” (COSTA, 2007, p. 456-457). “É exagero supor que a Questão Religiosa que indispsôs momentaneamente o Trono com a Igreja foi dos fatores primordiais na Proclamação da República” (COSTA, 2007, p. 458). “Também não se pode superestimar o papel do partido republicano. Embora difundido por todo país, ele não contava grande número de adeptos, com exceção dos núcleos de São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O fato de as idéias republicanas somente se concretizarem em 1889 só pode ser

construção das primeiras ferrovias, a substituição dos barcos a vela, o aumento do número de indústrias e das suas produtividades, a incipiente organização creditícia e a formação do mercado interno (núcleos urbanos) que, em conjunto, foram debilitando o regime vigente (Império) até a instauração da República.

Mas uma questão surgiu neste novo cenário: como se processou os interesses das elites regionais (territoriais) no contexto socioeconômico da República, dado que “a identificação entre o poder político e econômico e a ausência de conflitos fundamentais entre os grupos dominantes favoreceram a sobrevivência [do Império] durante longo período” (COSTA, 2007, p. 472)? Viotti lembra que as transformações ocorridas a partir de meados do século XIX proporcionaram um desequilíbrio crescente entre o poder econômico e político das regiões, e, dessa forma, “puseram em xeque as soluções tradicionais, dando novo vigor à idéia federativa”. Conforme a pesquisadora, o modelo federativo já figurava no Manifesto Republicano de 1870 do partido liberal e, a partir de então, ganhou maior números de adeptos. “Em 1885, num célebre discurso proferido na Câmara dos Deputados, Nabuco assinalava a conveniência de a Monarquia levar a cabo a concretização do ideal que existia desde os tempos da Independência” (p. 472). Este “ideal federativo” era justificado devido as grandes distâncias do território brasileiro que impediam uma administração uniforme e eficaz.

As diferenças regionais eram outro argumento a favor da idéia: tão diferentes se apresentavam os problemas do Nordeste e do Centro [...]. Era evidente que se impunha maior autonomia local. Interesses diferentes ditados pela diversidade regional não comportavam administrações homogênea, emanada de um centro distante, onde se desconheciam os problemas regionais (COSTA, 2007, p. 473).

Dessa forma, para afastar o “grande perigo” ou o “maior desastre” que eram as idéias separatistas, o modelo de federalismo nascente ainda durante o Império foi consubstanciado na República. Victor Nunes Leal ressalta como a passagem do Império para a República no Brasil teve repercussão nas relações políticas Centro-periferia, cujo resultado foi o fortalecimento das oligarquias locais e estaduais em relação ao poder federal. Em seu livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, o autor lembra que a concentração de poder no Brasil, seja na ordem nacional como na provincial e, posteriormente, estadual, sempre ocorreu através do

---

explicado pelas mudanças ocorridas na estrutura econômica e social do país, que levaram uma parcela da nação a se converter às idéias republicanas e outra a aceitar com indiferença a queda da Monarquia” (COSTA, 2007, p. 459-461). “Sobreestimar o papel do Exército na Proclamação da República, como fez toda tradição monarquista desde os primeiros tempos, é esquecer as contradições profundas que abalavam o regime e que possibilitaram o sucesso do golpe” (COSTA, 2007, p. 462). “Igual equívoco cometem os que consideram a República consequência necessária dos excessos do Poder Pessoal, e que, para demonstrar sua tese, referem-se às críticas que lhe foram feitas nos últimos anos do Império. Na realidade, as críticas à Coroa e ao imperador datavam de muito tempo e nem por isso o Trono foi derrubado antes” (COSTA, 2007, p. 462).

enfraquecimento do município. Na monarquia, o poder central assentava sua força política sobre os municípios através do mando evidente da Coroa em relação aos presidentes de províncias, que constituíam cargos de confiança. Com a República Federativa, “[...] no lugar do presidente da província todo-poderoso, viria instalar-se o todo-poderoso governador de Estado” (LEAL, 1997, p. 122). Ou seja, a concentração de poder continuava a proceder no âmbito estadual exatamente como na esfera provincial, mas que, como agora a eleição do governador não dependia da vontade central, ao governo federal restou “[...] duas alternativas: ou declarar guerra às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais” (LEAL, 1997, p. 123).

Para colocar em funcionamento esta segunda opção (acordo com os governos estaduais em detrimento aos municipais), o Governo Federal mais uma vez usou como “bode expiatório os municípios”. Porém, e como não previu os “jurista-idealistas” da época, estes meios de coerção outorgados ao governo estadual eram empregados apenas aos adversários políticos locais. Isto se deve ao fato que era no meio rural, sob o mando dos fazendeiros, que se encontrava a maior parte do eleitorado total: “[...] a maior parte do eleitorado rural – que compõe a maioria do eleitorado total – é completamente ignorante, e dependente dos fazendeiros, a cuja orientação política obedece” (LEAL, 1997, p. 123). Como consequência deste fato, manifestação política da nossa organização agrária, os governadores foram levados a se entender com os fazendeiros. Situação esta que levou ao fortalecimento dos chefes políticos locais, dados serem eles os canais de comunicação entre o município e o estado. “[C]ompromisso de tipo ‘*coronelistas*’ entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados” (LEAL, 1997, p. 124). Contudo, ao colocar em prática as relações estaduais-federais (política dos governadores) e estaduais-municipais (política dos coronéis) pós-Império, o que se verificou foi o fortalecimento das oligarquias locais e estaduais em relação ao poder federal.

Em Alagoas, a passagem do Império para a República parece ter reforçado a oligarquia local. Território periférico ao Centro, cujo poder político era desproporcional ao seu poder econômico<sup>58</sup>, o fortalecimento da elite alagoana está ligado a não interferência do

---

<sup>58</sup> Para Costa (2007, p. 474-475), as idéias separatistas nasciam do desequilíbrio político e econômico das diversas regiões do território nacional após as “mudanças estruturais (socioeconômicas)” ocorridas a partir de meados do século XIX. Conforme dados levantados pela pesquisadora, em 1889, “entre os senadores, apenas três, num total de 59, provinham de São Paulo [...]. O número de senadores paulistas equivalia ao do Pará, enquanto Sergipe, Alagoas, Paraíba tinham dois; Bahia, seis; Minas contava dez; Pernambuco, seis; e Rio de Janeiro, cinco”.

Centro na periferia e, ao mesmo tempo, ao apoio político dos proprietários de terras locais ao Centro; esquema este que mantém os privilégios e o poder de mando. José Murilo de Carvalho lembra que as iniciativas de mudanças, seja do Centro para a periferia, ou no sentido oposto, tinham como resultado a permanência, ou mesmo o fortalecimento das oligarquias locais. De forma que, “a resistência contra a interferência do poder central [pelo poder local] tinha nesses casos um ingrediente oligárquico, era a defesa do poder privado, de seus privilégios, de sua prepotência” (CARVALHO, 1998, p. 179).

Tomando como exemplo a família dos Wanderley de Mendonça, pode-se estabelecer pelo menos um fio mestre da constituição territorial de Alagoas e, dessa maneira, é possível esclarecer como o conjunto e complexidade de fatores sobre o território fazem parte da constituição histórica de Alagoas. A propriedade da terra (engenho), o casamento intra-clãs<sup>59</sup>, a estrutura familiar hierarquicamente verticalizada, o relacionamento com o Centro do poder, a posição em cargos políticos e a captura da estrutura administrativa são, em conjunto, fatos da constituição histórica do território alagoano que ainda hoje agem de maneira impeditiva a políticas modernizantes como será analisado no terceiro capítulo. Félix Lima Júnior, em seu livro *Episódios da História de Alagoas*, revela como os Wanderley de Mendonça no período de mudança de regime (Império para República) chegam a exercer influência sobre os mais variados setores da sociedade em Alagoas: “os Mendonças, nos fins do século XIX, eram figuras da mais alta importância social, agrícola, política e industrial, financeira e econômica” (LIMA JÚNIOR, 1975, p.17). Esta importância em territórios que funcionam como *semi-autarcia* podem ser vistos como dominância privada sobre o território. Trata-se, mais especificamente, de um poder privado que ao longo séculos vai ser responsável por estabelecer e comandar o poder público, pois como lembra o cronista e historiador alagoano: “[...] dizia-se, neste Estado [Alagoas], nos princípios deste século [XX], que quem não era Mendonça era mandado” (LIMA JÚNIOR, 1975, p. 19).

Assim como no período que antecedeu a Independência, no qual a autonomia administrativa era uma das principais reivindicações da elite territorial brasileira e, assim, constituía um ponto de atrito entre a Metrópole e a Colônia. O controle das estruturas administrativas dos novos entes federativos após a República, os estados, foi delegado ao nível regional de maneira a reduzir possíveis conflitos entre o Centro e a periferia em

---

<sup>59</sup> “O casamento [...] fazia-se cedo. Aos 13, aos 14, às vezes [...], aos 10, aos 11, casava-se a iaiazinha. Ora com o filho do outro senhor de engenho; [...] no século XIX tornou-se mais comum o filho doutor, filho de senhor de engenho, já com carreira política traçada” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 196). Assim, “[foi] cruzando-se Wanderley com Barros Pimentel, Uchoa com Mendonça, Mendonça com Wanderley, Cavalcanti com Albuquerque, Lins com Acióli” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 196).

território brasileiro (COSTA, 2007). Murilo de Carvalho lembra que no período Imperial, em decorrência da própria política de centralização fiscal por parte da Coroa, houve uma centralização administrativa que perde um pouco de força com a República<sup>60</sup>. Em 1891, a Constituição Republicana outorgou novas prerrogativas administrativas aos estados e, dessa forma, trouxe maior autonomia e, por conseguinte, possibilidades para as elites locais capturarem a estrutura administrativa novel.

Em território alagoano, ao seguirmos a evolução da família Wanderley de Mendonça como linha mestra no tempo, percebe-se que os representantes desta família, seus nomes, seus “senhores”, aparecem na propriedade dos engenhos e, também, se repetem pelos postos-chaves da administração estadual e pelos órgãos representativos da intelectualidade local. Enfim, há um completo domínio político, econômico e intelectual como relatado por Félix Júnior.

Em 1897 eram senhores de engenho: Manoel Joaquim de Mendonça Castelo Branco, Barão de Anadia, senhor do engenho Buenos Aires; Jacinto Paes Moreira de Mendonça, Barão de Murici; Dr. Bernardo Antonio de Mendonça Sobrinho; José Ernesto Wanderley de Mendonça; José Ignácio de Mendonça; Francisco de Assis Mendonça [...] Dr. Manoel Joaquim de Mendonça Martins representou Alagoas no Senado Federal [...]; Dr. José Caralampio de Mendonça Braga foi Secretário de Estado, deputado estadual e federal; Dr. Antônio Saturnino de Mendonça Júnior presidiu a Caixa Econômica Federal, a Academia Alagoana de Letras, foi deputado federal, magistrado; José de Barros Wanderley de Mendonça foi Intendente em Maceió e Secretário de Estado [...] (LIMA JÚNIOR, 1975, p.18).

Como já mencionado, o “domínio” pelas elites regionais sempre tinha como elemento de reforço a presença de seus representantes no Centro do poder. No caso dos Wanderley de Mendonça, por exemplo, percebe-se que este mecanismo de “dominar” internamente os meios políticos e econômicos e, ao mesmo tempo, ter representação política ativa no centro do Poder não foge à regra.

[...] ministro Inácio de Mendonça Uchoa, o comendador e senador Jacinto Pais de Mendonça [...], o desembargador Jacinto d’Assunção Pais de Mendonça, o engenheiro, secretário de Estado e deputado Wanderley de Mendonça, o engenheiro Antônio Pedrosa de Mendonça, o Barão de Murici, o Barão de Mundaú, o Barão de Anadia, o Senador Mendonça Martins. (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 266).

Douglas Apratto Tenório chama a atenção de como estas oligarquias provenientes da propriedade da terra em Alagoas são eficientes em se posicionar de maneira favorável a qualquer um que fosse o “novo” governador estadual, como se sempre tivessem sido

---

<sup>60</sup> “[...] em 1877, o governo central empregava 69% dos funcionários, restando 25% para os governos provinciais e 6% para os governos municipais” (CARVALHO, 1998, p. 170).

republicanos, oferecendo apoio ao novo regime como meio de reafirmar o *status quo*. Conforme Tenório (1997), a última década do século XIX pode ser considerada uma era “tempestuosa” e “agitada” na política alagoana devido ao novo regime implantado. Década “tumultuada” não no sentido de que havia conflitos de projetos modernizadores, idéias em benefício da população ou embates e posicionamentos apaixonados contra ou a favor do novo regime republicano. Na verdade, afirma o autor, todos já eram republicanos, como tinham sido monarquistas até 15 de novembro de 1889. As contendidas, na verdade, transformadas em “[...] ódios mortais, brigas apaixonantes de facções e indivíduos interessados em assegurar sua primazia [...]” (TENÓRIO, 1997, p. 65), tinham um caráter único: o de capturar pontos-chaves da nova máquina administrativa estadual para, daquela posição privilegiada, tratar de gerir os negócios públicos sob seu comando como verdadeiros feudos. “A principal ordem entre as principais lideranças locais, antigos adeptos da ordem imperial, era reconhecer o novo estado de coisas e [...] preparar-se para influir na reorganização institucional, nas eleições e na ocupação de cargos-chaves da administração” (TENÓRIO, 1997, p. 66). Raymundo Faoro, ao fazer uma viagem de seis séculos, de Dom João I a Getúlio Vargas, nos ajuda a clarificar este poder de resistência na estrutura político-social no Brasil, cujas “conquistas da colonização” foram responsáveis por moldar nossa realidade estatal que sobrevive sob as garantias das nossas próprias instituições constituídas. Conforme o grande estudioso, esta comunidade política, que em Alagoas estava diretamente ligado àqueles proprietários de grandes latifúndios, “conduz, comanda, supervisiona os negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois”, cujo resultado, é que se irá projetar uma realidade, “em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo” (FAORO, 2001, p. 819).

A eleição de Euclides Malta para governador de Alagoas em 1900, de seu irmão em 1903, e as sucessivas eleições em 1906 e 1909 expõe o *modus operanti* da política em território alagoano, cuja figura do governador, Euclides Malta, “[...] é o retrato refinado do oligarca que controla os coronéis e se mantém pelos favores que concede aos aliados” (TENÓRIO, 1997, p.90). Apesar de Euclides Malta estar ligado às forças políticas do sul do estado<sup>61</sup> e sua família não possuir negócios referentes à produção do açúcar, “[...] na verdade, o que se tem é o início do domínio político das classes agrárias ligadas à produção açucareira, que assumem as lideranças das demais frações senhoriais [...]” (TENÓRIO, 1997, p. 85). Francisco de Oliveira, ao estudar a habilidade de captura do Estado pela classe oligárquica do

---

<sup>61</sup> “Filho do alferes de milícias Manoel Francisco Malta e de Maria Vieira Malta, proprietários agrícolas no sertão, Euclides Malta nasceu na então vila de mata grande em 1861” (TENÓRIO, 1997, p. 89).

Nordeste, ajuda-nos a entender como estes setores dominantes, como aquele ligado ao açúcar em Alagoas, se interagem com outros provenientes do sertão, como foi a estratégia utilizada em território alagoano a partir de 1900. Conforme o estudo dos pormenores nas políticas nordestinas, independente do setor (açúcar, têxtil ou pecuária), da localidade (mata, agreste ou sertão) ou do posicionamento político, as oligarquias sempre tiveram como objetivo comum monopolizar qualquer ação estatal, colocando à margem das ações do Estado a maioria da população que compõe o Nordeste. Para isso, Chico de Oliveira lembra que a relação, por exemplo, entre o setor açucareiro e têxtil, mata e agreste, vai muito mais além da técnica e cooperação, e que a gênese oligárquica se dá através da propriedade da terra, das ramificações e cruzamentos familiares, dos quadros administrativos cooptados, do incipiente comércio nas cidades.

As relações entre o setor açucareiro e o têxtil são por demais conhecidas; não apenas uma interdependência técnica e de demanda – tecidos para a população trabalhar e sacos de aniagem para o ensacamento do açúcar [...]. A origem do capital confundia-se na maior parte dos casos nos mesmos troncos familiares, e neste caso eram uma só *persona* do capital [...] (OLIVEIRA, 1981, p. 62).

Este período, de 1900 a 1912, é importante por nos trazer elementos que, junto aos elementos da reconstituição histórica de Alagoas (o *modus* de colonização portuguesa, o poder proveniente da propriedade da terra, a hierarquização nas relações sociais, os casamentos intra e entre clãs, a relação biunívoca Centro-periferia, etc.), sustentam nossa hipótese: que aspectos constitutivos do passado desempenham, hoje, papel decisivo na captura do público em Alagoas e, dessa forma, como será explanado no terceiro capítulo, contribui para a pouca receptividade de teorias modernizantes na estrutura pública.

Apesar do comando político estadual nestes 12 anos ser realizado pelos “Maltas”, é todo um complexo sistema de trocas, que envolve de casamentos internos à acordos políticos com o poder Central, que será responsável por legitimar o poder dos “Maltas”, de sua família e todos àqueles que o sustentam – a elite ligada à propriedade da terra. A ascensão de Euclides Malta na política ocorre depois do seu casamento com a filha do Barão de Traipu, que fora governador antes dele próprio. Daí Apratto considerar que esta oligarquia tenha durado 15 anos, de 1897 (eleição de Traipu para governador) até 1912, último ano de mandato de Euclides Malta: “Euclides, que compreendeu os homens e época em que vivia, espelhando-se na sagacidade de Prudente de Moraes, subiu na política de Alagoas por meio dos indispensáveis laços familiares ao casar com uma filha do Barão de Traipu” (TENÓRIO, 1997, p. 88).

Assim, é a partir desta complexa e multidimensional rede interesses, cujos *modus operanti* guarda relação à própria lógica do projeto colonizador português em território brasileiro, que é possível investigar a cultura do uso público pelo privado em Alagoas, pois, um dos meios utilizados para o recém eleito governador Euclides Malta acomodar as forças políticas locais foi convidar “Wanderley de Mendonça (representante do norte e ligado à produção do açúcar), o irmão do falecido senador Mendonça, para o prestigiado cargo de Secretário do Interior [...]” (TENÓRIO, 1997, p. 100).

A nomeação de um dos representantes da família dos Wanderley de Mendonça adquire importância fundamental em nosso estudo, pois a partir da recuperação de documentos históricos (ALAGOAS, 1920, 1934) é possível trazer elementos que nos ajudam a verificar como os engenhos, as grandes propriedades rurais, os casamentos intra clãs estabelecidos ao longo dos séculos, enfim, toda uma formação social hierarquicamente estabelecida e sustentada pelo Centro vai ser responsável por estabelecer uma zona pouco delimitada entre o poder público e privado em Alagoas; dado que são os representantes destas famílias provenientes da propriedade da terra que serão alçados a desempenhar funções nos postos chaves da administração pública.

José de Barros Wanderley de Mendonça é um típico representante da oligarquia territorial em Alagoas, cuja gênese guarda relação ao primeiro engenho estabelecido ainda no século XVI em seu território<sup>62</sup>. Engenheiro, senhor de engenho, intendente, deputado estadual, irmão do senador Bernardo de Mendonça Sobrinho e, por fim, Secretário da Fazenda de Alagoas na segunda década do século XX, todos estes atributos, funcionaram como credenciais para Wanderley de Mendonça ir à Europa negociar a primeira dívida externa de Alagoas no início do século XX (LIMA JÚNIOR, 1975; TENÓRIO, 1997; DIÉGUES JÚNIOR, 2006). Importância e prerrogativas públicas que não podem ser dissociadas das complexas redes familiares cujos poderes são provenientes das propriedades de terra.

---

<sup>62</sup> Como estudado, foi a partir do envio do Ouvidor José de Mendonça no século XVIII pela Coroa à Alagoas, e a compra por este fidalgo do engenho Buenos Aires construído no século XVI que vai se iniciar o processo de consolidação do poder dos descendentes deste Ouvidor português em território alagoano. Um poder que se consolida no século XIX na figura de Jacinto Paes de Mendonça (neto do Ouvidor Mendonça) e cicerone de Dom Pedro II quando visita seu engenho, o Buenos Aires. Assim, é a partir desta linha mestra no tempo, no qual a propriedade da terra constitui via de consolidação política interna (periferia) e externa (Centro) que é possível construir um cenário que não explica por completo, mas ajuda a descortinar os porquês das ações privatistas no início do século XX por um representante desta oligarquia - José de Barros Wanderley de Mendonça como Secretário da Fazenda de Alagoas.

A fundamentação legal para a contratação do empréstimo externo de Alagoas foi dado através da Resolução nº 465 de 27 de Outubro de 1905 (ANEXO I), cujo conteúdo principal se resume a dois artigos.

Artigo 1º - Fica o Governador do Estado autorizado a contrahir um emprestimo interno ou externo até a quantia de quinhentas mil libras esterlinas ao typo e juros que mais convier aos interesses do Estado.

Artigo 3º - O proctudo liquido do emprestimo será aplicado na unificação da divida e em melhoramentos materiaes do Estado (ALAGOAS, 1905).

O ato normativo foi publicado no Governo de Joaquim Paulo Vieira Malta, irmão de Euclides Malta, que fora governador entre 1900 e 1903, e que se reelegeria em 1906 e 1909, prosseguindo no poder até 1912. Interessante guardar os dizeres do artigo terceiro da resolução, que estabelece, do valor a ser contratado, parte deveria ser aplicado em melhorias materiais do estado de Alagoas.

Em Paris, no dia 10 de Agosto de 1906, durante o segundo mandato de Euclides Malta, o contrato foi assinado (ANEXO II). O empréstimo, como dispunha o artigo 1º da Resolução nº 465, estava limitado ao montante de 500 mil libras, que correspondia a 25 mil obrigações. Conforme o acordo, as 25 mil obrigações do empréstimo deveriam ser depositadas em um banco designado de comum acordo entre a instituição financeira a ser contratada e o representante do Governo do Estado de Alagoas, na época o Sr. Conde de Gosling (ALAGOAS, 1920).

Apesar de referirmos à Wanderley de Mendonça, foi *Conde de Gosling* que deu os primeiros passos e montou a base de todo o processo do empréstimo: “ás primeiras irregularidades da gestão Gosling motivaram e agravaram o caso de Wanderley. Este ultimo, em vez de reagir contra os actos do seu predecessor, deixou-se envolver na engrenagem dos compromissos” (ALAGOAS, 1920, p. 72). De nacionalidade brasileira e residente em Londres, *Gosling* foi designado delegado especial do Governo de Alagoas e, dessa forma, possuía prerrogativas públicas necessárias a levar adiante a operacionalização do empréstimo. Para isso, *Gosling* escolheu a sociedade financeira francesa *Crédit Départemental*, cuja representação se dava na pessoa do Sr. *Ernesto Casquard*. O valor correspondente aos créditos, ou as 25 mil obrigações equivalentes, deveriam ser depositados em Paris num banco de comum acordo entre *Gosling* e o *Crédit Départemental*. O banco escolhido foi o *Impériale Royale Privillegée des Pays Autrichiens*.

Embora não saibamos os motivos que levaram o Governo do Estado de Alagoas, mais especificadamente Euclides Malta, a outorgar plenos poderes a Conde de Gosling para realizar toda operação de empréstimo, o fato de residir em Londres e a possibilidade de

possuir conhecimento técnico-especializado a respeito dos processos envolvidos naquela época, início do século XX, podem ter sido os motivos da escolha do Sr. *Gosling*. Entretanto, o profissionalismo ao realizar um serviço público parece não ter sido características presentes em *Gosling*. A escolha do banco que seria responsável pela emissão das 25 mil obrigações, bem como o uso dos recursos públicos em interesse pessoal, revelam que as ações de *Conde de Gosling*, delegado de Alagoas em Paris, não eram objetivas e isentas de interesse pessoal.

O banco escolhido referente a negociação, o *Crédit Départemental*, era de fundação recente e o seu “[...] director um tal Mr. *Faye* e o administrador delegado um certo Casgard eram pessoas pouco recommendaveis”. Banco este que “[...] não sobreviveu aos seus fundadores, porquanto, depois de se ter envolvido em operações equivocadas, falliu no correr das negociações do empréstimo [...]” (ALAGOAS, 1920, p. 76).

Interessante observar como a atitude do servidor público, mais especificadamente sua ética quando investido no cargo, pode estar desvinculada das práticas patrimonialistas territoriais. Em território alagoano, no município de Palmeiras dos Índios, outro servidor público, Graciliano Ramos, usando da arte das palavras dá lição de como o gestor público diante de duas ou mais opções de escolha (como a que *Gosling* possuía ao contratar o banco *Crédit Départemental*) deve enveredar pelo caminho que satisfaça o bem público. Em sua prestação de contas enviada ao governo do Estado de Alagoas em 1929 e 1930, o prefeito Graciliano Ramos revela com sapiência literária e simplicidade como as decisões públicas são importantes para a população que delas dependem.

Pensei em construir um novo cemitério, pois o que temos dentro em pouco será insuficiente, mas os trabalhos a que me aventurei, necessários aos vivos, não me permitiram a execução de uma obra, embora útil, prorrogável. Os mortos esperarão mais algum tempo. São os munícipes que não reclamam (GRACILIANO, 1929).

Em relação ao empréstimo de Alagoas, desde o início, *Gosling* em conluio com os bancos por ele escolhido para atuar na transação começaram a dilapidar os recursos que eram àquela altura do estado de Alagoas. Conforme o documento histórico, (ALAGOAS, 1920), os atores envolvidos no começo da transação – *Conde de Gosling*, *Crédit Départemental* e *Impériale Royale Privillegée des Pays Autrichiens* – agiram em concurso cujo objetivo foi obter vantagens pessoais.

*Gosling*, de cumplicidade com o *Crédit Départemental*, só depositou no *Impériale Royale Privillegée* 24.500 obrigações, em vez da totalidade das 25.000 [pertencentes ao Estado de Alagoas]

O *Crédit Départemental*, tendo retirado antecipadamente 2.500 títulos do I. R. P., a pretexto de facilitar suas operações financeiras [...], deixou de protestar o saque emitido pelo governo de Alagoas

O *I. R. P.* contrariamente às estipulações do contracto, cujas disposições devia conhecer como terceiro banco depositário, recebeu somente 24.500 títulos, em depósito, em vez de 25.000, e que o mesmo banco entregou ao *Crédit Départemental* um numero consideravel de titulos sem ser mediante o recebimento do valor em especie. (ALAGOAS, 1920, p. 78).

Enfim, como afirma o documento oficial: as “negociações entre Gosling, o *Crédit Départemental* e o *I. R. P.*, em que essas tres partes contractantes, violaram desde o começo as clausulas estipuladas no contracto do emprestimo” (ALAGOAS, 1920, p. 82). Para “pôr termo as essas escandalosas operações, para reparar esse immenso desastre, o Governo de Alagoas enviou à França em 1908 um deputado, Secretario do Interior, o Sr. Wanderley de Mendonça” (ALAGOAS, 1920, p. 87).

Dessa forma, “W. de Mendonça estava sufficientemente prevenido quando, pelo governo de Alagoas, foi encarregado de sua missão”, pois o seu predecessor, Conde de Gosling, havia deixado o estado de Alagoas refém da instituição financeira detentora dos títulos públicos estaduais. “O *Crédit Départemental* empregava um processo de verdadeira chantagem, exigindo preliminarmente do Governo de Alagoas reembolso por diversas despesas (!!)

sob a ameaça de que, si não fosse indemnizado d’essa somma, não pagaria” (ALAGOAS, 1920, p. 83). Ou seja, *a priori*,

W. de Mendonça [...], tendo sido legislador em seu paiz e Secretario do Interior do Governo de Alagoas [...], dispunha [...] de todos os elementos para uma verificação facil e rapida, e de procuração com sufficientes poderes para a apuração das responsabilidades de todo que contribuíram directa ou indirectamente para a dilapidação dos fundos do Estado de Alagoas (ALAGOAS, 1920, p. 77-82).

Entretanto, parece que a possível experiência e conhecimento administrativo adquirido por Wanderley de Mendonça em Alagoas traz, também, em sua gênese, aspectos constitutivos do passado, como é a pouca diferenciação entre o público e o privado. Sérgio Buarque de Holanda se refere a “dificuldade” dos detentores de posições públicas, “nascidos no ambiente patrimonial” e “criados sob o quadro familiar”, em distinguir entre o interesse particular e o público, pois “[...] a entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública, [e] não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades” (HOLANDA, 1995, p. 82).

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público [...]. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de interesse particular [...]. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Ao chegar em Paris, Wanderley de Mendonça sabendo que cerca de 50% dos valores cobrados eram indevidos, pois não tinham sido transferidos ao Estado de Alagoas, entrou em contato com o banco e Conde de *Gosling*. Ali, na Europa da *Belle Époque*, conforme excerto do documento, “W. de Mendonça entregou a si próprio [...] com uma procuração [...] que lhe foi passada pelo governo de Alagoas quando elle partiu [...] a fim de tomar a seu cargo os interesses d’aquelle Estado”. Instituído de prerrogativas públicas delegadas diretamente pelo governador Euclides Malta, que lhe concebia poderes quase ilimitados para tratar do assunto<sup>63</sup>, o uso do poder público em interesse privado institucionalizado em território alagoano, acompanhou o Secretário da Fazenda de Alagoas ao outro lado do Oceano Atlântico.

“W. de Mendonça não se esforçou para fazer o seu predecessor *Gosling* prestar contas” (ALAGOAS, 1920, p. 90). Ao invés disso, usou da complexa arquitetura financeira armada por *Gosling* para tirar proveito próprio. Pediu ao Governo de Alagoas mais poderes, solicitação atendida através de uma nova procuração de 09 de abril de 1908. Bom salientar que qualquer dos poderes transferidos à W. de Mendonça não lhe davam o direito de endividar o Estado de Alagoas além das 500 mil libras, como foi definido pelo decreto n. 465 de 27 de outubro de 1905. Desta forma, Wanderley de Mendonça poderia negociar apenas a parte restante do empréstimo, que conforme o documento era de 300 mil libras.

De posse desta segunda procuração, Wanderley de Mendonça usou o artifício de duplicar os valores do empréstimo em duas praças, Paris e Londres, realizando, assim, “loucas despesas que a sua situação pessoal não justificava”. Operacionalizou recursos públicos em detrimento próprio, conseguiu, “levar vida alegre, até o momento de sua fuga, que coincidiu com o seu desastre pessoal” (ALAGOAS, 1920, p. 90). O documento revela como a indistinção entre o público e o privado está presente em um, dos vários, representantes da oligarquia alagoana que, conforme Tenório (1997), “era acostumada a reproduzir no calor dos trópicos os hábitos europeus”. Os poderes outorgados a José Wanderley de Mendonça são usados como seus, e o interesse particular precede, como lembrou Sérgio Buarque de Holanda, na gênese o interesse comum. “O dinheiro recebido dos negocios do emprestimo, quer em Pariz, quer em Londres, elle o incluiu em sua conta pessoal tornando-se assim o administrador dos bens do Estado, do mesmo modo que de suas operações pessoais” (ALAGOAS, 1920, p. 107).

---

<sup>63</sup> “[...] nomeamos W. de Mendonça com poderes geraes e extensos para retirar titulos em dinheiro de quaesquer estabelecimentos, no todo ou em parte, não somente do mencionado empréstimo” (ALAGOAS, 1920, p. 89).

Devido não prestar devidamente conta de sua gestão ao Governo de Alagoas, pois os valores contratos não chegavam ao “caixa” estadual, em 11 de março de 1911 foi revogada a procuração. Entretanto, tal dispositivo não foi suficiente para que Wanderley de Mendonça parasse de emitir títulos em nome de Alagoas, obrigações estas que foram dadas como garantias em vários cassinos europeus da época (ALAGOAS, 1934). De março de 1911 a junho 1914 o Governo de Alagoas tentou cassar os poderes públicos utilizados como privado de Wanderley de Mendonça. Apresentada queixa formal contra Wanderley de Mendonça em junho de 1914, este, imbuído de seus poderes público-privados, de *mando*, e da certeza da falta de penalização, continuou a emitir títulos falsificados em Portugal. Foram, conforme as conclusões nos documentos (ALAGOAS, 1920, 1934), seis anos nos quais Wanderley de Mendonça usou seus poderes públicos para usar o Estado, mais especificadamente, os recursos públicos como seu, até que em 1916 foi preso na Suíça. Perguntado sobre seus atos como secretário da Fazenda de Alagoas e

porque razão fez mais que duplicar o numero de titulos da parte do emprestimo francez, elle diz que tinha recebido ordem do Governo [...], e que em seu paiz é de uso constante o Governador assumir a responsabilidade de seus actos, fazendo ulteriormente ratifical-os pelos poderes constituídos e regulares. [Ainda], diz que ficou tanto tempo na Europa, sem dar a menor noticia de sua gestão para assegurar os serviços financeiros do emprestimo na França e na Inglaterra, e acrescenta que o seu Governo o deixara sem recursos na Europa (ALAGOAS, 1920, p. 113).

Estes aspectos, de captura e uso dos meios públicos pelo interesse privado no Nordeste, nos quais a concentração fundiária, dos meios de produção e a simbiose Centro-periferia foram fatores essenciais na consolidação da cultura privatista, parecem não ter sofrido grandes mudanças devido o processo de industrialização da economia brasileira a partir do início do século XX<sup>64</sup>.

Amélia Cohn, lembra que o Nordeste vai participar ativamente do processo de desenvolvimento industrial brasileiro nas primeiras décadas do século XX (COHN, 1978). Entretanto, dado aos aspectos constitutivos deste território (Nordeste) até agora estudado, cabem as seguintes indagações: i) como ocorre este processo de inserção, já que na segunda década do século XX a economia do Nordeste passa a sofrer um “retrocesso” em relação ao Centro-Sul do País?; ii) quais as medidas tomadas pelo Governo Federal para reduzir o processo de “introversão” da economia nordestina?; e, quais os efeitos, ou mudanças, ocorrem

---

<sup>64</sup> Para situarmos no tempo, adota-se a periodização sugerida por João Manuel Cardoso de Mello quanto ao desenvolvimento econômico, ou “capitalismo tardio” brasileiro. Segundo o autor, Cardoso Mello (1982), o desenvolvimento econômico brasileiro pode ser periodizado em cinco etapas: a economia colonial, a economia mercantil-escravista (1810-1888), a economia exportadora capitalista (1888-1933), a industrialização restringida (1933-1955) e a industrialização pesada (1955 - ...). Dessa maneira, ao falarmos em processo de industrialização da economia brasileira, estamos, sem maiores considerações sobre o período delimitado em si, nos referindo à época da economia exportadora capitalista, na qual houve o nascimento e consolidação da grande indústria.

na estrutura agrária nordestina - fator responsável pela manutenção das grandes diferenças sociais e econômicas neste território - a partir deste processo de inserção do Nordeste no processo industrial brasileiro?

Algo essencial para melhor buscarmos respostas aos questionamentos acima é saber que o processo de industrialização brasileiro não visou o consumo, mas, sim, a produção e acumulação. Em seu livro, *Crise Regional e Planejamento*, Amélia Cohn lembra que “[...] a inserção do Nordeste no conjunto da economia nacional se dá efetivamente no nível das relações econômicas e não no nível das políticas econômicas adotadas” (COHN, 1978, p. 28). Conforme a pesquisadora, entre 1918 e 1929 a economia nordestina vai sofrer dois grandes “golpes”, eventos estes, que se agravará pela falta de política de desenvolvimento regional, em suas palavras:

Se considerarmos as duas atividades econômicas básicas do Nordeste, o *açúcar* e o *algodão* – sem levar-mos em conta a agricultura para a alimentação – vamos notar que, durante as duas primeiras décadas deste século, houve um aumento do produto real de ambas as culturas, mas que como um todo se “introverte”, podendo esse crescimento ser qualificado muito mais como sendo vegetativo do que como elemento dinamizador da região e, por implicação, da economia regional considerada globalmente. E é nesse período que a economia nordestina sofre dois grandes golpes. O primeiro deles, quando a partir de 1918, devido uma violenta geada, o Sul passa a diversificar sua produção agrícola, lançando-se à produção de cana e de algodão; e o segundo, bem mais grave, quando, devido à crise de 29 e às medidas protecionistas governamentais suscitadas por ela, há uma grande transferência de capital intra-setorial, no Sul, do café para o algodão. Nesse período, portanto, o Nordeste, ao contrário do Centro-Sul, sofre as repercussões na sua economia tanto da crise externa, quanto aquelas oriundas da reação do Centro-Sul a essa crise (COHN, 1978, p. 24)<sup>65</sup>.

Somado a estes dois fatores, aspectos constitutivos do território – como o fato da economia açucareira se basear no latifúndio e empregar pouco e mal remunerada mão-de-obra, utilizando-se, muitas vezes, do endividamento constante do empregado com o latifundiário como meio de pagamento (ANDRADE, 2005) – concorreram para o pouco dinamismo do Nordeste como possível mercado consumidor durante o processo de industrialização. Desta forma, a inserção do Nordeste vai ocorrer através do fornecimento de mão-de-obra e de capital ao pólo dinâmico da economia. Para Cohn (1978), ao simplesmente deixar as *relações econômicas* moldarem o caminho da integração regional, sem uma efetiva política de desenvolvimento regional, dará início a um processo de desenvolvimento que segue a linha do “desigual e combinado”, presente em todo processo de desenvolvimento do sistema capitalista. Entretanto, lembra a autora, “no caso brasileiro isso é agravado não só por

---

<sup>65</sup> Entre 1925 e 1929, a produção de açúcar no Centro-Sul cresce mais de 710%; enquanto a produção de algodão em São Paulo, entre 1930 e 1940, cresce espantosos 7813% (COHN, 1978).

ser uma economia periférica do sistema capitalista global, como também por essa herança regional, e pelo tipo de resposta de cada região à crise” (COHN, 1978, p. 15). Francisco de Oliveira vai além, e lembra que este processo de desenvolvimento “desigual e combinado”, ou de oposição formal entre uma região “atrasada” e outra “moderna”, não se sustenta como singularidade. Para o sociólogo, esta dualidade é encontrada não apenas em quase todos os sistemas, mas, também, em quase todos os períodos. De maneira que “[...] a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (OLIVEIRA, 2003, p. 32).

Enfim, é esta “simbiose” entre o “desigual e combinado” no desenvolvimento industrial brasileiro, adicionado à “herança regional”, que será responsável por aumentar as disparidades regionais, cuja função do Nordeste neste processo pode ser assim resumida: i) inicialmente, fornecer divisas para a compra de bens de capital e intermediário a partir das suas rendas agrícola (açúcar e algodão); ii) depois, quando reduz a demanda externa pelos seus bens, passar a fornecê-los a baixo preço para o Centro-Sul; e, por fim iii) após a produção de seus principais bens no próprio pólo dinâmico da economia, o Nordeste passa a fornecer mão-de-obra e capital através da compra de bens produzidos na região mais dinâmica da economia.

Percebe-se, dessa maneira, que a “herança regional” proveniente do setor agrário nordestino vai se “combinar” ao processo de industrialização brasileiro. Como lembra Cohn (1978), a estrutura socioeconômica baseada no latifúndio comandado há séculos por uma oligarquia familiar, não podia servir como obstáculo ao processo de industrialização nacional, de maneira que o Governo Federal, por exemplo, através do Instituto do Alcool e Açúcar (I.A.A), vai agir em favor dos privilégios das elites territoriais:

o sistema econômico têm que mantê-lo ativo sem fazer com que ele se torne o seu setor central. Daí a explicação de tomada de medidas tais como a do I.A.A que visavam não à dinamização no sentido de capitalização e/ou diversificação da produção com um aumento de produtividade, mas a manutenção de um *status quo* econômico com seu crescimento próprio (COHN, 1978, p. 41).

Em território alagoano, a intervenção (ajuda) do Centro à sua elite territorial é anterior mesmo a criação do I.A.A. Desde o fim do século XIX, observam-se vários incentivos,

empréstimos e subsídios ao setor do açúcar<sup>66</sup>, figurando entre os beneficiários o próprio Wanderley de Mendonça<sup>67</sup>.

Dentro deste contexto, o Nordeste como problema econômico regional, ganha nova dimensão, e passa a figurar como problema político-social nacional. Dado o desestímulo à modernização e, de certa forma, aos entraves estruturais de sua principal atividade, a monocultura canavieira<sup>68</sup>, “o Nordeste se impõe ao Governo Federal como um problema que exige sua intervenção de modo mais efetivo e sistêmico, devido ao agravamento das tensões sociais e políticas da região” (COHN, 1978, p. 64). Somado aos problemas das grandes secas<sup>69</sup>, inicialmente a solução apresentada foi a política de irrigação, através da construção de barragens e açudes, além da destinação de recursos emergenciais por causa das grades estiagens. Cria-se, assim, a Inspeção de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1909 que, em 1945, transforma-se no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

O DNOCS foi instituído para ser um órgão executor de obras, de maneira que por força da Lei que o criou, sua direção-geral deveria ser ocupada por um engenheiro e, não, por um especialista em desenvolvimento econômico e social<sup>70</sup>. A atuação deste órgão revela como o aspecto da elite territorial do Nordeste, de se beneficiar das medidas do Centro em seus territórios vai constituir o *modus operandi* das relações políticas ao longo dos séculos. Celso Furtado é preciso em suas palavras ao descrever como o problema da seca se reverte em ganho aos latifundiários do Nordeste.

O latifundiário passou a exigir do Governo que, nas épocas de calamidade, empregue, de forma real ou fictícia, a população perto dos locais de trabalho, para

---

<sup>66</sup> A primeira providência do Centro em Alagoas ocorre através do decreto nº 2.687 de 1875. A partir daí, vários foram os atos cujo objetivo era um só: tornar mais fácil a “vida” do setor ligado à produção do açúcar. Ora regulamentando o ato anterior, ora aumentando o capital a ser emprestado, ou ora reduzindo os juros a ser pago, este “falso” descontrole constitui mais um dos instrumentos que sustenta e sustentou o “canal” entre o Centro à periferia. “Data de 1875 a primeira providência [...]: o decreto n. 2.687 [...] autorizava o Governo a garantir juros de 7%. Pelo decreto 8.357, de 1881, elevava [...] o auxílio anterior [...]; Em dezembro de 1888, pelo decreto n. 10.100, nova regulamentação era baixada para a concessão de engenhos centrais, o que mais uma vez se repetia em 9 de outubro de 1889 com o decreto nº 10.393, que dava outro regulamento à execução do decreto nº 2.687; Com a proclamação da República, o capital [...] foi elevado [...], mas baixaram os juros para 6% (decreto nº 525, de 26 de junho de 1890)” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 142-143).

<sup>67</sup> “[...] em 1890, pelo decreto nº 616, de 31 de julho, era concedida aos engenheiros José de Barros Wanderley de Mendonça [...] a garantia de juro de 6% ao ano para o estabelecimento de dois engenhos centrais nas Alagoas”. “Em outubro de 91 o decreto nº 637 transferia à Companhia Promotora de Indústria e Melhoramentos as concessões de três engenhos centrais [...]. Da companhia era superintendente nas Alagoas o engenheiro José de Barros Wanderley de Mendonça [...]” (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p. 143).

<sup>68</sup> “A monocultura canavieira – principal atividade agrícola – no Nordeste não encontrou concorrência para as terras e para a mão-de-obra da área, já utilizadas por ela mesma, ou disponíveis. A falta de concorrência para esses dois fatores de produção atuou como elemento de desestímulo à modernização” (COHN, 1978, p. 65).

<sup>69</sup> “É somente a partir da grande seca de 1877 que o governo brasileiro passa a encarar as secas nordestinas como um problema que, embora regional, exige uma interferência federal” (COHN, 1978, p. 57).

<sup>70</sup> Entre 1906 e 1959 foram construídos 190 açudes públicos, 470 pequenos e médios açudes em cooperação com particulares, e perfurados 5.124 poços (COHN, 1978, p. 58).

evitar a dispersão da mão-de-obra. Também por essa forma o Governo protegia o latifúndio, que conservava o seu excedente estrutural de população e continuava a explorar uma mão-de-obra barata em agricultura anti-social (FURTADO, 1964 *apud* COHN, 1978, p. 44).

A política do Governo Federal diante do *problema da seca*<sup>71</sup> não fugia à regra: verbas de socorro e envio de alimentos, remédios e instrumentos de trabalho (pás, enxadas, picaretas, etc.) para se criar as “frentes de trabalho”. Na seca de 58, “o DNOCS foi mais uma vez o órgão central dessas atividades, chegando a empregar 400.000 homens, enquanto o DNER empregava 140.000” (COHN, 1978, p. 69). Esta política, na qual a “atuação do DNOCS, bem como também de órgãos o DNER [...] eram tradicionalmente utilizados no Nordeste como instrumento político pela oligarquia local” (p. 90-91), vai se mostrar insustentável devido o aumento das tensões sociais locais<sup>72</sup>. O aparecimento e fortalecimento das ligas camponesas, o desemprego nas áreas urbanas, a seca, a derrota nas eleições da oligarquia agrária detentora do poder em 1958 e a recepção das massas urbanas e rurais às lideranças populistas e de esquerda, foram, longe da “euforia desenvolvimentista” do Centro-Sul, fatores responsáveis por fomentar idéias separatistas, cuja resposta do Governo Federal ocorre através da criação de algo “novo” que foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). “A criação da SUDENE constitui a resposta a essa crise político-social nordestina, oriunda de sua estrutura de produção rígida e de seu subdesenvolvimento, muito mais do que uma medida de aceleração à expansão industrial [...]” (COHN, 1978, p. 109-110). Entretanto, como lembra a pesquisadora, esta resposta dada a essa região-problema, que era, sobretudo, social e política, é eminentemente econômica. “A questão era essencialmente equacionada em termos da preservação da unidade nacional, no plano institucional [com a criação da SUDENE]” (COHN, 1978, p. 110).

Percebe, assim, que o poder exercido pela elite territorial do Nordeste ao longo dos séculos sempre obteve ressonância no Centro, de maneira que mudanças estruturais, de ordem política e/ou social, ficam à margem dos planos e projetos de desenvolvimento regional. Nas décadas de 60 e 70, embalados pelo projeto desenvolvimentista dos militares, os estados, através da criação de suas estatais e do endividamento público, irão “tocar” seus próprios projetos de desenvolvimento, sempre conservando a autonomia administrativa. Este fato se

<sup>71</sup> Até a criação da SUDENE em 1959, o Nordeste passa por seis grandes secas: 1900, 1915, 1919-20, 1931-32, 1951-52 e 1958 (COHN, 1978).

<sup>72</sup> “[...] os problemas sociais emergentes e em acelerado desenvolvimento, na segunda metade da década de 50, não comportavam, devido sua magnitude, uma solução de compromisso do tipo tradicional. [...] havia a mobilização política das massas camponesas, e as suas reivindicações eram incompatíveis com a estrutura de produção agrária” (COHN, 1978, p. 80).

torna relevante, pois quando este modelo de *desenvolvimento por endividamento* começa a mostrar seu esgotamento (anos 80), medidas denominadas como neoliberais passam a fazer parte da política nacional, cujos resultados em regiões periféricas se mostram deletérios. “Forçados” a realizarem “ajustes” em suas finanças públicas (anos 90), estados como o de Alagoas passa, devido a retórica dominante, a realizar programas de reformas em suas estruturas administrativas, cujo uso de seus cargos como meio de barganha política estão, ainda hoje, presente em território alagoano.

### 3 REFORMA DO ESTADO, IDEOLOGIA NEOLIBERAL E DESAFIOS HISTÓRICOS BRASILEIROS

O objetivo deste capítulo é ligar o objeto estudado anteriormente e o próximo, no qual serão analisadas as políticas de modernização administrativa ocorridas em 2003 e 2005. Em síntese, pretende-se no capítulo entrelaçar temas como: constituição territorial, ajuste fiscal, reforma administrativa e subdesenvolvimento em Alagoas. Desta maneira, a construção do capítulo segue a seguinte linha de raciocínio.

Inicialmente vamos trazer informações a respeito do que ficou conhecido como Consenso de Washington e suas ações “liberalizantes”. Pretende-se examinar as origens deste *receituário* denominado de “políticas neoliberais”, e verificar até que ponto seus pressupostos correspondem à realidade ou se trata de instrução retórica. A relevância na busca das origens do “consenso” e, ao mesmo tempo, fazer um paralelo com a realidade ocorre devido ter sido desta base *consensual* que foram tomadas medidas de “ajustes” no Governo Federal a partir de 1995, cujos reflexos no estado de Alagoas servirá de fundamentos para projetos modernizantes em 2003 e 2005.

Para tanto, analisa-se como se deu a idéia de Reforma do Estado no Brasil. Utiliza-se, para isso, a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 (BRASIL, 1995), cuja concepção era de ser o instrumento necessário para se fazer frente ao processo de globalização em curso que ameaçava reduzir a autonomia do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. Ainda pouco explorado seus efeitos sobre os estados (ABRÚCIO, 2004, 2005), levanta-se questão a respeito dos reais objetivos e dos resultados produzidos deste Plano sobre os diversos territórios que compõem a federação brasileira. Ao expor que duas das *causas* que levaram o Estado brasileiro a “entrar em crise” foram a *crise fiscal* e a *baixa qualidade da administração pública*, pode se perguntar se estas *causas* foram superadas. Nossa resposta, que será melhor compreendida ao final da dissertação, vai na direção de afirmar que o *modus* como vem sendo realizado a Reforma do Estado no Brasil, utilizando-se do Ajuste Fiscal como mecanismo impositivo para se buscar a eficiência administrativa dos estados, ficou limitado à questão financeira. Nessas bases, busca-se refletir a respeito do que vem a ser Reforma do Estado no Brasil, pois se trata de uma federação na qual cada parte do território possui sua especificidade. Pretende-se fazer uma crítica ao reducionismo com que vem se construindo a federação brasileira, sem uma abordagem histórico-administrativa dos diversos territórios. Ou como disse Affonso (1995,

2000), sem perceber a “encruzilhada” na qual se encontra o projeto de construir a nossa federação a partir de fundos públicos.

### **3.1 Pensamento Neoliberal e a Crise do Estado: instrução retórica ou realidade histórica?**

Nas últimas três décadas, independente do estágio da consolidação capitalista no qual cada país se encontra, e a variar a velocidade-profundidade, verifica-se uma série de iniciativas cujo objetivo dos governos é reformar o Estado. Tendo como justificativa uma resposta à grave crise fiscal dos Estados Nacionais na década de 70, diversas correntes do pensamento viram o “tamanho” das estruturas estatais e sua ineficiência como fatores limitantes ao desenvolvimento econômico. Desta forma, percebe-se a partir deste período várias movimentos consubstanciados em planos cujos propósitos eram o de dar maior autonomia ao setor privado e impingir ao Estado mudanças no *modus* de administrar a coisa pública. Oscar Adolfo Sanchez, relata que as duas correntes liberais mais importantes que nortearam as “Reformas dos Estados” foram a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) e a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), cujas características comuns e concebidas como receituário único foram: a diminuição da intervenção do Estado e a desregulação (SANCHEZ, 2005, p. 23)<sup>73</sup>.

Esta direção única para a mudança, cujo receituário a ser seguido à risca devolveria o mercado ao lugar que lhe é de direito possui raízes históricas e não vem produzindo o *progresso e a riqueza das nações* pressagiados no fim do século passado. Bursztyn (1998) chamou esse processo de *método monotemático*, e lembra que o discurso foi imposto como um processo sem precedentes, cujo receituário serviu de panacéia salvacionista na década de 90 nos países menos desenvolvidos e na década de 80 nos países ricos - principalmente Grã-Bretanha e Estados Unidos. É neste final de século, década de 80 e 90, que ocorrem grandes transformações nas estruturas estatais, sendo neste período que os conceitos de “Estado Mínimo, desestatização, desregulação, desregulamentação, privatização, *downsizing*, mercado, produtividade e tantos outros, passaram ao lugar comum no vocabulário das decisões em matérias de políticas públicas” (BURSZTYN, 1998, p. 142). Entretanto, logo no final século esta alternativa neoliberal tornou-se cada vez mais problemática, e hoje, há, deliberadamente, confusão entre seus pressupostos: privatização, desregulação, desregulamentação e liberalização.

---

<sup>73</sup> O mesmo autor, Sanchez (2005), lembra que apesar da desestatização e desregulação serem comuns as duas correntes, o desenho institucional e o estilo de gestão vão em direções opostas. Enquanto a Teoria da Escolha Pública promove a centralização e o controle, a Nova Gestão Pública advoga pela descentralização e delegação.

Na América Latina, território no qual na década de 90 foi empregado muito deste receituário desestatizante, muitos países que implementaram reformas inspiradas no que se denominou *Consenso de Washington*<sup>74</sup>, hoje, se não a abandonaram completamente, seguem à procura de novos mecanismos que dêem ao Estado maior papel como gestor nas políticas de desenvolvimento econômico e social, e que fortaleça o seu poder de regulação sobre o mercado.

Antes mesmo da “quebra” em 15 de setembro de 2008 do banco de investimentos Lehman Brothers fundado há 158 anos, e que colocou a economia mundial em pavorosa, presenciamos um movimento crítico quanto ao processo de desestatização e desregulação iniciado na década de 70. Este *mea culpa* a respeito das não virtudes do *Estado Mínimo* também pode ser presenciado nas palavras do professor e então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, um dos principais ideólogos da Reforma do Estado no Brasil em 1995:

[...] a reforma gerencial de 1995, [...] dá novo sentido de missão a todos que dela participam. [...] a partir do início dos anos 2000, o sistema hegemônico por trás da ortodoxia convencional entra em declínio, sacudido pelo fracasso de suas reformas que contrastam com o êxito dos países [...] que as rejeitaram e adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 30).

Entretanto, algo importante a salientar é que a doutrina gerencialista não foi abandonada. Aliás, os pressupostos de reformas baseadas na “Nova Gestão Pública” figuram na maioria dos planos dos governos estaduais brasileiros. Muito disto está relacionado ao fato que a busca pela melhoria do funcionamento da administração pública passou a se associar incondicionalmente às “boas práticas administrativas” da *New Public Management*. Ou seja, independente do território, a aplicação das técnicas gerenciais passou a ser a retórica dos governos para melhorar seus desempenhos. Christopher Pollit, que entre 1967 e 1973 foi assessor-chefe do Serviço Público Civil Britânico, lembra que estas doutrinas administrativas, denominadas “nova gestão pública” ou simplesmente “gerencialismo”, são as combinações das reflexões do *approach* econômico e o discurso ideológico do modelo de gestão do setor privado (POLLITT, 1993). Outros autores também salientam a força do gerencialismo, entretanto lembram que uma das principais características da sua ideologia está ligada a sua instrução retórica e não, necessariamente, a comprovação empírica dos seus resultados (BORGES, 2000; HOOD, 1991; HOOD, JACKSON, 1991; POLLITT e BOUCKAERT, 2002, 2004).

---

<sup>74</sup> Termo difundido por John Williamson em 1980 (MARTINS, 2005, p. 44).

Dessa forma, e dado a baixa qualidade da maioria dos serviços públicos oferecidos no Brasil, muito das *idéias* contidas no que denominou de reforma gerencial ainda continuam a exercer grande influência sobre as elites burocráticas de diversos governos. Como aconteceu em Alagoas a partir de 2003, no qual o uso das técnicas provenientes desta ideologia, somado ao instrumento retórico de melhorar a “máquina pública”, vai se defrontar com aspectos constitutivos do território de usar a estrutura pública em benefício privado.

Antes de analisarmos como, a partir de 2003, Alagoas embarca nesta *nova onda*<sup>75</sup> de reformas no setor público, ditadas por aquilo que Milton Santos denominou de *Globalitarismo*, indispensável é nos cientificar das origens, da etimologia da palavra, das contradições existentes e da hegemonia do pensamento único (SUNKEL, 1999; LANDER, 2000; PAULANI, 2005; WALLERSTEIN, 2007).

A economista Leda Paulani, em trabalho cuja temática central foi a de “desvelar as contradições do discurso econômico convencional discutindo seu nível metateórico, e investigar os determinantes histórico-locais de sua origem” (PAULANI, 2005, p. 17), traz revelações importantes sobre a origem do vocábulo *neoliberalismo*. Ao estudar as associações realizadas entre as idéias filosóficas que emergiram no final do século XVII e a palavra *neoliberalismo*, a autora revela que o vocábulo *neoliberalismo* é por vezes utilizado sem que se saiba ao que se refere, e muitas vezes, usado erroneamente como sinônimo de *liberalismo*. O porquê do prefixo *neo* não pode ser dissociado da história, e deve ser interpretado desde sua origem, em fins do século XVII. É neste período que a *doutrina social* do liberalismo emerge fundamentada nas idéias de John Locke, consoante com uma visão de mundo na qual os homens nascem livres e racionais. “Em suma, para dizer em poucas palavras, o liberalismo, no momento de seu nascimento, é fundamentalmente filosófico e político” (PAULANI, 2005, p. 117). Contudo, esta *doutrina* de bases filosóficas e política vai se relacionar com o “um liberalismo do tipo econômico”, que ganha força no século XVIII através de Adam Smith e depois com John Stuart Mill. Para a pesquisadora, esta aproximação entre o *liberalismo de bases filosóficas e política* e o *liberalismo do tipo econômico* ao longo do século XVIII só pode ser interpretado a partir de três pontos.

O primeiro refere-se à associação feita por Locke entre liberalismo e defesa da propriedade privada. Diferente de Hobbes que via na relação Estado-indivíduo uma vinculação entre governantes e governados, Locke percebia esta relação como um pacto social estabelecido entre homens igualmente livres, no qual a preservação dos direitos naturais não

---

<sup>75</sup> Termo usado por Kettl (2001) – “onda global” -, que expressa a grande difusão nos anos 80 e 90 do receituário de reforma no setor público.

se limitava ao direito à vida e à liberdade, mas também ao direito da propriedade de bens materiais. O segundo ponto está relacionado à aproximação do conceito de liberalismo com a idéia de igualdade, cujo principal pensador da época foi Rousseau, que alertou da necessidade mínima de igualdade social não haveria liberdade civil. O terceiro e último ponto se remete à Inglaterra, e constitui um desdobramento da doutrina liberal. Trata-se da escola utilitarista, “cuja ambição era transformar a ética numa ciência positiva, [...] tão exata quanto a geometria” (p. 117). Seu principal expoente é Bentham que, ao discordar das premissas contratualistas (a obediência civil como contribuição da felicidade geral), rezava que cada homem agiria pelo seu próprio interesse e, assim, o somatório da busca destes interesses individuais seria o bem do conjunto, da comunidade.

Para Paulani (2005), foi a partir destas interpretações utilitaristas dos conceitos de liberdade e propriedade, nas quais pregavam ser *constitutivas do indivíduo moderno* (cujo progresso social estava ligado a autonomia) e que a presença do Estado colocaria em risco todo esse processo, que o liberalismo atravessa o século XVIII e vai ser posto nestes marcos no fim do século XIX. Porém, lembra, durante os três primeiros quartos de séculos do século XX – duas crises econômicas, duas grandes guerras, revolução soviética, ascensão do nazismo – “o liberalismo vê sumir, sob seus pés, o solo objetivo em que se apoiava”, permanecendo forte apenas na academia, cujo “marginalismo, nascido no fim do século XIX e que tem suas raízes no utilitarismo, acaba por se tornar o paradigma mais importante da ciência econômica” (PAULANI, 2005, p. 120). Conforme a autora, esse “paradigma referente à ascensão da ciência econômica” só vai emergir com outras características na década de 70, e deve-se ao fato que é neste período que o *approach* supera a Economia Política clássica e a transforma apenas em *Economia* “ (PAULANI, 2005, p. 121).

Outro pensador, Edgardo Lander, em texto intitulado *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais* (LANDER, 2000), também traz contribuições importantes que nos auxiliam no entendimento da força do pensamento hegemônico. O autor traça uma diferença importante entre colonialismo e o que chamou “colonialidade”. O primeiro está ligado ao controle das formas de trabalho e dos recursos naturais, produto da especificidade histórica que foi a colonização e, como estudado, foi muito empregado no território que hoje constitui Alagoas. Já o segundo, *colonialidade*, vai além do colonialismo. Trata da criação de um modelo-mundo a partir especificidades eurocêtricas. Para o autor, é esta afirmação da sua própria história, do caminho único e universal a se seguir que dá força ao pensamento neoliberal, cujos resultados são deletérios à sociedade mundial como um todo, e nada vem

ajudando à observação dos problemas mundiais. Determinada ideologia, salienta, foi responsável por uma separação entre mente e corpo, sujeito e objeto, e sua construção se deu através de condições históricas específicas<sup>76</sup>. Desta maneira que foi possível construir a noção de universalização a partir de uma experiência particular. Universalismo do tipo não-universal na medida em que nega o diferente; e descarta e/ou subestima o que não segue às suas lógicas próprias de acumulação capitalista. Nega-se o passado de exploração/colonização, o direito dos povos originalmente ocupantes, e é responsável por afastar a temática ambiental do campo das idéias, pólo fundamental para o funcionamento de qualquer atividade econômica e formação de uma sociedade. Para o autor, estas sucessivas separações e criação de dois mundos ocorridas a partir do século XVI pelo pensamento ocidental eurocêntrico, responsável pelos sucessivos avanços nas ciências naturais e no modo de compreender os fenômenos físicos, não se mostrou moderno, e torna-se a cada dia ineficaz no entendimento da sociedade complexa contemporânea (LANDER, 2000).

Immanuel Wallerstein, ao recuperar documentos históricos que relatam os debates internos à Corte espanhola sobre o *modus* utilizados na colonização no início do século XVI, também revela como o ideal retórico de “universalismo europeu” pôde se apoiar em obras como de Aristóteles, santo Agostinho e santo Tomás de Aquino para utilizar do “princípio do mal menor” para legitimar o trabalho forçado, bem como o próprio massacre dos ameríndios (WALLERSTEIN, 2007, p. 29-61). Ao partir de uma perspectiva histórica, o autor esclarece que muito das intervenções contemporâneas de um Estado sobre o outro, como os atuais “ataques preventivos”, estão amparadas no discurso dos direitos humanos construídos a partir de uma especificidade européia e, dessa maneira, servem em certa medida de meios para conter o “mal menor” em outros territórios que não seguem a sua lógica.

Sunkel (1999) também segue esta linha de raciocínio de desconstruir o arcabouço ideológico da globalização. Ao tentar distinguir até que ponto o conceito de globalização tem bases ideológicas e em que medida corresponde à realidade histórica, o autor traz contribuições que nos ajudam a entender nossa contemporaneidade. Partindo do que chamou de “processo histórico da globalização”, o economista utiliza-se de três características (precedentes) para verificar que “existe uma clara contradição entre as ideologias triunfalistas da globalização e do neoliberalismo e a realidade objetiva de nossa situação atual” (SUNKEL,

---

<sup>76</sup> Lander (2000), analisando obras de Locke e Hegel – extraordinariamente influentes na época – verifica que são paradigmáticas. Pois se constrói a noção de universalismo a partir de uma experiência particular da história européia, ou seja, é através de uma noção de tempo e espaço da experiência humana eurocêntrica que vai se estabelecer uma universalidade extremamente excludente.

1999, p. 175). Esta análise crítica, que como indica o autor, “está longe de ser exaustiva”, pode ser realizada a partir de três pontos intimamente associados.

O primeiro é o da dimensão histórica. O autor afirma que há vasta bibliografia na qual se pode apreender que o processo de expansão do capitalismo mercantil ocorre desde o início da Idade Média. E que, em período posterior, com as inovações tecnológicas advindas da Revolução Industrial, “próximo ao fim do século XIX, o Império Britânico atingiu um grau de globalização que, em termos relativos e levando-se em conta o tamanho da economia da época, pode facilmente ser comparado com a situação hoje em dia” (SUNKEL, 1999, p. 179). Para dar conteúdo à sua afirmação, o autor cita um trecho no qual se percebe como Keynes, no início do século XX, se via maravilhado com o processo, naquela época, ainda não nominado de globalização.

Que extraordinário episódio de progresso econômico do homem foi essa era que teve fim em agosto de 1914! O morador de Londres podia, bebericando na cama seu chá (indiano), encomendar por telefone os mais variados produtos provenientes da Terra, na quantidade que achasse apropriada, e esperar razoavelmente pela entrega à sua porta, no dia seguinte de manhã; podia, ao mesmo tempo e pelos mesmos meios, arriscar sua riqueza na exploração de recursos naturais ou em novas empresas. Ou podia ainda aliar a segurança que sua fortuna lhe proporciona à boa fé dos habitantes de qualquer cidade em qualquer continente que a imaginação ou a informação lhe recomendassem (KEYNES, 1920 *apud* SUNKEL, 1999, p. 181).

O segundo ponto se revela no que Sunkel chamou de “trajetória cíclica” da globalização. Ou seja, que hoje estamos presenciando é simplesmente, embora de forma intensa, uma nova fase de um mesmo processo histórico. Desde as grandes descobertas no século XV, passando pelo período de formação dos Impérios Coloniais, até o desenvolvimento do sistema internacional no século XX há uma efetiva integração de diferentes partes do mundo. Entretanto, esta tendência de aproximação e aceleração sempre foi seguida por períodos de desintegração e desaceleração, “em especial quando ocorre um deslocamento de uma forma predominante de integração internacional para outra: isto é, da Espanha e Portugal para a Inglaterra, no século XVIII, e da Inglaterra para os Estados Unidos, no início do século XX” (SUNKEL, 1999, p. 180).

O último se refere à “natureza intrínseca” do processo de globalização. Osvaldo Sunkel ressalta a importância em lembrar que um período de aceleração foi sempre precedido de um processo de inovação tecnológica. As descobertas geográficas do século XV estão ligadas ao desenvolvimento tecnológico nos instrumentos de navegação, a expansão econômica a partir da metade do século XIX está associada à inovação nos meios de transporte (motor a vapor, ferrovia, eletricidade e desenvolvimento das telecomunicações),

bem como o atual processo de globalização está vinculado ao desenvolvimento dos transportes aéreos, das empresas multinacionais, da revolução nas telecomunicações e “às sinergias entre esses elementos-chave do processo”. Contudo, salienta: “a natureza do processo de globalização não deve ser equiparada ao puro progresso tecnológico. Uma perspectiva histórica apropriada deixa evidente que a essência da globalização está na expansão geográfica e na intensificação da economia de mercado” (SUNKEL, 1999, p. 181).

As informações trazidas até o momento são importantes em desvelar como as políticas denominadas neoliberais, ou até mesmo o que conhecemos como processo de globalização, não se trata de algo novo, sem precedentes (SUNKEL, 1999; LANDER, 2000; PAULANI, 2005; WALLERSTEIN, 2007). Por isso suas idéias e mecanismos não devem ser adotados de maneira acrítica. Quando se analisa como, desde 1995, vem ocorrendo a implantação do Plano de Reforma do Estado no Brasil, e mais recentemente, em 2003 e 2005, tentativas de reformar o Estado de Alagoas, percebe-se como muito das doutrinas da Reforma Gerencial, concebidas a partir e para outra realidade histórica, ainda condicionam apesar da “defasagem temporal” as políticas públicas de estados periféricos como Alagoas.

A necessidade, inicialmente, da *desestatização* e *desregulação*; e, posteriormente, a busca da eficiência pública através do gerencialismo imposto pela retórica econômica subestima especificidades constitutivas do território, como foi a relação Estado-sociedade estabelecida em Alagoas ao longo dos séculos. Parte-se do pressuposto que indistintamente os Estados possuem níveis de consolidação burocráticos iguais, e, dessa maneira, estão aptos a seguirem o mesmo receituário modernizador. Através do que chamou de *genealogia da razão estatizante* e *o inevitável crescimento das estruturas estatais*, Marcel Bursztyjn lembra que o crescimento ou redução das dimensões político-administrativas não pode ser analisado fora de um contexto histórico. Para o autor, o aumento do aparato estatal ocorreu devido as novas funções do Estado após a decomposição do feudalismo e a emergência do capitalismo comercial. A análise das obras de Maquiavel, Hobbes e Rousseau, esboça uma relação direta entre a formação/mudanças dos Estados Nacionais na Europa e um incremento sistemático da estruturas públicas, que tem seu auge na virada do século XIX, mesmo se tratando de um período de ordem liberal. Um exame das recentes reformas propagadas pelo FMI e Banco Mundial (redução dos gastos públicos e subsídios, privatizações de empresas públicas, etc.) nem sempre corresponderam a aumento da eficiência social, diferente do período anterior, em que houve uma substancial melhora do setor social.

A grande variedade de diagnósticos para a crise do Estado deve-se ao fato de não se tratar de uma crise única, mas, sim, de *crises dos Estados*, no plural, cuja solução também não pode ser baseada em receituários universais, mas sim em um diagnóstico de cada caso específico. Entretanto, concordamos com o autor ao dizer que: “isso não impede, evidentemente, que se recorra a experiências internacionais, para se buscar ensinamentos. Só que estes devem servir de referência, e não de norma” (BURSZTYN, 1998, p. 159).

No Brasil, as iniciativas de reformar a gestão pública adotadas por diferentes governos parecem se alinhar incondicionalmente às “normas” editadas pelo Consenso. Esta afirmação se tornará mais evidente quando, no próximo capítulo, analisarmos como ocorreu a Reforma do Estado de Alagoas em 2003, e a criação de uma Agência de Compras em 2005. Capturados pela doutrina do “gerencialismo” e legitimados pelo “Ajuste Fiscal”, a criação/modificação de órgãos através de atos normativos parece ser o meio pelo qual se pretende “reformar” um Estado que há anos utilizou sua estrutura como meio de acomodação política. Esta iniciativa e idealização almejada pela deficiente elite burocrática estadual<sup>77</sup> se aproximam daquilo que Evans (2003) denominou de “monocultura institucional”. Seja o modo estritamente financeiro segundo o qual o Governo Federal vem implementando a Reforma do Estado, ou os projetos de modernizar a administração pública alagoana em 2003 e 2005 que procuram contornar o “ajuste” da Reforma imposta pelo Governo Federal, todos, parecem partir da premissa que a eficiência institucional independe da adaptação ao ambiente sociocultural e da própria constituição histórica. Para o autor, estas “formas institucionais” correspondem a uma idealização de instituições anglo-americanas que são transportadas a “domínios organizacionais mais sujeitos à pressão externa”, e que, esta “monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo” (EVANS, 2003, p. 29-30).

Esta linha de pensamento, que identifica Alagoas assim como outros entes da federação como territórios homogêneos, subestima e ignora, sobretudo, a existência de elites regionais que lutaram pela autonomia administrativa, que e a usaram (seus cargos) e, ainda hoje, usam-na como meio de barganha política. Este aspecto a respeito da cultura privatista é importante, pois é desta base de conhecimento que se abrem pistas para entender o “conflito”

---

<sup>77</sup> Apesar da informação apresentada no seminário do Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad) em 2006 da criação da carreira de gestores no âmbito do estado de Alagoas (MARCONI, 2008, p. 5), uma análise, seja na secretaria da Fazenda, Planejamento ou de Administração, revela que nenhuma medida foi tomada neste sentido desde 2003. Tão pouco há na estrutura administrativa estadual uma carreira cujas competências se assemelham àquelas de gestores, como nos governos de Sergipe, Mato Grosso, Bahia, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, dentre outros.

entre a “idealização institucionalizada” e relações de favorecimento e apadrinhamento que corresponde à “realidade” constitutiva do território.

O Plano de Reforma do Estado no Brasil ao estabelecer que o caminho a seguir para superar a crise do Estado deveria abordar a área fiscal, a intervenção na economia e a forma de administrar, também parece ter caído nas vicissitudes de não tratar aspectos sócio-culturais locais e regionais. Esta afirmação fica mais evidente quando, a partir do território alagoano, se verifica que o aspecto referente à mudança no *modus* de administrar a coisa pública não foi priorizado e não vem recebendo a devida atenção a qual enseja. Este fato é muito ilustrado quando não se releva que as desigualdades, distorções e captura hoje existentes entre as burocracias estaduais é fator real e preponderante no continuísmo da desigualdade regional. Seja por parte do governo federal, que foi o precursor e de certa forma idealizador/fomentador da “onda” de reformas dos Estados, seja os governos estaduais que na busca de reduzir custos e aumentarem a eficiência institucional acabam subestimando fatores socioculturais locais, planejando mal, e procurando “soluções para novos problemas”, percebe-se que tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) como no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), o projeto de reforma administrativa esteve fortemente vinculado à busca pela estabilidade macroeconômica e ao controle das contas públicas - cujos reflexos nos estados se dá através do Programa de Ajuste Fiscal. Abordagem financeira da Reforma do Estado, imposta a partir de uma realidade que não encontra parâmetro no território utilizado como *locus* de experimentação, e que reduz, sobremaneira, um debate mais amplo em relação a construção do conhecimento de qual Estado brasileiro e suas mais variadas administrações que se deseja reformar.

### **3.2 Reforma de Todo o Estado ou a Busca pela Estabilidade Fiscal?**

No Brasil, o período compreendido entre o pós-Guerra e o fim da década de 70 foi caracterizado por um intervencionismo do Estado, que desempenhou importante papel na economia, atuando diretamente através da regulação, do financiamento e, principalmente, da produção. Como resultado desta política, ao final da década de 1970 havia cerca de 700 empresas estatais, das quais aproximadamente 250 eram federais; 360 estaduais; e 100 municipais (GIAMBIAGI, ALÉM, 2000).

Nos anos 80, período que ficou popularmente conhecido como “década perdida”, houve um aprofundamento do que se chamou crise do Estado. Entretanto, devido a transição democrática, esta crise foi ignorada. “Só em meados dos anos 90 surge uma resposta

consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado” (BRASIL, 1995, p. 11).

Um dos componentes dessa via escolhida para reconstrução do Estado se deu através da Reforma Gerencial da Administração Pública. Necessidade concebida para fazer frente ao processo de globalização em curso, que ameaçava reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas públicas, 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 (BRASIL, 1995), cujo principal responsável e idealizador foi Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Apesar do documento (BRASIL, 1995) ser aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995 e ser publicado em novembro do mesmo ano, o autor, Bresser-Pereira (1998), considera que as reformas começam no país a partir de 1990, através de mudanças que independiam de Emenda à Constituição: o ajuste fiscal, a abertura comercial, a privatização e a estabilização com o Plano Real. O Plano, 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 devem se 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 do autor que as *classifica* em três dimensões (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.36):

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

b) 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;

c) Forma burocrática de administrar – 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.

Sob esta ótica, os fatores que levaram à crise do Estado parecem bem delimitados e definidos, e que, através de um processo de reforma (publicização, terceirização, privatização, e fortalecimento de um núcleo estratégico) baseada em experiências realizadas nos anos 80

em países anglo-saxões poderia transformar a estrutura administrativa do Estado. Entretanto, o pacote de medidas baseado na Nova Gestão Pública, ou Reforma Gerencial, quando transpassado à realidade que é o Estado brasileiro pode, a depender das especificidades de cada território, agir de maneira diversa dos pressupostos enunciados como solucionadores do problema. Ou seja, a disseminação da idéia de que a aplicação de técnicas gerenciais à qualquer Administração Pública, ao invés de se mostrar eficiente e de baixo custo, pode se revelar custosa e ineficiente, como será analisado no capítulo seguinte. A criação e institucionalização de um órgão de compras em 2005 no âmbito do Executivo do estado de Alagoas, além de não cumprir com eficiência suas funções iniciais, serve, hoje, mais como um território autárquico na estrutura estatal, cujas relações pessoais no interior desta organização guardam semelhanças às relações dos territórios autárquicos conquistados e estudado no primeiro capítulo<sup>78</sup>.

Apesar de Bresser-Pereira (1998) dizer que as iniciativas/mudanças a serem tomadas para enfrentar a crise do Estado brasileiro deveriam ocorrer em três frentes: fiscal, administrativa e intervenção na economia. E, mais recentemente, outros autores, como Frederico Lustosa Costa, afirmar que os mais céticos, “apoiados em discurso ideológico disfarçado de pragmatismo” (COSTA, 2007a, p. 133), preferem ressaltar o fracasso da maioria das experiências reformistas mais recentes por não passarem de programas de ajuste fiscal, a realidade histórico-administrativa de entes periféricos, como o estado de Alagoas, nos permite questionar se o aspecto fiscal foi, e ainda é priorizado pela reforma do Estado que mantém seu movimento e discurso ideológico sobre os estados da federação e suas distintas elites tecnocráticas.

Mais, podemos colocar como hipótese que este trato estritamente financeiro pode contribuir ainda mais para as desigualdades inter e intra-regionais. Esta afirmação se torna oportuna porque em decorrência do modo como se processou o Ajuste Fiscal entre União e os estados acabou por institucionalizar a seguinte situação: de um lado Alagoas sofre controle periódico e eficiente em termos financeiros por parte do Governo Federal; e por outro, possui liberdade e assume como *meta* modernizar sua estrutura administrativa através de técnicas

---

<sup>78</sup> Importante salientar que o projeto de Reforma do Estado de Alagoas iniciou-se em janeiro de 2003 e terminou em janeiro de 2007, pois se tratava de uma política do segundo governo Ronaldo Lessa (2003-2006). Já a Agência de Compras, Agesa, foi concebida em 2005 como um subproduto da Reforma iniciada em 2003. Sua criação se deu na figura de uma autarquia, pois se almejava transformá-la em uma Agência Executiva, nos moldes previstos na Reforma Gerencial do Governo Federal. Por isso, dada esta estabilidade, a Agência de Compras não foi extinta pelo novo Governo de Teotônio Vilela Filho. Como será analisado no próximo capítulo, é esta estabilidade legal proporcionada à estrutura da Aagesa que irá transformá-la em *locus* dos interesses privatistas locais.

gerenciais. Este fato, que será nosso objeto de estudo no próximo capítulo, vem se mostrando fragmentado e descontínuo, com conseqüente desperdício de recursos, insuficiência de resultados e acaba constituindo mais um mecanismo de usar *novas estruturas administrativas* em *velhas práticas clientelísticas*. Realidade presente em território alagoano, nos quais aspectos como clientelismo e patrimonialismo parecem ter sido subestimados pelos gestores estaduais quando idealizaram seus projetos de reformas.

Interessante salientar que não dar a devida atenção aos aspectos culturais constitutivos do território não está restrito às deficientes burocracias e formuladores de política de Alagoas. Bresser-Pereira, principal ideólogo da Reforma do Estado no âmbito do Governo Federal, também segue o mesmo raciocínio quando afirmou: “muitos pensaram que o país não estava ainda preparado para a proposta de reforma, que as forças patrimonialistas e corporativistas eram ainda muito fortes a ponto de derrotá-la, mas aos poucos foi ficando claro que isto não era verdade – o país estava maduro para a mudança” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 19).

A breve vida do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), órgão responsável por coordenar a implementação da Reforma do Estado que foi criado em 1995 e extinto em 1999, é um sinal como o “amadurecimento do país” a respeito da necessidade da melhoria da gestão pública foi subestimado e perdeu força em relação a outras demandas da agenda pública. Rezende (2004) lembra que neste período, 1995-1999, ocorrem, também, as principais reformas de cunho fiscal. Entretanto, diferente do MARE que fora extinto, as instituições responsáveis pelo controle fiscal, como a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, se fortaleceram e até hoje ditam as regras da Reforma do Estado. Diniz (2007), sem deixar-se levar pelas ideologias e doutrinas administrativas, elucida um pouco esta situação ao afirmar que a reforma do Estado principiada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), a partir de 1995, mostrou-se incapaz de realizar a ruptura *idealizada* por seus formuladores. Enquanto temas relacionados ao ajuste fiscal e estabilidade macroeconômica se tornaram o foco, aspectos referentes à área de gestão de políticas públicas não receberam a atenção desejada.

Na verdade, [a reforma] ficou muito aquém das metas estabelecidas e mostrou-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas [...] responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Creio que na origem dessas dificuldades podemos situar não apenas falhas de implementação, mas um erro básico de diagnóstico. [...] durante o auge das diretrizes neoliberais, as metas sociais seriam progressivamente deslocadas da agenda, que se tornou cada vez mais restritiva, priorizando metas de estabilização e ajuste fiscal (DINIZ, 2007, p. 20-45).

Aspectos mais amplos, como a busca da melhoria e redução das desigualdades no funcionamento das diversas administrações públicas que compõem a federação foram colocados em segundo plano no processo de Reforma do Estado. Dessa maneira, as transformações pelas quais os estados deveriam incorrer em termos de modernizar suas estruturas administrativas não receberam a devida atenção da União que, ausentando-se do embate político com os governadores, e de outro lado, fortalecendo os mecanismos de controle sobre as finanças estaduais, ficou em uma posição na qual se absteve de seu papel amalgamador na federação.

Esta relação vem se mostrando, para Alagoas, além de financeiramente insustentável, socialmente perigosa por estar produzindo desigualdade intra-regional, e administrativamente caótica por subestimar o grau de ineficiência da estrutura estatal e o passado de captura e ingerência política sobre o funcionamento dos órgãos estaduais. Essa afirmação se mostrará importante quando estudarmos o caso concreto da criação de uma instituição nos moldes do gerencialismo. Concebida como redenção ao problema das compras governamentais e dos custos crescentes da administração estadual, este modelo de “agência” serviria de espelho e inspiraria outras instituições à prática do *gerencialismo* no âmbito do estado de Alagoas.

Parece que é a partir da crença da institucionalização imbuída no imaginário da alta burocracia federal, e encampada pelos gestores de Alagoas de buscar a redução de custos, como demandado após a assinatura do Ajuste Fiscal em meados dos anos 90, que se chega a esta situação de *insustentabilidade administrativa*, ou como podemos chamar, de uma *financeirização da reforma do Estado* (TINOCO, 2009a). Em outras palavras: entre procurar por meios de coordenação federativa diminuir o déficit estrutural de algumas administrações estaduais, como a de Alagoas, o governo federal optou por deixar os diferentes estados da federação e suas elites políticas regionais buscar, através da *monocultura institucional*, a modernização de suas estruturas públicas<sup>79</sup>. Utilizando-se, assim, o governo federal, do *ajuste fiscal* como parâmetro balizador para se prosseguir na “reforma de todos os Estados” da federação<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Abrúcio ressalta a importância que o governo federal poderia realizar nesse processo: “[...] uma vez que há uma grande desigualdade socioeconômica regional no Brasil, e cujo resultado hipotético seria a existência de capacidades administrativas muito diferenciadas, [...] um ator externo aos estados menos desenvolvidos pode atuar para ajudá-los (o governo federal) como acontece na maioria das federações” (ABRÚCIO, 2005, p. 406).

<sup>80</sup> A principal política coordenada pelo governo federal de forma a reduzir os níveis de funcionamento das diversas administrações estaduais é o Pnage – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. Entretanto, como informa Fernando Abrúcio, coordenador da primeira fase do programa, os resultados ainda são baixos e não podem ser avaliados, “em grande parte, por conta da miopia fiscalista da área fazendária” (ABRÚCIO, 2007, p. 78).

Mas o que vem a ser o Ajuste Fiscal? Quais os fatores condicionantes que levaram, por exemplo, os estados a abrirem mão de seus bancos e empresas estaduais e assinar o Programa de Ajuste Fiscal entre 1996 e 1997? Por que as elites regionais, que historicamente sempre barganharam com Centro o poder de mando sobre seus territórios, se “enquadraram” à nova política econômica? Mesmo fortalecidos politicamente após 88, quais foram as razões dos governadores para se submeterem ao Ajuste Fiscal?

### 3.2.1 O “Enquadramento” dos Estados ao Ajuste Fiscal a Partir de Seus Endividamentos Públicos

Como estudado no primeiro capítulo, um dos resultados da relação política Centro-periferia ao longo dos séculos foi a consolidação da autonomia administrativa dos territórios às elites regionais. Esta prerrogativa dada aos estados do Nordeste, associada à política de industrialização do tipo “desigual e combinado”, não foi responsável por diminuir as desigualdades regionais. Aliás, neste período de industrialização foi possível perceber um aprofundamento das condições socioeconômicas entre o Centro-Sul e o Nordeste. A criação de empresas estatais e agências de desenvolvimento federais<sup>81</sup> nesta “região problema” a partir da metade do século XX foi uma das políticas concebidas pelo Governo Federal, apesar de seus efeitos terem sido reduzidos devido à sua captura pelas elites regionais locais (COHN, 1978).

Durante o período desenvolvimentista, houve incentivo para que os estados criassem suas empresas estatais. Desta forma, os governos estaduais através de empréstimos para as estatais passaram a acumular um crescente endividamento público. Entretanto, esta relação anterior, de autonomia administrativa e fiscal dos entes subnacionais, vai se modificar sobremaneira a partir da década de 90. É a partir da implantação do Plano Real que foram lançadas importantes bases econômicas, políticas e institucionais responsáveis por uma nova fase do Federalismo brasileiro. Este novo arcabouço institucional estabelecido entre a União e os estados, do qual o Plano Real foi um de seus instrumentos, está diretamente ligado ao período anterior, no qual o desenvolvimento se deu a partir do endividamento público estadual. Assim, entender como os estados se “enquadraram” à política de Ajuste Fiscal é

---

<sup>81</sup> A Comissão do Vale do São Francisco (Codevasf) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) em 1948, o Banco do Nordeste (BNB) em 1952 e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959 são alguns exemplos destas iniciativas. Entretanto, vale salientar que muitas vezes estes órgãos funcionavam como feudos, nos quais suas atuações eram capturadas pelas elites regionais. Cohn (1978, p. 60) lembra que a CVSF e a CHESF “pouco contato tiveram com o DNOCS, [criado no início do século]”. “Quando da criação da SUDENE [em 1959.], a CHESF foi a única entidade federal operando no Nordeste, dentre as 20 então existentes, que deu apoio e cooperação total à nova organização” (COHN, 1978, p. 61).

buscar as origens dos endividamentos dos estados. “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. 08). Em outras palavras, é a partir da solvência dos estados pós-Real, devido o acúmulo desde a década de 60 de suas dívidas, que o Governo Federal pôde “enquadrar” os estados à política de Ajuste Fiscal.

Até meados da década de 60, o endividamento sistemático e voluntário pelo setor público era proibido devido a 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)<sup>82</sup>, foi criada, através da Lei 4.357, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Este mecanismo instituiu a correção monetária dos títulos públicos, contornando a lei da usura, que vedava a fixação de taxas de juros nominais superior a 12% ao ano, permitindo, assim, que o endividamento se tornasse uma importante fonte de financiamento para os governos.

Durante a década de 70, houve um acentuado crescimento das dívidas estaduais. Este processo de elevação do estoque da dívida dos estados pode ser compreendido sob dois aspectos. O primeiro, de natureza externa, está relacionado às transformações do mercado financeiro internacional. Devido aos superávits dos países exportadores de petróleo, estes grandes fluxos de capitais financeiros procuraram oportunidades mais rentáveis nos países em desenvolvimento. No Brasil, a regulamentação para que se gerasse uma *economia de endividamento* foi dada mediante a publicação da Lei nº 4.131 de 1962, que disciplinou a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores ao exterior. O segundo, de natureza interna, está relacionado à acentuada centralização tributária ocorrida a partir de 1965. O economista Fabrício Augusto de Oliveira, em trabalho no qual estuda as teorias da federação e o federalismo fiscal brasileiro, mostra que 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 ter 69,8% das receitas disponíveis, enquanto os estados participavam com 21,3% deste valor (OLIVEIRA, 2007). Assim, a oferta de capitais especulativos, os *petrodólares*, associado à centralização fiscal do Governo Federal, foram fatores que influenciaram os estados a terem o endividamento

---

<sup>82</sup> Esse programa tinha como objetivo, mediante uma política fiscal contencionista, combater a inflação de forma a não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. Mas viabilizou, também, uma política de endividamento público (GIAMBIAGI, ALÉM, 2000).

público como fonte complementar de recursos para acompanhar os gastos crescentes da política desenvolvimentista.

Lopreato (1997) lembra que, naquele 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 e suas empresas e bancos 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).

Porém, esta realidade, após as sucessivas crises do petróleo em 1974 e 1979, e devido a moratória da dívida externa mexicana em 1982 se modificou. O crédito externo desapareceu e tornou precárias as condições de coordenação federativa estabelecidas no período anterior. Ou seja, a capacidade de reprodução das relações intra e intergovernamentais estabelecidas entre a União, estados, bancos e empresas estatais começou a se esgotar. O resultado foi a piora das contas públicas estaduais. Os estados da federação além de não conseguir mais acessos a novas operações de crédito, não tinham como “rolarem” as dívidas acumuladas no período anterior. Almeida (1996) lembra que este problema não encontrou equacionamento definitivo nos anos 80, e que as soluções apresentadas foram, sempre, paliativas. São estes elementos que constituem importante explicação da natureza da dívida dos estados nos anos 90<sup>83</sup>. Lopreato (1997) relata que, neste período, houve acirramento das relações conflituosas entre as esferas de governos e sucessivos fracassos de conter o déficit público. Com o restabelecimento do processo democrático, os governadores ganharam peso como interlocutores na definição do pacto político e “poder de resistência às medidas contrárias aos seus interesses” (p. 98). “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. 100).

---

<sup>83</sup> Para Vargas (2006), 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, 2006, p. 123-124).

Após uma década de tentativa para conter o aumento da dívida dos governos estaduais e a conseqüente insustentabilidade de suas finanças, os anos 90, além de trazer mudanças na linha de desenvolvimento da economia brasileira, foram 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 privado em áreas até então de monopólio público e redução de direitos nas áreas de proteção social (principalmente Previdência Social) 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 estes Estados executarem uma política independente e desarticulada das diretrizes traçadas no plano internacional<sup>84</sup> (LOPREATO, 1997; AFFONSO, 2000; VARGAS, 2006).

Após o relativo sucesso de estabilização do Plano Real, 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 Federal, na burocracia<sup>85</sup> e em setores da academia ganhou fôlego e passou a ser elemento de força política. A significativa e rápida redução da inflação a patamares há muito não visto serviu de elemento 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 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

---

<sup>84</sup> O modelo econômico de restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais formulados no âmbito do Banco Mundial (Bird) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) tinham 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).

<sup>85</sup> Vargas (2006) 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).

empresas estatais bem estruturados, mas afetados pela política econômica até então adotada (BELLUZZO, COUTINHO, 1996).

O sucesso desta 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. O desafio, então, para as autoridades federais, era o de tornar as diretrizes dos estados coincidentes com a *nova estratégia de desenvolvimento nacional*.

O relativo sucesso 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 conseqüente deterioração das finanças estaduais, que há tempos vinham sofrendo com suas debilidades financeiras. Vários autores (RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999; ABRUCIO, FERREIRA COSTA, 1998; AFFONSO 2000; LOPREATO 1997, 2000, 2006; ROSA SILVA 2002; MORA, GIAMBIAGI, 2005) convergem as opiniões quanto aos fatores determinantes da insolvência dos entes subnacionais pós-Real:

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

b) os reajustes salariais na ordem de 35% a 40% concedidos ao funcionalismo público nos meses iniciais de 1995 pelos estados mostrou-se incompatível com a *nova* dinâmica de preço e crescimento nominal dos tributos;

c) a política de juros altos (principalmente em março 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).

Assim, entre 1994 e 1995 foram lançadas as primeiras bases materiais do arcabouço institucional pautado na sustentabilidade fiscal e no corte de gastos dos entes subnacionais. Entretanto, a montagem do novo modelo se estenderia até o ano de 2001 com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A primeira destas bases foi estabelecida em 1995, através do Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados que foi instituído pelo voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 162/95. Esse Programa constitui, em seus aspectos formais, um marco de mudanças no desenho das relações intergovernamentais até então estabelecidas. Assistência financeira via Caixa Econômica Federal (CEF) para pagamento de folha de pessoal atrasado, financiamento dos programas de demissão voluntária (PDV's), refinanciamento de AROs, 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, condicionado às ajudas, estava a necessidade do ajuste fiscal e patrimonial dos estados. Em outras palavras, o socorro dado pelo Governo Federal obrigou os estados a “ajustar” suas contas públicas, os forçou a realizar ajustes patrimoniais (desestatização), e colocou como obrigação a agenda de reforma na gestão pública, ou seja, *fazer mais como menos*.

Prosseguindo no processo de reforma do Estado e *dos estados*, a atividade definida pelo governo federal como a esfera na qual deveria haver maior controle foi o setor bancário estadual<sup>86</sup>. Com graves problemas administrativos – devido a competição acirrada e os altos custos administrativos - e patrimoniais – por conta das relações anteriores com os tesouros estaduais –, este setor recebeu, em 1996, ajuda federal através do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Este socorro foi condicionado a um amplo processo de privatização<sup>87</sup>, dado a insolvência na qual os bancos públicos estaduais tinham chegado. “O modelo de Estado liberalizante, já em implantação no âmbito do Executivo Federal, encontrou nessa via sua mais eficiente esfera de realização” (VARGAS, 2006, p. 179). Em Alagoas, optou-se pela extinção do banco público estadual

---

<sup>86</sup> Vale notar que em 1995 o setor bancário como um todo (público e privado), devido aos efeitos da política econômica implantada, foi socorrido através do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do sistema Financeiro Nacional (PROER).

<sup>87</sup> As condições do acordo tornaram proibitiva a manutenção da participação dos governos estaduais nas instituições, pois exigia uma contrapartida de 50% por parte dos estados para saneamento financeiro, profissionalização e capitalização dos bancos (VARGAS, 2006). A mesma autora, Vargas (2006), evidencia o *sucesso* destas medidas pelo governo federal. Só no âmbito do PROES 11 bancos foram privatizados, 8 extintos, 4 transformados em agência de fomento e 4 saneados. Entre 1995/2001 houve uma redução de 94 para 41 instituições financeiras no país. As remanescentes, de baixa relevância, passaram a ser tratadas com as mesmas regras aplicadas às instituições privadas.

(Produban), apesar das suas pendências, tais como passivos financeiros e trabalhistas, continuarem a onerar, significativamente, o Tesouro Estadual. Recentemente, no final de 2009, parte do empréstimo de mais de US\$ 250 milhões contratado como o Banco Mundial (Bird) foi para saldar dívidas de operações realizadas pelo Produban com o Governo do Paraná no ano de 2000. Para ocupar de certa forma a lacuna deixada por um órgão como o Produban, em 16 de junho de 2004 foi criada uma Agência de Fomento estadual. Entretanto, devido aspectos já estudados, cujo resultado é o *subdesenvolvimento administrativo* de Alagoas, este órgão só foi instituído de fato cerca de cinco anos depois.

Prosseguindo no entendimento de como se processou o Ajuste Fiscal, no período pós-Real, as dívidas mobiliárias emitidas pelos bancos estaduais 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 a desconfiança cada vez maior dos créditos estaduais, intensificaram-se as trocas destes, por títulos federais. Este fato contribuiu para o crescente envolvimento do governo federal no endividamento do setor público estadual. 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<sup>88</sup>. Determinado documento legal, Lei 9.496/97, 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<sup>89</sup>.

A operacionalidade do Programa também estava vinculado à reforma patrimonial dos estados. Após a anuência das assembleias estaduais e do Senado Federal, os acordos com os estados foram negociados caso a caso<sup>90</sup>. A assinatura do contrato por parte do estado de Alagoas se deu no dia 29 de junho de 1998. O valor assumido foi de R\$ 677.887.000,00 e o valor refinanciado de R\$ 648.241.000,00. O objetivo do acordo não foi só o de ajustar as contas públicas estaduais, mas introduzir mecanismo de controle do endividamento no longo prazo. Como forma de pôr fim ao endividamento, às relações anteriores entre o Tesouro

---

<sup>88</sup> É interessante notar que esta não foi, pelo menos, a visão oficial da reforma do Estado que estaria-se colocando em prática. Entretanto, as relações União-estados pós-Real tomaram um caráter estritamente financista, sendo a federação e seus conflitos inerentes as desigualdades econômicas, sociais e culturais reduzidas à lógica do repasse, recebimento e pagamento financeiro.

<sup>89</sup> Cabe salientar que a instituição do Ajuste Fiscal e, assim, a nova relação entre estados e governo federal ocorreu a partir da Lei 9.466/97. Entretanto, o processo de ordenamento nas finanças públicas inicia-se, ainda, nos anos 1980: fechamento da conta movimento do Banco do Brasil, criação da Secretaria do Tesouro Nacional, extinção do orçamento monetário e unificação dos orçamentos da União; e segue nos anos 1990: estabilização monetária (Plano Real 1994), fortalecimento do Banco Central, negociação das dívidas estaduais e promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LOUREIRO, ABRÚCIO, 2004).

<sup>90</sup> Excluindo RJ e DF, todos os acordos foram fechados nos anos de 1997 e 1998.

Estadual, seus bancos e suas empresas estatais foram interrompidas, obrigando os estados a aderirem ao Plano Nacional de Desestatização (PND) que previa a privatização das estatais estaduais. Entre 1995 e 2001 foram privatizadas quatro empresas do estado de Alagoas (LOPREATO, 2002).

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%<sup>91</sup> 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, foi dado 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.

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 de controle fiscal e financeiro, o “acordo” - *Termo de Entendimento Técnico entre o Estado de Alagoas e a Secretaria do Tesouro Estadual* -, e no mesmo sentido de controle hierárquico, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), trouxeram metas e proibições no que se referem ao resultado primário, despesas com funcionalismo e investimentos, esforço de arrecadação e reforma do estado.

Apesar de constar nos diversos documentos oficiais - *Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Alagoas*, a cada dois há um novo “entendimento técnico” - que os esforços de ajuste fiscal e financeiro desenvolvidos pelo estado de Alagoas “são movidos pelo objetivo de assegurar um atendimento adequado as demandas da população”, ao mesmo tempo em que contribuem para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do país, fica claro que o modelo de Reforma do Estado privilegiou o aspecto da estabilidade macroeconômica e o controle das contas públicas estaduais, colocando em segundo plano aspectos referentes à melhoria de gestão. Isto significa para Alagoas algo importante, pois como vimos, este modelo de reforma não leva em consideração as especificidades da

---

<sup>91</sup>A incidência de taxas de juros mais baixa foi condicionada ao pagamento à vista de 20% do total da dívida devida.

constituição territorial e de como as elites regionais utilizam-se das estruturas administrativas estaduais como meio de barganha política.

Fernando Abrucio, 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. Outra ligada à linha da reforma administrativa que tinha como intuito estabelecer mudanças na organização burocrática através de preceitos gerenciais. Contudo, para o autor, foi a preocupação como 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, FERREIRA COSTA, 1998, p. 63).

As “missões” periódicas por parte de técnicos da STN aos estados<sup>92</sup> para avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no acordo fiscal<sup>93</sup> revelam quanto a *reforma da gestão pública* foi preterida em relação a *reforma desestatizante e fiscalista*. E o que é pior, abandonado politicamente nas mãos das oligarquias regionais sem o devido apoio/controle por parte do governo federal – que optou pela *financeirização da reforma administrativa* -, as reformas no *modus* da administração pública por parte dos governos estaduais vêm sendo geridas por uma precária burocracia local que insiste em aplicar a “monocultura institucional” como soluções aos problemas a se enfrentar. Procedimento este, que ao ignorar toda a historicidade e as características sociopolíticas dos estados que compõem o Brasil, pode vir a ser mais um elemento que se soma ao problema da desigualdade *inter* e *intra*-regional. No capítulo seguinte esta hipótese será explorada, quando se passará a analisar Alagoas, que mesmo dentro de um contexto regional (Nordeste), não vem nas últimas três décadas melhorando seus indicadores socioeconômicos em relação aos seus vizinhos. Ao final deste capítulo, encontra-se um quadro no qual se analisa como representantes do *mainstream* econômico nacional continuam vendo na solução reducionista de financeirização das dívidas estaduais um meio (melhor) para melhor reduzir os níveis de desenvolvimento das administrações estaduais.

---

<sup>92</sup> Duas vezes por ano Alagoas recebe as chamadas “missões” de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional cujo objetivo se restringe a avaliar apenas se as metas fiscais e de desestatização estão sendo cumpridas.

<sup>93</sup> Por exemplo, dentre as seis metas estabelecidas no Termo Técnico para o biênio 2007-2009 (*Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Alagoas, Período 2007-2009*), apenas uma se refere a reforma do Estado. Entretanto, além de não haver controle/apoio por parte do governo federal como há nas metas fiscais, os termos ajustados nesta meta são meros compromissos relacionados à contenção de custos, envio de informações financeiras à STN e alienação de ativos, nada dizendo sobre uma política de reforma mais ampla no *modus* de funcionamento da administração pública estadual.

### 3.3 A 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. Em contraste, no Brasil nunca houve uma burocracia propriamente weberiana (DINIZ, 2007, p. 50-51).

As menções acima, assim como o próprio projeto neoliberal de reforma do Estado que ainda entusiasma setores da tecnocracia são importantes como meio de reflexão, e revelam um pouco da contradição na qual vem se apoiando projetos de reformas administrativas pontuais em entes subnacionais. Mais que contraditórios, os meios utilizados na busca de uma reforma do Estado brasileiro carecem de discernimento quanto às especificidades sociais, econômicas e, principalmente, político-administrativas dos entes que compõem a Federação.

Pautado exclusivamente em uma política de estabilidade macroeconômica, redução das liberdades de gastos e ampliação dos mecanismos de controle sobre as finanças estaduais - cujo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados constitui um de seus pilares -, esta relação, atualmente, entre União e estados se conduz à revelia de aspectos como: i) a própria constituição histórica da federação; ii) a formação político-social das diversas regiões do país; e, iii) a disparidade no grau de desenvolvimento das administrações públicas estaduais.

Como estudado, o modelo federativo adotado no Brasil não foi resultado da união e associação de estados econômicos e administrativamente independentes. A soma do que chamamos, hoje, de estados foi marcado por uma profunda desigualdade econômica, social e administrativa, no qual os interesses das oligarquias dos estados mais ricos prevaleceram no âmbito nacional<sup>94</sup>, estabelecendo, dessa maneira, o *locus* de poder nas esferas regionais. “A federação brasileira nasceu muito depois de as oligarquias regionais e provinciais já estarem bem instaladas e garantidas por sua forte aliança com o [poder central], à custa das incipientes tentativas liberais abafadas a ferro e fogo nas revoluções regionais” (OLIVEIRA, 1995b, p. 81-82).

Ao servir mais como arranjo de controle das demandas regionais que tinham a autonomia administrativa dos territórios uma de suas principais reivindicações, as relações federativas no Brasil funcionaram como meios de abrandar as significativas desigualdades

---

<sup>94</sup> São Paulo, Minas Gerais e, em menor escala, Rio Grande do Sul.

regionais. O pacto estabelecido a partir do Estado Desenvolvimentista é um sinônimo desta 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, podemos afirmar que toda relação federativa estabelecida pós-Plano 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 e realista das especificidades regionais 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 ocorriam em torno dos “fundos públicos”, o programa de Ajuste Fiscal serviu, por um lado e temporariamente, como um instrumento mitigador do problema do endividamento estadual e das relações federativas conflituosas da época; e por outro, como motivo para que os governos estaduais planejassem reformas administrativas no âmbito de suas competências. Entretanto, ao presumir que projetos de reforma administrativa seriam realizados a cabo pelas próprias administrações estaduais, este plano pode, devido a constituição histórica das diferentes partes do território nacional, se mostrar como mais um instrumento de perpetuação das desigualdades inter e intra-regionais.

Arretche (1996), ao tratar de temas relacionados a centralização/descentralização de recursos, competências e poder decisório pode nos ajudar a entender o porquê de o Ajuste Fiscal estar funcionando como mais um meio para propagar as diferenças regionais. Seu estudo é válido pois, tanto o ajuste fiscal como a possibilidade de Alagoas realizar suas reformas administrativas envolvem, também, centralização e descentralização de recursos, competências e poder.

Para a autora nem sempre centralização pode ser identificada como um processo antidemocrático ou de dominação política (Ajuste Fiscal), ou que a descentralização financeira e administrativa implica a abolição destes processos (possibilidade de Alagoas realizar suas reformas). Para isso, a pesquisadora baseia-se no fato de que o deslocamento de competências do “centro” nem sempre vem acompanhado de uma garantia prévia de que este poder não será dominado no nível inferior. “Deslocar [recursos, competência e poder

decisório] do *centro* para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo *centro*, mas pode permitir essa dominação no interior desse sistema” (ARRETCHE, 1996, p. 48). É esta contradição entre descentralizar o processo de planejamento governamental, e o mesmo ser assenhoreado por uma oligarquia que há séculos mantém os meios políticos sob seu controle, que deve ser levada em consideração na formulação de uma política pública, como são as reformas administrativas. No caso particular de Alagoas, além da questão do endividamento, deve-se indagar se o resultado das políticas de modernização, tomadas por suas estruturas burocráticas para sanear o problema inicial da baixa eficiência na prestação dos serviços públicos, não acabam se somando ao problema secular de captura do público pelo privado. Ou seja, se a solução propugnada passa a se tornar um problema a mais e, assim, contribui para o subdesenvolvimento e o continuísmo em Alagoas.

Lopreato (1997), de maneira oportuna observa que o melhor funcionamento do financiamento do setor público brasileiro (problema federativo) deve, sim, passar pelo equacionamento das dívidas dos governos estaduais, como se tentou a partir do Ajuste Fiscal iniciado em 1996. Contudo, estes 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. E que, tal 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” (AFFONSO, 2000, p. 149). A auto-sustentação financeira 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). Rosa Silva (2002), lembra que o endividamento e descontrole financeiro de governos subnacionais está associado, entre outros fatores, à própria história do país, à aspectos culturais, à relação político-administrativa entre os níveis de governo.

Embora possamos evidenciar 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 suas administrações públicas. No caso de Alagoas, a constituição de um corpo de servidores públicos de carreira nos diversos órgãos da estrutura administrativa nunca recebeu a atenção requerida, dado fazer parte da cultura local a prática de usar os cargos da estrutura estatal como prebendas para acomodação das forças políticas<sup>95</sup>.

Esse cenário na diferença da consolidação, desenvolvimento e profissionalização das administrações públicas nacionais – União, estados e municípios – é 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*, estudados no capítulo anterior, 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 centralização dos tributos e fontes de recursos no Governo Federal. Tal centralização fiscal foi acompanhada de um fortalecimento institucional no Governo Federal, medida não seguida pela maioria dos governos estaduais. No Nordeste, como vimos anteriormente, os meios de intervenção através da criação de empresas e órgãos federais neste período foram, em sua maioria, capturados pelas elites que comandavam os governos estaduais, diferente da União que de certa forma criou 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, o período foi caracterizado pelo fortalecimento das capacidades administrativas dos estados. Tais capacidades estaduais se formaram através de “ilhas de eficiência administrativa” fora da administração tradicional, mais especificadamente em “algumas empresas públicas e em alguns grupos executivos”. Desta maneira, lembra Arretche, é que o Estado brasileiro cresceu e se expandiu de forma fragmentada através de uma burocracia dual: meritocrática nas ilhas

---

<sup>95</sup> A realidade administrativa do estado de Alagoas – carência de carreira ligadas ao planejamento e gestão, alta rotatividade de servidores comissionados, secretarias como entes autárquicos, escassez de informações básicas e a *idealização administrativa* -, que na época de implantação da Agesa possuía a maior estrutura governamental (órgãos) entre os estados brasileiros será objeto de estudo no próximo capítulo.

de excelência, e apadrinhada 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).

Abrucio (2004), ao recordar as modificações ocorridas na estrutura administrativa nacional, nos auxilia a perceber como, em Alagoas, a tentativa de mudança institucional, por meio da Reforma do Estado, em 2003, e na criação de uma Agência de Compras em 2005, guarda relação com um passado de apropriação dos meios políticos por grupos particulares<sup>96</sup>. No Brasil, houve duas grandes reformas burocráticas no século XX, uma na década de 30 e outra na década de 60. Realizadas em contextos autoritários, ambas não tiveram a preocupação de melhorar as administrações públicas estaduais. Para o autor, este *gap* institucional das administrações estaduais em relação ao Governo Federal 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 ao debate/estudo mais profundo sobre a reforma do Estado no Brasil, como expressou o professor Frederico Costa, é bem-vindo e muito nos ajuda no entendimento das questões levantadas neste trabalho que, de certa forma, se propõe a entrelaçar temas poucos analisados quando se tem como objeto de estudo Alagoas, tais como: a constituição do território e suas especificidades, o processo de privatização dos meios públicos, política econômica contemporânea (ajuste fiscal) e reforma no *modus* de administrar o setor público. Para Frederico, questões como “patrimonialismo, clientelismo, personalismo, formalismo e tantos outros ‘ismos’ indicativos de modos de ser, de proceder ou de pensar” embora conhecidos, não são incorporados e pouco servem de subsídios às políticas públicas cujos objetivos sejam mudar o funcionamento de estruturas administrativas nas quais estas *características* estão fortemente arraigadas (COSTA, 2007a, p. 134). O autor lembra que, embora se reconheça a persistência destas *categorias decorrentes da constituição histórica nacional*, as quais conferem um sentido de realidade mesmo que não constituídas em fatos e

---

<sup>96</sup> Apesar das relações na maioria dos órgãos da administração pública de Alagoas ser do tipo clientelista, dado a falta de carreira na maioria das secretarias estaduais, no processo de formulação da política pública de criação da Aagesa, a privatização do público se assemelha muito mais ao que Nunes (2003) denominou de *insulamento burocrático*, aspecto este que será estudado no capítulo seguinte.

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.

Ao colocarmos o Estado (Alagoas) e, por conseguinte, sua formação histórica no centro do processo de reforma deve-se ter bem claro, quando da realização de reformas institucionais, que essas características fazem parte da cultura local. Desta forma, a conclusão de Frederico Costa é bem elucidativa: “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 poderia caracterizada como a mãe de todas as reformas” (COSTA, 2007a, p. 142).

Iniciado 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 a população e, principalmente, 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 são adoções de medidas pontuais, como os socorros emergências que vêm se tornando permanente pela União aos estados periféricos. E o mais grave, percebe-se, através de novas roupagens neste novo ambiente de relacionamento União-estados, a prática política do continuísmo entre o Centro e a periferia<sup>97</sup>.

Tais elementos se expressam através de declarações como colocadas na introdução de nosso estudo, ora comparando Alagoas ao território africano, ora ao país mais pobre da América. Não basta, como bem salientou Diniz (2007), “garantir internamente as metas de estabilidade econômica e rigidez fiscal, prioridades da agenda neoliberal, [pois] não são

---

<sup>97</sup> A declaração do Presidente Lula acompanhada das fotos de um abraço em Fernando Collor e Renan Calheiros em julho de 2009 pode nos revelar pistas de continuidade política das relações entre o centro e a periferia: “Quero fazer justiça ao senador Collor e ao senador Renan, que têm dado sustentação ao governo em seu trabalho no Senado”(Estado de São Paulo, dia 14/07/2009). Recentemente, no final de 2009, o estado de Alagoas, após parecer “técnico” de órgãos do Ministério da Fazenda (STN) e Planejamento (COFIEIX) e aprovação no Senado, recebeu autorização para contratar empréstimo de mais de US\$ 195 milhões junto ao Bird para, novamente, realizar “Reformas no Setor Público”. O processo para o empréstimo, muito superior quando comparado às contratações realizadas por outros estados da Federação, iniciou-se em 2008 e se arrastou por quase dois anos. Devido a “fragilidade” das contas estaduais, os pareceres técnicos iniciais foram de negar o pedido, como afirmam os idealizadores do Ajuste Fiscal. Depois, parece que as negociações passaram do ambiente meramente técnico para a seara política. A visita e o tom de camaradagem do presidente Lula com as elites políticas locais no final de 2009 (período em que há a aprovação do empréstimo) e que deixou perplexo os menos avisados a respeito do jogo político Centro-periferia, constituem forte indícios para que, no futuro, se investigue os resultados provenientes deste empréstimo para “reformatar” o setor público alagoano.

suficientes para a tão almejada governabilidade, diante dos graus de imprevisibilidade, e mesmo incerteza absoluta, que caracterizam a ordem financeira internacional” (DINIZ, 2007, p.32). Deixar e reforçar o continuísmo de subdesenvolvimento de parte do território nacional como em Alagoas, não constitui uma boa medida de política de desenvolvimento nacional.

#### Quadro 01 - A Contínua Financeirização da Reforma do Estado no Brasil

Sinônimo que a melhor forma de se reformar o Estado é a sua *financeirização*, e que este processo pode gerar mais desigualdades entre os entes da federação, pode ser verificado em publicação recente na qual se propõe uma *Recriação das Dívidas Públicas Estaduais* (GIAMBIAGI et al., 2008). A “engenharia financeira” dos passivos dos estados, proposta por integrantes do *mainstream* econômico nacional, tem como objetivo vender as dívidas estaduais às instituições financeiras privadas. A leitura do texto revela como os aspectos da ideologia neoliberal (no qual as regras do mercado são condicionantes da ação do Estado) de *financeirizar* a reforma do Estado se vestem de mecanismos reducionistas, cujo resultado é a simplificação de complexas relações federativas ao interesse, estritamente, econômico.

O artigo (GIAMBIAGI et al., 2008) é repleto de simplificações, contradições e faz uso da instrução retórica, como são as bases do projeto neoliberal estudado no início do capítulo. Logo na primeira página há a afirmação que, “solucionado” o problema do endividamento dos estados no governo Fernando Henrique Cardoso, “o tema das dívidas estaduais não desapareceu do noticiário” (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”. Publicado cerca de três meses antes da “quebra” do banco Lehman Brothers, que indicou como o mercado por si só não se regula, os autores, em todo texto trabalham com uma perspectiva *idealizada* da economia. Quando se referem às ineficiências proporcionadas pelo contexto dos endividamentos estaduais, esta idealização fica explícita: “Tais ineficiências não eram relevantes na fase do ajustamento [em] 1999, mas ganham relevância no contexto de uma economia estabilizada, superação da crise fiscal e juros baixos, **como o que se espera que prevaleça nos próximos anos**” (GIAMBIAGI et al., 2008, p. 367, grifo nosso).

Assim, embasados: i) na credibilidade que os entes subnacionais vêm obtendo devido o exercício contínuo da responsabilidade fiscal; ii) 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 iii) numa perspectiva *futura* da *realidade* econômica, na qual, no 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).

Haveria, desta forma, uma “solução de mercado” para a complexa questão que é o endividamento do estado de Alagoas, bem como de seus resultados decorrentes – o próprio processo de Reforma do Estado em 2003 e 2005, fruto da necessidade de *fazer mais como menos* frente ao pagamento de sua dívida (juros). Mais uma vez, o raciocínio se dá na direção do reducionismo econômico. Os autores vêem semelhanças entre a negociação de um contrato de compra de imóvel por uma pessoa nos Estados Unidos (principal motivo da crise no sistema financeiro), e a negociação dos estados brasileiros com os bancos que vierem a comprar suas dívidas, caso os juros fiquem menor:

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., 2008, p. 373).

Esta “engenharia financeira” seria 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” (GIAMBIAGI et al., 2008, p. 385).

Entre os benefícios deste “arranjo proposto” estariam: para a União, a redução do estoque da dívida mobiliária 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 ao invés de um federal? Em que se basearia o cálculo das taxas de juros destes papéis estaduais? O que ocorreria caso um estado viesse a bancarota?

As soluções deste “arcabouço institucional” mais uma vez estaria nas mãos dos mercados, ou seja, a livre iniciativa dos bancos em comprar os títulos públicos estaduais se daria a partir da 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). Sem levar em consideração todo um passado de apropriação política dos meios públicos nos territórios, que se reflete na incapacidade/diferença administrativa entre os diferentes estados, os autores, sustentados em um cenário *idealizado* e na *monocultura institucional*, no qual a livre força do mercado agiria de forma incisiva no *modus* de gerenciar a coisa pública, não percebem que estes mecanismos apresentados só serviriam para aumentar ainda mais as desigualdades entre os estados da federação.

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., 2008, p. 390).

Os autores, também, delineiam as propostas que devem ser seguidas para deixar claro aos investidores que a nova dívida será eminentemente privada. Entre outras sugestões propõem:

a) A criação de uma **Lei de Falências para o setor público** que contemple mecanismos preventivos de redução de despesas;

b) 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;

c) Condicionar a autorização para emissão de nova dívida pelos estados, em substituição a 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);

d) e por último, **vedar qualquer socorro por parte da União**. Esta proposição passa por cima do próprio sistema federativo. Parece entender que cada estado brasileiro constitui um Estado autônomo dentro do território nacional, e que aquele ente que passasse por dificuldades financeiras deveria, por conta própria (deixados a mercê das elites regionais), achar soluções para suas dificuldades.

Desta forma, amparado em soluções de ordem financeira e sem o tão rememorado “planejamento de longo prazo”, é que vai se moldando a Reforma do Estado no Brasil. Movimento, como vimos na primeira seção, arquitetado e concedido como o melhor caminho a se seguir na formulação das políticas públicas nacionais. Mas que se mostra desprovido de conhecimento quanto as especificidades sociais, políticas e administrativas do seu *locus* de ação. Podendo funcionar, dessa maneira, mais como um objeto desorganizador da pouca expertise administrativa já consolidada que como um instrumento de melhora na gestão pública.

#### 4 REFORMAS GERENCIAIS E SUBDESENVOLVIMENTO EM ALAGOAS

Há grande quantidade de evidências que demonstram que as reformas gerenciais podem dar errado. Podem deixar de produzir os benefícios reivindicados. Podem até gerar efeitos perversos, tornando os processos administrativos importantes piores do que eram anteriormente (POLLITT e BOUCKAERT, 2004, p. 7, tradução nossa).

A citação acima reflete um pouco o objetivo deste capítulo que é trazer informações e analisar os efeitos “não previstos” das políticas de reformas gerenciais implementadas no estado de Alagoas. Legitimado pelo ambiente de “ajuste” das contas públicas, recentemente foram realizadas duas políticas públicas de modernização administrativa.

A primeira ocorreu através do projeto de Reforma do Estado de Alagoas lançado nos primeiros dias do segundo mandato do então governador Ronaldo Lessa. Formalizado a partir da Lei Delegada n° 01 de 08 de janeiro de 2003, este Plano definiu *as diretrizes básicas para a Reforma do Estado, o Modelo de Gestão Estadual e a Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo Estadual de Alagoas*. Apesar de concebido como “processo dinâmico” e “continuado de mudanças e ajustes”, e soar, ao menos no plano das intenções, como um provável meio de mudança, percebe-se que o conjunto de técnicas provenientes do gerencialismo se mostrou falho frente a aspectos histórico-culturais. O uso da estrutura administrativa como meio de acomodação política e a ampliação generalizada de cargos em comissão de baixos salários, em detrimento de uma política de fortalecimento dos recursos humanos estaduais, é uma destas características que guarda relação ao processo histórico de uso do público pelo privado.

Depois, passa-se a analisar um subproduto do projeto de Reforma do Estado. Trata-se da tentativa de institucionalização do processo de compras no âmbito do Poder Executivo estadual. A criação de um órgão central para realizar as compras governamentais teve como objetivo reduzir os custos administrativos, acelerar o processo de aquisição de bens e serviços e, por fim, “liberar” as diversas secretarias para melhor desempenhar suas políticas em áreas denominadas fins: educação, saúde, segurança, etc. Instituída na forma de autarquia (Lei 6.582 de 18 de março de 2005), a Agência de Serviços Administrativos do Estado de Alagoas (Agesa) foi concebida dentro dos pressupostos da Nova Gestão Pública. Almejava-se que esta nova organização servisse de elemento multiplicador de “boas práticas” administrativas no Estado. Estrutura “enxuta”, profissionais altamente qualificados e prestar com eficiência seus serviços foram algumas intenções iniciais do projeto. Além destas características, previa-se formalizar um “contrato de gestão” entre a Agesa e o Poder Público estadual, delegando-a maior autonomia administrativa e financeira. Entretanto, uma análise mais cuidadosa revela

que aspectos histórico-institucionais, somados à retórica gerencialista, acabam por colocar Alagoas em uma “encruzilhada” frente no conjunto da federação.

#### 4.1 A Reforma do Estado de Alagoas

A idealização almejada de Reforma do Estado em Alagoas se mostrou incoerente e falha em sua essência. Careceu de uma melhor apreciação da realidade política, econômica e administrativa constitutiva do território ao qual se pretendia reformar. Como estudado no primeiro capítulo, o movimento de apropriação territorial iniciada no século XVI, por particulares, fez engendrar um poder público capturado por interesses dos grupos privados e, assim, norteou e norteia até hoje boa parte da relação Estado-sociedade em Alagoas. São características do passado que se reflete no presente, cujo uso da estrutura estatal tem como resultado relações e procedimentos administrativos (posse em cargos de comissão, prioridade processual, apuração de responsabilidade, etc.) baseados na simpatia, graça, gratidão e preferências pessoais. Indistinção entre o público e o privado que há séculos serviram como meio de acomodação das forças políticas locais e, ainda hoje, age como fator impeditivo no estabelecimento de corpo mínimo de servidores de carreira de Estado.

A Reforma do Estado em Alagoas foi formalizada a partir da Lei Delegada n° 01 de 08 de janeiro de 2003. Publicada nos primeiros dias do segundo mandato do governador Ronaldo Augusto Lessa (2003-2006), mas que já vinha à frente do governo estadual desde 1998<sup>98</sup>, esta Lei definiu “as diretrizes básicas para a Reforma do Estado, o Modelo de Gestão da Administração Estadual e a Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo Estadual de Alagoas”. Apesar de concebida como “processo dinâmico” e “continuado de mudanças e ajustes”, e soar, ao menos no plano das intenções, como provável meio de mudança ou ruptura com as velhas práticas administrativas, todo enredo que compõe o processo da Reforma do Estado de Alagoas possuía, em sua origem, dois obstáculos intimamente indissociados, quais sejam:

a) obstáculo de **ordem estratégica**, que se revela na incapacidade técnica e na limitação do aparato estatal de planejar no longo prazo e, assim, realizar Reforma do Estado que exigia grau elevado de conhecimento e informações sobre a própria *máquina pública alagoana*;

---

<sup>98</sup> A gestão de Ronaldo Lessa (PSB) frente ao governo estadual de Alagoas se dá entre 1999 e março de 2006. Entretanto, sua vitória para governador de Alagoas em 1998 e sua reeleição em 2002, ambas em primeiro turno, começaram a ser construídas há tempos, e sofreu forte impulso quando em 1992 foi eleito prefeito de Maceió.

b) obstáculo **intrínseco ao “modelo”** de reforma proposto. São resistências estabelecidas em Alagoas que guardam relações ao *modus* de constituição territorial estudado no primeiro capítulo, cujas práticas de ampliação, fracionamento e captura da estrutura administrativa como meio de acomodação política, ainda hoje utilizadas, são contrárias aos pressupostos do gerencialismo.

O primeiro obstáculo, denominado **estratégico**, se refere à pouca capacidade de gestão instalada. Está associado ao pouco desenvolvimento dos recursos humanos existentes na estrutura administrativa do estado de Alagoas. Como estudado no primeiro capítulo, a ausência secular da distinção entre o público e o privado favoreceu, em Alagoas, a não consolidação de instituições e pessoal administrativo capazes de realizarem estudos e planejamentos de longo prazo. Como efeito, não houve a formação de um quadro de servidores estaduais com capacitação técnica para desempenhar atividades de gestão governamental e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Desde a década de 30, escassos são os trabalhos, estudos, pesquisas, análises e interpretações da realidade social, econômica e administrativa de Alagoas levadas a cabo por seus órgãos e corpo técnico próprio. No período desenvolvimentista, estados periféricos, como Alagoas, passaram a instituir seus órgãos de desenvolvimento<sup>99</sup>. Dado a facilidade de créditos existentes à época, tais organismos serviram mais como fontes receptoras de recursos do que instituições responsáveis por realizarem planos de desenvolvimento mais amplos, no qual as deficiências histórico-administrativas locais pudessem ser superadas<sup>100</sup>. Pouca ou nenhuma atenção ao aspecto de fortalecimento técnico-institucional, aperfeiçoamento dos servidores e modernização administrativa foram efetuadas. Em suma, prevaleceu, assim como hoje, a captação de recursos em detrimento ao desenvolvimento da administração pública.

Manifestação da pouca importância dada à consolidação e gestão dos processos administrativos estaduais em Alagoas, no qual a política de desenvolvimento local se alinhava incondicionalmente à política desenvolvimentista nacional (por conta da necessidade de obter recursos), pode ser percebido no discurso do Governador Muniz Falcão no ato de criação em 1959 da Comissão de Desenvolvimento Econômico de Alagoas (CODEAL). Na exposição do

---

<sup>99</sup> Cavalcanti (2006, p. 11-14) lembra que a partir da década de 60 foram criados os “principais ativos de políticas públicas” no estado de Alagoas, tais como: o Banco de Produção do Estado (Produban), a Companhia de Desenvolvimento de Alagoas (Codeal), a Companhia Energética (Ceal), a Companhia de Abastecimento de Água e Saneamento (Casal), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) antiga Ancar e a Empresa de Pesquisa e Extensão (Epeal).

<sup>100</sup> Como estudado no primeiro capítulo, neste período, no Nordeste houve a presença, também, de órgãos de desenvolvimento federais. Entretanto, o sucesso (eficiência) das suas estiveram, por vezes, limitado pela prática privatista das políticas públicas de desenvolvimento.

chefe do Executivo estadual, percebe-se como o “modelo” de desenvolvimento concebido para o estado de Alagoas é pouco associado ao fortalecimento institucional, bem como à capacitação dos recursos humanos estaduais e melhoria da gestão pública. Parece que o objetivo maior do Governo era estar alinhado à política nacional de desenvolvimento regional do tipo “desigual-combinada”, como foi estudado no final do primeiro capítulo. Desse modo, a melhoria da estrutura e dos processos administrativos (fatores chaves para a modernização da gestão pública) é considerada, nas palavras de Muniz Falcão, apenas “meros aperfeiçoamentos esparsos das rotinas administrativas”: “a CODEAL [...], longe de ser uma entidade meramente restrita ao ordenamento de iniciativas esparsas na rotina administrativa, faz parte de um sistema que tem como centro a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)”. Esta pouca atenção, ou falta de comprometimento, em estruturar agências estaduais responsáveis por estudar e, assim, “conhecer” seu território, influenciou estados periféricos, como Alagoas, a ter como projeto de desenvolvimento o alinhamento incondicional ao “centro”, no caso a SUDENE.

Interessante observar que o entusiasmo quanto ao *modus* no qual o território alagoano se insere no projeto desenvolvimentista não se restringiu àquela época e, tão pouco, é lembrada somente por agentes políticos, como foi o Governador Muniz Falcão. A falta de autenticidade e a pouca atenção dada ao fortalecimento da burocracia estadual nos planos de desenvolvimento de Alagoas parece ser ofuscada pelo fato de se estar alinhado a um projeto maior, o Plano Nacional de Desenvolvimento. A SUDENE como centro, e a CODEAL, por exemplo, como parte da periferia desenvolvimentista. Em seu livro (CABRAL, 2005), o professor Luiz Antonio Palmeira Cabral expressa um pouco esta situação de subdesenvolvimento institucional de Alagoas, cujo mimetismo dos planos de desenvolvimentos das regiões periféricas em relação ao centro dinâmico da economia passa a fazer parte do suposto planejamento regional e local. Ao discorrer a respeito da CODEAL, Cabral afirma que a instituição é “consagrada como força vital ao desenvolvimento de Alagoas e uma estrutura efetiva de planejamento”. Entretanto, logo depois, revela que o órgão (CODEAL) ao realizar o Plano de Desenvolvimento de Alagoas no início da década de 60, “teve como inspiração o Plano de Ação do Governo de São Paulo e o Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia” (CABRAL, 2005, p. 36).

O professor Carlos Vainer, ao perceber de maneira mais ampla os desdobramentos e os efeitos do processo desenvolvimentista nacional, ajuda-nos a entender o porquê, por exemplo, do Plano de Desenvolvimento de Alagoas ser “inspirado” no Plano de Ação de

Governo de São Paulo. A partir da década de 70, foram os grandes projetos (mínero-metalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários) os responsáveis por reconfigurar o território brasileiro, e não as agências de planejamento do desenvolvimento regional, como a SUDENE, que se debruçava sobre planos muitas vezes não concretizados e utilizava-se da distribuição de incentivos fiscais entre grupos dominantes locais e nacionais. Dessa forma, lembra:

o território ia sendo tecido pelas decisões tomadas em grandes agências setoriais. Não eram os planejadores regionais que planejavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em cada um dos macro-setores de infra-estrutura: no setor elétrico, a Eletrobrás [...], bem como algumas grandes empresas estaduais [...]; no setor múnero-metalúrgico, [...]; no setor petroquímico, a Petrobrás. Já nos anos 50, Brasília e a rodovia Belém-Brasília, assim como mais tarde a Transamazônica e outras intervenções viárias, redesenhavam o território regional, trazendo à vida novas regiões e novas regionalizações (VAINER, 2007, p. 4).

Esta incapacidade de Alagoas por seus próprios meios de dar maior autenticidade aos seus planos socioeconômicos na época desenvolvimentista parece se perpetuar tempo. O mimetismo acrítico no *modus* de planejar, somado ao movimento de desenvolvimento do tipo desigual e combinado da época (COHN, 1978) foram responsáveis por influenciar regiões periféricas, como Alagoas, a enxergarem o “desenvolvimento administrativo” como “mero aperfeiçoamento de rotinas esparsas”. Os recentes “modelos” de modernizações administrativas revelam como esta insuficiência estrutural de planejamento e gestão ainda se encontram muito vivos no território alagoano. Visão esta que está intimamente à relação Estado-sociedade estabelecida ao longo dos séculos. Relações clientelísticas cuja utilização da quase totalidade dos cargos públicos existentes na estrutura estadual fez e faz parte da cultura sócio-administrativa local e, dessa maneira, é parte do ambiente no qual se iniciou a Reforma do Estado de Alagoas em 2003.

Contando com a fase de “lua-de-mel” com o eleitorado que o reelegera em primeiro turno através de 553.035 votos (52,93% dos votos válidos), o governo estadual, já conhecedor da realidade administrativa de Alagoas devido ao período anterior (1999-2002), decidiu seguir em seu projeto de modernização e implantar Reforma do Estado cujo resultado esperado seria a substituição do “modelo anterior” pelo que se convencionou chamar “Modelo Celular de Gestão Governamental”.

Desprovido de alternativa para realizar com base em seus próprios quadros profissionais projetos de mudanças institucionais, o Governador Ronaldo Lessa, dentro da prerrogativa legal que lhe estava conferida, decidiu contratar no setor privado uma empresa para realizar a projeto de Reforma do Estado de Alagoas. Especializadas em vender planos

prontos e idealizações que se resumem, por vezes, em um organograma seguido de uma norma que lhe descreve, as consultorias ofertam respostas aos seus clientes cujo campo lexical referente à aplicação aos entes públicos contém uma infinidade de palavras, conteúdos, conceitos e objetivos completamente distantes da realidade histórico-administrativa dos territórios, ou como é mais comum, aplicam-se, indistintamente, a mesma solução (planos) a diferentes questões (instituições). Recentemente, o economista da Secretaria de Planejamento (SEPLAN/AL), Genildo José da Silva, expressou bem a euforia, confusão e, por fim, a frustração na qual os modelos “gestão por resultados” ofertados à deficiente estrutura administrativa alagoana causa nos menos avisados e menos conhecedores dos efeitos da cultura de captura do público pelo privado em Alagoas. Inicialmente, o servidor estadual, expõe as bases nas quais se devem pautar a atuação da administração pública

a administração para o desenvolvimento baseia-se em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência buscando tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental, [...] numa linha de um Estado-rede, um elemento consertador, ativador e direcionador das capacidades de mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento (SILVA, 2009, p. 145).

Logo depois, passa-se, rapidamente, da euforia para a frustração dos planos e modelos oferecidos pelas empresas de consultoria. “Alagoas *‘vive’* esse momento. Recentemente uma consultoria foi contratada para desenvolver uma metodologia de Gestão por Resultado (GPR) no Estado, embora seja a terceira tentativa em menos de cinco anos” (SILVA, 2009, p. 145).

Como já salientado, um dos dois problemas fundamentais na Reforma do Estado de Alagoas, ao qual denominamos **estratégico**, foi o completo desconhecimento do objeto de mudanças. Ou seja, a própria Administração Pública de Alagoas. Seja por parte do Governo Ronaldo Lessa, em segundo mandato; ou por parte da consultoria contratada para realizar o plano de Reforma do Estado, dispensada de se submeter a processo de licitação com base em notórios saberes, o *modus* como se desenvolveu a Reforma do Estado desnuda para a falta de planejamento e pouco conhecimento de informações básicas referentes à realidade administrativa de Alagoas. Escassas foram as visitas técnicas realizadas por parte da empresa contratada às Secretarias da Fazenda (SEFAZ), Planejamento (SEPLAN) e Administração (SEARPH), bem como à Procuradoria Geral do Estado (PGE).

A prática de Reforma do Estado sem bases mínimas de informações gerenciais do objeto a ser “reformado”, pôde ser verificada através dos primeiros resultados da pesquisa

realizada para o PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (MPOG, 2003).

Iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento (MPOG), a pesquisa foi coordenada pelo professor Fernando Abrúcio. Através deste documento (MPOG, 2003) é possível obtermos pistas de como requisitos essenciais: conhecer aspectos da administração pública de Alagoas para, posteriormente, propor mudanças nesta estrutura, e, levar em consideração aspectos constitutivos do território, foram, os dois, subestimados.

O PNAGE é um estudo cujos objetivos mais imediatos foram o de identificar o déficit institucional das administrações estaduais e trazer elementos para orientar seus projetos de modernizações administrativas. Em sua fase preliminar, buscou pela primeira vez na história da Administração Pública Brasileira mapear a situação administrativa dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Para o coordenador Fernando Luiz Abrúcio, “a pesquisa realizada para o PNAGE é de extrema importância acadêmica, pelo ineditismo e pela magnitude” (ABRÚCIO, 2004, p. 03). Foi realizado um amplo trabalho cujo instrumento de investigação baseou-se em Roteiro de Informações Básicas contendo cerca de 300 perguntas e norteado por dez variáveis, todas, preenchidas pelos próprios estados. Como as qualidades dos dados nem sempre foram 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. A pesquisa de campo – questionário e entrevistas – foi orientada por dez variáveis abaixo descritas:

1ª) Dimensão do Estado: se relaciona a dados mais gerais do governo estadual, como o seu tamanho, receitas/despesas e funções;

2ª) Estrutura Administrativa: se relaciona ao mapa das estruturas organizacionais existentes nos estados, quantas organizações existem e de que tipo, se há superposição de tarefas e funções;

3ª) Recursos Humanos: se relaciona ao perfil do funcionalismo e gestão de pessoas tais como os modelos de capacitação, estruturas das carreiras, políticas salariais;

4ª) Sistema de Planejamento: trata dos componentes do ciclo de planejamento de forma a revelar como os programas governamentais são formulados, administrados e avaliados;

5ª) Tecnologias de Gestão: diz respeito aos modelos de gestão e processos organizacionais que visam racionalizar a administração como programas de desburocratização e planejamento estratégico;

6ª) Normatização e Controle: aspectos referentes ao papel da legislação na administração pública como seus contenciosos jurídicos, e controle interno e externo;

7ª) Gestão e Políticas Públicas: analisar as relações entre a formulação e implementação das políticas públicas;

8ª) Sistemas de Informação: se relaciona aos sistemas gerais e específicos de informação e os modelos de comunicação (governo digital);

9ª) Prestação de Serviços Públicos e Atendimento ao Cidadão: se relaciona às formas criadas para agilizar e facilitar o atendimento dos cidadãos e aos problemas na prestação de serviços existentes;

10ª) Redes de Governança: relações do governo com seus funcionários (âmbito interno), com outros poderes, os níveis de governo e associação civis (âmbito externo);

A distribuição dos questionários para conhecimento e preenchimento, bem como as entrevistas realizadas pelos consultores em todos estados da federação ocorreram nos meses de setembro e outubro de 2003. O Estado de Alagoas, nove meses após publicar a Lei que dispôs sobre a Reforma do Estado, viu-se com a responsabilidade de participar de uma pesquisa no âmbito nacional cujo objetivo era “traçar” uma radiografia de sua própria administração, com base nas dez variáveis acima relacionadas; e contribuir, dessa maneira, para melhor entendimento geral das diversas administrações estaduais do país.

Ao considerar que as respostas aos questionários e entrevistas referentes ao PNAGE ocorreram cerca de nove meses após iniciar a Reforma do Estado de Alagoas, Lei Delegada nº 01, de 08 de janeiro de 2003 (ALAGOAS, 2003), era esperado que o Governo de Alagoas, ao participar da pesquisa, obtivesse alto grau de participação. Pois, depreende-se que ao iniciar há nove meses uma Reforma do Estado, as informações a serem prestadas relativas às dez variáveis da pesquisa levada à efeito pela União seriam, em maior ou menor proporção, um repasse das informações colhidas no período anterior, quando da implementação da Reforma do Estado de Alagoas. Entretanto, quando foi publicado o *Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais* no final de 2003, pôde se constatar que Alagoas foi o único estado da federação que praticamente não soube informar nada além de 5% referente aos dez itens que nortearam a pesquisa (MPOG, 2003). Expondo, assim, não só uma imagem de falta de compromisso diante de projetos nacionais, como revelando uma situação de

*subdesenvolvimento administrativo*, cujos reflexos desta deficiência na formação do aparelho do Estado possuem traços históricos e guardam proximidades ao *modus* como ocorreu a constituição de seu território. As declarações do professor Fernando Abrúcio sobre os principais problemas dos estados são importantes ao nosso estudo, dado Alagoas ter obtido a pior participação entre estados federados. Destaca a relação existente entre a falta de pessoal capacitado na estrutura pública e o grau de sucesso ao se implementar políticas públicas. Para o autor,

as informações 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).

Aliado às palavras acima, outro problema **estratégico** decorrente da Reforma do Estado de Alagoas é o “modelo de reforma” enfrentar **restrições inerentes** ao território alagoano. No mesmo sentido que a pouca capacidade de planejamento (obstáculo estratégico) é um empecilho aos projetos de modernização administrativa, o segundo problema (**restrições próprias**) está associado a limites e resistências cujas origens remontam ao próprio *modus* de constituição territorial estudado no primeiro capítulo. Meios como vimos, no qual a formação de um poder público se dá a partir de forças privadas que tinham na posse da terra e no poder das famílias a sustentação de seus poderes políticos. Indistinção entre o poder público e privado que até hoje utiliza como prática de conformação política a ampliação, fracionamento e captura dos cargos da estrutura administrativa estadual.

Esta denominação para o segundo problema, **restrição própria**, é caracterizada pelo fato que em Alagoas no período pós-Reforma do Estado foi instalado, em termos proporcionais, a maior estrutura administrativa do país. Este limite à redução de custos da administração pública está ligado ao modo como as forças políticas locais capturam a estrutura do aparelho do Estado e, assim, se mostrará incoerente com os pressupostos do projeto de mudanças de cunho neoliberal estudado no segundo capítulo. De maneira geral, as instruções retóricas neoliberais pronunciavam o esgotamento da administração pública “antiga”, e alardeava a necessidade de uma “nova” administração baseada no gerencialismo público, discurso este norteador da proposição e formatação da Reforma do Estado de Alagoas em 2003, bem como da criação da Agência de Compras estadual em 2005, que será estudada a seguir.

Como já salientamos, a **restrição própria** da Reforma do Estado de Alagoas está fortemente ligada à falta de capacidade de **planejamento** dos agentes políticos e públicos. O documento normativo que ensejou a mudança, quando trazido à cultura administrativa estadual, mostra desconexões ao binômio objeto da mudança que é *imprimir eficiência à administração pública* e, ao mesmo tempo, *reduzir custos*.

Os artigos 2º e 5º da Lei Delegada nº 01 de 2003 (ALAGOAS, 2003), informam que a Reforma do Estado tinha, após a implementação de um *modelo de gestão celular*, os seguintes objetivos:

- a) promover a modernização e a democratização do Estado;
- b) satisfazer com agilidade e segurança as demandas dos cidadãos-clientes;
- c) promover a participação popular através do acesso à informação e a transparência da gestão;
- d) aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações do Governo;
- e) promover o fortalecimento fiscal, a elevação do poder de compra e a capacidade gerencial do Estado; e
- f) racionalizar custos e recursos.

Em suma, trazer maior “eficiência administrativa” e “reduzir os gastos” constituem os princípios e finalidades do Modelo de Gestão Celular. Entretanto, a leitura do documento que deu origem a Reforma do Estado de Alagoas, mais especificadamente o capítulo III da Lei Delegada nº 01 que corresponde à composição da Administração Pública Estadual, revela como esta **restrição interna** exercida por forças políticas locais age de maneira inversa ao projeto inicialmente planejado. Grupos detentores de poder político veem na estrutura administrativa meio de manter seu poder político através da submissão - formatação, expansão e adequação - da estrutura administrativa aos interesses de ordem privada.

Ao mesmo tempo que os artigos iniciais da Reforma do Estado de Alagoas indicam a busca da *eficiência pública* e *redução de custos*, os capítulos V e VI vão em sentidos opostos aos objetivos, finalidades e princípios da Reforma do Estado almejada. A contagem dos órgãos neste documento é reveladora do poder destas **restrições próprias** inerentes ao território alagoano. Para dar “maior resolutividade das necessidades populacionais e dos problemas administrativos”, enfim, fazer “a máquina pública funcionar”, foi necessário instituir, proporcionalmente em Alagoas, a maior estrutura administrativa do Brasil através da

criação de mais de 50 secretarias de Estado<sup>101</sup>. Esta estrutura era composta dos seguintes órgãos:

- a) **dez** órgãos de Assessoramento Direto ao Governo;
- b) **seis** Secretarias Coordenadoras, denominadas *Células de Gestão*, responsáveis pela formulação de políticas públicas;
- c) **quinze** Secretarias Executivas, **oito** Secretarias Especializadas e **duas** Unidades Executoras Estadual, responsáveis pela execução de *políticas e fornecimento de bens, produtos e serviços aos cidadãos*;
- d) **quinze** Autarquias, **três** Fundações e **oito** Sociedades de Economia Mista<sup>102</sup>;

Este tipo de idealização que almeja através de instrumentos normativos mudar a administração, as organizações, e relações político-personalistas seculares existentes na maioria dos órgãos públicos podem ser consideradas como “ingenuidades”, como descreveu Guerreiro Ramos em sua *Crítica da Razão Moderna e sua Influência sobre a Teoria da Organização* (RAMOS, 1989). O desejo inicial de reformular - ou como denominam os especialistas em mudanças, realizar um *downsizing* (achatamento) nas organizações - parte da simplicidade de planos e intenções que subestimam ou renegam a historicidade local, na qual a formação das organizações públicas fazem parte deste enredo, e *terminam*, na maioria das vezes, no *antigo* apontamento da falta de recursos e da dependência financeira como fator do insucesso do projeto inicial da Reforma Administrativa.

O economista Cícero Péricles de Carvalho afirma não ter a Reforma Administrativa de Alagoas “ido para frente” devido a falta de recursos. Para o autor, “foi correta a decisão de implantar uma reforma administrativa objetivando maior racionalidade no uso dos poucos recursos financeiros disponíveis pelo Estado de Alagoas, [...] fazendo com que as secretarias sobreviventes tivessem um caráter gerencial, entendido como uma gestão mais profissional e ágil” (CARVALHO, 2005, p. 44). Como estudado anteriormente, para que a gestão pública possa apresentar características gerenciais é necessário um longo processo de fortalecimento e profissionalização dos recursos humanos da estrutura estatal, consolidando um quadro mínimo de servidores de Estado. É a partir da base de servidores profissionais responsáveis pela consecução de estudo e análise da realidade histórico-administrativa local que se chega a

---

<sup>101</sup> Conforme inciso III do artigo 3º da Lei Delegada n º01 de 2003, o termo “Secretaria de Estado” é uma designação genérica para órgãos governamentais, e que, para efeito exclusivamente de contagem também abarcamos as entidades da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista. Vale salientar que no período de 2003-2006 o número destes órgãos sofreu variação, mudanças estas que não chegam a influir no tamanho total da estrutura administrativa (ALAGOAS, 2003).

<sup>102</sup> Artigos 18, 19, 21, 22, 24 e 36 da Lei Delegada n º01 de 2003 (ALAGOAS, 2003).

políticas públicas de desenvolvimento (aí incluído a Reforma do Estado) menos *ingênuas*. Ambicionar implantar, ou fazer por lei com que as secretarias mudem seu caráter e tenham aspectos modernos de administração, sem levar em consideração a influência política que se manifesta em Alagoas na captura dos cargos em comissão destas organizações, acaba por ser intenção retórica que se soma à incapacidade técnica-administrativa de planejamento. Esta **restrição própria** – revelada através da não consecução dos objetivos pretendidos nos planos iniciais, que é diminuir o tamanho da estrutura administrativa – acaba se transformando na razão do insucesso e legitima o discurso da necessidade de mais recursos. Assim, o processo de manutenção e modificação da estrutura administrativa se transforma em mais um instrumento de perpetuação do poder político local e de dependência de verbas extras fiscais (transferências).

Como observado na Introdução do trabalho, a maioria dos estados possuem base fiscal fraca, alta transferência/dependência de recursos e falta de “caixa” para realizar investimentos. Desta forma, estas são características não só de Alagoas, mas da maioria dos entes subnacionais. Entretanto, o professor Cícero Péricles assenta o insucesso da reforma administrativa de Alagoas, que denominou ser um “fenômeno político regional”, à fragilidade financeira estadual. “A reforma não resultou e a razão é clara: a nova proposta administrativa só seria bem sucedida se as finanças de Alagoas superassem suas dificuldades, [...] esse é o nó que limita a ação do Estado, mais que as deficiências do atual arranjo funcional da máquina pública em Alagoas” (CARVALHO, 2005, p. 44).

É interessante observar que a Reforma do Estado em Alagoas se espelhou nos pressupostos do Plano de Reforma do Estado brasileiro estudado no segundo capítulo. Esta iniciativa de modernização administrativa teve como objetivo reduzir o custo da administração pública, de forma que a Reforma deve ser vista como “caminho” pelo qual o Estado pode vir a superar os desarranjos de suas finanças públicas, e não o contrário, um problema a ser resolvido anteriormente à Reforma Administrativa, como sugere o professor Cícero Péricles (CARVALHO, 2005). Ou seja, o processo de Reforma do Estado de Alagoas, bem como o projeto de institucionalização do processo de compras a ser estudado a seguir tinham como objetivos e finalidades promover o fortalecimento fiscal, elevar o poder de compra do Estado e racionalizar custos e recursos, e não depender unicamente de mais recursos para que se efetivassem. Ao pensar dessa maneira, chega-se ao que chamamos de **restrição própria** do território alagoano: que a mudança cujo objetivo é a redução de custos e fortalecimento fiscal, requer mais recursos e dependência via transferência financeira.

Discurso este que, guardada as especificidades do objeto de estudo, se assemelha a hipótese levantada no estudo da geógrafa e socióloga Iná Elias de Castro, quando via a permanência das condições estruturais na Região Nordeste como resultado da permanência histórica de sua elite no poder que utiliza como recursos de preservação uma relação de troca de concessões com poder central, que no nosso caso se resume ao *discurso* da insuficiência financeira do estado de Alagoas (CASTRO, 1992).

A análise da estrutura administrativa criada pela Reforma do Estado de Alagoas é reveladora desta hipótese do continuísmo ainda presente no estado de Alagoas. As mais de 50 secretarias estaduais podem ser concebidas como manifestação deste *mito da necessidade* e do continuísmo.

Por fim, como meio de apoiar ainda mais nosso argumento - que a Reforma Administrativa de Alagoas não “foi para frente”, não pelo *antigo* discurso da falta de recursos, mas por fatores inerentes da própria constituição territorial de Alagoas estudada no primeiro capítulo, tomamos de forma aleatória uma amostra de 21 órgãos das 71 entidades que compunham a Estrutura Administrativa de Alagoas proveniente da Reforma do Estado (ALAGOAS, 2003).

Como já informado, de maneira geral os modelos de reformas propostos pelas consultorias seguem um padrão que desconhece as especificidades da constituição local. No caso da Reforma do Estado de Alagoas, este mimetismo de planejamento também foi replicado e difundido na maioria dos mais de 50 órgãos estaduais, de forma que possuíam a mesma disposição organizacional básica e, dessa forma, seus respectivos cargos em comissão<sup>103</sup>. A quase totalidade das estruturas internas dos órgãos estaduais eram formados por: i) órgãos Colegiados; ii) de Direção Superior; iii) de Apoio Administrativo e; iv) de Execução. Integrado ao órgão de Direção Superior, além do próprio Gabinete do Secretário de Estado e seu Adjunto, havia quatro assessorias ligadas diretamente ao gabinete do secretário, quais sejam:

- a) Assessoria Técnica;
- b) Assessoria de Planejamento e Orçamento;
- c) Assessoria de Tecnologia de Informática e Informação e;
- d) Assessoria de Comunicação.

---

<sup>103</sup> Esta similaridade organizacional se dá na quase totalidade dos órgãos administrativos. Entretanto, devido fatores como abrangência do órgão (ex: educação, saúde e segurança) ou sua natureza (ex: órgãos de natureza militar) estas estruturas sofrem modificações, respectivamente, na quantidade de cargos e em suas denominações.

Dentre estas assessorias, o cargo referente a Assessoria Técnica (Assessor Técnico) tinha como competência desenvolver análises, projetos, estudos e pesquisas de maneira especializada de modo a facilitar e prover o Secretário de Estado através de informações de caráter técnico-gerenciais. A contagem do número de Assessores Técnicos nesta amostra, os 21 órgãos dentre os outros da estrutura administrativa estadual, revela um número de 236 desses cargos. Ou seja, pelo menos como se encontra disposto na Reforma do Estado de Alagoas, os 21 órgãos selecionados na estrutura administrativa, possuíam 236 servidores (Assessores Técnicos) - cuja função era o desenvolvimento de serviços especializados de médio a alta complexidade<sup>104</sup>. Ainda, o salário médio destes Assessores Técnicos era um pouco superior a mil reais (R\$ 1.000)<sup>105</sup>, valores estes que se mostram incompatíveis às obrigações e responsabilidades do cargo. Entretanto o que nos revela os números referentes a esta amostra é que, entre contratar menos pessoal, porém mais qualificado e com maior remuneração para dar impulso à modernização administrativa, a Reforma Administrativa de Alagoas priorizou a expansão administrativa através dos diversos cargos de baixa remuneração que pouco incentiva a admissão de servidores bem capacitados aos cargos. Enfim, a qualidade é preterida pela quantidade, resultado que revela traços de como o Estado (estrutura administrativa) serve como meio de acomodação política, cujas raízes históricas remontam à sua própria constituição territorial.

#### **4.2 O Processo de Institucionalização das Compras Governamentais**

O nosso foco de estudo agora se restringe aos meandros da política pública de modernização administrativa cujo processo de implementação acabará por instituir na estrutura resultante da Reforma do Estado de Alagoas um órgão: a Agência de Serviços Administrativos do Estado de Alagoas (Agesa). Assim, será possível acompanhar de maneira mais detalhada como se desenvolve a captura do público por forças políticas locais e a “existência” desta nova organização administrativa neste processo. Ou seja, todo processo de criação da Agesa – “medidas iniciais”, “inclusão na agenda”, expansão e manutenção da estrutura pública, etc. – constituirá nosso objeto de estudo e, assim, as minudências das ações nos revelam a complexidade na qual se insere estudar os porquês do subdesenvolvimento de Alagoas.

---

<sup>104</sup> Vale salientar que o objetivo do trabalho não é fazer uma contagem sistemática, tampouco analisar as especificidades das estruturas dos cargos e salários constantes na Lei Delegada nº 01 de 2003, daí não se fazer uma contagem de todos os cargos na estrutura administrativa (ALAGOAS, 2003).

<sup>105</sup> Valores referentes a 2003.

Ao observarmos a evolução dos fatos – o porquê, como e quando ocorreu o processo de criação, planejamento, funcionamento e manutenção da estrutura administrativa – referentes à Aagesa, é possível perceber que, independente do governo (Ronaldo Lessa 2003-2006, e Teotônio Vilela 2007-2010), a estrutura administrativa, mesmo após não estar mais realizando suas funções de forma eficiente, se transfigura e é utilizada como instrumento de acomodação política.

A Aagesa foi criada em março de 2005 como instrumento da política de modernização administrativa do governo de Ronaldo Lessa. E, apesar de não desempenhar eficientemente suas funções até o término do seu mandato em 2006, ainda é hoje forte objeto de demanda por forças políticas locais. Passados quase cinco anos de sua criação, a existência da Aagesa como uma autarquia estadual dentro da estrutura administrativa de Alagoas, concebida como sinônimo de eficiência é hoje *locus* de acomodação política local através da captura de seus cargos.

Entretanto, antes da sua criação formal, algumas medidas foram tomadas. Ou seja, antes de ser instituída legalmente, a Aagesa teve como pontos de partida ações anteriores: reuniões, edição de atos normativos, inclusão do projeto na agenda governamental, etc. O próprio Plano de Reforma estudado anteriormente constitui um dos primeiros passos no processo de institucionalização do processo de compras.

O Plano de Reforma de 2003 foi responsável por distinguir as secretarias estaduais em três tipos: Coordenadoras, Executoras e Especializadas. Entre os mais de 50 órgãos provenientes da Reforma, existiam seis Secretarias Coordenadoras (SC) cuja missão precípua era “articular e compatibilizar a atuação de todos outros órgãos sob sua orientação”<sup>106</sup>. Dentre estas seis Secretarias Coordenadoras, se destacava como órgão central a Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças (SCPGF), a qual a Aagesa seria, posteriormente, vinculada.

A SCPGF tinha como objetivo “absorver as competências, funções, atividades e programas de planejamento, cujas finalidades eram planejar, supervisionar e avaliar a implementação de estratégias, programas e processos de gestão, visando a modernização do aparelho estatal, bem como coordenar as atividades dos Sistemas Estaduais de Modernização Administrativa”<sup>107</sup>.

Ligados à Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças (SCPGF), estavam órgãos e secretarias estratégicas responsáveis pelas políticas de gestão pública

---

<sup>106</sup> Art. 7º da Lei Delegada nº 01 de 2003 (ALAGOAS, 2003).

<sup>107</sup> Art. 1º, incisos V e VI da Lei Delegada nº 26 de 15/04/2003 (ALAGOAS, 2003a).

estadual, tais como: Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), Secretaria de Administração e o Instituto de Tecnologia e Informática e Informação (ITEC). Em suma, toda política de modernização administrativa e suas diretrizes, a partir do plano de Reforma do Estado de Alagoas, passaria a ser realizada pela Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças (SCPGF). Dessa maneira, foi na SCPGF que se iniciou a política pública de modernização das compras administrativas de Alagoas.

O primeiro ato normativo de centralização das compras estaduais foi editado em julho de 2004. Tratou-se do decreto nº 1.988 de 27 de julho<sup>108</sup>, que determinou, no prazo máximo de 90 dias, a instauração de uma Comissão Permanente de Licitação (CPL) nas seis Secretarias Coordenadoras (SC). Este mesmo ato normativo definiu os procedimentos como os bens e serviços (material de consumo, bens permanentes, serviços terceirizados, obras e serviços de engenharia, publicidade) sofreriam os “primeiros passos” à centralização administrativa das compras. Contados 90 dias, a partir da data de sua publicação, o processo de compra estaria assim estruturado:

a) as licitações para aquisição de material de consumo ficariam a cargo das Comissões Permanentes de Licitação (CPL) de cada uma das seis Secretarias Coordenadoras (SC);

b) os órgãos que não estavam diretamente ligados às Secretarias Coordenadoras (SC) realizariam suas compras através da Secretaria Geral de Governo, ligada diretamente ao Gabinete do Governador;

c) as licitações referentes às obras e serviços de engenharia ficariam a cargo da Comissão Permanente de Licitação e Obras e Serviços de Engenharia; e,

d) as demais compras – bens permanentes e serviços específicos – deveriam ser realizadas pela Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças (CPL/SCPGF).

O Esquema 01 abaixo representa este primeiro movimento do processo de centralização das compras estaduais. As Comissões Permanentes de Licitação (CPL) das seis Secretarias Coordenadoras seriam responsáveis pela compra de seus materiais de consumo<sup>109</sup>. Já a Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão

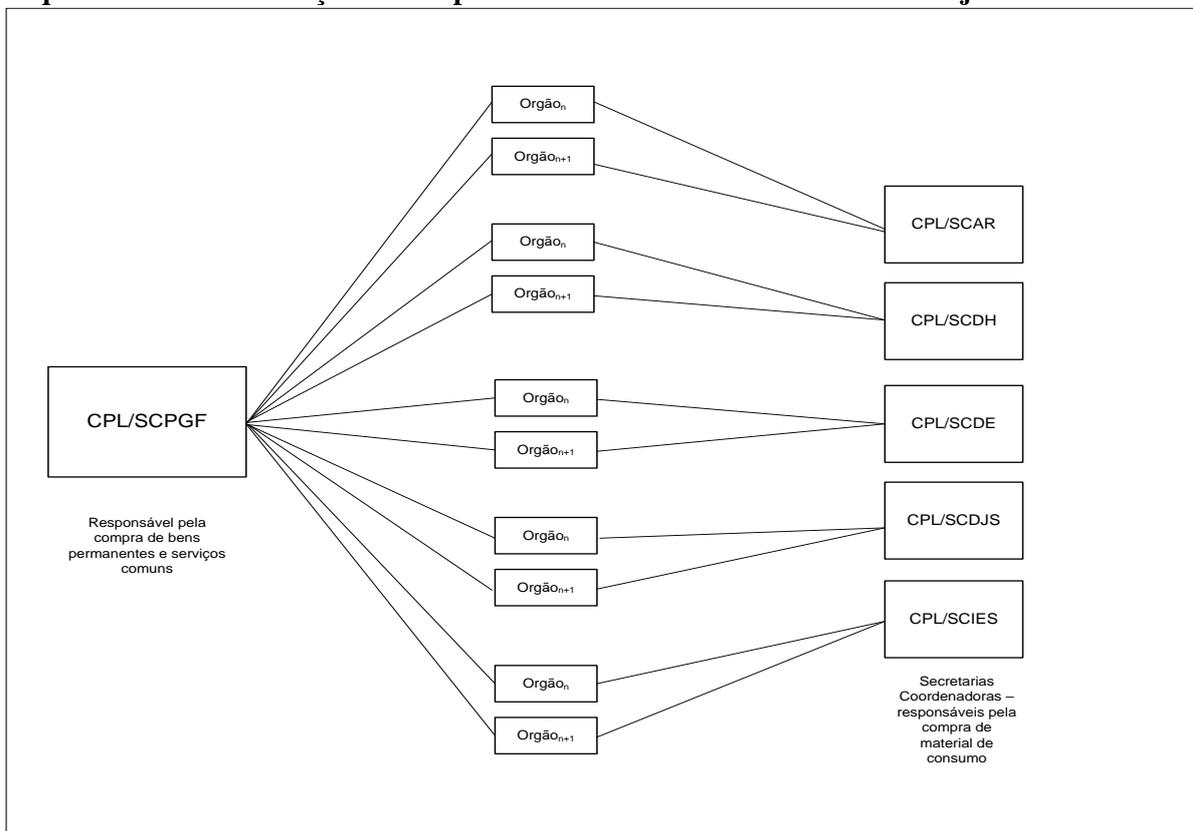
---

<sup>108</sup> Este ato posteriormente sofreu modificação através do decreto nº 2.401 de 03/02/2005.

<sup>109</sup> As seis Secretarias Coordenadoras eram: Secretaria Coordenadora de Articulação Regional (SCAR), Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças (SCPGF), Secretaria Coordenadora de Desenvolvimento Humano (SCDH), Secretaria Coordenadora de Desenvolvimento Econômico (SCDE), Secretaria Coordenadora de Defesa e Justiça Social (SCDJS) e Secretaria Coordenadora de Infra-Estrutura e Serviços (SCIES).

e Finanças (CPL/SCPGF) seria responsável pela compra de bens permanentes e serviços comuns de todos órgãos estaduais.

**Esquema 01 - Centralização de compras conforme decreto nº 1.988 de 27 de julho de 2004.**



Fonte: elaboração própria a partir de Alagoas (2004).

Apesar de considerarmos a edição do decreto nº 1.988 de julho de 2004 como o início formal da centralização das compras governamentais, houve por parte da tecnocracia insulada na SCPGF ações e decisões prévias à publicação deste ato. Quais foram os atores responsáveis pela idéia de centralização de compras? Esta pergunta se torna importante, pois, como estudado anteriormente, a ausência secular de não distinguir entre o público e o privado em Alagoas influenciou sobremaneira a não constituição de um corpo de servidores profissionais com capacidade técnica e aptos a desempenhar atividades de elevada complexidade referentes a gestão governamental; tão pouco se criou condições para, no âmbito administrativo estadual, se consolidar institutos de pesquisa e planejamento sobre a realidade administrativa de Alagoas. Desta maneira, a qualidade do planejamento realizado está diretamente ligado aos resultados da política adotada.

Em trabalho intitulado o *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*, a cientista política Celina Souza rememora os ensinamentos dos “pais-fundadores” desta área de

pesquisa e, de certa forma, nos ajuda entender os porquês do insucesso do projeto de institucionalizar a centralização das compras governamentais em Alagoas. Além de racionalidade-técnica e busca pela maior quantidade possível de informação sobre o objeto que receberá a ação do poder público, os autores-clássicos afirmam que, no processo de política pública, o papel da burocracia instalada, partidos políticos e grupos de interesse - que podem ser os próprios agentes públicos que decidem a política – são fatores essenciais a serem considerados (SOUZA, 2007).

A edição do decreto nº 1.988 de julho de 2004 e, posteriormente, os efeitos provenientes desta ação parecem ter sido subestimados, ou simplesmente não questionados previamente pela tecnocracia estadual. O papel da burocracia e seu baixo nível de profissionalismo na maioria dos 50 órgãos, a influência dos partidos políticos e, principalmente, a cultura de uso privado dos cargos públicos foram, todos, aspectos poucos explorados pelos técnicos que se encontravam insulados na Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças.

A respeito do tecnicismo e isolamento dos servidores do Estado, o cientista político Edson Nunes, ao propor uma “nova gramática política do Brasil”, faz menção a este fenômeno que chamou de *insulamento burocrático*. Para o autor, o processo de insular a burocracia é “[...] uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (NUNES, 2003, p. 34). Nosso caso específico da SCPGF, órgão responsável pelas políticas de modernização da gestão em Alagoas, estaríamos diante de uma “estratégia para contornar o clientelismo através de ilhas de racionalidade técnica”?

Em relação a “estratégia pra contornar o clientelismo”, pode-se afirmar que o isolamento ocorrido na SCPGF foi responsável por deter o alto grau de clientelismo que ocorre na maioria dos órgãos públicos de Alagoas. Isto se deve ao fato que a maioria dos servidores desta SCPGF eram servidores da Secretaria da Fazenda – órgão que historicamente possui carreiras de servidores mais bem definidas e, as vezes, se tornam mais imunes ao loteamento político de sua estrutura administrativa (SALGADO, 1985).

O tema referente ao “bloqueio” da prática clientelística é importante pois, como resultado da Reforma do Estado analisada anteriormente, surgiram mais de 50 secretarias, das quais a maioria não possui servidores efetivos e de carreira<sup>110</sup>. Desta maneira, estes órgãos

---

<sup>110</sup> Entre os órgãos que tradicionalmente são responsáveis por implementar políticas de modernização administrativa – Fazenda, Planejamento e Administração (Gestão Pública) – somente a Secretaria da Fazenda em Alagoas possui carreiras bem definidas e, tradicionalmente, preenchidas por concurso público, apesar da

muitas vezes são capturados poder interesses privados, cujos cargos públicos funcionam como prebendas e passam a fazer parte das barganhas políticas. Este grau de clientelismo que se operacionaliza a partir da estrutura administrativa de Alagoas, através do apadrinhamento político, *cunhadismo*, *coleguismo*, *filhotismo* – realidades presentes que foram estudadas no primeiro capítulo - é fator importante a ser avaliado de forma *estratégica* ao se intencionar reformar o Estado de Alagoas.

A força destes setores privatistas, ou aqueles que os representam, e que foram responsáveis ao longo dos séculos pela constituição do poder público, ainda hoje se faz muito vivo nas relações Estado-sociedade em Alagoas. Esta complexa relação do uso do território alagoano pôde ser observada recentemente, em junho 2008, quando o Governo decidiu cancelar o salário dos servidores que não iam trabalhar. A reação foi imediata e, conforme noticiário local e declarações do Secretário de Gestão Pública, o Governo Estadual, por *pressão política*, foi obrigado a preparar imediatamente uma folha suplementar para pagar os servidores faltosos.

Pagamento para faltosos sai nesta segunda-feira: O Governo está preparando uma folha suplementar para efetuar o pagamento dos comissionados que não receberam [...] O pagamento está agendado, [e] de acordo com o secretário da Gestão Pública, Guilherme Lima, só deixaram de receber os salários referentes ao mês de junho aqueles que tiveram um baixo número de comparecimento ao local de trabalho. “É uma forma de o governo cobrar presença e trabalho desse pessoal”, completou Guilherme (DIÁRIO OFICIAL DE ALAGOAS, 2008).

Já em relação ao fato de considerarmos a SCPGF uma “ilha de racionalidade e de especialização técnica”, podemos afirmar que este órgão não se enquadraria na classificação proposta por Edson Nunes. Como anteriormente analisado, *racionalidade administrativa* e *especialização/profissionalização técnica* dos servidores estaduais foram, historicamente, qualidades pouco desenvolvidas no âmbito da administração pública de Alagoas. Não há registro que houve qualquer estudo técnico anterior a tomada de decisão de centralizar as compras governamentais, cujo objetivo mínimo, seria conhecer a demanda total e o fluxo de trabalho a ser realizado.

A questão que se impõe é: porque a Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças agiu, teoricamente, de forma racional-programática ao lançar o projeto de centralizar as compras estaduais? Quais fatores (teoria, discurso, técnica, modo de planejamento, etc.) fomentaram a tomada de decisão, na qual aspectos constitutivos do território alagoano foram

---

penúltima seleção pública, antes do realizado em 2002, ter ocorrido no início da década de 80. Secretarias como de Assistência Social, Cultura, Turismo, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente não possuem qualquer carreira estruturada de servidores do Estado.

subestimados? Como se daria o processo de absorção das novas medidas *decretadas* às mais de 50 secretarias estaduais provenientes da Reforma do Estado? Por que fatores como, o uso clientelista da maioria dos cargos ou a rotatividade deste mesmo pessoal devido aos acordos políticos, receberam pouca atenção da tecnocracia insulada na SCPGF?

A busca destas respostas nos remete ao conteúdo desenvolvido no capítulo anterior, no qual se pôde verificar como a condução do processo de Reforma do Estado no Brasil se baseou na estabilidade macroeconômica (Ajuste Fiscal) e, assim, exerceu forte influência para que em territórios periféricos, como Alagoas, se realizassem projetos modernizadores na administração pública<sup>111</sup>.

Esta afirmação, é melhor compreendida quando se analisa o processo de formação da “agenda pública governamental”. Mais especificadamente, ao observarmos como ocorre para que as políticas de gestão “entrem” no que se denominou de “agenda do governo”. Ao analisarmos como se formou *Agenda Estratégica Governamental 2005-2007 do Estado de Alagoas* (ALAGOAS, 2005), percebe-se como a retórica do gerencialismo público, a baixa participação da sociedade civil e o poder tecnocrático da SCPGF, juntos, determinam as decisões governamentais. Essa Agenda Governamental fazia parte do *Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas* (PROGEAL) e contou com o apoio institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo principal foi melhor “capacitar e estruturar o setor público estadual, com instrumentos de planejamento e gestão para um processo crescente de melhoria no planejamento, definição, implementação e gestão das políticas públicas, [dado] a realidade de escassez de recursos” (ALAGOAS, 2005, p. 18-19).

A “construção” da Agenda ocorreu a partir da escolha de 13 programas dentre os 54 constantes no PPA 2004-2007. O objetivo da escolha dos programas foi *melhorar e estruturar o setor público* diante da situação de *ajuste fiscal existente*. Assim como foi a justificativa para se realizar a Reforma do Estado no início de 2003 (cujo resultado foi a criação de uma estrutura administrativa com mais de 50 órgãos), a prioridade da escolha dos programas tinha

---

<sup>111</sup> Rezende (2005) é bem preciso quanto a este aspecto da *necessidade de reformar o Estado ante uma carência de recursos públicos*. Para o autor, a grande pressão exercida por recursos fiscais sobre os governos desempenhou papel fundamental para que reformas orientadas por uma racionalidade fiscal e capacidade gerencial se tornassem realidades. “A reforma da administração pública nos moldes orientados pelo desempenho tornou-se central na agenda de políticas públicas de diversos governos, e raros foram os casos em que as reformas não constituíram o eixo principal das mudanças setoriais em outras políticas públicas” (p. 30). “Tentativas para implementar ganhos de desempenho em um contexto de grande pressão por recursos fiscais passam, a depender, cada vez mais, de novos padrões administrativos voltados para a maior racionalidade fiscal e capacidade gerencial” (REZENDE, 2005, p. 31).

como uma das ações o fortalecimento do poder de compra estadual de maneira a “modernizar a administração pública” para enfrentar a situação de “escassez de recursos”.

Cabe a pergunta: como se deu a construção, a participação dos diversos setores da sociedade e o controle dos atos constitutivos da Agenda Governamental, cujo um de seus programas legitimava a criação da Aagesa? A análise pormenorizada dos atos e ações – datas, instrumentos normativos utilizados, oficinas, reuniões, escolha dos atores, etc. – nos revela o *gap* existente entre a proposta concebida e a realidade dos fatos. Apesar do documento (ALAGOAS, 2005) afirmar que a *metodologia para construção da agenda estratégica* ocorreria “num movimento dinâmico e articulado de aproximações a partir do conhecimento da realidade, tendo como elemento basilar a participação de integrantes do governo e dos atores da sociedade organizada” (ALAGOAS, 2005, p. 19). O desenvolvimento da “Agenda” revela como a ação da tecnocracia instalada na cúpula da SCPGF e, por conseguinte, com poderes para se decidir, ou não, centralizar as compras estaduais guarda semelhanças às características apontadas por Diniz (2007, p. 49) em relação ao poder das burocracias no Brasil e América Latina *pós-Consenso de Washington*: “o estilo tecnocrático de gestão e as amplas prerrogativas do Executivo fortaleceram o poder de burocracias insuladas do escrutínio público, dificultando, se não inviabilizando, os mecanismos rotineiros de controle externo”.

O exame pormenorizado dos atos aponta como o processo de formação da Agenda Prioritária Governamental 2005-2007 teve caráter mais *pro form* (criar a Agenda em si) que participativo - outros setores que não a cúpula tecnocrática estadual instalada na SCPGF. Em suma, a decisão para que se levasse adiante o processo de criação de uma Agência de Compras já tinha sido realizada antes mesmo da formação da Agenda. Como relatado, o ato que iniciou o processo de centralização das compras estaduais (decreto nº 1.988) foi publicado em julho de 2004. Entretanto, a análise da Agenda (ALAGOAS, 2005), mais especificadamente o item 3 – *Construção da Agenda Estratégica* - mostra que:

- a) as reuniões nas quais estavam presentes os consultores do BID, Secretários de Estado e membros do Progeal;
- b) as oficinas de trabalhos internos com representantes das diversas unidades da Administração Pública Estadual (84 técnicos);
- c) as realizações de oficinas com atores externos com a presença de 11 instituições da sociedade.

Foram, todos, atos realizados nos meses de outubro de 2004. Ou seja, todos os encontros constitutivos da Agenda Estratégica foram realizados cerca de três meses após o decreto governamental que iniciou o processo de centralização de compras. Esses encontros, apesar de serem realizados posteriormente ao decreto que determinou o processo de centralização das compras, tinham como objetivo permitir “o conhecimento de cada área sobre a realidade estadual, identificar a priorização dos programas na visão técnica da Administração Estadual” (ALAGOAS, 2005, p. 20). A comparação entre os períodos (julho e outubro de 2004) nos quais foram, respectivamente, iniciado o processo de institucionalização das compras e definido a prioridade técnica da Administração Estadual – “Implantação do Programa do uso do Poder de Compra” (ALAGOAS, 2005, p. 10) – revela um pouco como o caráter pouco profissional (incapacidade de gestão) e os meios autoritários da cúpula tecnocrática da SCPGF seriam re-afirmados e re-utilizados quando se decidiu institucionalizar, pela Lei nº 6.582 de 18 de março de 2005, o processo de compras governamentais através da criação da Aagesa, cuja função era: “Absorver as atividades de execução, acompanhamento e controle referentes a compras de materiais e contratação de toda estrutura estadual”<sup>112</sup>.

O porquê da Aagesa ser criada como autarquia e o estudo de seu Regimento Interno (Decreto 2.750 de 26 de agosto de 2005) revelam a pretensão de transformar a Aagesa em uma Agência Executiva, apesar de como estudado anteriormente, não existir um corpo burocrático mínimo na estrutura pública alagoana capaz de, independentemente do Governo, realizar políticas públicas de Estado.

A Agência Executiva é figura que *nasceu como produto* do projeto de Reforma do Estado a partir da década de 80 nos países desenvolvidos (especialmente Inglaterra e Estados Unidos) e, apesar de estar prevista no Plano de Reforma do Estado do Governo Federal (BRASIL, 1995), só se tem notícia de apenas uma Agência Executiva em sua estrutura, que é o Inmetro (COSTIN, 2001). Em texto intitulado *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*, Marcos Alonso Nunes (servidor do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) esclarece que as agências executivas não são novas entidades dentro da administração pública. “As agências serão constituídas a partir da qualificação, por decreto, de autarquias e fundações públicas [...] que exercem atividades exclusivas de Estado [e] apresentarão as características do modelo gerencial de administração pública” (NUNES, 1997). Daí, explica-se a criação da Aagesa na forma de autarquia. Para receber a qualificação

---

<sup>112</sup> Art. 1º da Lei nº 6.582 de 18 de março de 2005.

de agência executiva, a autarquia já existente firmaria um contrato de gestão que daria maior flexibilidade na gestão de seus recursos, tendo, como contrapartida, sua gestão avaliada com base em resultados. Nunes (1997) lembra que as metas a serem alcançadas serão partes integrantes do contrato de gestão, previamente negociado – no caso de Alagoas – com as secretarias supervisoras. E deverão conter:

- a) a missão da autarquia (ou fundação pública);
- b) os objetivos a serem alcançados no curto e longo prazo;
- c) o detalhamento dos objetivos e metas quantificadas;
- d) os indicadores de desempenho necessários para a avaliação/monitoramento da execução das metas;
- e) as condições operacionais para o cumprimento do contrato de gestão, tais como: recursos humanos disponíveis, programas de treinamento de pessoal, autorização para concursos, flexibilidade em relação à legislação em vigor (NUNES, 1997, p 18-19).

Implementar uma Agência Executiva no âmbito da administração pública brasileira trata-se de um projeto ambicioso, pois, mesmo no Governo Federal, só se tem notícia de um caso de sucesso. Quando se observa especificadamente o território alagoano, percebe-se o quanto os projetos de modernização administrativa de Alagoas (Reforma em 2003 e Agesa em 2005) foram baseados na *monocultura institucional* (EVANS, 2003), ou mesmo considerados *ingênuos* (RAMOS, 1989).

A leitura do Regimento Interno da Agesa é reveladora o quanto aspirou-se que esta nova estrutura se tornasse um “modelo” de gestão. Em várias partes do texto há referências ao *modus* como seria a sua gestão, que são àquelas características que definem o funcionamento de uma Agência Executiva, tais como:

- a) **flexibilidade no uso dos recursos e autonomia financeira** – conforme o decreto nº 2.750, reuniões periódicas mensais do Conselho de Gestão<sup>113</sup> serviriam para aprovar planos, projetos, e “tratar dos negócios” da Agência (art. 5º, I e II). Em relação aos “negócios” nos quais a Agência iria participar, encontra-se a prestação eficiente dos *serviços de execução, acompanhamento e controle referentes a compras de materiais e contratação de serviços da Administração Pública* aos municípios. Nos planos iniciais, esta prestação de serviço especializado às prefeituras constituiria uma fonte de recursos da Agência, de maneira a possuir autonomia financeira e, assim, remunerar a “níveis de mercado” seus servidores.

---

<sup>113</sup> O Conselho de Gestão era formado por seis membros: Secretário Coordenador de Planejamento, Gestão e Finanças, Secretário da Fazenda, Secretário do Planejamento, Secretário de Administração, Presidente do ITEC e o Presidente da Agesa.

Apesar de não realizar suas funções para o próprio Governo Estadual, a idéia de prestar serviços às prefeituras no Governo Ronaldo Lessa foi encampada pela nova Diretoria da Agesa no Governo Teotônio Vilela. Em entrevista no dia 05 dezembro, seu Diretor-Presidente, Francisco Beltrão, afirma: “Houve uma determinação do Governador de prestar aos municípios uma assessoria, uma consultoria, de modo que os prefeitos pudessem fazer suas economias” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE ALAGOAS, 2008, p. 02).

b) **avaliação de desempenho e gestão por resultados** – além das reuniões mensais do Conselho de Gestão da Agesa para tratar dos “negócios da Agência”, em vários pontos de seu estatuto (art. 9º, incisos XIV, XXIII e XXIX) há previsão da avaliação institucional através de relatórios periódicos de suas atividades. Entretanto, como vimos, esta avaliação se daria através da formalização de um contrato de gestão da Agesa e o seu órgão supervisor, que era a Secretaria Coordenadora de Planejamento (SCPGF) no governo Ronaldo Lessa e, hoje, a Secretaria de Gestão Pública (SEGESP). No artigo 17 há expressamente esta possibilidade, no qual diz caber à Divisão de Negócios da Agência “supervisionar o acompanhamento dos **contratos de gestão**, dos termos e cooperação celebrados” (grifos meu).

Apesar de expressamente existir mecanismos que possibilitariam à Agesa se tornar uma Agência Executiva, nenhum dos pontos elencados por Nunes (1997) que a caracterizam - objetivos de curto e longo prazo, metas quantificadas, indicadores de desempenho para a avaliação, monitoramento da execução das metas, recursos humanos disponíveis, etc. – foram cumpridos.

Aliás, percebe-se que a convergência de fatores – falta de capacidade de gestão instalada, busca da eficiência a qualquer custo, pouca capacidade de controle sob a tecnocracia estadual, etc. – fazem com que a Agesa, hoje, passe a ser um *locus* de disputa políticas.

A complexidade dos fatores nos quais as tentativas de mudanças esbarram em território alagoano, como são as reformas administrativas, também é visível em uma área crítica para as administrações estaduais periféricas, o ambiente da Tecnologia da Informação. Há, conforme Abrúcio (2004), uma verdadeira “euforia tecnológica” por parte de alguns governos estaduais.

A Agesa, como sinônimo de modernização e eficiência administrativa, e dado suas funções de centralização das compras de toda estrutura de compras estaduais, deveria possuir meios de gerenciar estas informações. Desta forma, a tecnocracia agora não mais instalada na cúpula da Secretaria Coordenadora de Gestão (SCPGF), mas na própria Agesa, decidiu

comprar em janeiro de 2006 um sistema capaz de “gerenciar as compras estaduais”. Foi adquirido o sistema denominado *al@compras*. Almejava-se a partir do novo *software* que as secretarias *on line* realizassem todo o processo de compra, sendo a Agesa o órgão responsável por operacionalizar todas as etapas – fase interna e externa – do procedimento licitatório. Tal operacionalização tinha os seguintes objetivos:

- a) aumentar o poder de compra do Estado, pois a quantidade a ser negociada seria a demanda de todas as secretarias;
- b) “redução da burocracia”, devido os procedimentos serem, agora, realizados por um corpo técnico especializado e via *web*;
- c) diminuição do papelório, por estar se comunicando virtualmente; e,
- d) o principal, junto a redução dos custos, era “libertar” os órgãos da administração estadual para que passassem a se concentrar exclusivamente em suas atividades-fim, melhorando a qualidade e os métodos de avaliação dos serviços prestados” (ALAGOAS, 2005a, p. 89).

Estas foram algumas das vantagens “inquestionáveis” para a tecnocracia estadual adquirir o *al@compras*. Porém, uma análise da compra vai revelar como a “euforia tecnológica” traz resultados ruins à administrações deficitárias em termos de gestão. Abrúcio (2004) lembra que o *lado negativo* desta “cultura” deve-se ao fato que os sistema de informação não dialogam com as reais demandas estaduais, por vezes, distantes das realidades administrativas: “a cultura da informática muitas vezes tem se apresentado como uma visão tecnicista do problema e certa euforia tecnológica, sem interface com as reais necessidades da administração pública” (ABRÚCIO, 2004).

Este *gap* existente entre as “reais demandas” e a “realidade administrativa” que Abrúcio faz menção é importante ao analisarmos a decisão de comprar o *al@compras*, pois o sistema nunca chegou a funcionar da maneira que se idealizou. Passados mais de três anos da sua aquisição, ainda hoje, os *clientes-usuários* (os órgãos estaduais) em sua maioria não o utilizam. Em entrevista realizada no dia 05 de dezembro de 2007, o atual Diretor da Agesa é objetivo ao afirmar através de uma analogia o não funcionamento do *al@compras*: “É mais ou menos o seguinte, nós temos na mão uma Ferrari e ninguém sabe usá-la” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE ALAGOAS, 2008, p. 02).

Mas quais são os fatores que impedem o Estado de Alagoas (*a realidade*) de dirigir esta “Ferrari” (*a idealização*)? Uma razão é clara: subestimar aspectos da constituição territorial no qual a estrutura pública (cargos) constitui moeda de trocas políticas. Para usar a

ferramenta, necessário era ter nos órgãos um grupo mínimo de servidores qualificados para operar o sistema. Inicialmente, houve como parte integrante do “pacote” da venda a instrução de servidores lotados nas diversas secretarias estaduais. Entretanto, dado a rotatividade (pois a maioria das secretarias é composta de cargo em comissão), a falta de comprometimento, e mesmo a sensação de que não há penalidade para os “faltosos”, o processo acabou se mostrando falho. Não haver “memória administrativa” dificultou e dificulta a implementação de políticas públicas como as que visam melhorar o funcionamento da administração pública.

Abrúcio (2005) exprime bem esta situação na qual Alagoas se insere: “[...] em poucas palavras, as estruturas existentes de vários estados dificultam o equilíbrio necessário entre o Estado, como ente que garante a necessária memória e continuidade das políticas, e o governo, como estrutura política que [...] implementa os programas aprovados nas urnas (p. 411-412). Marta Arretche vai mais fundo e lembra como aspectos constitutivos do território, no qual se inclui a não formação de um mínimo de servidores de carreira, podem funcionar como obstáculo entre a implantação de uma instituição (Agesa) e os resultados almejados: “[...] significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios [planejados], mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições” (ARRETCHE, 1996, p. 49).

Apesar de não haver avaliação formal quanto a eficiência da Agesa, é no dia-a-dia da administração, nos trâmites processuais, na dependência a qual todos órgãos passaram a ter de seus serviços para realizarem suas compras, que se pode apreciar como o projeto modernizador passa a ser mais uma barreira ao desenvolvimento. Uma “avaliação informal”, dos corredores e gabinetes dos diversos órgãos estaduais, se configurou de maneira escarneada quando o nome Agesa passou a ser associado ao vocábulo “engessa”, por restringir e paralisar os processos de compras. A entrevista concedida pelo seu Presidente, Francisco Beltrão, ao relatar as mudanças ocorridas no Governo Teotônio Vilela, expõe como este órgão planejado para ser sinônimo de eficiência administrativa vem, de certa maneira, realizando um desserviço ao Estado.

Em virtude de todas essas mudanças, [...] e não esquecendo que a Agesa, num determinado momento, inibiu o crescimento do Estado, pois ela centralizou de forma errada o processo de compras e engessou o trabalho. Então gerou uma marca negativa muito forte. Aproveito-se tudo isso para fazer a modificação do nome e ampliação dos serviços (DIÁRIO OFICIAL DE ALAGOAS, 2007, p. 02).

A Agesa passou a ser chamar Amgesp - Agência de Modernização da Gestão de Processos de Alagoas. Entretanto, a modificação de nomenclatura soou mais como uma

necessidade de reafirmação de algo que não vinha dando certo, do que uma mudança em seu *modus operandi*. Pensar que por decreto é possível mudar aspectos culturais arraigados, como a pouca distinção entre o público e o privado e seus efeitos no funcionamento da administração pública, é não pensar de maneira estratégica, ou mera ingenuidade (CROZIER, 1989; RAMOS, 1989).

Mais de um ano depois da modificação, a Amgesp continua a dar sinal que, ao invés de “liberar” as secretarias (ex: educação, saúde, segurança) para realizarem suas atividades, passa a ser um obstáculo à prestação dos já deficientes serviços públicos de Alagoas. O Decreto nº 4.093 de 30/12/2008, que autorizou a contratação excepcional da Polícia Civil de Alagoas (PCAL), é um exemplo que deixa evidente em sua própria exposição de motivos como a Amgesp pode mais *atrapalhar que ajudar*<sup>114</sup>.

Até junho de 2007 não houve modificação na estrutura administrativa da Agesa, permanecendo os 35 cargos iniciais criados pela Lei de março de 2005. Ao assumir a administração no início de 2007, alguns setores do Governo Teotônio Vilela chegaram a questionar a funcionalidade da Agesa, pois os efeitos de seus (*des*)serviços estavam “inibindo” o desenvolvimento estadual, como disse seu Diretor em dezembro de 2007. Apesar dos questionamentos iniciais, decidiu-se pela permanência da Agesa. Em 28 de junho de 2007 a Lei Delegada nº 43 aumentou sua estrutura, passando de 35 para 51 os cargos existentes. Este aumento de mais de 45% na estrutura em junho de 2007 poderia ser visto como uma iniciativa de melhorar os serviços prestados pela Agesa, porém, seis meses após o aumento dos cargos, em dezembro de 2007, o seu Diretor afirmou que o processo de centralização foi inicialmente errado, gerou uma “marca muito negativa” da autarquia e “inibiu o crescimento do Estado”, e anuncia novas mudanças: “modificação do nome e ampliação dos serviços”. Renomeado o órgão, de Agesa para Amgesp, realiza-se nova mudança na estrutura administrativa. Após receber novas funções que guardam pouca relação aos serviços para os quais fora instituída, a Agesa é novamente modificada. A Lei 6.952 de julho de 2008 ampliou a quantidade de cargos de 51 para 71. Em termos percentuais, a estrutura administrativa da Amgesp mais que dobrou entre 2005 e 2007. O quadro abaixo exprime de forma esquemática o objetivo, datas e efeitos das mudanças.

---

<sup>114</sup> As justificativas para que a Polícia Civil pudesse contratar de maneira excepcional são as seguintes. Considerando que: “[i] a PCAL **encaminhou em tempo hábil suas demandas** anualizadas à Agência de Modernização da Gestão de Processos de Alagoas – AMGESP (antiga AGESA) [...]”; e, “[ii] a **impossibilidade de participação da PCAL [...] se deu em virtude da perda de informações no banco de dados do sistema de compras governamentais al@compras** e não por negligência da Amgesp”, percebe-se como a Amgesp influencia de maneira negativa áreas-chaves da administração pública de Alagoas, como é a Segurança Pública.

**Quadro 02 – Leis que influenciaram diretamente sobre a estrutura administrativa da Agesa**

Normas	Objetivo	Efeitos sobre à Agesa	Considerações
Lei 6.582 de 18 de março de 2005	Institui a Agesa	Por ser uma autarquia, a promulgação da Lei dispõe sobre a própria criação da Agesa	Para realizar seus serviços, a Agesa dispunha em sua estrutura administrativa 35 cargos
Lei Delegada nº 43 de 28 de junho de 2007	Definiu os meios e as formas de atuação do Executivo	A Agesa antes ligada a Sec. Coordenadora de Planejamento e Finanças, passa a ser vinculada a Secretaria de Gestão Pública	A quantidade de cargos passa a ser igual a 51, sem que houvesse a incorporação de novas funções
Lei 6.952 de 21 de julho de 2008	Alterou a Lei Delegada de nº 43	As gestões de combustíveis, da frota, manutenção automotiva e de passagens aéreas passam a serem funções da Agesa	Re-nomeou a entidade, e após receber novas funções, a estrutura administrativa passa a dispor de 71 cargos

Fonte: elaboração própria

Outro Decreto, o de nº 4.115 de 24/03/2009, é ainda mais instigante, por dar pistas como a estrutura pública (seus cargos) é *locus* fundamental no jogo de barganha política local e, dessa maneira, ofusca o ideal de eficiência administrativa como foi aquele desenhado para a Amgesp. Ao confrontarmos as disposições deste Decreto e o movimento de duplicação dos cargos na Agesa/Amgesp, é possível perceber como aspectos constitutivos de uso do público ainda se encontram muito presentes em território alagoano, porém sob novas roupagens trazidas pela retórica do gerencialismo público.

A inferência acima se baseia no fato que a partir de meados de 2008 há uma política por parte da Amgesp de descentralização das compras. Ou seja, inversa àquela iniciada em julho de 2004. Devido o “sumiço” de processos de compras e o crescente descontentamento pela morosidade nas compras, vários órgãos estaduais receberam visitas de servidores da Amgesp a partir de 2008. O conteúdo da “conversa informal” era esclarecer que, agora, as secretarias deveriam, novamente, constituírem Comissões Permanentes de Licitação em suas próprias estruturas administrativas para realizarem suas compras. Enfim, são sinais “informais” que indicam “internamente” aos setores da máquina pública que a Amgesp não tem condições técnicas de realizar seus serviços legalmente almejados<sup>115</sup>. No caso da Secretaria da Saúde, a informalidade passou à formalidade, devido as especificidades das compras e ao “caos” recente do serviço público estadual nesta área. O Decreto nº 4.115 de

<sup>115</sup> No âmbito da Secretaria da Fazenda, a Comissão Permanente de Licitação (CPL/SEFAZ) foi constituída por nove servidores e foi formalizada pela Portaria nº 712 de 21 de outubro de 2008. Devido haver ocorrido a desestruturação deste setor no âmbito da SEFAZ, a quase totalidade dos nove servidores não atua diretamente no processo de compra. Estas mudanças, de ora centralizar as compras, ora repassar as funções aos órgãos estaduais contribuem, sobremaneira, para o já deficiente funcionamento da administração pública estadual de Alagoas.

24/03/2009 deixa claro este movimento de descentralização e, assim, de desobrigação da Amgesp em realizar os serviços para os quais fora instituída. O Decreto criou uma comissão mista para “racionalizar” as compras de medicamentos e material hospitalar do estado. Uma análise da composição da comissão revela que, mais uma vez, órgãos sem nenhum servidor de carreira, como a Controladoria Geral do Estado (CGE) e a própria Amgesp, terão a função de coordenar através de recomendações os contratos de compras na área da saúde<sup>116</sup>. É importante salientar que o movimento de descentralização ocorre no sentido dos órgãos estaduais realizarem efetivamente o processo licitatório, mas a “coordenação e gestão dos processos administrativos” permanecem com a Amgesp, apesar de mais que dobrar sua estrutura. A pouca eficiência da Amgesp e o concomitante uso de seus cargos passou a fazer parte da captura do público pelo jogo privado da política local.

Esta facilidade de instituir novas organizações e decidir por decretos “mudanças” nas estruturas administrativas, sem que seus objetivos sejam realmente alcançados, é uma característica da hiperatividade decisória do Executivo. Diniz (2007) lembra que a facilidade outorgada a este Poder em expedir normas, somado ao baixo controle do Legislativo e da sociedade são fatores que ajudam a não consecução de políticas públicas, como foi o caso da Amgesp. “Ao contrário de bloqueio da capacidade de decisão, o que se verificou foi um agudo contraste entre a hiperatividade decisória e uma fraca capacidade de implementação das políticas” (DINIZ, 2007, p. 47).

**Quadro 03 – Principais eventos que refletem a hiperatividade decisória no processo de Reforma Administrativa.**

<b>Evento</b>	<b>Data</b>	<b>Considerações</b>
Reforma do Estado de Alagoas	Janeiro de 2003	A Lei Delegada nº 01 de 2003 institui o Modelo de Gestão Celular, no qual a Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças seria responsável pela criação da Agesa
Início do Processo de Centralização das Compras	Julho de 2004	A partir do Decreto 1.998 de 2004, inicia-se o processo de centralização das compras administrativas – excetuando-se materiais de consumo e obras e serviços de engenharia

<sup>116</sup> “Art 1º. Fica instituída Comissão Mista Especial de Controle e Racionalização da implementação das compras e distribuição de medicamentos e material hospitalar, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Alagoas e vinculada à Controladoria Geral do Estado, à qual competirá instrumentalizar o processo de aquisição de medicamentos e material hospitalar, bem como planejar sua distribuição. [...] Art. 4º. Compete a Comissão recomendar as ações e procedimentos aos órgãos e/ou entidades do Poder Executivo Estadual no sentido de adequar os contratos em vigor aos parâmetros e conclusões das análises efetuadas. § 2º Os órgãos ou entidades da Administração Direta e indireta estão obrigados a atender a requisição da Comissão, mediante a disponibilização dos autos do processo sob inspeção e de todas as informações pertinentes ao mesmo” (DECRETO nº 4.115 de 24/03/2009).

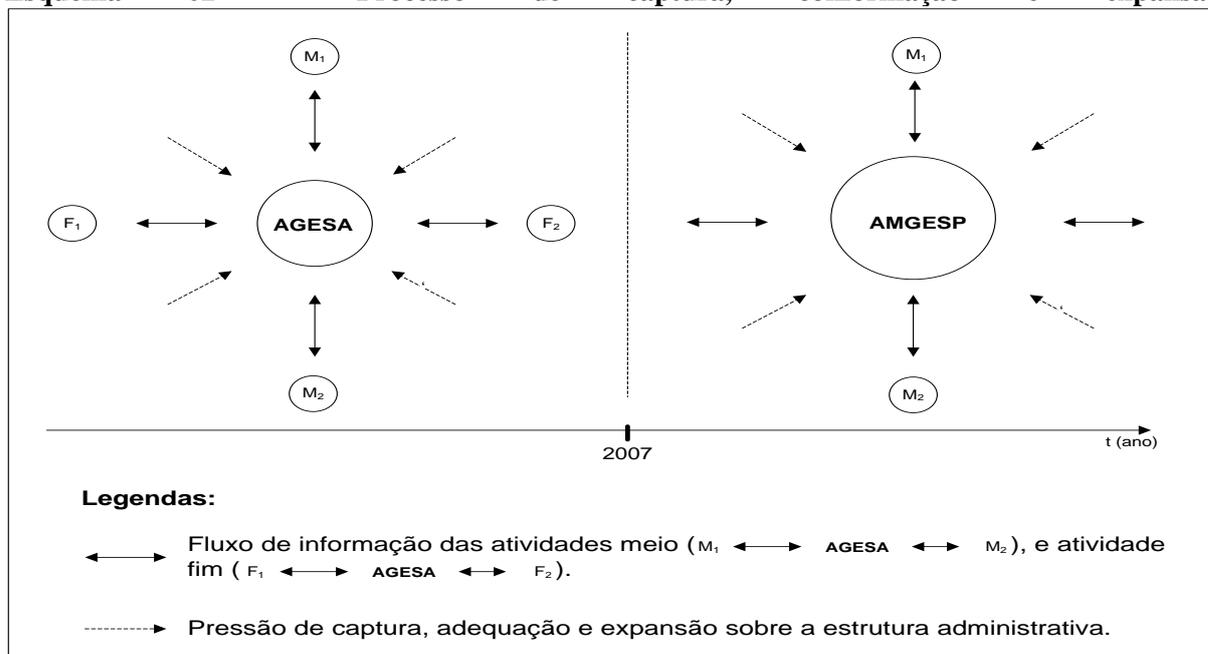
Normatização do Processo de Compras	Agosto de 2004	A partir da Instrução da PGF n° 01 de 2004 é estabelecido os critérios a serem observados pelos órgãos estaduais na compra de bens e serviços
Criação da Agesa	Março de 2005	A partir da Lei n° 6.582 de 2005, instituí-se, na forma de uma autarquia, a Agesa. Possui 35 cargos.
Regulamentação do Sistema de Registro de Preços	Dezembro de 2005	A partir do Decreto n° 3.038 de 2005, há a regulamentação do registro de preço, cujo órgão gestor é a Agesa
Aquisição e instituição do sistema de compras – al@compras	Janeiro a Maio de 2006	Instituição, a partir do Decreto n° 3.214 de maio de 2006, do Sistema de Gestão de Compras al@compras como sistema único para a aquisição de bens e serviços
Inauguração do Espaço Físico Próprio da Agesa	Agosto de 2006	Desde o início do processo de centralização em julho de 2004 as atividades eram realizadas na Secretaria da Fazenda
Solicitação à Procuradoria Geral do Estado para que servidores deste órgão sejam transferidos à Agesa	Setembro de 2006	Devido a necessidade dos pareceres jurídicos, foi solicitado em set/2006 a presença de Procuradores na Agesa. Entretanto, esta medida nunca se efetivou
Ampliação do quadro da Agesa - Lei Delegada n° 43	junho de 2007	Passa de 35 para 51 cargos
Decreto N° 3.744	Outubro 2007	Regulamenta o Sistema de registro de Preços - SRP
Ampliação do quadro da Amgesp - Lei 6.952	julho de 2008	Passa de 51 para 71 cargos
Decreto n. 4.136	maio de 2009	Regulamenta a compra de passagens aéreas e terrestres
Decreto N° 4.162	julho de 2009	Disciplina a terceirização de prestação de serviços no âmbito da administração pública estadual e institui o sistema de serviços terceirizados da administração pública direta e indiretas
Decreto N° 4.163	julho de 2009	Altera dispositivos do dec 3.744 de 09/10/2007
Decreto N° 4.164	Julho de 2009	Dispõe sobre o prazo de tramitação dos processos administrativos referentes a contratações nos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica, fundacional, entidades gestoras de fundos especiais, empresas estatais dependentes
Decreto N° 4.226	Novembro de 2009	Altera o decreto N° 1.424, de 22 de agosto de 2003, que regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão

Fonte: elaboração própria

Ao reafirmar sua imagem de órgão sinônimo de eficiência na gestão pública utilizando-se da “hiperatividade decisório-normativa”<sup>117</sup>, a atuação da Amgesp acaba por mascarar problemas estruturais na administração pública de Alagoas, pois sua eficiência regulamentadora acaba se tornando a sua própria razão de ser. Ou seja, a facilidade de editar normas passa a falsa impressão que os processos normatizados estão, no mundo “real” da administração pública alagoana, sendo realizados. Em mais de cinco de atuação, desde sua criação em março de 2005, a Amgesp nunca realizou qualquer pesquisa interna para saber, junto aos seus órgãos-“clientes”, como estes veem a prestação de seus serviços.

A Agesa, posteriormente Amgesp, possui uma atividade-fim bem definida que é realizar de forma eficiente os serviços de compras governamentais. Como qualquer organização, possui também atividade-meio, necessária à manutenção de sua estrutura administrativa, tais como os relacionamentos com órgãos centrais tipo Secretaria de Fazenda (pagamento de salários dos seus servidores) e Planejamento (previsão do seu orçamento). Desta maneira, podemos interpretar que a estrutura da Amgesp é *locus* de três fluxos de informações: i) de sua atividade-fim, que se faz no relacionamento com os diversos órgãos estaduais; ii) da atividade-meio, como todo órgão administrativo que realiza compras próprias e paga salários dos servidores; e, iii) de pressões políticas de forma que seus cargos possam servir de prebendas.

#### Esquema 02 - Processo de captura, conformação e expansão



Fonte: elaboração própria

<sup>117</sup> Ao final deste capítulo há um quadro no qual se procura sistematizar de forma cronológica os atos administrativos cujo objeto é a Agesa/Amgesp.

O Esquema 02 acima procura resumir como a confluência destes três fatores atuam no funcionamento do Estado de Alagoas. Em síntese: i) com sua instituição, a Amgesp cria o fluxo de informações referentes à sua atividade-fim; ii) aspectos estruturais, como a não constituição de um corpo mínimo de servidores de carreira, vão ser responsáveis por causar obstáculos ou mesmo interromper a atividade-fim – ocasionando, como vimos, um movimento de descentralização devido a não assunção dos seus serviços; iii) aspectos históricos, como o uso político da estrutura pública vai ser responsável pela captura dos cargos públicos e, somado ao discurso modernizante por conta do ambiente de “ajuste nas contas”, vai ser responsável pela expansão dos cargos públicos; e, por fim, iv) a Amgesp é um órgão cuja sua função-fim não mais realiza e, assim, passa a fazer parte do jogo político local.

Ao colocarmos a Amgesp como objeto de estudo, cuja constituição é plenamente aceita por conta do “arrocho” nas contas públicas e pela necessidade do Estado se mostrar mais eficiente, percebe-se, como no complexo cenário de estudo das políticas públicas, aspectos constitutivos do território são variáveis relevantes e devem ser consideradas, mesmo quando através da institucionalização deseja-se bloquear as culturas arraigadas no território.

A complexidade destes fatores, aliado ao pouco interesse dado a aspectos constitutivos do território, são pontos que quando tecidos podem nos levar a entender os porquês do subdesenvolvimento de Alagoas. O Plano inicial de mudança e ruptura com antigas práticas administrativas se transfigura, e cai no continuísmo que é a prática de assumir o discurso modernizador para a captura e manipulação das ações públicas por interesses privados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um período de forte descentralização financeira do Centro para a periferia, no qual muitas políticas públicas se consubstanciam através do processo de coordenação federativa (parceria, convênios, consórcios públicos, etc.), a não formação de servidores carreira qualificados para desempenhar funções em áreas estratégicas, como a da Amgesp, é um dos fatores que explicam o subdesenvolvimento de Alagoas.

Aspectos constitutivos do território alagoano bem como a relação histórica de barganha política entre o Centro e a periferia são realidades, ainda, muita vivas em nosso modelo federativo. Em Alagoas, cuja importância econômica é infinitamente reduzida em relação à sua força política, a prática de lotear a estrutura pública como meio de sustentação política possui raízes históricas, no qual os cargos de primeiro escalão são ocupados, em sua maioria, por pessoas ligadas à oligarquia territorial e, os inferiores, pelo compadrio. Esta prática política, muito mais que a escassez de recursos, é responsável pelos péssimos índices de desenvolvimento social em Alagoas. Pois como vimos, estados vizinhos e igualmente dependentes financeiramente, logram obter avanços sociais.

Fantasiado pelo discurso salvacionista do Gerencialismo Público (*Public Management*) que vende soluções como o “choque de gestão” aos problemas administrativos, a deficiente burocracia embarca acriticamente nestes projetos modernizadores como foi a Reforma do Estado em 2003 e a instituição da Agesa em 2005.

Legitimado pela lógica da estabilização macroeconômica, no qual o Ajuste Fiscal é um dos seus componentes, o Governo Ronaldo Lessa (2003-2006) não teve problemas de inserir, naquilo que se convencionou chamar de “agenda pública”, um programa cujo objetivo era se criar uma Agência Executiva no âmbito administrativo de Alagoas.

Esta medida, ou mais especificadamente a sua tentativa, permitiu analisar de forma multidimensional os diversos fatores em torno da órbita da Amgesp, de maneira que nos serviu de objeto de estudo e, a partir daí, foi possível enxergar um dos gargalos ao desenvolvimento do território alagoano.

Ao instituí-la como autarquia, assim como prevê os manuais da Nova Gestão Pública, outorgou-se a esta organização uma estabilidade, pois somente uma lei posterior, ao nível que a criou, poderia extingui-la. A passagem de um governo para outro em 2007 trouxe duas opções: i) extinguir o órgão, pois já havia demonstração de que fora ingenuidade criar um órgão cujos recursos para sua manutenção seriam obtidos através da excelência da prestação

de seus serviços; ou, ii) atacar o problema histórico-estrutural de apadrinhamento no serviço público e, assim, modificar a relação Estado-sociedade em Alagoas.

Como mudanças estruturais, ou rupturas, não fazem parte da história e da sociedade brasileira, os dois problemas/soluções não receberam a atenção necessária. E o que mais nos alardeia, é que a falsa miopia quanto a problemática alagoana não é uma distinção apenas do Governo de Alagoas e da sua deficiente burocracia. Desde 2007, o Banco Mundial e todo seu *staff* tecnocrático realizaram as conhecidas “visitas técnicas” para mapear os entraves ao desenvolvimento de Alagoas. Parte de um processo que teve como resultado um empréstimo de US\$ 195 milhões de dólares em dezembro de 2009, o “raio-x” dos gargalos alagoanos não podia de citar o “problema” da Amgesp. Entretanto, apesar de mencionar a necessidade de “atacar” quatro áreas – Ajuste Fiscal, Previdência dos Servidores, Gestão de Recursos Humanos e Gestão do Setor Público (BIRD, 2009) –, as recentes iniciativas de mudanças do governo estadual, assessoradas pelo Bird e garantidas pelo Governo Federal ocorreram nas duas primeiras áreas – Ajuste Fiscal e Previdência. Reforça-se, assim, a *financeirização* da Reforma do Estado no Brasil.

O Governo Federal, ao se eximir de seu papel central na condução de uma política de desenvolvimento regional, por conta do valioso apoio político regional/local, deixa que estados periféricos, como Alagoas, se perpetue sob o comando de uma elite que ao longo dos séculos foram aptas em capturar as políticas emanadas do Centro, e que usam o território como meio de consolidar política e economicamente. Ao assumir a governabilidade e a estabilidade macroeconômica como meta, o poder Central deixa que as elites empresariais ligadas às grandes propriedades de terra, as mesmas que comandam os negócios públicos, perpetuem seu *modus operandi* cujo resultado é o continuísmo e o, conseqüente, subdesenvolvimento de Alagoas.

Muitas questões cujas respostas se repousam sobre o território alagoano e seu subdesenvolvimento ainda ficam em abertas. Tentar costurar os diversos fatores políticos, econômicos e sociais, sem deixar de levar em consideração as escalas (global, nacional, regional e local) na qual se insere o território alagoano constitui um importante desafio na busca do entendimento de Alagoas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **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.
- \_\_\_\_\_. **Trajatória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** RAP, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Agenda, Aprendizado e Coalização.** In. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro.** São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ACIOLI, Vera Lúcia Costa. **Jurisdição e conflitos: aspectos da administração colonial: Pernambuco – século XVII.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 1997.
- 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.
- ALAGOAS (Estado). **Resolução nº 465, de 27 de outubro de 1905.** Autorisa o empréstimo de 500 mil libras esterlinas e contém outras disposições.
- \_\_\_\_\_. **Empréstimo Externo.** Relatório de Mr. Alfred Duclos, representante financeiro do Estado de Alagoas, a Mr. Bareiller Fouché, Expert-Comptable, perante o Tribunal de 1ª Instancia do Sena, para servir de base às investigações sobre o empréstimo Externo de Alagoas de 1906 e outros documentos. Maceió, Imprensa Oficial, 1920.
- \_\_\_\_\_. **O empréstimo externo de Alagoas.** Estudo Realizado na administração do interventor Affonso de Carvalho (1934) com uma exposição do Governador do Estado, Ministro Silvestre Péricles (1950). Maceió, Imprensa Oficial, 1934.
- \_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 01, de 08 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre as diretrizes básicas para a reforma do estado, o modelo de gestão da administração estadual e a estrutura organizacional básica do poder executivo do estado de alagoas e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 26, de 15 de abril de 2003a.** Dispõe sobre a estrutura da secretaria coordenadora de planejamento, gestão e finanças, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.582, de 18 de março de 2005.** Dispõe sobre a criação da Agência de Serviços Administrativos do Estado de Alagoas – AGESA, e dá outras providências.
- ALMEIDA, Anna Ozório de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual.** Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, 448), 1996.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Estado, Capital e Industrialização do Nordeste.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Usinas e destilarias das Alagoas: uma contribuição ao estudo da produção do espaço.** Maceió: Edufal, 1997.

\_\_\_\_\_. **A questão do território no Brasil**. São Paulo-Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1998.

\_\_\_\_\_. **A terra e o homem no Nordeste**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Nordeste, Nordeste: que Nordestes?** In. Desigualdades Regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Rev. Bras. de Ciências Sociais. n° 31, ano 11, p 44-66, jun. de 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000.

ASSIS, José Santino de; ALVES, Andreia Luiza ; NASCIMENTO, M. C. **Atlas Escolar de Alagoas: Espaço Geo-Histórico e Cultural**. João Pessoa: Grafset, 2006.

BELUZZO, Luiz. G. M.; COUTINHO, L. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas**. Economia e Sociedade, Campinas, n.7, 1996.

BORGES, A. **Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter do Estado”**. Rev. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, p. 119-152, 2000.

BRANDÃO, Francisco Henrique Moreno. **O Centenário da Emancipação de Alagoas**. 2 ed. Maceió: Edições Catavento, 2004.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Ed. 34, 2007.

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos: Planejamento e Clientelismo no Nordeste**. Petrópolis: RJ: Vozes, 1984.

\_\_\_\_\_. **O País das Alianças: elites e continuísmo no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

\_\_\_\_\_. **Introdução à crítica da razão desestatizante**. RSP, Ano 49, n° 1, p. 141-163, Jan-Mar 1998.

CABRAL, Luiz A. Palmeira. **Planos de Desenvolvimento de Alagoas 1960-2000**. Maceió: EDUFAL: SEPLAN/AL, 2005.

CAÇUÁ, Grupo. **São Francisco do lado de cá**. Gravado no estúdio Trilhas Urbanas. Curitiba, ago., 2000.

CAMPOS, André. et al. **Atlas da Exclusão Social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O Capitalismo Tardio**. Editora Brasiliense, 1982.

CAROATÁ, José Prospero J. S. **Crônicas de Penedo**. In. Dois textos alagoanos exemplares. Luiz Sávio de Almeida (org.), Maceió: Funesa, 2004.

CARVALHO, Cícero Pércles de. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: Edufal, 2005.

CARVALHO, Murilo de. **Federalismo e Centralização no Império Brasileiro**: história e argumento. In. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Iná Elias de. **O Mito da Necessidade**: Discurso e Prática do Regionalismo Nordeste. Ed. Bertrand Brasil, 1992.

CAVALCANTI, Arnóbio. **Apresentação**. In. Superando a Estagnação. Maceió: EDUFAL, 2006.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**: o processo de criação da Sudene. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.

COSTIN, Cláudia. **Aspectos gerais das agências executivas, das agências reguladoras e das organizações sociais**. São Paulo: Cadernos da Fundap, n° 22, p. 40-47, 2001.

COSTA, Craveiro. **Maceió**. Maceió: Edições Catavento, 2001.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 8 ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

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

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

DEL PRIORE, Mary. **Revisão do Paraíso**: os brasileiros e o estado em 500 anos de história. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DIÁRIO OFICIAL DE ALAGOAS. **Pagamento para faltosos sai nesta segunda-feira 2ª**. Segunda Capa, Primeira Edição, 14 à 20 de jul. de 2008.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **O bangüê nas Alagoas**: traços da influência do sistema econômico do engenho de açúcar na vida e na cultura regional. 3 ed. Maceió: Edufal, 2006.

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.

ESPÍNDOLA, Thomaz do Bomfim. **Geografia Alagoana ou Descrição física, política e histórica da Província das Alagoas**. Maceió: Edições Catavento, 2001.

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

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Ed. Globo, 2001.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. São Paulo. Ed. Círculo do Livro, 1990.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GAZETA DE ALAGOAS. **Situação é igual a do Haiti**. Maceió: 12 de ago. 2008.

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, nº 29, p. 365-398, jun. 2008.

GRACILIANO, Ramos. **Relatório ao Governador do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1929.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?** Public Administration, nº 69, pp. 3-19. 1991.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. **Administrative Argument**. Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**, 2006.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, 2007.

\_\_\_\_\_. **Contas Regionais do Brasil 2002-2005**, 2007a.

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.

LAMPEDUSA, Tomasi di. **O Leopardo**. Ed. LPM, 1983.

LANDER, Edgardo. **Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos**. In. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA JÚNIOR, Félix. **Episódios da história de Alagoas**, 1975.

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.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando. **Política e Reformas Fiscais no Brasil**. Rev. Economia Política. V. 24, n. 01, jan/mar. 2004.

- MARCONI, Nelson. **As Políticas de Recursos Humanos adotadas pelos Governos Estaduais**: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. In. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- MARTINS, Humberto Falcão. **Administração para o Desenvolvimento**: a relevância em busca de disciplina. In. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Evelyn Levy (org.). São Paulo: FUNDAP, 2005.
- MJ. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Projeto Juventude e Prevenção da Violência**, 2009.
- MDIC. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança Comercial – Unidades da Federação**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br), acesso em 15/04/2009.
- MPOG. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Pesquisa PNAGE - Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais. Etapa 1: Roteiro de Informações Básicas** Disponível em [www.consad.org.br](http://www.consad.org.br), 2003.
- 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.
- MORA, Mônica. **A Crise da Dívida Estadual**. In: *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil*. org: Márcio Percival e Geraldo Biasoto, Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.
- MORAES, Antonio Carlos Robert de. **Bases da Formação Territorial do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.
- O GLOBO. **A Nossa África**. Rio de Janeiro: 19 de jan. 2007.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. **A crise da Federação**: da oligarquia à globalização. In: *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, (Texto para Discussão, 43), 2007.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- PAULANI, Leda Maria. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- POCHMANN, Márcio; AMORIN, Ricardo (org.). **Atlas da exclusão Social no Brasil**. 3ª Ed. São Paulo. Cortez, 2004.
- POLLITT, Christopher. **Managerialism and the Public Services**. Blackwell Business, 1993.
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. **Avaliando Reformas da Gestão Pública**: uma perspectiva internacional. RSP, ano 53, n. 3, p 7-31, 2002.
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform**: a comparative analysis. Oxford, 2004.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

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 / Brasília: ESAF, ano III, n° 3, junho de 2002.

SALGADO, Graça. **Fiscais e Meirinhos: a administração no Brasil colonial.** Nova Fronteira, 1985.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Os Controles Internos da Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo.** Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP) – Departamento de Ciência Política, 2005.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTANA, Moacir Medeiros de. **Contribuição do Açúcar em Alagoas.** Museu do Açúcar. Recife, 1980.

SILVA, Genildo José. **Gestão Pública por Resultado: uma alternativa para o desenvolvimento de Alagoas?.** Rev. de Econ. Política do Desenvolvimento, Maceió, v. 1, n. 5, p. 143-156, mai/ago, 2009.

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

SUNKEL, Osvaldo. **Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado.** In. Sociedade e Estado em transformação. Bresser Pereira, L. C (org.), São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 1999.

TENÓRIO, Douglas Apratto. **A metamorfose das Oligarquias.** Curitiba: HD Livros, 1997.

TINOCO, Vinicius Boechat. **Os “novos-ricos” alagoanos: uma análise dos principais municípios receptores de royalties no estado de Alagoas.** Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

\_\_\_\_\_. Vinicius Boechat. **A Financeirização da Reforma do Estado e os Governos Estaduais: uma contribuição ao debate acerca do desenvolvimento regional.** Rev. de Econ. Política do Desenvolvimento. vol.1, n.4, p.123-152, jan/abr 2009a.

VAINER, Carlos. **Fragmentação e Projeto Nacional: desafios para o Planejamento Territorial.** In. XII Enanppur, 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.

VILAÇA, Marcos Vinicius. **Coronel, Coronéis: apogeu e Declínio do Coronelismo no Nordeste.** 4 ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu.** São Paulo: Boitempo, 2007.

WEHLING, Arno; WEHLING, M. José. **O Funcionário Colonial entre a Sociedade e o Rei.** In. *Revisão do Paraíso: os brasileiros e o estado em 500 anos de história.* Mary Del Priore (org.). Rio de Janeiro: Campus, 2000.

**ANEXO I****RESOLUÇÃO N. 465**

De 27 de outubro de 1905

Autorisa o empréstimo de 500 mil libras esterlinas e contém outras disposições.

O Bacharel Joaquim Vieira Malta, Governador do Estado de Alagoas:

Faço saber que o Congresso Legislativo do Estado de Alagoas decreta e eu sanciono a resolução seguinte:

Artigo 1º - Fica o Governador do Estado autorizado a contrahir um empréstimo interno ou externo até a quantia de quinhentas mil libras esterlinas ao typo e juros que mais convier aos interesses do Estado.

Artigo 2º - Para levantamento do supradito empréstimo fica o Governador autorizado a dar em garantia as rendas que julgar necessarias.

Artigo 3º - O proctudo liquido do empréstimo será aplicado na unificação da divida e em melhoramentos materiaes do Estado.

Artigo 4º - Revogam-se as leis e disposições em contrario.

O Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda assim a faça executar.

Palacio do Governo de Alagoas, em Maceió, 27 de outubro de 1905, 17º da Republica.

**JOAQUIM PAULO VIEIRA MALTA**

Antonio Guedes Nogueira

Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios da Fazenda, em Maceió, 27 de outubro de 1905.

O inspetor interino, Bernardino de Albuquerque Silva Souto Filho.

## ANEXO II

### **Contracto feito pelo Conde de Gosling** CONVENÇÕES ENTRE OS ABAIXO ASSIGNADOS

*De uma parte:*

1° - O sr. Conde de Grosling, residente em Londres, Redcliffe Gardans, n. 71, e actualmente em Paris, no Hotel Westminster, rua *de la Paix*, agindo como delegado especial do Governo do Estado Federal de Alagoas para contractar o empréstimo abaixo determinado.

*De outra parte:*

2° - O *Crédit Départemental*, sociedade anonyma com o capital de um milhão de francos, tendo séde em Paris, na rua *Chateaudun* n. 53 bis, representada pelo sr. Ernesto Casquard, na qualidade de administrador delegado, especialmente autorizado por deliberação do Conselho de Administração em data de 4 de Agosto de 1906.

Foi exposto e fixado o seguinte:

Por uma lei, de n. 465, o sr. Governador do Estado de Alagoas foi autorizado a contractar um empréstimo até a importancia de quinhentas mil libras esterlinas e a dar em garantia as receitas do Estado que julgasse necessarias.

Em cumprimento d'essa lei e para a realisação, pelo Conde de Gosling em nome do Estado de Alagoas, e o sr. Ernesto Casquard, em nome da dita Sociedade, fixaram as seguintes convenções:

#### Artigo Primeiro

Serão emittidas em nome do Estado de Alagoas vinte e cinco mil obrigações, ouro, a juro de cinco por cento, representando o capital nominal de doze milhões e quinhentos francos (500 frs.) e renderão ao portador o juro annual de vinte e cinco francos (25 frs.) pagaveis semestralmente no primeiro de Janeiro e primeiro de Julho de cada anno, effectuando-se o primeiro pagamento em Janeiro proximo.

#### Artigo Segundo

Para o completo reembolso d'este empréstimo, o Estado de Alagoas compromette-se a constituir um fundo de amortisação ao qual será annualmente attribuido meio por cento (1/2%) da importancia nominal inicial do empréstimo. Os juros poupados pela extincção das obrigações precedentemente resgatadas augmentarão cada anno, como de direito, esse fundo até a amortisação total do empréstimo.

O Estado de Alagoas deverá, todos os annos, empregar integralmente o fundo de amortisação respectivo, reservando-se direito de effectuar essa amortisação, quer seja por acquisição na Bolsa, em exercicio corrente, que por saldo, fazendo o reembolso ao par, por meio de sorteio. Nesta ultima hypothese o sorteio se realisarà no dia 5 de Abril de cada anno, na séde do Credito Departamental, na presença de um delegado do Governo, si este desejar,

sendo reembolsados no dia 1º de Julho os titulos sorteados. O pagamento dos juros vencidos sobre os *coupons* entre o dia do sorteio e o dia official do reembolso, será affectuado ao mesmo tempo que este.

Em nenhum caso poderá o Estado proceder á conversão nem ao reembolso antecipado d'essas obrigações. Com esse fim é-lhe prohibido augmentar o numero das obrigações que tiverem de figurar nos sorteios a effectuar, de conformidade com o quadro de reembolso contido nos proprios titulos.

#### Artigo Terceiro

Para segurança do emprestimo, no seu principal e accessorios, o Estado de Alagoas affecta e compromette, alem de suas rendas geraes, a titulo de garantia real e especial e por delegação irrevogavel, o proctudo integral das receitas provenientes dos direitos de exportação do Estado, de accordo com alei, e de preferencia a quaesquer outros até a completa extincção do emprestimo.

Fica ainda expressamente estipulado que este emprestimo, *coupons* e amortisações serão isentos de quaesquer impostos, encargos ou contribuições no Estado de Alagoas, e que o mesmo Estado toma a seu cargo todos os impostos ou taxas de qualquer natureza de que ditas obrigações possam ser ulteriormente sobrecarregadas por acto do Governo Federal dos Estados Unidos do Brasil.

#### Artigo Quarto

As vinte e cinco mil obrigações mencionadas deverão ser depositadas em Paris, em um banco que será designado de commum accordo entre o sr. Conde Gosling e o *Crédit Départemental*, ao mais tardar no dia 1º de Outubro de 1906, para serem retiradas nas condições indicadas nos artigos seis e dez.

#### Artigo Quinto

O *Crédit Départemental* toma, a typo 80, (80 0/100 do valor nominal), dez mil obrigações pagaveis do seguinte modo:

Duas mil e quinhentas (2.500) a 15 de Dezembro de 1906.

Duas mil e quinhentas (2.500) a 15 de Fevereiro de 1907.

Duas mil e quinhentas (2.500) a 15 de Abril de 1907.

Duas mil e quinhentas (2.500) a 15 de Julho de 1907.

Para o total de cada um dos referidos pagamentos o Governo de Alagoas terá o direito de emitir contra o *Crédit Départemental* saques a noventa dias, pagaveis nas datas indicadas.

#### Artigo Sexto

O *Crédit Départemental* terá o direito de deduzir dos pagamentos acima mencionados o total das sommas por elle pagas pela impressão dos titulos, por todos os direitos do timbre francez e todas as despezas de quaesquer actos ou compromissos, conforme accordo com o sr. Conde Gosling.

As entregas de titulos devem ser feitas pelo banco constituido depositario, em virtude do art. 4, á requisição do *Crédit Départemental*, qualquer que seja a quantidade que lhe sirva objecto, sendo essa requisição effectuada por simples talão, mediante pagamento em especie da somma de quatrocentos francos por obrigação.

O *coupon vencido* em qualquer data, será adquirido de pleno direito pelo *Crédit Départemental*.

#### Artigo Setimo

Os pagamentos effectuados pelo *Crédit Départemental*, a medida que for levantado os titulos, serão computados no pagamento mais proximo previsto no art. 5.

#### Artigo Oitavo

Por convenção expressa o Governo deixará constantemente ao seu credito, no *Crédit Départemental*, ou no banco designado de comum accordo, a somma necessaria para o pagamento de seis mezes de *coupons* e para o total da mais proxima annuidade de amortisação a vencer-se.

Essa somma será considerada como um deposito e, a esse titulo, productiva de juros de um e meio por cento ao anno, em beneficio do Governo.

O *Crédit Départemental* só poderá dispor desse deposito para serviço do emprestimo e em caso de demora da chegada dos fundos destinados ao pagamento do *coupon*.

#### Artigo Nono

O Governo compromete-se ainda a remetter ao *Crédit Départemental* um mez antes do vencimento, isto é, no primeiro de Junho e de Dezembro de cada anno, os fundos necessarios ao serviço de cada semestre, para o *coupon* e a amortisação.

Essas sommas serão entregues ao *Crédit Départemental*, em libras esterlinas, pelo Governo: O *Crédit Départemental* effectuando o pagamento dos *coupons* em francos, a differença do cambio constituirá sua remuneração pelo serviço do emprestimo.

#### Artigo Decimo

O Governo de Alagoas dá ao *Crédit Départemental* o direito de opção sobre as quinze mil (15.000) obrigações restantes, até 15 de Outubro de 1907, ao mesmo tempo typó 80 (80 °°).

O *Crédit Départemental* exercerá o seu direito de opção pelo levantamento dos titulos nas condições indicadas no art. 6, segundo as quantidades que lhe convierem. Para esse fim, o deposito effectuado em virtude do art. 4 deverá ser mantido até expirar o praso da opção sobre a totalidade dos titulos que restarem.

O Governo consente, ainda, e compromete-se a reservar ao *Crédit Départemental* o direito de preferencia para todos os futuros emprestimos.

#### Artigo Decimo Primeiro

O presente contracto estando subordinado, a titulo de condição suspensiva, á cotação do Syndicato dos Banqueiros em valores á vista, o sr. Conde Gosling compromete-se em nome do seu Governo a fornecer todos os documentos para esse fim necessarios.

O sr. Conde Gosling deverá fornecer ao *Crédit Départemental*, no mais breve espaço, uma copia da presente convenção, reconhecida exacta e ractificada pelo Governo do Estado de Alagoas, tanto no que concerne ao contracto como no proprio texto, a este annexo, das obrigações a emittir. As obrigações serão assignadas em Paris em nome do Governo e em

virtude de uuma procuração especial, feita por tabellião, remetendo-se uma via ao *Crédit Départemental*.

Para substituição dos titulos que, em razão do seu estado material, forem considerados impossibilitados de circular, bem como para a substituição, em obediencia á lei franceza, dos titulos perdidos ou roubados, proceder-se-á como acima foi prescripto para a emissão inicial das obrigações.

#### Artigo Decimo Segundo

Por convenção expressa, e em razão da qualidade do mutuário, fica estipulado que quaesquer contestações que possam surgir entre as partes contractantes em consequencia da interpretação, da execução, ou de qualquer outro facto proveniente do presente contracto, serão submettidas a um Tribunal Arbitral, em Paris, com plenos poderes para decidir como compositor amigavel e sem recursos, havendo dispensa reciproca das formas e prazos do processo e da formalidade do deposito legal.

Cada uma das partes designará o seu arbitro.

No caso de desaccordo entre os arbitros assim escolhidos, estes nomearão o terceiro arbitro, que terá plenos poderes para decidir no character de juiz da composição, com as dispensas acima indicadas.

Os gastos e honorarios do presente contracto serão computados nos termos do art.6.

Feito em tres vias, em Paris, em 10 de Agosto de 1906.

Lido e approvedo. – (assignado) *E. CASQUARD*.

Lido e approvedo. – (assignado) *GOSLING*.

COPIA – Estado de Alagoas. – Secretaria dos Negocios do Interior. – N. 602. – 1ª Secção. – Maceió, 17 de Outubro de 1906. – De ordem do Exmo. Dr. Governador do Estado, mandai pagar ao Sr. Inspector do Thesouro deste Estado a quantia de cento e trinta e dous contos de réis, (132:000\$), correspondente a 4 °|° sobre o emprestimo de duzentas mil libras de corretagem e mais oitocentas libras para despezas de representação em Londres ao cambio de 16 dinheiros por mil réis, tudo de accordo com a autorisação do Exmo. Vice- Governador do Estado Coronel Antonio Maximo da Cunha Rego, em 2 de Dezembro de 1905, a fim de ser entregue no Rio ao Sr. Conde de Gosling ou a sua ordem. Paz e Prosperidade. – Ao illustre Sr. Dr. Secretario dos Negocios da Fazenda. – (a) *J. B. Wanderley de Mendonça*.